

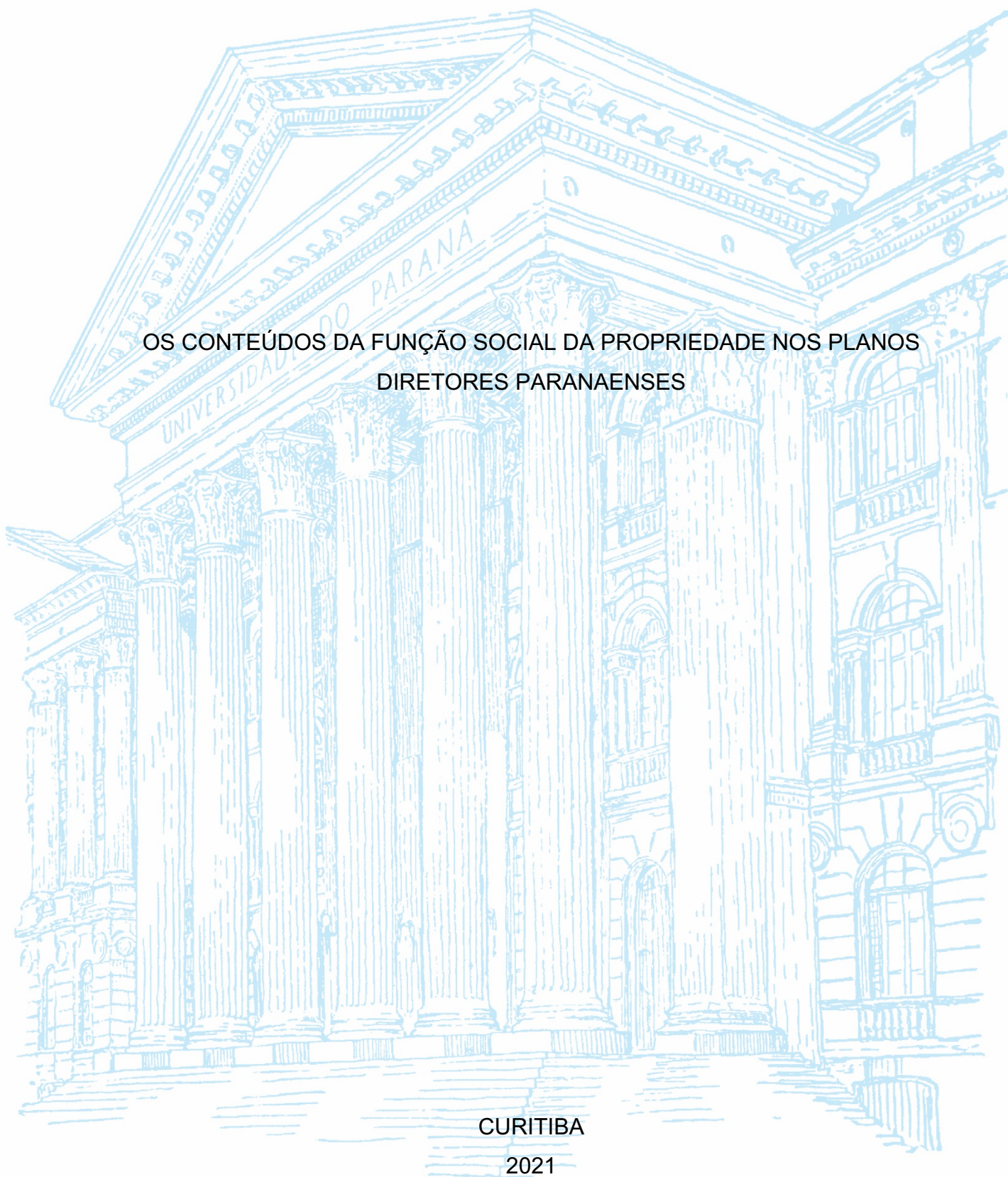
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MAYARA VIEIRA DE SOUZA

OS CONTEÚDOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NOS PLANOS  
DIRETORES PARANAENSES

CURITIBA

2021



MAYARA VIEIRA DE SOUZA

OS CONTEÚDOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NOS PLANOS  
DIRETORES PARANAENSES

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria

CIDADE

2021

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Souza, Mayara Vieira de

Os conteúdos da função social da propriedade nos planos diretores paranaenses / Mayara Vieira de Souza – Curitiba, 2021.  
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria.

1. Propriedade urbana – Função social. 2. Política urbana.  
3. Planejamento urbano. I. Faria, José Ricardo Vargas de.  
II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -  
40001016076P0

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **MAYARA VIEIRA DE SOUZA** intitulada: **OS CONTEÚDOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NOS PLANOS DIRETORES PARANAENSES**, sob orientação do Prof. Dr. JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 04 de Outubro de 2021.

Assinatura Eletrônica  
06/10/2021 11:05:10.0  
JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA  
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica  
13/10/2021 17:27:26.0  
SIMONE APARECIDA POLLI  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO  
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica  
06/10/2021 11:58:49.0  
TOMÁS ANTONIO MOREIRA  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica  
06/10/2021 17:58:43.0  
NILSON MACIEL DE PAULA  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico este trabalho,

Ao meu pai, à minha mãe e ao meu irmão.

## AGRADECIMENTOS

E é tão bonito quando a gente entende  
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá  
E é tão bonito quando a gente sente  
Que nunca está sozinho por mais que pense estar.  
(Gonzaguinha)

A escrita desse trabalho só foi possível com a ajuda de muitas mãos, que me acolheram, me abraçaram e me ampararam. A todas, sou imensamente grata.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria, por quem possuo imensa admiração e respeito. Agradeço pelas valiosas orientações e pelas intensas reflexões que tanto acrescentaram para a leitura do espaço urbano e da vida cotidiana. Agradeço, sobretudo, pela amizade, pela generosidade e por ser um grande incentivador do conhecimento crítico;

Aos professores Nilson Maciel de Paula e Tomás Antonio Moreira, pela participação, correção e recomendações que tanto contribuíram durante a qualificação.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná.

Aos colegas do “OZ”, grupos dos orientandos, pelas trocas, risadas, tapinhas na mesa e “até segunda”!

Aos amigos e colegas do 4P, especialmente à Myrrena e às “Quengas Socialistas”, pelos desabafos, angústias e risadas compartilhadas.

Ao Fernando Caetano, pelas contribuições e informações que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Jerônimo Meira, pelas dicas, vivências e experiências que enriqueceram esta pesquisa.

À Adriane N. Ferreira pelos livros, mapas e relatos que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa. Para além, também agradeço a amizade e encorajamento nos momentos de cansaço.

À Cíntia Negrão, pelo auxílio na organização final das tabelas, pelas trocas, cafés e pela amizade.

Ao Juliano Monteiro, pelas oportunidades, por acreditar tantas vezes no meu trabalho e pelas trocas sobre o ensinar e o aprender. Sou profundamente grata pela amizade e pelo carinho.

À Iris, pela ajuda com as informações, pelas indicações de professores e pelos “tamoios”. Obrigada pelo carinho, pela atenção altruísta e por tantas vezes ter me segurado as mãos.

Ao meu querido amigo, Domingos, por me acompanhar durante todo o doutorado e por ter contribuído de inúmeras formas para a concretização deste trabalho. Agradeço profundamente pela companhia, pela amizade e por tanto cuidado.

À Annye, por todo carinho, atenção e amor dedicado a mim e aos meus durante a vida.

Ao meu amado irmão, Matheus, por me incentivar à carreira acadêmica e por comemorar todas as conquistas. Obrigada por ser meu grande amigo e por me ensinar tanto sobre força e coragem.

À minha amada mãe, Rosa, por sempre apoiar e incentivar as minhas decisões, por ter me ensinado que a educação é o melhor caminho e por ser a melhor amiga que eu poderia ter. Obrigada por ter me ensinado tanto sobre a vida, nos gestos mais simples do cotidiano. Obrigada por estar sempre comigo, por tanto cuidado e todo amor.

E ao meu querido e amado pai, Joaquim, que sempre me apoiou e me incentivou ao longo da vida. Por ter sido tão presente durante a vida toda e por ter me ensinado tanto sobre fé e dedicação.

Enquanto a terra não for livre  
Eu também não sou.

(Emicida, 2019)



## RESUMO

Diante do perverso cenário de aprofundamento dos problemas habitacionais e da consolidação da segregação e da espoliação urbana como aspectos inerentes à produção do espaço urbano, as cidades se cristalizam como espaços de exclusão. Os vazios urbanos à espera de valorização imobiliária e os inúmeros imóveis abandonados ou subutilizados em áreas providas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, demonstram que a propriedade é um dos principais entraves para que se estabeleça a justiça social no solo urbano. Neste sentido, a função social da propriedade urbana é tida como uma categoria político jurídica que busca tanto limitar o direito de propriedade, como incidir sobre o mercado de terras inutilizadas ou subutilizadas. Contudo, desde a Constituição Federal de 1988, a categoria tem o conteúdo e os elementos que garantem o seu cumprimento submetido ao Plano Diretor municipal. Desta forma, devido à descentralização federativa do estado e o fortalecimento da autonomia dos poderes locais, associados à responsabilidade municipal na definição dos limites ao direito da propriedade urbana se torna relevante a compreensão dos conteúdos da função social contida nos Planos Diretores Municipais. Este trabalho busca compreender a questão a partir da análise de 93 PDMs, dos municípios paranaenses com mais de 20 mil habitantes.

Palavras-chave: Função social da propriedade urbana 1. Plano Diretor Municipal 2. Análise de Conteúdo 3. Reforma Urbana 4. Ideário 5.

## **ABSTRACT**

Faced with the perverse scenario of deepening housing problems and the consolidation of segregation and urban spoliation as aspects inherent to the production of urban space, cities crystallize as spaces of exclusion. The urban voids waiting for real estate appreciation and the countless abandoned or underutilized properties in areas provided with urban infrastructure, equipment and services, demonstrate that a property is one of the main obstacles to establishing social justice in urban land. In this sense, the social function of urban property is seen as a legal juridical category that seeks to limit the right to property, such as affecting the market for unused or underutilized land. However, since the Federal Constitution of 1988, the category has the content and elements that guarantee its fulfillment submitted to the municipal Master Plan. In general terms, the construction of the category was intended for municipalities. Thus, due to decentrality, little is known about the contents of the social function of property, acquired by the Municipal Master Plans. This work will understand the issue from the analysis of 93 PDMs, from municipalities in Paraná with more than 20 thousand inhabitants.

Keywords: Social function of urban property 1. Municipal Master Plan 2. Content Analysis 3. Urban Reform 4. Idea 5.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CIDADES EM RISCO. POR QUE DEFENDER A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE? .....	23
FIGURA 2 – PROJETO DE FLÁVIO BOLSONARO COLOCA AS CIDADES DO BRASIL EM RISCO .....	24
FIGURA 3 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE É O NOVO ALVO DO ATIVISMO DO ATRASO.....	24
FIGURA 4 – ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	68
FIGURA 5 – CRONOLOGIA DA DIVISÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DO PARANÁ .....	82
FIGURA 6 – ESVAZIAMENTO E CONCENTRAÇÃO DA POPULAÇÃO PARANAENSE – 1970 - 2000 .....	83
FIGURA 7 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DA REGIÃO SUL E SÃO PAULO – 2000.....	93
FIGURA 8 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ANDIRÁ, APUCARANA, IVAIPORÃ, RESERVA E SANTO ANTÔNIO DA PLATINA .....	114
FIGURA 9 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE MARINGÁ, FOZ DO IGUAÇU, SARANDI, CIANORTE, IRATI, QUEDAS DO IGUAÇU, ASSIS CHATEAUBRIAND, GUAÍRA, INBITUVA, BANDEIRANTES, GOIOERÊ, QUATRO BARRAS, LOANDA E TIBAGI.....	117
FIGURA 10 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ARAPONGAS, ASTORGA, CAMPO MOURÃO E ROLÂNDIA. ....	122
FIGURA 11 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE PONTA GROSSA, PIRAQUARA, PALMAS, GUARATUBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ.....	125
FIGURA 12 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE SÃO MATEUS DO SUL, SANTO ANTÔNIO DO SUDOESTE, IBIPORÃ, MANDAGUARI, MARIALVA, CAMPO MAGRO, JACAREZINHO, UBIRATÃ, UMUARAMA, JAGUARIAÍVA E PITANGA .....	128
FIGURA 13 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE COLORADO, PINHÃO, CORONEL VIVIDA, RIO NEGRO, RIO	

BRANCO DO SUL, LARANJEIRAS DO SUL, CAMPINA GRANDE DO SUL, ITAPERUÇU .....	130
FIGURA 14 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE CORNÉLIO PROCÓPIO E FAZENDA RIO GRANDE.....	134
FIGURA 15 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE MARECHAL CANDIDO RONDON E IBAITI .....	137
FIGURA 16 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE DOIS VIZINHOS, ALTÔNIA, CASCAVEL E MEDIANEIRA.....	140
FIGURA 17 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE MARINGA, CIANORTE, ASSIS CHATEAUBRIAND, TIBAGI, BANDEIRANTES, IRATI, LOANDA.....	142
FIGURA 18 – EQUIPE DE TÉCNICA DO PLANO DIREITO DE CIANORTE.....	145
FIGURA 19 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, PIRAQUARA, CAMPO MAGRO, SANTO ANTÔNIO DO SUDOESTE, PALMAS E GUARATUBA.....	147
FIGURA 20 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ARAPONGAS, ASTORGA, CAMPO MOURÃO E ROLÂNDIA .....	147

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR DÉCADA.....	81
GRÁFICO 2– ANO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARANAENSES VIGENTES ATÉ DEZEMBRO DE 2019 .....	96
GRÁFICO 3– FONTE DE RECURSOS PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES ANÁLISADOS .....	97

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1– NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	93
QUADRO 2– FONTE DE RECURSOS PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES POR MUNICÍPIO – 2003 – 2014 .....	97
QUADRO 3– PRESENÇA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS ANÁLISADOS .....	103
QUADRO 4 – MUNICÍPIOS E UNIDADES DE REGISTRO .....	107
QUADRO 5 – RESUMO DAS OCORRÊNCIAS DA UNIDADE DE REGISTRO ATENDER NO PLANOS DIRETORES ANÁLISADOS:.....	109
QUADRO 6– INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE ANDIRÁ, APUCARANA, RESERVA E SANTO ANTÔNIO DA PLATINA:.....	115
QUADRO 7– INFORMAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS DE MARINGÁ, FOZ DO IGUAÇU, SARANDI, CIANORTE, IRATI, QUEDAS DO IGUAÇU, ASSIS CHATEAUBRIAND, GUAÍRA, INBITUVA, BANDEIRANTES, GOIOERÊ, QUATRO BARRAS, LOANDA E TIBAGI .....	119
QUADRO 8– INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE PONTA GROSSA, ALMIRANTE TAMANDARÉ, PIRAQUARA, PRUDENTÓPOLIS, PALMAS, GUARATUBA .....	126
QUADRO 9– INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE DOIS VIZINHOS, ALTÔNIA E CASCAVEL .....	138

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1– DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS OBRIGADOS A ELABORAREM SEUS PLANOS DIRETORES ATÉ OUTUBRO DE 2006 POR ESTADO E REGIÃO .....	70
TABELA 2– DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL POR DÉCADAS NO ESTADO DO PARANÁ.....	79
TABELA 3– SITUAÇÃO DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NO PARANÁ .....	95

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

<b>AC</b>	- Análise de Conteúdo
<b>ANSUR</b>	- Associação Nacional do Solo Urbano
<b>ANC</b>	- Assembleia Nacional Constituinte
<b>BID</b>	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNH</b>	- Banco Nacional de Habitação
<b>CBTU</b>	- Companhia Brasileira de Transportes Urbanos
<b>CEB</b>	- Comunidades Eclesiais de Base
<b>CFH</b>	- Conselho Federal de Habitação
<b>CNBB</b>	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
<b>CNDU</b>	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
<b>CNH</b>	- Conselho Nacional de Habitação
<b>CNPU</b>	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
<b>CODEM</b>	- Comissão de Desenvolvimento Municipal
<b>CODEPAR</b>	- Companhia de Desenvolvimento do Paraná
<b>CONCIDADES</b>	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
<b>CONFEA</b>	- Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura
<b>CPT</b>	- Comissão Pastoral da Terra
<b>DATM</b>	- Departamento de Assistência Técnica aos Municípios
<b>DENATRAN</b>	- Departamento Nacional de Trânsito
<b>EBTU</b>	- Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos
<b>EC</b>	- Estatuto da Cidade
<b>FAMEPAR</b>	- Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná
<b>FASE</b>	- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
<b>FCP</b>	- Fundação Casa Popular
<b>FDU</b>	- Fundo de Desenvolvimento Urbano
<b>FNA</b>	- Federação Nacional dos Arquitetos
<b>FNDU</b>	- Fundo Nacional de Desenvolvimento
<b>FNE</b>	- Federação Nacional dos Engenheiros
<b>FNH</b>	- Fundo Nacional de Habitação
<b>FNRU</b>	- Fórum Nacional da Reforma Urbana
<b>IAB</b>	- Instituto dos Arquitetos do Brasil
<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística



<b>IDH-M</b>	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IPARDES</b>	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>IPASE</b>	- Instituto de Previdência e Aposentadoria do Estado
<b>IPTU</b>	- Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>IPPUC</b>	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
<b>MCidades</b>	- Ministério das Cidades
<b>MNRU</b>	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana
<b>MP</b>	- Medida Provisória
<b>PAFI</b>	- Plano de Ação Financeira e Institucional
<b>PLADEP</b>	- Coordenadoria do Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná
<b>PTB</b>	- Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PNH</b>	- Plano Nacional de Habitação
<b>PL</b>	- Projeto de Lei
<b>PD</b>	- Plano Diretor
<b>PDM</b>	- Plano Diretor Municipal
<b>PDP</b>	- Plano Diretor Participativo
<b>PDT</b>	- Partido Democrático Trabalhista
<b>PDU</b>	- Política de Desenvolvimento Urbano e Regional
<b>PEDU</b>	- Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano
<b>PMDB</b>	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PND</b>	- Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>PNDU</b>	- Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
<b>PNT</b>	- Plano Nacional Territorial
<b>PP</b>	- Partido Progressista
<b>PPU</b>	- Programa Paraná Urbano
<b>PRAM</b>	- Programa de Ação Municipal
<b>PT</b>	- Partido dos Trabalhadores
<b>PTB</b>	- Partido Trabalhista Brasileiro
<b>SEDU</b>	- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano
<b>SERPHAU</b>	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
<b>SeMOB</b>	- Secretária Nacional de Mobilidade Urbana
<b>SEPL</b>	- Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
<b>SFH</b>	- Sistema Financeiro de Habitação
<b>SHRU</b>	- Seminário de Habitação e Reforma Urbana

**SNH** - Secretária Nacional de Habitação  
**SNPU** - Secretária Nacional de Programas Urbanos  
**SNSA** - Secretária Nacional de Saneamento  
**SUDESUL** - Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul  
**TR** - Termo de Referência  
**TRENSURB** - Empresa de Trens Urbano de Porto Alegre S.A.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>21</b>
1.1 QUESTÃO DE PESQUISA E HIPÓTESE .....	34
1.2 OBJETIVOS .....	35
1.2.1 Objetivo geral .....	35
1.2.2 Objetivos específicos .....	35
1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	35
<b>2 A FUNCIONALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE COMO ELEMENTO DA POLÍTICA URBANA</b> .....	<b>37</b>
2.1 O SEMINÁRIO DA HABITAÇÃO E REFORMA URBANA .....	37
2.2 O GOVERNO MILITAR E O CONTROLE DO USO DO SOLO .....	43
2.3 O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA .....	54
2.4 ESTATUTO DA CIDADE E OS NOVOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANOS.....	61
2.5 O MINISTÉRIO DAS CIDADES E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS	
66	
<b>3 OS PLANOS DIRETORES NO ESTADO DO PARANÁ</b> .....	<b>78</b>
3.1 ENTRE Esvaziamentos e Concentrações: A Urbanização do Paraná entre 1940 e 2000. ....	79
3.2 O GOVERNO DO ESTADO E AS POLÍTICAS URBANAS.....	84
3.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL E A EFERVECÊNCIA DOS PLANOS DIRETORES .....	89
<b>4 A FUNÇÃO E O CONTEÚDO</b> .....	<b>101</b>
4.1 APLICAÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO NO OBJETO DE PESQUISA.....	102
4.2 QUANDO A PROPRIEDADE CUMPRE A SUA FUNÇÃO SOCIAL? .....	108
4.2.1 As leis para cumprir as leis: as várias etapas para o cumprimento da função social da propriedade urbana.....	112
4.2.2 A função pela capacidade de suporte .....	124
4.2.3 Outros aspectos .....	136
4.3 O NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	
142	
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>150</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>153</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2019, teve início no Senado a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 80, que sugere a alteração do conteúdo e dos critérios sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural, encontrados, respectivamente, nos artigos 182 e 186 da Constituição Federal de 1988. A proposta de autoria coletiva<sup>1</sup>, mas capitaneada por Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), busca com a alteração do conteúdo constitucional “evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público” e amenizar discricionariedades “na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças” (PEC Nº 80, 2019, p.3).

Em relação à função social da propriedade urbana, contida no Artigo 182 da CF, a proposta alvitra a alteração do texto constitucional e a inserção de novos parágrafos. A primeira alteração recai sobre o §2º, que submete e vincula o cumprimento da função social da propriedade às exigências contidas no Plano Diretor. Na PEC, a redação estipula que a propriedade cumprirá a sua função social quando não houver ofensa a terceiros e atender ao menos um dos critérios definidos pelo Plano Diretor Municipal, que serão: (i) parcelamento ou edificação adequados; ou (ii) aproveitamento compatível; ou (iii) preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico ou paisagístico. Para além, o documento também propõe a inserção de dois novos parágrafos: o §5º que delimita que o descumprimento da função social da propriedade, somente poderá ser declarado por ato do Poder Executivo, com autorização prévia do Poder Legislativo ou decisão judicial e o §6º em que é prevista a desapropriação pelo descumprimento da função social que apresentará como base o valor de mercado da propriedade.

No decorrer da tramitação, com o parecer favorável à proposta, emitido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (2019), diferentes entidades,

---

<sup>1</sup> Também assinam a PEC: Álvaro Dias (PODEMOS/PR), Antônio Anastasia (PSDB/MG), Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Carlos Viana (PSD/MG), Chico Rodrigues (DEM/PR), Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Elmano Férrer (PODEMOS/PI), Irajá (PSD/TO), José Maranhão (MDB/PB), Juíza Selma (PSL/MT), Lasier Martins (PODEMOS/RS), Luiz do Carmo (MDB/GO), Mailza Gomes (PP/AC), Marcos do Val (CIDADANIA/ES), Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Nelsinho Trad (PSD/MS), Omar Aziz (PSD/AM), Otto Alencar (PSD/BA), Roberto Rocha (PSDB/MA), Romário (PODEMOS/RJ), Simone Tebet (MDB/MS), Soraya Thronicke (PSL/MS), Styvenson Valentin (PODEMOS/RN), Tasso Jereissati (PSDB/CE) e Weverton (PDT/MA)

instituição e movimentos sociais se posicionaram de forma contrária à PEC, denunciando as inconstitucionalidades contidas na proposta.

Em Nota Técnica, o Ministério Público Federal através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (2019), declarou que a PEC subverte o sentido constitucional e ofende os princípios federativos e de separação entre os poderes. E recorda a necessidade de adequação entre as possíveis novas normas e o texto constitucional, argumentando que a Constituição possui um “forte acento social e a PEC 80 é a expressão genuína a um regime de propriedade superado pelo direito brasileiro pelo menos desde 1964” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019, p.13)

Ainda sobre a propriedade, o documento destaca que a concepção descrita na PEC impossibilita o exercício de direitos fundamentais como “a dignidade, a moradia, a saúde e a intimidade de pessoas que ainda não têm terra para trabalhar e viver, e tampouco teto para morar” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019, p.14). O texto prossegue afirmando que a proposta, ao definir os critérios que determinam a função social da propriedade, fere a forma federativa do Estado e viola o Artigo 30 da CF de 88, que destina ao município a competência de legislar sobre o seu território e estabelecer limites e parâmetros para o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo. E assim, ao delimitar o cumprimento da categoria no texto constitucional, a gestão seria tolhida das possibilidades de ordenar o gozo das propriedades privadas com os interesses públicos e coletivos.

A Nota Técnica Conjunta (2019) emitida pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), além de também destacar a inconstitucionalidade do documento, argumenta que a PEC representa um retrocesso na Política Urbana Brasileira, ao passo que modifica o sentido do conteúdo e rompe com o princípio de separação dos poderes, das competências federativas e os direitos individuais. A Nota ainda esclarece que a PEC viola os seguintes aspectos:

1. Desconsideração do Plano Diretor como instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano;
2. Supressão da autoexecutoriedade dos atos de poder de polícia administrativa municipal no que diz respeito ao cumprimento da Função Social da Propriedade e violação do princípio de separação dos poderes;
3. Previsão de pagamento de indenização com valores de mercado para propriedades que não atendam a sua função social, premiando um comportamento inconstitucional;

4. Motivações incompatíveis com o princípio constitucional da função social da propriedade e outros direitos e garantias individuais (OAB, IAB, IBDU, 2019)

Acompanhando a Nota Técnica emitida pelo Ministério Público Federal, o documento destaca a importância da autonomia no estabelecimento do “regramento jurídico do uso e ocupação do solo no território municipal” (OAB, IAB, IBDU, 2019). E sobre a função social, declara que a categoria garante a destinação social da propriedade urbana e, por isso, deve subordinar os interesses coletivos individuais do proprietário a demandas e interesses coletivos encontrados no Plano Diretor Municipal (OAB, IAB, IBDU, 2019)

Além das notas técnicas, outros Movimentos Sociais se posicionaram de forma contrária à proposta e alertaram sobre os efeitos negativos da possível aprovação da PEC na reprodução de injustiças no espaço urbano. O texto do BrCidades<sup>2</sup>, escrito por Luckwu e Rossi (2019), descreve a função social como um princípio essencial que concretiza a superação da noção individual da propriedade, por uma concepção coletiva, que condiciona a garantia do direito de propriedade ao dever social.

FIGURA 1 – CIDADES EM RISCO. POR QUE DEFENDER A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE?

BRCIDADES

## Cidades em risco. Por que defender a função social da propriedade?

Em João Pessoa, a postura sobre a comunidade do Porto do Capim, sem diálogo, só confirma o cenário que se descortina

por CARTACAPITAL 20 DE JULHO DE 2019 - 00:30

**FONTE:** Luckwu, Rossi, 2019

Os autores declaram que a alteração da base conceitual e jurídica da reforma urbana representa um retrocesso sobre as disposições dos deveres sociais de quem goza do direito de propriedade.

<sup>2</sup> O BrCidades é uma ampla rede de ação coletiva para a construção de uma nova agenda urbana “por cidades mais justas, mais solidárias, economicamente dinâmicas e ambientalmente sustentáveis” (BrCidades, 2020)

Em outro texto, os mesmos autores declaram que a desoneração do Poder Público sobre a regulamentação e ordenamento do solo urbano, pode facilitar a especulação imobiliária ampliando e reforçando profundos problemas urbanos que reproduzem as desigualdades sociais. Expõe ainda, que o Brasil – mesmo com lentidão e determinados obstáculos – é reconhecido pelos esforços empreendidos na diminuição da desigualdade territorial e a “PEC 80 é um perigoso gatilho para tornar nossas cidades mais injustas, desiguais e desumanas” (LUCKWU, ROSSI, 2019b).

FIGURA 2 – PROJETO DE FLÁVIO BOLSONARO COLOCA AS CIDADES DO BRASIL EM RISCO

BRCIDADES

## Projeto de Flávio Bolsonaro coloca as cidades do Brasil em risco

Proposta visa colocar o direito de propriedade acima do princípio da função social, alterando a base das reformas agrária e urbana

---

por CARTACAPITAL 24 DE SETEMBRO DE 2019 - 00:30

**FONTE:** Luckwu, Rossi, 2019b

Os autores também ressaltam que a prática da não utilização de terrenos urbanos a espera de valorização imobiliária ainda é comum entre os proprietários de grandes glebas urbanas e que a aplicação dos dispositivos jurídicos contidos no Estatuto da Cidade, possibilita que as gestões municipais se organizem de maneira estratégica para a promoção de programas de regularização fundiária e de habitação de interesse social.

Para Alfonsin (2019), a proposta é parte de um conjunto de retrocessos e ameaças aos avanços obtidos durante a retomada democrática e representa um ataque ao capítulo da Política Urbana, que desconfigura o seu princípio basilar, que é a função social da propriedade. A autora prossegue argumentando que a PEC, desconsidera a profundidade jurídica do conteúdo constitucional e o fato deste capítulo ter sido resultado da Emenda Popular da Reforma Urbana.

FIGURA 3 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE É O NOVO ALVO DO ATIVISMO DO ATRASO

# Função social da propriedade é o novo alvo do ativismo do atraso



*A PEC de Flávio Bolsonaro quer alterar o art. 182 da Constituição, desfigurando o capítulo da Política Urbana ao atingir a função social da propriedade*

Questões Urbanas – uma coluna do [IBDU](#) e do [BrCidades](#)

**Por Betânia Alfonsin**

**FONTE:** Alfonsin, 2019

Dentre os retrocessos, para além dos já indicados anteriormente, a autora ressalta que o pagamento em valor de mercado para propriedades que descumprem a função social, contraria o Art. 5º da Constituição que trata sobre os Direitos Fundamentais e determina que somente em casos que a propriedade cumpra a sua função social, pode haver a indenização prévia, justa e em dinheiro. Para além, Alfonsin (2019) também destaca que ao permitir que o proprietário escolha qual regra será obedecida para o cumprimento da função social (obedecer às regras do plano diretor, OU respeitar o meio ambiente, OU preservar o patrimônio histórico), o documento age como se o princípio da legalidade fosse eletivo. E afirma que o Plano Diretor brasileiro, é uma lei rígida que define “a forma como as propriedades urbanas atendem a sua função social e estabelece um regime urbanístico vinculante tanto para particulares quanto para o poder público” (ALFONSIN, 2019).

Diante das controvérsias ainda presentes acerca dos sentidos proprietários e das funções sociais respectivas aos demais direitos e interesses que superam a leitura meramente individual de um direito específico, a proposição que nega ou minimiza as repercussões, efeitos e prejuízos sobre a coletividade e sobre terceiros do exercício do direito proprietário sem regulação, mantém o questionamento sobre a substância, o conteúdo da função social da propriedade urbana nos planos diretores municipais.

A Constituição Federal de 1988 incorporou a função social da propriedade urbana como uma categoria jurídica cuja definição e a delimitação é submetida ao plano diretor municipal. Para Santos Júnior, Silva e Sant’Ana (2011) a categoria é o



princípio fundamental para que seja alcançada a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização. O conteúdo constitucional também transferiu aos municípios a autonomia da ação sobre o território urbano e fixou o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e gestão urbana, com elaboração obrigatória para municípios com mais de vinte mil habitantes, dentre outras exigências. Porém, apesar do importante marco jurídico para política urbana, o texto condicionou a regulamentação dos instrumentos jurídicos constitucionais à aprovação de lei posterior.

Após 13 anos, foi aprovada a Lei nº 10.257 de julho de 2001, nomeada de Estatuto da Cidade, que para além da regulamentação dos instrumentos contidos na CF, também reafirmou o protagonismo do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Para Santos Júnior, Silva e Sant'Ana (2011, p.14), o plano diretor é a peça-chave para o enfrentamento dos problemas urbanos e contribui principalmente para a “minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, quando elaborado e implementado de forma eficaz”. A eficácia afirmada pelos autores pode ser problematizada, pois ainda que o plano diretor seja uma ferramenta importante para a gestão territorial da municipalidade, ele não está descolado da realidade em que é produzido e, portanto, da mentalidade proprietária ou urbanística ao qual ele está entrelaçado. Neste sentido, a norma revela os seus limites, que podem ser observados em ao menos três espaços de disputa: (i) o da produção dos conteúdos normativos, que define os comportamentos tidos como desejáveis; (ii) a aplicação da norma como efetiva realização dos objetivos ali definidos e (iii) a aplicação das sanções nos casos de inobservância ou contrariedade aos deveres estabelecidos.

Para Fernandes (2013), a aprovação do Estatuto da Cidade, foi um capítulo importante na luta nacional pela promoção da reforma urbana e instituiu um novo marco de governança da terra urbana. Entre os avanços, o autor assinala que a lei reconheceu os direitos coletivos da população residente em áreas informais, criou um conjunto de instrumentos jurídicos e urbanísticos capazes de viabilizar a efetiva ação dos gestores municipais sobre o território urbano, propôs um sistema de governança urbana descentralizado e democrático e, por fim,

“firmemente substituiu a noção – dominante na ordem jurídica – de propriedade privada individual sem maiores qualificações pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”, de forma a dar suporte às políticas públicas de inclusão socioespacial e às estratégias de democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades” (FERNANDES, 2013, p.215)

Contudo, apesar das expectativas de efetivação de princípios e diretrizes que promovessem a justiça social urbana através da garantia do direito à moradia e a promoção do acesso à terra urbanizada, as avaliações dos Planos Diretores elaborados após a aprovação do Estatuto da Cidade, não foram animadoras. Em 2011, a pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos<sup>3</sup>, avaliou a efetividade do acesso à terra urbanizada nos municípios brasileiros e concluiu que pouco ou em nada se avançou. A constatação teve como base a avaliação dos relatórios municipais, estaduais e de estudos de casos, produzidos pela pesquisa nacional<sup>4</sup>. Oliveira e Biasotto (2011) salientam que muito embora os planos tenham absorvido diretrizes e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e isso certamente constitui um fato relevante, dificilmente as orientações refletiram nos parâmetros urbanísticos ou na regulamentação dos instrumentos de política fundiária. Sobre a função social da propriedade urbana, os autores descrevem que os relatórios estaduais demonstraram que frequentemente a categoria é banalizada ou esvaziada de sentido.

---

<sup>3</sup> A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores, foi uma das ações realizadas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), com o intuito de apoiar e fortalecer a elaboração e a implementação dos princípios e instrumentos contidos do Estatuto da Cidade, nos municípios. O projeto realizou uma ampla avaliação qualitativa dos Planos Diretores brasileiros e foi implementado em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUC)

<sup>4</sup> A pesquisa produziu 526 relatórios municipais dos Planos Diretores, 27 relatórios estaduais e 26 relatórios de estudos de caso. Os planos diretores municipais analisados foram selecionados pelas coordenações estaduais, através de três critérios: (i) ter sido aprovado após o Estatuto da Cidade; (ii) distribuição populacional dos municípios; (iii) os municípios deveriam ter sido escolhidos nas oficinas estaduais, com a participação de pesquisadores, representantes das organizações sociais e das prefeituras municipais. (SANTOS JUNIOR, SILVA E SANT'ANA, 2011).

O cumprimento da função social da propriedade pode aparecer associado à ocupação dos vazios urbanos, ao combate à especulação imobiliária por meio dos instrumentos do Estatuto, à promoção do acesso à moradia e à cidade, ao atendimento em geral das exigências da coletividade, à utilização racional da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos, à preservação da qualidade de vida e do meio ambiente, à segurança, à saúde, ao combate à apropriação privada dos lucros fundiários gerados coletivamente, entre outras especificações. Podem ser registradas, ainda, referências à submissão da função social da propriedade ao ordenamento territorial definido no Plano diretor, tal como orienta a Constituição Federal, assim como orientações indiretas relacionadas à priorização de usos específicos para determinadas áreas da cidade. (OLIVEIRA, BIASSOTO, 2011, p. 60)

A pesquisa realizada pelos autores também aponta para a presença de referências que determinam o cumprimento da função social da propriedade em grande parte dos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade, porém, os relatórios também dão destaque para a falta de compatibilidade entre as diretrizes iniciais da norma e o seu conteúdo.

Neste ponto, se faz necessário o esclarecimento de que a função social da propriedade possui um conceito em aberto (FARIA, 2012) ou neutro<sup>5</sup> (CRAWFORD, 2017), exigindo que seja realizado um esforço para que seu conteúdo seja preenchido com algum significado. Desta forma, o preenchimento da categoria é constantemente disputado tanto por sujeitos ligados à defesa da propriedade que a tratam como um direito “sagrado” e inviolável, como visto no conteúdo da PEC, quanto por sujeitos ligados à bandeira da reforma urbana, que buscam carregar a noção de função social com elementos ligados à limitação do direito de propriedade, a distribuição dos ônus e bônus da urbanização e a diminuição das desigualdades urbanas, como também observado acima.

Ainda no campo das lutas, a pesquisa realizada por Souza e Faria (2020) sobre os sentidos da função social da propriedade na luta por habitação em Curitiba, constatou que para os movimentos sociais analisados, a utilização do imóvel ou da terra, constituía um dos elementos centrais na determinação ou não do cumprimento da categoria. Para além, os movimentos consideram que o cumprimento da função social só é plenamente estabelecido a partir da destinação do imóvel ou da terra para a habitação, particularmente, a de interesse social. A categoria também é observada como um recurso discursivo utilizado pelos movimentos, acionada tanto para que suas

---

<sup>5</sup> “Isso quer dizer que o conceito, sem elaboração normativa, é neutro em relação à natureza dos fins e do uso específico” (CRAWFORD, 2017, p. 14)

demandas sejam atendidas pelo Estado como para legitimar as mobilizações e suas respectivas ações políticas.

Por outro lado, Crawford (2017) destaca a importância de se compreender as oportunidades e os limites da função social da propriedade, comparando a categoria a uma argila intelectual que pode ser moldada de forma a justificar interesses diversos. Para exemplificar, o autor utilizou como estudo de caso, as preparações para as Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro, especialmente a ação envolvendo a comunidade da Vila Autódromo. A título de contextualização, a área da comunidade é uma propriedade pública pertencente ao governo do Estado do Rio de Janeiro e está localizada em uma região, atualmente, marcada pela forte expansão e intensa valorização de imóveis voltados para as classes médias e altas da cidade. (VAINER et al., 2016). Voltando a Crawford (2017), o autor argumenta que, considerando as ações de remoção das famílias residentes na comunidade para a construção do Parque Olímpico, a função social da propriedade não atingiu ou favoreceu o discurso de defesa da moradia. A Vila Autódromo teve início durante a década de 1960, com a formação e estabelecimento de uma colônia de pescadores nas margens da Lagoa de Jacarepaguá (MUSEU DAS REMOÇÕES, 2021) e apesar dos mais de 50 anos de existência, durante as ações de remoção das famílias residentes na comunidade, a justificativa utilizada pelo Poder Executivo municipal se apoiava nos benefícios econômicos do megaevento para a cidade do Rio de Janeiro (ROLNIK, 2015; CRAWFORD, 2017). Neste sentido, assevera o autor, que o poder público poderia justificar as controversas ações de demolição e remoção, feitas na comunidade como “expressão da ideia da função social da propriedade, porque os empreendimentos servem ao objetivo da utilização do solo”. (CRAWFORD, 2017, p. 14). Ou seja, se atendidos os parâmetros urbanísticos ou se a construção do Parque Olímpico for encarada como algo que enriquece a cidade, as ações podem ser compreendidas como expressões da função social.

Por isso, se torna relevante a compreensão dos conteúdos da função social da propriedade urbana, contida nos Planos Diretores, pois mesmo que genéricos, subjetivos ou abstratos, esses conteúdos podem ter “alguma influência normativa dentro e fora da administração pública” (OLIVEIRA, 2013). E para além, como concluem Luckwu e Rossi (2019), muito pouco ou quase nada se sabe sobre a estrutura Política Urbana no país, pois com a descentralização federativa do Estado e

o fortalecimento da autonomia dos poderes locais, os limites ao direito da propriedade urbana por exemplo, foram transferidos aos municípios.

O presente trabalho faz parte de um amplo estudo sobre os planos diretores paranaenses, desenvolvido através da Pesquisa<sup>6</sup> de “Avaliação da implementação de planos diretores e instrumentos de política urbana do Paraná”. Realizada entre dezembro de 2014 e novembro de 2017, a pesquisa contou com financiamento da Chamada MCTI/CNPQ/MEC/CAPES nº 22/2014 e possuía como objetivo geral a compreensão e avaliação dos processos e consequências da implementação dos planos diretores paranaenses formulados após a promulgação do Estatuto da Cidade. Para isso, foram analisadas as relações entre os discursos observados no planejamento urbano e as práticas realizadas pela política urbana, levando em consideração os diagnósticos municipais, os partidos ideológicos e urbanísticos incorporados na definição das estratégias de ação e as predileções políticas e administrativas na adoção de instrumentos da política urbana.

Metodologicamente a pesquisa foi desenvolvida em duas fases, compreendidas na: (i) caracterização geral dos planos diretores municipais no Estado do Paraná e a elaboração de uma tipologia de análise; (ii) análise da implementação dos Planos Diretores e outros instrumentos da política urbana, através da aplicação de entrevistas e questionários com os gestores municipais. Na primeira fase, para a realização da caracterização dos planos diretores paranaenses, foi utilizado como ponto de partida a base de dados do Paranacidade<sup>7</sup>, com o intuito de elaborar uma tipologia que contribuísse para a compreensão dos elementos orientadores principais dos referidos planos. Posteriormente foram utilizados dados secundários sobre a caracterização socioeconômica e espacial dos municípios a partir dos censos do IBGE, dados secundários sobre os instrumentos de política urbana e os planos diretores disponibilizados pelo Paranacidade, e dados primários, como as legislações aprovadas e documentos complementares da política urbana municipal. Sobre as análises, foram realizadas breves caracterizações dos municípios e dos seguintes elementos contidos nos planos diretores: princípios, função social da propriedade

---

<sup>6</sup> APUFPR. **Avaliação da implementação de planos diretores e instrumentos de política urbana no Paraná**. Curitiba: Associação dos Projetos da Universidade Federal do Paraná, 2018. Son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TyrNik6XYqs>. Acesso em: 01 set. 2021.

<sup>7</sup> Cabe destacar que o Paranacidade, órgão ligado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná, foi parceiro institucional do projeto.

urbana, meio ambiente, patrimônio histórico-cultural, desenvolvimento econômico, habitação, estruturação urbana, políticas sociais, gestão pública e gestão democrática.

Na segunda fase, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores ou técnicos de 66 municípios selecionados através de uma amostra por conveniência do universo de 93 municípios com mais de 20 mil habitantes do Estado. Concomitante a isso, foi enviado um questionário complementar online para os 399 municípios do Paraná, independente do porte. Nesta etapa, buscava-se compreender elementos ligados à implementação de planos diretores e setoriais, bem como a aplicação dos instrumentos urbanísticos, como a instituição de sistemas municipais de planejamento, aplicabilidade das diretrizes e as propostas e efeitos orçamentários dos planos urbanos.

No decorrer da pesquisa foram realizadas reuniões semanais, orientadas pelos docentes José Ricardo Vargas de Faria (UFPR), Simone Aparecida Polli (UTFPR), Daniele Pontes (UFPR) e Mariana Galacin Bonadio (UFPR), com o objetivo de coordenar os trabalhos de análise dos planos diretores selecionados. As consolidações das leituras foram efetuadas através de seminários periódicos internos mensais, que produziram relatórios parciais da pesquisa. Outros dois seminários, um com a equipe do Paranacidade e outro com o Dr. Fabrício Leal de Oliveira<sup>8</sup>, também foram realizados com o intuito de aprimorar as análises dos planos diretores e de desenvolver uma visão crítica dos resultados preliminares.

Os resultados da pesquisa foram consolidados em um Relatório Final apresentado como requisito para a prestação de contas do financiamento mencionado anteriormente. Para além, o desenvolvimento da pesquisa e os seus produtos

---

<sup>8</sup> Arquiteto Urbanista, doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Coordenador adjunto da pesquisa nacional de avaliação e capacitação sobre os Planos Diretores no Brasil, contratada pelo Ministério das Cidades e realizada entre os anos de 2007 e 2010. Após onze anos, essa avaliação ainda é a pesquisa mais ampla e abrangente realizada sobre os planos diretores no Brasil.

subsidiaram artigos e resumos apresentados em eventos científicos<sup>9</sup>, dissertações<sup>10</sup> e para o presente trabalho, com a análise direcionada à compreensão da função social da propriedade urbana, uma vez que o tema pode ser relevante na concepção de planejamento desenvolvida por cada município.

Diante deste universo, as categorizações iniciais efetuadas pela “Avaliação da implementação de planos diretores e instrumentos de política urbana do Paraná” demonstraram que a tríade formada pela função social da propriedade e da cidade, a gestão democrática e o desenvolvimento sustentável, eram recorrentemente acionadas nos princípios dos planos diretores. No que tange à função social da propriedade urbana, as diferentes disputas, os interesses e as distintas configurações territoriais e sociais existentes nos municípios, preencheram a categoria com elementos ligados à capacidade de suporte da região, a garantia dos interesses da coletividade e ao direito à cidade. Estas categorizações iniciais serviram de suporte para leitura qualificada dos planos diretores e auxiliaram a construção das unidades de registro, utilizadas para análise de conteúdo dos planos.

Para a identificação, descrição, interpretação e análise foram realizados alguns recortes, de modo, a produzir uma fotografia da situação conceito de função

---

<sup>9</sup> BESCIAK, N. C. A política urbana nos municípios brasileiros: uma análise a partir dos planos setoriais de habitação de interesse social, de saneamento básico e de mobilidade urbana. 2017. Anais do XXXI Congresso ALAS. Montevideo. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

PETTERS, C. M. (2016). Levantamento e Sistematização de Dados sobre os Planos Diretores e Instrumentos de Política Urbana. Anais do 24º Evento de Iniciação Científica da Universidade Federal do Paraná.

ALVES, L. R. (2016). Georreferenciamento de Dados sobre Planos Diretores e Instrumentos de Políticas Públicas. Anais do 24º Evento de Iniciação Científica da Universidade Federal do Paraná.

BITTENCOURT, T. A. (2017). Levantamento e Sistematização de Dados sobre os Planos Diretores e Instrumentos de Política Urbana. Anais do 25º Evento de Iniciação Científica da Universidade Federal do Paraná.

CALDEIRA, G. P. (2017). Georreferenciamento de Dados sobre Planos Diretores e Instrumentos de Políticas Públicas. Anais do 25º Evento de Iniciação Científica da Universidade Federal do Paraná.

<sup>10</sup> BESCIAK, Nadia Cibele. Plano ou planejamento? incidências das políticas urbanas no planejamento dos municípios paranaenses a partir do Estatuto da Cidade. 2018, 154f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

FRÓES, Ana Cláudia Stangarlin. Ideologia ambiental no planejamento e produção do urbano em Curitiba: estudo do caso do projeto Viva Barigui. 2018. 125 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

social em um determinado momento e espaço. Para isso, foi realizado o recorte espacial, delimitando a análise aos noventa e três municípios com mais de vinte mil habitantes, localizados no Estado do Paraná. O recorte delineado pela grandeza populacional se deve pela determinação existente no Art. 182 da Constituição Federal de 1988, que tornou obrigatória a aprovação do Plano Diretor em cidades que apresentam este perfil e pela consideração de que o recorte abarcaria localidades que apresentam dinâmicas urbanas consolidadas. O recorte territorial abrangendo o Paraná se deve ao perfil planejador observado no Estado que foi impulsionado – não só, mas – especialmente pela Lei de 15.229 de 2006, que estabeleceu o Plano Diretor como instrumento central para que as municipalidades firmassem acordos, empréstimos e financiamentos junto ao Governo do Estado. Para além da opção do recorte populacional, baseado na determinação existente no Art. 182 da Constituição Federal de 1988, que tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor nesses municípios, foi considerado também, que este recorte abarcaria localidades que apresentam dinâmicas urbanas consolidadas. A opção pelo Paraná decorre tanto da facilidade no acesso às informações, como pelo perfil planejador observado no Estado, impulsionado – não só, mas - especialmente pela Lei 15.229 de 2006, que atrelou a aprovação do Plano Diretor como item essencial para que as municipalidades firmassem acordos, empréstimos e financiamentos junto ao Governo Estadual. E por fim, enquanto marco temporal, foram considerados os Planos Diretores vigentes a partir dos recortes delineados acima, a opção permite observar se os Planos Diretores analisados respeitavam o §3º do Art. 39 do Estatuto da Cidade, que institui a necessidade de revisão da norma, pelo menos, a cada dez anos.

Para percorrer o caminho até chegar à análise, a pesquisa foi organizada em quatro períodos que correspondem à estruturação dos capítulos que seguem. Neste primeiro, encontra-se a contextualização do tema, a questão e a hipótese, os objetivos gerais e específicos e os aspectos metodológicos. O segundo capítulo permeia pelos caminhos históricos buscando desenhar a construção da função social da propriedade como uma categoria político-jurídica da política urbana brasileira. Desta forma, o capítulo tem como ponto de partida o documento elaborado a partir do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) em 1963, que ensaiou uma das primeiras propostas de ordenamento do solo urbano e promoção da reforma urbana e percorre até o período recente com a criação do Ministério das Cidades, que marcou uma tentativa do governo do estado de difundir e implementar o Estatuto da Cidade e o



Plano Diretor como elementos importantes para determinar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

O terceiro capítulo se concentra no Paraná, especialmente nas transformações urbanas ocorridas no estado no decorrer da segunda metade do século passado e nas políticas de desenvolvimento e planejamento urbano desenvolvidas pelo Governo do Estado. O intuito é compreender os processos que imprimiram no Estado um papel planejador, que instigaram a profusão de Planos Diretores municipais a partir de 2003 e observar se a garantia da função social da propriedade estava entre as preocupações que motivaram essas transformações.

No quarto capítulos são realizadas as categorizações e análises dos conteúdos da função social da propriedade urbana, produzidos pelos 93 Planos Diretores, delimitados a partir dos recortes descritos anteriormente. Para o desenvolvimento das atividades de análise foram utilizadas as técnicas de análise de discurso desenvolvida por Bardin (1977), com o intuito de compreender quais elementos estão associados à noção de função social da propriedade urbana.

## 1.1 QUESTÃO DE PESQUISA E HIPÓTESE

Partindo do problema descrito acima, a elaboração deste trabalho se balizou pela seguinte pergunta: “Quais são os conteúdos da função social da propriedade urbana produzidos pelos Planos Diretores, das cidades com mais de 20mil habitantes, no Paraná?”

Considerando as informações, documentos e os pressupostos que constituíram o “objeto precariamente percebido”<sup>11</sup>, na tentativa de responder à questão de pesquisa, elaborou-se a hipótese de que ainda que os movimentos ligados à reforma urbana afirmem a categoria como um de seus princípios basilares e a preencha com elementos ligados ao direito à moradia e o acesso à terra urbana, a função social da propriedade urbana produzida pelos Planos Diretores analisados se relacionam a outros elementos ligados à racionalização e a capacidade de suporte da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos(?). Desta forma, os conteúdos da função social produzidos pelos Planos Diretores analisados por este trabalho, se alinham ao

---

<sup>11</sup> Faria (2015, p. 29), descreve que o objeto é precariamente percebido “a partir da iniciativa do sujeito, com as condições determinantes do pensamento, que são histórica e socialmente produzidas.”

conteúdo do Projeto de Lei nº 775 de 1983, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que buscava combater a apropriação privada da valorização imobiliária urbana e retenção especulativa da terra.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar os conteúdos da função social da propriedade urbana contidos nos Planos Diretores dos 93 municípios com mais de 20 mil habitantes do estado do Paraná.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- i) Compreender a construção da função social da propriedade como um instrumento político – jurídico da política urbana brasileira;
- ii) Analisar o processo de elaboração da política de desenvolvimento e planejamento urbano do Estado do Paraná;
- iii) Analisar os planos diretores vigentes até 2019, dos 93 municípios paranaenses com mais de vinte mil habitantes;
- iv) Identificar, categorizar e analisar os conteúdos da função social da propriedade urbana, contido nos planos diretores municipais selecionados.

## 1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Buscando confirmar ou refutar a hipótese, a metodologia adotada para a elaboração deste trabalho é essencialmente qualitativa, em uma estrutura que possibilita a compreensão referente à importância da função social da propriedade para o planejamento urbano e os conteúdos produzidos pelos Planos Diretores aqui analisados. Para Godoy (1995), a abordagem qualitativa busca compreender o objeto a partir do contexto que o produz.

Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa se baseia especialmente na análise de materiais bibliográficos e documentais. A pesquisa bibliográfica se apoia na contribuição de diferentes autores sobre o tema, de forma que permita conhecer melhor o objeto estudado. De acordo com Souza, Oliveira e Alvez (2021), a pesquisa bibliográfica busca a verificação e avaliação dos documentos já publicados sobre o tema, com o objetivo de atualizar, desenvolver e contribuir para o desenvolvimento do objeto. Para esta pesquisa, possibilitou a compreensão da construção da função social da propriedade, não só como uma categoria da política urbana, mas também como uma categoria importante para a agenda da reforma urbana, o que significa dizer, para um campo de disputa nos sentidos proprietários.

Além disso, a pesquisa bibliográfica também possibilitou a compreensão do desenvolvimento urbano e regional implementadas pelo Estado do Paraná e a incorporação do plano diretor como instrumento não só da política urbana, mas também da política de desenvolvimento regional e para a canalização de recursos do estado. Neste sentido, foi importante a leitura de autores que descrevem criticamente os processos descritos anteriormente, como Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Grazia di Grazia, José Ricardo Vargas de Faria, Adauto Lúcio Cardoso, Edésio Fernandes, Rosa Moura, Marisa Magalhães e Ira S. Lowry, dentre outros.

A pesquisa documental se debruça tanto sobre materiais que não foram analisados como sobre os que ainda possuem espaço para revisão ou análise, com o acréscimo de novas interpretações (GIL, 1999). Para a realização deste trabalho foram utilizados dados secundários sobre os instrumentos de política urbana e os Planos Diretores obtidos com o Paranaidade e dados primários, como as legislações aprovadas e documentos complementares com conteúdos atinentes às questões urbanas ou urbanísticas.

Para o procedimento de investigação dos planos diretores foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, desenvolvida por Bardin (1977). A análise de conteúdo trata de um conjunto de técnicas e procedimentos sistemáticos e objetivos, utilizados para a análise das comunicações. Segundo a autora, qualquer relação que possua uma troca de significações entre um emissor e um receptor controlado ou não, dito ou escrito, pode ser submetido à análise de conteúdo. O item 4.1 deste trabalho contém um detalhamento deste procedimento e do caminho percorrido.

## **2 A FUNCIONALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE COMO ELEMENTO DA POLÍTICA URBANA**

Concomitante ao intenso processo de urbanização observado no Brasil no decorrer do século passado, ocorreram formações de grandes faixas de vazios urbanos, à espera da valorização imobiliária. Diante do processo e do acirramento das desigualdades sociais e econômicas, a função social da propriedade surgiu como uma categoria importante para o combate à especulação imobiliária e a distribuição dos ônus e bônus da urbanização. Este capítulo, portanto, se propõe a recuperar a história da função social da propriedade junto às diferentes fases da política urbana brasileira.

É importante destacar que não se trata da reconstrução histórica da formação e consolidação das cidades brasileiras e nem da transformação da questão urbana como um problema de Estado, apesar destes processos perpassarem pelo texto ao longo do capítulo, mas sim, identificar e compreender questões importantes que situam cronologicamente a discussão que vai dar espaço ao debate e normatização da função social.

### **2.1 O SEMINÁRIO DA HABITAÇÃO E REFORMA URBANA**

A funcionalização da propriedade com vistas à reforma urbana foi proposta pela primeira vez no documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), em 1963. Muito embora Bonduki (2017) aponte que a Lei do Inquilinato instituída em 1942, durante o governo de Getúlio Vargas, incorporava implicitamente a função social ao restringir o direito da propriedade, o SHRU propunha um conjunto de instrumentos que incidiam sobre a especulação de terras ociosas.

A realização do SHRU ocorreu sob a expectativa de transformações na sociedade brasileira, com as possíveis Reformas de Base, gestadas durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e incorporadas durante o governo de João Goulart (1961 – 1964). As reformas integravam a agenda política do período e estavam alicerçadas em um grupo de iniciativas, dentre elas: (a) a reestruturação administrativa, fiscal, bancária, agrária, universitária e urbana; (b) a extensão do direito ao voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas e (c) a intervenção mais ampla do Estado sobre as questões econômicas (KOURY, 2013; FERREIRA, 2004).

Em dezembro de 1962, elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado, foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que nortearia a ação do governo durante o período de 1963 – 1965. O plano possuía oito objetivos: 1) recuperação do crescimento econômico; 2) diminuição gradual da inflação; 3) condução de uma política distributiva; 4) intensificação do investimento estatal sobre as áreas da educação, pesquisa, tecnologia e saúde pública; 5) redução das desigualdades regionais; 6) proposição da reforma agrária; 7) refinanciamento da dívida externa e 8) assegurar ao governo o comando dentro da sua esfera de ação (KOURY, 2013; MIRANDA, s/d).

Ao não citar a questão da habitação, o plano foi criticado pelo editorial da revista *Arquitetura*, publicação oficial do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB. Intitulado de *O Plano Trienal e a Habitação*, o artigo reconhecia a importância do desenvolvimento social e da urgência por um planejamento econômico nacional, mas apontava para a baixa atenção que a questão habitacional recebia no documento. De acordo com Koury (2013), havia em todo o documento somente uma referência ao tema, inserida no capítulo que versava sobre os investimentos para o aperfeiçoamento do fator humano, na seção dedicada a saúde. Ainda segundo a autora, neste capítulo, a habitação estava atrelada a alimentação e ao saneamento básico, como elementos fundamentais para a eliminação de doenças coletivas.

Este era o pano de fundo para a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - SHRU, ocorrido em julho de 1963, que possuía como objetivo a articulação para a inserção da habitação e da questão urbana como temas do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (KOURY, 2013). O SHRU foi realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, com o apoio do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado – IPASE. E apesar do SHRU não ter sido realizado diretamente pelo governo federal, a abertura do evento contou com o discurso de Clidenor de Freitas, diretor do IPASE. Segundo Bonduki (2017), a participação do IPASE, uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho, simbolizava a possibilidade de inserção da questão urbana e habitacional na agenda das reformas de base.

O seminário ocorreu em duas etapas, primeiro entre os dias 24 e 26 de junho de 1963, no Hotel Quitandinha localizado na cidade de Petrópolis (RJ) e depois entre os dias 29, 30 e 31 de julho do mesmo ano, na sede do IAB em São Paulo. Aliás, o SHRU também passa a ser reconhecido como Encontro ou Seminário de Quitandinha,

em decorrência da escolha do primeiro lugar do evento. Koury (2013) destaca, que tanto a realização do seminário, como os temas discutidos e os documentos elaborados, demonstravam a ampla capacidade de mobilização dos técnicos das instituições responsáveis pela questão habitacional, como os Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação Casa Popular. Para além, o evento também reuniu profissionais e técnicos das mais diversas áreas (advogados, assistentes sociais, engenheiros, pesquisadores, sociólogos, líderes sociais e políticos), com o intuito de compreender os problemas urbanos e habitacionais brasileiros e elaborar mecanismos de controle do setor imobiliário, bem como, construir instrumentos de regulação e mediação de conflitos urbanos (SILVA e SILVA, 2016; AZEVEDO, FREITAS, 2014).

A urgência e importância do seminário e dos temas tratados, advinham da explosão urbana que o país experimentava com a implementação de um projeto político econômico desenvolvimentista, alicerçado na substituição de importações e na estruturação da base industrial urbana (BONDUKI, 2017), que alterou e impulsionou o crescimento populacional nas cidades. Prova disso, como demonstra Bonduki (2017), entre as décadas de 1920 e 1970, a população urbana aumentou de cinco milhões para 53 milhões de habitantes. O autor destaca que as principais cidades do país tiveram um crescimento ainda mais elevado como, por exemplo, o município de São Paulo, que saltou de 580 mil habitantes em 1920 para 6,7 milhões de habitantes em 1970. Para além do intenso processo de industrialização, de acordo com Silva e Silva (2006), outro fator que fomentou o aumento demográfico foram as relações arcaicas na produção agrária que estimulavam os fluxos migratórios do campo para a cidade.

Diante daquele cenário, o seminário se debruçava sobre quatro conteúdos: (i) a situação habitacional do país: exposição e análise das condições, moderado pelo economista Vinicius Fonseca e com relatoria do engenheiro Álvaro Milanez; (ii) a habitação e o aglomerado humano, moderado pelo arquiteto Jayme Zettel, com relatoria da assistente social Maria Lúcia Carvalho; (iii) a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação, moderado pelo arquiteto Joaquim Guedes, com relatoria do arquiteto Antônio Pedro Alcântara e (iv) execução dos programas de planejamento urbano e de habitação,

moderado pelo advogado Clóvis Garcia, com relatoria do arquiteto Jorge Wilhelm (KOURY, 2013; AZEVEDO, FREITAS, 2014; BONDUKI, 2017).

Durante a segunda etapa do evento, os conteúdos discutidos foram consolidados em um documento final, dividido em nove considerações, dezoito afirmações e três propostas, sendo que este último item continha uma série de orientações para a construção de uma Política Nacional de Habitação e Reforma Urbana (BONDUKI, KOURY, 2010; AZEVEDO, FREITAS, 2014). Segundo Azevedo e Freitas (2014), o conteúdo proposto pelo documento era marcado por observações e instruções consistentes, que representavam uma profunda alteração no arcabouço político administrativo brasileiro.

Ainda sobre o conteúdo do documento, Silva e Silva (2006) descrevem que a reforma urbana foi inserida como elemento complementar a questão habitacional, uma vez que a moradia se constituía como problema central nos grandes centros urbanos. Devido o cenário crítico, segundo os autores, a habitação desde o início balizou os diagnósticos, as orientações e as propostas elaboradas pelo Seminário.

Neste sentido, no conjunto dos pressupostos, princípios e afirmações, o acesso à habitação foi disposto como um direito fundamental do indivíduo e da família (SILVA, SILVA, 2006; BONDUKI, 2017). Bonduki (2017) destaca que o diagnóstico ponderava que apesar da ausência de dados sobre a grandeza dos problemas habitacionais no país, era observável que apenas uma pequena parte da população brasileira possuía acesso à moradia. Segundo Azevedo e Freitas (2014, p.766), o trabalho vinculava os problemas habitacionais existentes no período a “uma longa sucessão de fatos e processos espoliativos que levaram ao subdesenvolvimento da América Latina” e evidenciava que a profunda desigualdade entre a renda e os valores para locação ou aquisição de moradias, era fruto de um processo de urbanização desequilibrado.

O texto também indicava a especulação imobiliária como elemento responsável pelo esgarçamento da questão habitacional, expondo a necessidade da utilização de instrumentos e medidas que cerceassem o setor (SILVA, SILVA, 2006). E observava que, naquele momento, não havia no país uma política habitacional que fosse capaz de responder pelas demandas urgentes por moradia, o que demonstrava inaptidão do Estado no provimento de recursos e investimentos suficientes para o crescimento da

oferta de moradia e, portanto, propunha a elaboração de um conjunto de planos nacionais com o intuito de orientar a política habitacional (BONDUKI, 2017).

Com o objetivo de suprir a carência por habitação, recomendava-se a criação de um Órgão Central Federal, que seria responsável pela execução da política habitacional. O órgão substituiria a Fundação da Casa Popular (FCP), o Conselho Federal de Habitação (CFH) e as demais entidades governamentais que agissem sobre a área (SILVA, SILVA, 2006; BONDUKI, KOURY, 2012; BONDUKI, 2017). Bonduki (2017) descreve que o órgão teria como atribuições: (a) elaboração de planos nacionais de política habitacional e de planejamento territorial; (b) centralização e coordenação dos recursos federais; (c) supervisão e distribuição de recursos e assistência técnica; (d) incentivo à indústria de construção e desenvolvimento tecnológico e (e) a promoção e divulgação de estudos e pesquisas. Ainda segundo o autor, a proposição de uma nova estrutura administrativa alinhava-se a estrutura de Estado intervencionista, existente no período.

Como fonte de recursos e estrutura institucional de financiamento, propunha-se um Fundo Nacional de Habitação, gerido pelo Órgão Central e executado pelas Caixas Econômicas Federais e pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais. As fontes de recursos do fundo seriam provenientes de tributos sobre habitação (registro de loteamentos urbanos, transferência por venda, cessão ou doação de lote de terreno ou de unidades residenciais com mais de 100m<sup>2</sup>) e da não utilização do imóvel urbano. Como destacam Silva e Silva (2006), a cobrança de imposto sobre imóvel sem uso é correlato ao atual Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – progressivo, porém, avançava ao explicitar o instrumento como alternativa necessária para a elaboração da política habitacional. Em ambos os casos, como apontam os autores, os instrumentos incidem sobre ação especulativa e provocam um gatilho indireto para a utilização de imóveis ociosos beneficiados por infraestrutura e demais benefícios da urbanização.

Dentre os planos nacionais, o SHRU propunha a elaboração, via órgão central, do Plano Nacional Territorial (PNT) e do Plano Nacional de Habitação (PNH). O PNT seria responsável pela elaboração de instruções gerais sobre planejamento e ocupação territorial e pela relação entre o planejamento econômico e os empreendimentos de ordem econômica e nacional. Enquanto o PNH incidiria sobre o



déficit habitacional visando suprimir a demanda por moradias, equipamentos e serviços públicos (BONDUKI, 2017).

O SHRU, como já destacado, também estabelecia um conjunto de instrumentos que amparavam a população de baixa renda e restringiam o direito à propriedade, deste modo, se relacionavam à função social da propriedade. A sistematização do conteúdo do documento efetuado por Bonduki e Koury (2010), sintetiza os instrumentos contidos no texto da seguinte forma:

- Os bens considerados necessários à habitação, ao equipamento urbano e ao aproveitamento do território, ficariam sujeitos à desapropriação por interesse social, a ser promovido pelo órgão central, tomando como valor de oferta inicial o declarado para fins tributários, eliminados os conflitos que possam existir em consequência a futura lei da reforma agrária;
- Os bens desapropriados pelo órgão central, dentro de seus objetivos poderão ser transferidos a particulares, obedecidas às condições especificadas nos planos nacionais territorial e de habitação;
- Será assegurado ao locatário de imóvel a venda, a preferência na compra em igualdade de condições pelo prazo de 60 dias a conta da notificação, desde que o imóvel e o locatário se enquadrem nos objetos do Plano Nacional;
- A lei do imposto de renda deve ser modificada para isentar de tributação as economias aplicadas na aquisição da casa própria (edificação e terreno) por pessoas cuja renda não seja suficiente para a obtenção do primeiro imóvel dentro das leis que regulam o mercado imobiliário. (BONDUKI, KOURY, 2010)

De acordo com Bonduki (2017), a proposta de reformulação das formas de desapropriação da terra para habitação, alterando o texto constitucional através da retirada das palavras “prévia” e “dinheiro”, constituía a proposição mais enérgica do documento. O autor ainda assinala, que muito embora, o termo “reforma urbana”, causasse indignação às alas conservadoras, o conteúdo do documento final proposto pelo SHRU se alinhava à agenda desenvolvimentista existente no período.

Nessa relação com a estrutura do período é curioso notar que o documento centraliza no Estado as ações e os instrumentos necessários para a superação das problemáticas urbanas elencadas e diagnosticadas ao longo do cenário. Silva e Silva (2006) salientam que todas as proposições são direcionadas diretamente ao governo federal, uma vez que havia o anseio, como já dito anteriormente, de que as propostas fossem incorporadas às reformas de base.

O documento foi bem recepcionado pelo então presidente João Goulart, tendo em vista que parte da mensagem encaminhada ao Congresso Nacional em 1964, fazia menção aos resultados alcançados pelo SHRU:

No que diz respeito ao exame do problema para a definição de princípios que deverão orientar a ação do poder público no âmbito nacional, cumpre citar o Seminário de Habitação e Reforma Urbana levado a efeito sob os auspícios do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), com a colaboração do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), cujas conclusões constituíram subsídio valioso para a fixação dos rumos que o Governo pretende imprimir a esse setor. (GOULART, 1964, p. 199-200)

A mensagem de João Goulart ao Congresso, dentro de um conturbado cenário democrático, tinha o intuito de prestar contas administrativas e apresentar o projeto do Executivo que tratava da implementação das reformas de base, anunciadas no comício realizado no dia 13 de março de 1964 na Central do Brasil, no Rio de Janeiro. E, apesar, do governo federal não ter adotado de forma imediata as propostas elaboradas pelo SHRU, o deputado Floriceno Paixão, filiado ao mesmo partido do então presidente, o PTB, incorporou as proposições no anteprojeto de lei 87/1963, apresentado ao Congresso Nacional. A PL propunha a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH), a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PNH) e a instauração do Fundo Nacional de Habitação (FNH) (BONDUKI, 2017).

Com o golpe militar de 1964, a bandeira da reforma urbana foi sufocada pelo regime, porém, como descrevem Silva e Silva (2006), após alguns anos, ainda dentro do período militar a partir de novas proposições sobre o uso e a ocupação do solo e de instrumentos focados na organização das cidades, as proposições efetuadas pelo SHRU voltaram a prosperar.

## 2.2 O GOVERNO MILITAR E O CONTROLE DO USO DO SOLO

Como demonstrou o documento final do SHRU, a incidência sobre os problemas habitacionais e urbanos perpassavam pela ação estatal e, para tanto, de uma profunda alteração da estrutura institucional, com a criação de órgãos ligados à temática e da constituição de fontes de recursos destinados ao financiamento das políticas necessárias. O golpe militar de 1964, em um cenário político marcado pelo cerceamento das liberdades democráticas individuais e de um novo quadro político

autoritário, contraditoriamente, criou condições para a formulação e implementação de uma política habitacional que incorporava boa parte das propostas feitas pelo SHRU (BONDUKI, 2017).

Neste novo cenário, segundo Bonduki (2017), antigas propostas como a centralização da previdência e a dissolução dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) efetivadas em 1945 durante o governo Vargas, se materializaram. No campo da habitação, ainda de acordo com o autor, as proposições observadas no processo de formação da Fundação Casa Popular (FCP) e no documento final do SHRU foram incorporadas pelo governo militar. Desta forma, em agosto de 1964, fundou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) e, com isso, também se iniciou a estruturação de uma política habitacional de caráter nacional, ligada a um Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Para os militares, a habitação também era uma questão estratégica devido ao seu grande impacto econômico. Segundo Verri (2014), em razão da baixa necessidade tecnológica e da enorme carência de mão de obra, a construção civil era considerada uma boa alternativa para a queda do desemprego. O fortalecimento da construção civil, de acordo com Monte Mór (2007), motivaria a criação de vagas de emprego, justamente nas maiores cidades, onde o desemprego ou subemprego provocavam a marginalização e as tensões sociais. Em linhas gerais, Verri (2014) aponta que apesar dos militares divergirem dos governos anteriores na forma como agir sobre a problemática urbana, eles ainda teriam preocupações próximas e elas perpassariam pela reforma urbana.

Para além do aspecto econômico, a questão habitacional também era tratada pelo regime como medida importante para o enfreteamento dos ideais progressistas e comunistas. Como destaca Bonduki (2017, p.33), é desse período a frase atribuída a Sandra Cavalcanti, então presidente do BNH, onde assinalava que a “casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito à propriedade”. Lucchese e Rosseto (2017, p. 42) também destacam a frase do então ministro de Planejamento Roberto Campos, pasta que recebeu o projeto de lei do Banco Nacional de Habitação, que afirmava que “a solução do problema da casa própria contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa

duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e tornar-se um aliado da ordem”.

Porém as políticas públicas formuladas e implementadas ao longo dos anos do regime militar, não foram homogêneas ou uniformes. Lucchese e Rosseto (2017) se apoiam na divisão temporal do período militar desenvolvida por Gaspari (2002), para demonstrar as transformações das políticas urbanas e habitacionais no decorrer do regime. Neste sentido, periodizam o ciclo em três momentos: (1) de 1964 a 1966, período do governo de Humberto de Alencar Castello Branco; (b) de 1966 a 1974, período dos governos de Artur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici e (c) de 1974 até 1985, período dos governos de Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo. O recorte proposto pelas autoras se alicerça nas características das políticas públicas formuladas no período, que ora visavam legitimar o regime imposto, ora precisavam agir sobre as cidades, em virtude das transformações sociais e econômicas que atravessavam o país.

Desta, forma, o primeiro período proposto pelas autoras (1964 – 1966) é marcado pela constituição de uma estrutura política que aspirava articular as demandas e anseios tanto dos órgãos de classes que estavam ligados à bandeira da reforma urbana, como também, dos setores populares, com o intuito de legitimar o governo vigente. Segundo Bernardes (1986), inicialmente, o regime não despendeu muitos esforços para a questão urbana, dando ênfase às ações voltadas para questão habitacional. Logo, foi naquele momento, que foram fundados o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH foi criado com o intuito de gerir os recursos destinados aos programas habitacionais, enquanto o SERFHAU era uma autarquia subordinada ao Ministério do Planejamento. Ao SERFHAU cabia a elaboração das diretrizes de planejamento urbano no país, o desenvolvimento de diagnósticos sobre o déficit habitacional e a assistência aos estados e municípios (VERRI, 2014). Ainda, segundo Verri (2014), a autarquia também elaboraria e estabeleceria normas para a formulação de planos, considerando as particularidades sociais, territoriais e econômicas, buscando a implementação de um planejamento integrado.

No segundo período (1966 – 1974) a política urbana se pauta substancialmente pela produção habitacional direcionada principalmente para as classes médias e para

o financiamento de políticas de mobilidade e saneamento básico. Grande parte desse direcionamento se deve ao fato do BNH ter se consolidado como um banco de desenvolvimento urbano, que ao longo da década de 1970, ampliou seu leque de atuação para novos programas, como de saneamento básico de transportes urbanos. Como declara Rolnik (2009), o BNH concentrou não somente o financiamento como também toda a atividade de planejamento de desenvolvimento urbano de responsabilidade do governo federal, com políticas públicas para os setores de habitação e financiamento, especialmente pautadas por metas quantitativas de produção. A atuação do banco ocorria através da disponibilização de créditos com juros subsidiados para companhias públicas de habitação e de saneamento, estruturadas junto aos estados e em poucos casos junto aos municípios, para a construção de moradias populares, implantação de redes de água e esgoto. Arretche (1996), também destaca as linhas de créditos disponibilizadas para construtoras e indivíduos para a produção de casas e apartamentos de média e alta renda.

De acordo com Lucchese e Rosseto (2017), apesar do aprofundamento e agravamento dos problemas urbanos, os projetos de lei que propunham a alteração do uso da propriedade da terra urbana não foram encaminhados e, no lugar, uma forte ação planejadora foi prescrita aos municípios, através da formulação de planos diretores municipais. E, por último, Lucchese e Rosseto (2017) descrevem que o terceiro período ocorreu entre 1974 e 1985, observa-se o ressurgimento de uma política urbana com caráter territorial, com atenção às grandes cidades e as regiões metropolitanas.

Para este trabalho são de especial relevância as discussões sobre os instrumentos de controle do uso do solo, ocorridas durante a inserção da questão urbana na agenda governamental ao longo da década de 1970.

Em 1973, a Lei Complementar nº 14 que instituía as regiões metropolitanas, ressaltou a emergência por uma política urbana abrangente, pois como esclarece Bernardes (1986, p. 98), pouco adiantava a constituição dessas divisões territoriais se permanecessem “no quadro espacial brasileiro aquele conjunto de fatores que haviam acelerado a urbanização em ritmo tão acentuado nos anos 60”. Para além de questões já citadas anteriormente, como o crescimento urbano desgovernado e o esvaziamento do campo, outra questão que denotava atenção, era a formação de bolsões de

pobreza em determinadas regiões do país e na periferia das grandes cidades (BERNARDES, 1986).

Sendo assim, em 1974 foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), por meio do decreto nº 74.156, de caráter interministerial, que tinha o intuito de formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, conduzir a implementação das regiões metropolitanas e articular os ministérios e superintendências necessários para uma ação integrada sobre o território urbano. (BERNARDES, 1986). A partir de suas competências, a Comissão se pôs a elaborar um conjunto de normas e instrumentos voltados à regulamentação do solo e ao desenvolvimento urbano.

Era reconhecido que a inexistência de instrumentos que cerceassem o direito à propriedade e que garantissem um efetivo controle do uso do solo urbano por parte dos governantes, se configurava como um dos principais entraves para a política urbana brasileira naquele período. Portanto, coube a CNPU, as primeiras tentativas de formulação de instrumentos jurídicos que incidissem sobre os problemas acima citados e desta forma, em 1977, a Comissão apresentou o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. Para Gaio (2015), o conteúdo do anteprojeto avançava sobre os interesses da coletividade ao propor um conjunto de instrumentos de controle do uso do solo como: i) subordinação do direito de construir à função social da propriedade urbana; (ii) recuperação das mais-valias urbanas; (iii) urbanização compulsória e (iv) coeficiente de aproveitamento 1, permitindo o solo criado como contrapartida à municipalidade quando da necessidade de maior adensamento populacional. Para Luchesse e Rosseto (2017), ainda que não houvesse referências diretas, o Anteprojeto trouxe à superfície os instrumentos propostos pela reforma urbana.

Fato curioso sobre o Anteprojeto reside no vazamento para a imprensa de que o regime militar pretendia implantar a socialização do solo urbano, gerando um conjunto de notícias alarmistas sobre o tema. Com a repercussão negativa dos apoiadores do regime, o governo suspendeu o envio do anteprojeto para a apreciação do Congresso Nacional (BASSUL, 2004).

Contudo sobre a CNPU, os autores (BERNARDES, 1986; MONTE-MÓR 2007; LUCHESS E ROSSETO, 2017) são uníssonos ao dizer que apesar das

competências atribuídas à comissão, ela não conseguiu assumir um papel central na implementação de uma política urbana nacional. Monte-Mór (2007) evidencia que apesar de ser constituída como uma comissão interministerial, a sua atuação se materializou de forma frágil. Segundo o autor, a CNPU não obteve uma consolidação institucional ou financeira que lhe conferisse capacidade de atuação sobre as cidades. A questão da alocação de recursos também é citada por Luchesse e Rosseto (2017), como um dos impedimentos para uma ação efetiva sobre o espaço urbano por parte do CNPU. As autoras ressaltam que apesar da Comissão ter maior poder que o SERPHAU, ela não tinha influência sobre a destinação dos recursos do BNH e de outros ministérios, o que restringia a sua efetividade sobre as propostas de uma política urbana robusta e abrangente.

Ribeiro (1986) aponta que a despeito dos entraves enfrentados pela CNPU, ainda assim, o órgão foi efetivo no acompanhamento da implementação das regiões metropolitanas e na produção de políticas voltadas às cidades médias, como o Programa Especial de Cidades de Porte Médio. No que tange ao desenvolvimento dos instrumentos de regulação do solo, a autora salienta que a não decisão governamental sobre o tema decorria das possíveis críticas ao regime a uma suposta ameaça ao direito de propriedade. Em linhas gerais, apesar de ser reconhecido no meio técnico a importância e urgência na formulação e implementação de instrumentos jurídicos que ordenassem o uso do solo para o desenvolvimento urbano brasileiro, o tema perpassava por questões sensíveis ao regime, como o direito à propriedade privada e a autonomia municipal (BERNARDES, 1986). Em relação aos limites impostos ao CNPU, para além de questões citadas acima, a autora descreve que a falta de poderes explícitos para assumir uma posição central na política urbana nacional restringiu sua capacidade de atuação.

Em 1979, as questões relativas ao desenvolvimento urbano e regional, foram transferidas para o Ministério do Interior. A partir daquela nova estrutura foram criados a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em substituição ao CNPU (BERNARDES, 1986; LUCHESE, ROSSETO, 2017). Segundo Bernardes (1986), através da instauração da Subsecretaria e do CNDU junto ao Ministério do Interior, intentava-se a integração

do comando das políticas urbanas ao qual se vinculariam os investimentos urbanos advindos do BNH.

O CNDU era presidido pelo Ministro de Estado do Interior e composto pelos secretários-gerais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, dos Ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Indústria, do Comércio, do Interior, pelos Presidentes do BNH e da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU) e por três membros indicados pelo Presidente da República (BRASIL, 1979). De acordo com o Decreto nº 83.355, que criou o CNDU, cabia ao Conselho:

- I- Propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II- Propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano;
- III- Propor a programação anual do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975, e de outros recursos destinados a programas de desenvolvimento urbano, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios especialmente os relativos à habitação, saneamento, áreas industriais, transporte urbano e administração metropolitana e municipal;
- IV- Propor os instrumentos fiscais, financeiros e creditícios;
- V- Propor a legislação básica e complementar;
- VI- Expedir normas e diretrizes (BRASIL, 1979)

Apesar de avançar em relação às atribuições da CNPU<sup>12</sup>, o Conselho ainda não possuía o status de órgão coordenador da política urbana, o que restringia sua capacidade de atuação nas tomadas de decisão sobre o tema. Como observa

---

<sup>12</sup> “Art. 3º Compete à CNPU: a) acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas; b) propor as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, formulando a estratégia para a sua implementação e os objetivos a serem atingidos; c) propor as normas e os instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano do País; d) articular-se com os Ministérios, Superintendências de Desenvolvimento regional e demais órgãos governamentais envolvidos com a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, de modo a assegurar a implementação compatibilizada dos programas e projetos estabelecidos” (BRASIL, 1974)



Bernardes (1986, p.109), ainda que o CNDU tenha sido estruturado junto à Secretária de Desenvolvimento Urbano e com a aplicação de recursos do BNH e do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDU), cabia ao Conselho somente “elaborar e encaminhar proposições”.

Contudo, a despeito das limitações citadas acima, a primeira resolução do Conselho foi a definição das diretrizes da Política Urbana para o período de 1980 a 1985 (BERNADES, 1986). O projeto de lei formulado pelo CNDU foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 1983, recebendo o número 775. O PL nº 775/83, que também ficou conhecido como lei do desenvolvimento urbano ou lei do solo urbano, em síntese estabelecia que a propriedade urbana deveria cumprir a sua função social, unificava instrumentos jurídicos, tributários e financeiros contidos em diferentes leis e apresentava novos instrumentos para as políticas de desenvolvimento urbano (BASSUL, 2004; LUCCHESI E ROSSETO, 2017).

Dentre as leis existentes, faziam parte do PL a desapropriação, a servidão e a limitação administrativa, o tombamento de bens, a contribuição de melhoria, o IPTU progressivo no tempo, direito real de concessão de uso do solo e a regularização fundiária. Sobre os novos instrumentos, constavam o direito de superfície, o parcelamento e edificação compulsórios e o direito de preempção (BRASIL, 1983)

Lucchese e Rosseto (2017) destacam o caráter disciplinador contido no PL, sobre a definição da ação por parte dos municípios sobre o território. Como por exemplo, em casos de inexistência da legislação própria, o PL estabelecia um conjunto mínimo de leis de uso e ocupação do solo a serem aplicados pela administração municipal.

Em relação à função social da propriedade urbana, o PL estabelecia no Art. 2º que tratava sobre o desenvolvimento urbano, as diretrizes necessárias para a adequação da propriedade:

IV – Adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

- a) Oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;

- b) Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- c) Correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
- d) Regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- e) Adequação do direito de construir às normas urbanísticas.

Cabe o destaque de que o texto do PL nº 775/83 sobre a função social é encontrado nos planos diretores avaliados nesta pesquisa, conforme veremos no capítulo 3, que trata sobre a análise do conteúdo da categoria.

Sobre o conteúdo da função social da propriedade na proposta do CNDU, Faria (2012) destaca a correlação entre a categoria e um discurso baseado na racionalização e produtividade da infraestrutura urbana. De acordo com o autor, os instrumentos contidos no PL tinham como objetivo o combate à reserva especulativa do solo urbano e da apropriação privada dos bônus da urbanização e da valorização imobiliária. Como resposta, o PL propunha a intervenção estatal baseada na racionalização e produtividade do solo urbano, baseado na capacidade de suporte da infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos existentes.

Compreender o entrelaçamento entre propriedade e a produtividade é importante, pois a relação foi incorporada pelo capitalismo entre o final do século XIX e o início do século XX, com vistas a conservação da ideologia da propriedade privada. Em um cenário fervoroso onde diferentes países formulavam e implementavam constituições<sup>13</sup> que aboliam ou delimitavam critério para a manutenção da propriedade privada, tornou-se necessário criar instrumentos que validassem a existência e a sua importância mercadológica. A inserção da produtividade como uma qualidade recomendável e virtuosa à propriedade, se alinhava aos anseios capitalistas, ao passo que ela desempenhava uma dupla funcionalidade. A primeira estava relacionada ao

---

<sup>13</sup> Em 1917, após a revolução camponesa no México, a nova Constituição estabeleceu critérios rigorosos para a propriedade privada da terra. Em 1918, a 1ª Constituição Soviética (ou também conhecida como Declaração do Povo Trabalhador e Explorado), aboliu a propriedade privada. Em 1919, a Constituição de Weimar, estabeleceu que a propriedade não era somente um direito, mas também uma obrigação. (MARÉS, 2010; FARIA, 2012)

sistema financeiro, que tem na propriedade uma de suas principais fontes de garantia hipotecária e ao alterar suas condições de uso, por exemplo, impossibilitaria que a terra fosse mantida como reserva de valor. Outro ponto está relacionado à manutenção de terras improdutivas que afeta o ciclo econômico capitalista baseado na produção de matérias primas e alimentos, que se desdobram em outros fatores importantes para o capital, como a falta de insumos para a indústria e a conservação da precarização do trabalho no campo (MARÉS, 2010). Na questão rural, Marés (2010) indica que esses fatores possibilitam compreender como o Estatuto da Terra, que pautava a reforma agrária, foi aprovado no Brasil em pleno período militar a conservador.

É claro que o capitalismo podia aceitar, e setores mais avançados recomendar, uma reforma agrária que expurgasse o latifúndio improdutivo, transformando-o, com dinheiro público, em capital dinâmico, seja pelo valor pago pela terra, seja pela própria terra transformada em meio efetivo de produção. (MARÉS, 2010, p. 190)

Porém, é importante o destaque de que na América Latina, devido à inserção de latifundiários nas estruturas econômicas e políticas de quase todos os países, os ideários do Estado de Bem-Estar, não foram incorporados na mesma intensidade no discurso e na prática. Na perspectiva de uma política fundiária com vistas à reforma agrária, no caso de descumprimento da função social a desapropriação foi um dos poucos e controversos avanços efetuados. Controversos, porque a aplicabilidade do instrumento não alterava o poder do proprietário em usar, gozar e dispor da propriedade, pelo contrário, lhe pagava o preço da terra mesmo que utilizada de forma perniciosa. (MARÉS, 2003; FARIA, 2012). Marés (2003), ainda afirma que a desapropriação é a reafirmação do conceito liberal de propriedade privada, uma vez que o pagamento é reconhecido como uma reparação por um suporte dano material causado ao proprietário. A desapropriação como instrumento aplicado em caso de descumprimento da função social é duplamente contraditória, pois além de recompensar o proprietário que dá mal-uso à terra, também incentiva o descumprimento da lei. A ambígua e confusa relação entre a função social e a produtividade, em todo caso, soluciona um conjunto de impasses jurídicos do capitalismo: reafirma a propriedade absoluta, garantindo o uso como um direito e insere a produtividade como uma virtuosidade (MARÉS, 2010).

Essa linha tênue e imprecisa que delimita e unifica a função social e a produtividade, encontrada no PL e apresentada por Faria (2012), é observada e reforçada no texto substitutivo do PL nº 775/83, proposta pelo então deputado Raul Ferraz (PMDB), presidente da Comissão do Interior. Segundo Lucchese e Rosseto (2017), o conteúdo da proposta substitutiva realizada por Ferraz expandia a conceituação da proposta e detalhava com mais profundidade os instrumentos jurídicos. Sobre a função social da propriedade, as autoras destacam o seguinte trecho:

Art. 3 – Para efeito desta lei, o princípio da função social da propriedade, cujo objetivo é a realização do desenvolvimento econômico com justiça social, tem por fim assegurar o uso produtivo, para a sociedade, da propriedade imobiliária, seja ela pública ou privada, e a não obtenção, pelos proprietários privados, de ganhos decorrentes do esforço de terceiros pertencentes à comunidade (FERRAZ, 1986, p. 108 apud. Lucchese e Rosseto, 2017, p. 70).

Reforçando a discussão desenvolvida por Faria (2012), a proposta submete a noção da função social da propriedade urbana ao discurso de racionalidade e produtividade do solo urbano, a partir de um viés economicista, pois não debate a qualidade ou mesmo o não aproveitamento do solo.

De volta à tramitação do PL, as questões relacionadas à limitação ao direito de propriedade eram consideradas polêmicas. Neste sentido, ao ser encaminhada ao Congresso a proposta foi acompanhada dos pareceres jurídicos de Miguel Reale Junior e de Hely Lopes Meirelles, que dentre os motivos atestavam a constitucionalidade da proposta. Sobre a função social, os juristas se apoiavam na Constituição de 1967<sup>14</sup>, que destacava a categoria como princípio da ordem econômica para a realização da justiça social (LUCCHESI, ROSSETO, 2017). Segundo Lucchese e Rosseto (2017), sobre a possível inconstitucionalidade na aplicação da função social, os juristas assinalavam que para além da presença da categoria na Constituição vigente no período, o direito a propriedade não garantiria ao proprietário a sua utilização ilimitada. Como ressaltam as autoras, naquele momento também existiam outros instrumentos como o tombamento e a desapropriação que relacionavam a propriedade ao seu uso social.

---

<sup>14</sup> “Art. 157 – A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:  
III – função social da propriedade.”(BRASIL, 1967)

Após a sua apresentação ao Congresso, a proposta foi veementemente atacada pelos setores conversadores, que acusavam a proposta de comunista e como uma tentativa de cerceamento do direito à propriedade privada no país (BASSUL, 2004). Ainda que muito discutido, o PL 775.83 não foi aprovado e foi retirado de pauta em 1995, em decorrência da tramitação do projeto de lei que buscava a regulamentação dos instrumentos contidos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

### 2.3 O CAPÍTULO CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA

Ao fim da década de 1970, a ditadura militar aos poucos foi se desmantelando e deixando lacunas para iniciativas que vagarosamente conduziram o país à democracia na segunda metade da década de 1980. A lei da anistia, apresentada e aprovada pelo Congresso em 1979, foi resultado da luta efetuada por movimentos sociais estudantis e sindicatos a partir de 1977.

Em 1980, após a reforma partidária, proposta pela Lei nº 6767, retornou o sistema pluripartidário, que pôs fim ao bipartidarismo existente no Brasil ao longo do regime militar. No contexto, novos partidos políticos foram criados entre eles o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) (FERREIRA, BATISTA, STABILE, 2008).

Em 1982, ocorreram as eleições diretas para os governadores estaduais que trouxeram à tona e fortaleceram a discussão sobre a questão urbana no debate nacional. Como exemplo, Leonel Brizola, que após retornar do exílio, durante as eleições do Rio de Janeiro, propunha assentar cerca de um milhão de famílias nos vazios urbanos existentes na região metropolitana, que estavam à mercê da especulação imobiliária desde 1940 (RIBEIRO, CARDOSO, 2003; BASSUL, 2004; LUCCHESI, ROSSETO, 2017). Em São Paulo, o prefeito Mário Covas (PMDB), indicado pelo governador André Franco Montoro (PMDB) em 1984, também denunciou a existência e manutenção dos vazios urbanos na capital, que representavam cerca de 40% da área urbanizada da cidade (LUCCHESI, ROSSETO, 2017).

No campo econômico, o regime também enfrentava grandes dificuldades, advindas das altas taxas de inflação e do vultoso endividamento externo, que restringia a continuidade de investimento em políticas públicas de infraestrutura e

demais ações de impacto econômico. Bonduki (2017b) ressalta que outros pontos da recessão econômica observada no período, foram as altas taxas de desemprego e a redução nos salários, o que impactou indiretamente a política habitacional no país, através da tendência de inadimplência. Na conjuntura, com a entrada de novos personagens em cena (SADER, 1988), ganharam força os movimentos sociais ligados à moradia como, por exemplo, o Movimento Nacional dos Mutuários, que reivindicavam tanto a diminuição dos saldos devedores, como menores reajustes das prestações. Porém, conforme indica Bonduki (2017b), ao terem as suas reivindicações atendidas, o movimento dos mutuários perdeu força.

Entretanto, com o agravamento das problemáticas urbanas, ressurgiu entre os movimentos articulados através da Igreja Católica, nas áreas periféricas das grandes cidades, a bandeira da Reforma Urbana (MARICATO, 2001; BONDUKI, 1986). Como descreve Gusso (2012), a Igreja Católica através de grupos ligados à Teoria da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), foram sujeitos importantes durante o período de redemocratização. Perante as inúmeras transformações políticas e econômicas da época, esses grupos ligados à Igreja articulavam as ações coletivas e as formas de mobilização, reivindicando “bens de uso coletivo, acesso à moradia e direitos de cidadania” (GUSSO, 2012, p.13). De acordo com Bonduki (2017b), as CEBs tiveram um papel importante na organização dos bairros periféricos, qualificando as discussões em torno de questões como a espoliação urbana e ampliando, dessa maneira, o sentido das lutas urbanas.

Em 1982, ocorreu a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que com o tema “propriedade e o uso do solo urbano”, aprovou ao final, o documento intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, que denunciava veementemente a existência dos estoques de terra urbana com princípio especulativo e as remoções forçadas das áreas irregulares. Dentre as proposições estavam a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate aos vazios urbanos com fins especulativos e a submissão da propriedade à sua função social (BASSUL, 2004; BONDUKI, 2017). Bassul (2004) destaca que no ano seguinte ao documento final da Assembleia da CNBB, o então Ministro do Interior, Mário Andreazza, encaminhou ao Congresso Nacional, o projeto desenvolvido pelo CNDU, que se transformaria na PL 775/83.

Bonduki (2017b) também destaca que outra entidade da Igreja Católica, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) ligada a reforma agrária, foi fundamental para a

construção de uma organização que auxiliasse os movimentos sociais urbanos. A CPT, segundo Maricato (1994), assessorava a luta dos trabalhadores do campo na construção de propostas, que superadas as distinções políticas, ideológicas e regionais, seriam aceitas por diferentes movimentos, organizações e partidos políticos e o seu alinhamento junto aos movimentos sociais urbanos, era relevante para a construção de uma nova plataforma de reivindicação. Dessa relação, se constituiu a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur), com o objetivo de reunir as demandas dos diversos movimentos de reforma urbana e unificá-los em uma plataforma única. De acordo com Bonduki (2017b), a Ansur foi uma das bases para a formação do Movimento da Reforma Urbana, que possuiu um papel importante na inserção do tema na Assembleia Nacional da Constituinte (ANC) em 1987.

A ANC foi instaurada em fevereiro de 1987 através da reunião unicameral da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e era composta por 559 constituintes, sendo eles, 72 senadores e 487 deputados federais (BASSUL, 2004; NOGUEIRA, s/d). Segundo Bassul (2004), em um contexto atravessado por intensas disputas e pressões externas, não havia sido elaborado anteriormente um plano para a condução da ANC, resultando em um processo construído por partes. Como descreve Nogueira (s/d), dois temas incidiam sobre o encaminhando do processo de elaboração do texto constitucional: (i) as etapas, formas e métodos para a organização dos trabalhos constituintes e (ii) a definição da soberania da Constituinte. No dia 24 de março, foi promulgada a Resolução nº 2, que versava sobre o Regime Interno da Constituinte e determinava a condução dos trabalhos através de um sistema de comissões e subcomissões que buscavam assegurar a ampla participação dos parlamentares (NOGUEIRA, s/d).

A estrutura da ANC, portanto, era dividida por oito comissões temáticas e uma Comissão de Sistematização. Após instauradas, as comissões foram subdivididas em três subcomissões temáticas, descentralizando a discussão do conteúdo constitucional. As 24 subcomissões temáticas, possuíam composições diferentes que variavam entre 14 integrantes, como no caso da subcomissão da Questão Urbana e Transporte, até 26 integrantes, como a de Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (NOGUEIRA, s/d). As subcomissões eram responsáveis, por receberem propostas e recomendações, organizarem audiências públicas e elaborarem os textos iniciais, que posteriormente seriam discutidos pelas comissões, resultando no

anteprojeto que seria organizado, compilado e estruturado pela Comissão de Sistematização (BASSUL, 2004).

Bassul (2004) destaca que o desenvolvimento da Assembleia foi marcado pela possibilidade de participação de diferentes setores da sociedade civil e essa “inovação” somente foi possível a partir da pressão dos movimentos sociais pró-participação popular. Neves (2019) descreve que no decorrer do processo de convocação e instauração da ANC, os movimentos articularam intensamente a construção de propostas para a inserção de mecanismos participativos na Assembleia Constituinte. Um desses grupos foi o Plenário Pró-Participação Popular, que se mobilizou em janeiro daquele ano, com o intuito tanto de questionar a vinculação entre o Congresso e a elaboração do anteprojeto da Constituinte, como propor a elaboração de mecanismos efetivos para a participação popular nas tomadas de decisão da Constituição. Em carta publicada pela Folha de São Paulo em julho de 1985, o grupo denunciava como “espúria a Constituinte formada pela Câmara dos Deputados e Senado” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1985, p.5). O Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, era formado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado (FOLHA DE SÃO PAULO, 1987). Uma das principais vitórias dos movimentos, foi a inserção do Artigo 24 no regimento, que possibilitava a participação direta de cidadãos e organizações da sociedade civil, através de sugestões, audiências públicas e propostas de emendas populares (NEVES, 2019)

Neste sentido, durante a realização das audiências públicas, diversas entidades, intelectuais e classes profissionais, foram convidadas à participação das sessões. Para além, também houve as proposições de emendas populares, que eram formuladas por iniciativas da sociedade civil e foram apresentadas junto as elaboradas pelos próprios constituintes. Para que fossem aceitas, as emendas populares deveriam ter no mínimo trinta mil assinaturas e o apoio de, ao menos, três associações representativas (BASSUL, 2004; BONDUKI, 2017). Como descreve Bassul (2004), das 122 emendas populares apresentadas, somente 83 atenderam as exigências e foram acatadas, entre elas da Emenda Popular da Reforma Urbana.



Além do apoio da Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), da Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e do Instituto de Arquitetos do Brasil, Bassul (2004), evidência a participação da Articulação Nacional do Solo Urbano, do Movimento em Defesa do Favelado e da Coordenação dos Mutuários do BNH, como entidades que atuaram na organização da proposta final.

A Emenda Popular alcançou cerca de 130 mil assinaturas e foi apresentada em agosto de 1987, através de um documento organizado em cinco títulos: (i) dos direitos urbanos; (ii) da propriedade imobiliária; (iii) da política habitacional; (iv) dos transportes e serviços públicos e (v) da gestão democrática da cidade (BASSUL, 2004). De acordo com Bonduki (2017b), o conteúdo da emenda popular incorporava tanto as discussões que estavam sendo construídas desde o SHRU, como também possuía similaridades com o PL 775/83. Longe de afirmar que a emenda não continha novidades, o autor ressalta que o avanço estava relacionado a incorporação das demandas advindas dos movimentos sociais de luta por moradia e de instituições técnicas.

Dentre as questões da emenda, atravessava a necessidade de limitação do direito à propriedade como um dos elementos centrais para a realização da proposta da reforma urbana. Como se observa nos aspectos salientados por Bonduki (2017b) nos princípios do documento, a noção de vida digna estava atrelada à sujeição do direito de propriedade aos interesses coletivos de uso dos imóveis urbanos. Segundo Cardoso (2003), o objetivo da vinculação era estabelecer limites ao direito privado da propriedade urbana, que era tido como um dos motores geradores da desigualdade nas cidades. Prognosticava, portanto, a necessidade da instituição de instrumentos capazes de fortalecer o controle do solo público, de forma que o direito à propriedade não prejudicasse o interesse da coletividade.

Voltando à ANC, as discussões em torno do tema foram permeadas por inúmeras pressões de setores conservadores e do mercado imobiliário. Bonduki (2017b) descreve que as questões relativas a cidades foram incorporadas pela Comissão de Ordem Econômica vinculada a subcomissão da Questão Urbana e Transportes, demonstrando, segundo o autor, que o tema era percebido como de ordem econômica e não social. Araújo (2009) descreve que foram realizadas pela Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, vinte reuniões ordinárias, sendo que doze eram audiências públicas com participação de representantes da sociedade civil

e de entidades governamentais. As sessões abordavam a questão urbana de forma abrangente passando por temas como habitação, saneamento e transporte coletivo (ARAÚJO, 2009).

Araújo (2009, p.378) enfatiza que ao longo das sessões, “ocorreram divergências consideráveis” nas discussões sobre os temas. Em relação às problemáticas urbanas, a origem dos conflitos estava ligada ao direito à propriedade e nos instrumentos de restrição à especulação imobiliária.

Ermínia Maricato foi a representante do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) escolhida para defender a emenda popular no plenário da ANC em novembro de 1987 (BONDUKI, 2017b). Segundo Bonduki (2017b), durante a sessão, com a presença somente de três constituintes, Maricato defendeu a reforma urbana, destacando a importância de aprovação dos instrumentos ligados à regularização fundiária e denunciando a retenção do solo urbano por parte do mercado imobiliário (BASSUL, 2004; BONDUKI, 2017b).

Com o avanço da ANC, a emenda popular passou a ser pressionada pelo bloco da oposição reconhecido como “Centrão”, que defendia os interesses conservadores em diferentes assuntos, sobretudo em emendas de iniciativa popular (BASSUL, 2004; BONDUKI, 2017b). Neste sentido, diversos pontos elaborados pelo MNRU na Emenda Popular da Reforma Urbana não foram contemplados pelo texto Constitucional, suscitando opiniões divergentes sobre os ganhos obtidos pelo movimento durante a ANC. Para Bonduki (2017b), o MNRU saiu vitorioso ao introduzir a seção da Política Urbana no texto constitucional, ao passo que, o tema não era contemplado no projeto de Constituição elaborado pela comissão de “notáveis”, liderada pelo jurista Afonso Arinos. Outra vitória, segundo o autor, seria a inserção da função social da propriedade urbana não somente como uma categoria, como em constituições anteriores, mas auxiliado por instrumentos que garantiriam o seu cumprimento.

No entanto, as vitórias assumidas por Bonduki (2017b) são frequentemente questionadas por trabalhos produzidos ao longo da década de 1990 e 2000 (COELHO, 1990; GUIMARÃES E ABICALIL 1990; FARIA, 2012). A discussão sobre a função social da propriedade, que já havia sido esboçada no PL 775-83, era matéria

de resistência por parte de setores conservadores que observavam a categoria como um ataque ao direito de propriedade. Esses mesmos setores possuíam grande participação na Subcomissão da Questão Urbana e Transportes, o que segundo Faria (2012) influenciou na condução da discussão sobre a função social da propriedade urbana. Neste sentido, o conteúdo da categoria e a forma como foi inserido no texto constitucional, em muito divergia dos anseios contidos na Emenda Popular da Reforma Urbana, que era marcado pela primazia da necessidade sobre o direito de propriedade, ou como descreve Faria (2012) a propriedade era submetida à posse.

Outro ponto é que não havia na proposta a vinculação do cumprimento da função social da propriedade a um plano urbanístico e essa relação somente foi estabelecida após a apresentação da emenda de autoria do então deputado Lúcio Alcântara ao Projeto de Constituição. Em seu conteúdo, a emenda previa que a propriedade cumpriria sua função social, quando atendesse a condições expressas em um plano urbanístico. Bassul (2004) relata que a expressão “plano urbanístico” permaneceu presente no conteúdo do documento até a apresentação da emenda elaborada pelo Centrão, que alterava a expressão para o termo “plano diretor”. A submissão desagradava os integrantes do MNRU, pois o plano diretor havia sido um instrumento fortemente utilizado pelo regime militar através do planejamento tecnocrático. Essa afirmação é observada no texto de Guimarães e Abicalil (1990, p.48), que questionam a exigência constitucional de um instrumento fortemente utilizado no decorrer da década de 1970 e “com resultados duvidosos em sua maioria”. Para os autores, duas hipóteses podem explicar a vinculação da categoria ao instrumento:

(...) a) A primeira seria baseada na visão de que a configuração “caótica” que tanto as grandes quanto as médias cidades brasileiras hoje apresentam é fruto do processo “desordenado” de crescimento e que a partir do planejamento estes “males” poderiam ser sanados. Neste sentido, propõe-se que a base de toda política urbana e de expansão deveria ser objeto de planos diretores. b) A segunda, partiria da ideia de que a unificação do movimento popular pela Reforma Urbana e, conseqüentemente, os avanços que obteve, poderiam ser freados ou mesmo enfraquecidos com sua dispersão, daí deixar-se para uma instância político-administrativa mais pulverizada (os municípios) definições como função social da propriedade e, por conseguinte, das prioridades no processo de desapropriação. (GUIMARÃES, ABICALIL, 1990, p.48)

Olhando em retrospecto, a segunda hipótese elaborada pelos autores se concretizou nos caminhos tortuosos e vagarosos pelos quais a lei federal que regulamentaria os instrumentos contidos na Constituição percorreu. Afinal, entre a promulgação do texto Constitucional e a aprovação do Estatuto da Cidade houve um hiato de 13 anos, conforme será descrito no próximo item. A necessidade de uma lei posterior, cabe descrever, decorreu do artigo 182 da Constituição Federal, que além de estabelecer a obrigatoriedade do plano diretor nos municípios com mais de 20 mil habitantes, também delineou a necessidade de uma lei federal que regulamentasse os instrumentos urbanos capazes de efetivar o cumprimento da função social da propriedade através da legislação municipal. Em termos gerais, tanto a materialização dos ideários da Reforma Urbana, como a possibilidade de concretização da função social da propriedade passaram a depender de uma lei federal que regulamentasse a aplicabilidade do conteúdo constitucional.

#### 2.4 ESTATUTO DA CIDADE E OS NOVOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANOS

Na fase de transição pós experiência constitucional o MNRU passou a elaborar outras frentes de atuação e disputa, tanto no nível municipal na elaboração de planos diretores, como para a formulação e implementação de uma lei federal que regulamentaria os instrumentos contidos na Constituição.

No campo municipal é importante ressaltar que preexistia nas grandes cidades uma tradição de planejamento urbano, em grande parte, motivada pela ação do SERFHAU ao longo da década de 1970. Cardoso (2003) descreve que, embora o “espírito planejador” nas gestões municipais tenha perdido força na segunda metade de 1980, havia presente a experiência na construção de estruturas técnicas nas secretarias de urbanismo ou planejamento urbano. De acordo com o autor, após a Constituição Federal de 1980, pesquisadores e profissionais ligados à bandeira da reforma urbana passam a disputar a elaboração dos planos diretores, buscando a incorporação da gestão democrática e da função social da propriedade no conteúdo das leis.

Neste sentido, o MNRU incorporou o plano diretor como um instrumento da reforma urbana (GRAZIA, 1990). Grazia (1990, p.11) relata que os planos diretores elaborados pelo regime militar, eram baseados na racionalidade econômica do uso do solo através de instrumentos de controle e que naquele momento pós constitucional, os “novos” planos diretores eram instrumentos “revestido com outra roupagem, com novas características, a partir desses dois elementos conquistados pelos setores populares”. Os novos elementos citados por Grazia (1990) são a função social da propriedade e a participação popular. Para a autora, a submissão da função social da propriedade ao plano diretor, foi uma conciliação dos interesses coletivos ao texto constitucional, realçando a discussão sobre as vitórias e derrotas do MNRU ao longo da ANC. A subordinação da função social da propriedade ao plano diretor foi resultado de uma intensa disputa ao longo da ANC, onde o conteúdo “vitorioso” foi proposto pelo Centrão. A palavra “plano diretor”, como já demonstrado, não constava na emenda popular ou nas discussões sobre o tema, efetuadas na subcomissão. Para além, como descreve Coelho (1990), no conteúdo da emenda popular também não constava a obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes. Segundo o autor, a solução surgiu como resposta aos impasses sobre a definição da função social da propriedade e da aprovação de instrumentos que garantissem o seu cumprimento. Neste sentido, a decisão e a negociação sobre o tema foram transferidas aos municípios.

Todavia o desafio, diagnosticado por Grazia (1990, p.11), seria a apropriação do conteúdo do plano diretor pela sociedade civil, de modo a transformá-lo em um “instrumento que possa desafiar o pensamento predominante”. Dentre os obstáculos constavam a dificuldade em transbordar os elementos da reforma urbana para outros sujeitos, como consultorias e técnicos municipais que elaborariam os planos diretores em situações diversas, considerando a extensão do país. Para isso, a autora destacava a importância dos sujeitos progressistas da sociedade civil, na construção de uma nova mentalidade de planejamento urbano onde os ideários da reforma urbana fossem considerados centrais.

Coelho (1990, p. 40) assinalava que considerando a produção do espaço urbano como uma constante “criação de pactos territoriais”, o plano diretor deveria ser compreendido como uma realização que tem em suas raízes sucessivos conflitos, tensões e negociações. Isto significava que para a construção de um novo modelo de

planejamento, era necessário romper, segundo o autor, com o pensamento vigente de racionalização e maximização do uso do solo e “incorporar uma dimensão à vida na cidade” (COELHO, 1990, p.41).

As reivindicações acima são parte das disputas discursivas que irão nortear as ações do MNRU. Dada a possibilidade, desde o final da década de 1980, o MNRU passa a relacionar a função social da propriedade com temas relacionados à reforma urbana, como “promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra urbanizada” (FARIA, 2012, p.127). Porém, havia um abismo entre o anseio e a prática.

Ao longo da década de 1990, gestões municipais progressistas e comprometidas com os ideários da reforma urbana tentaram à própria sorte implementar instrumentos relacionados à função social da propriedade urbana. Contudo, grande parte das tentativas foram frustradas por decisões judiciais que destacavam a necessidade de uma lei federal que regulamentasse os instrumentos. De acordo com Bonduki (2017b), em alguns municípios as tentativas de aprovação de áreas especiais de interesse social, obtiveram sucesso, porque não dependiam de regulamentação federal. Porém, os PD's que tentaram introduzir instrumentos de regulação do solo ligados a função social da propriedade como, por exemplo, o IPTU progressivo, eram facilmente contestados pelo judiciário.

Uma das experiências, citado por Cardoso (2003) e por Bonduki (2017b), foi o Plano Diretor de São Paulo, elaborado durante a gestão de Luiza Erundina. De acordo com Cardoso (2003), o plano buscava determinar as regras de uso e ocupação do solo através do zoneamento e da determinação de coeficientes de aproveitamentos dos lotes. Desta forma, enquanto se estabeleciam elementos para a ordenação do espaço urbano, também se criavam instrumentos para uma política de redistribuição. Bonduki (2017b) salienta que a elaboração do Plano Diretor de São Paulo serviu de experiência para a inserção dos pressupostos do Movimento da Reforma Urbana, como a participação popular nos debates públicos. O autor destaca que cerca de 60 entidades participaram das discussões para a elaboração do plano com o intuito de “pactuar um acordo que possibilitasse sua aprovação” (BONDUKI, 2017b, p. 119), porém, ao ser enviado para o Legislativo, o projeto de lei nunca foi votado.

Outra experiência citada por Bonduki (2017b) foi a elaboração do orçamento participativo desenvolvido por Porto Alegre. Muito embora o autor destaque que o orçamento participativo não estava diretamente associado às bandeiras da reforma urbana, o instrumento se associava à gestão democrática, um dos pilares do MNRU. A partir da experiência de Porto Alegre, outros municípios passaram a elaborar o instrumento como exemplo de gestões que promoviam a participação (BONDUKI, 2017b, ROLNIK, 2013). Para Bassul (2004), as experiências municipais produzidas ao longo da década de 1990, sejam elas de caráter participativo ou orçamentário – ou ambos -, foram importantes para a aprovação do Estatuto da Cidade.

O projeto de lei, que posteriormente se transformou no Estatuto da Cidade, foi proposto pelo senador Pompeu de Souza. Jornalista e professor, Pompeu inicialmente não possuía relações com a bandeira da reforma urbana. Um dos motivos para a aproximação com o tema, segundo Bonduki (2017b), foi a assessoria do arquiteto urbanista e então vice-presidente do IAB-DF, José Roberto Bassul ao gabinete do senador. Bassul (2004) destaca que durante o mandato para além do projeto de lei do Estatuto, houve outras iniciativas ligadas à questão urbana, como por exemplo a proposta de um plano diretor participativo para Brasília.

O projeto do Estatuto da Cidade foi apresentado no dia 28 de junho de 1989 e oficialmente nomeado de Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181 de 1989. Originalmente o conteúdo do projeto do Estatuto continha 72 artigos, dividido em três títulos e dez capítulos onde, segundo Bassul (2004), pretendia-se, aqui descrito de forma sintética: (i) detalhar os conceitos de política urbana, direito à cidade, direito urbanístico e urbanismo; (ii) estabelecer os conteúdos da política urbana; (iii) delimitar diretrizes gerais para a implementação da política urbana. Segundo Bonduki (2017b), em relação ao conteúdo final aprovado em 2001, o texto inicial da proposta avançava em temas relacionados aos ideais da reforma urbana, contudo, era sutil em temas ligados a operacionalização dos instrumentos propostos.

Sobre a função social da propriedade, o documento possuía um capítulo específico onde fixava os conteúdos mínimos para o cumprimento da categoria, bem como delimitava as práticas que se caracterizassem como “abuso de direito e da função social da propriedade” (BASSUL, 2004, p.95). Segundo Bonduki (2017b), em relação ao conteúdo final aprovado em 2001, o capítulo que versava sobre a função

social da propriedade urbana era enérgico ao enquadrar em seu art. 8º como abuso do direito de propriedade, por exemplo, quem, sob qualquer pretexto, se recusasse a alugar imóveis residenciais que não eram necessários a si ou aos seus dependentes. Além da tentativa de oferecer “concretude jurídica ao princípio da função social da propriedade urbana” (BASSUL, 2004, p. 98), a PLS 181 também se debruçava sobre as diretrizes necessárias para a formulação, conteúdo e execução do plano diretor municipal. Bonduki (2017b) descreve que o conteúdo do documento sobre o tema assumiu uma condição extremamente técnica e incidiu sobre questões de competência municipal.

Após receber o parecer favorável pelo relator Dirceu Carneiro (PSDB), o PLS foi enviado à Câmara dos Deputados e tramitou por longos 11 anos até a sua aprovação (BASSUL, 2004). A oposição ao projeto recebeu apoio de setores conservadores da sociedade civil, como a Tradição, Família e Propriedade (TFP), que organizava abaixo-assinados em espaços públicos e encaminhava críticas sobre a proposta para o Congresso Nacional (GRAZIA, 2002). No processo legislativo, ao ser encaminhado para a Comissão de Economia, Indústria e Comércio, foi recepcionado pelo deputado federal Roberto Ponte que, de acordo com Bonduki (2017b), adiou a tramitação do projeto durante cerca de seis anos.

Cabe destacar que durante a década de 1990, o MNRU se transformou no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Grazia (2002) destaca que o FNRU se consolidou em 1992, através da participação paralela durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. Configurada como um fórum de entidades, ligadas à bandeira da reforma urbana. Para Grazia (2002), o FNRU foi um dos poucos atores, que no decorrer da década de 1990, permaneceu ativo na discussão e negociação de uma lei de desenvolvimento urbano que regulamentasse os artigos 182 e 183 da CF de 88. Em relação a Roberto Ponte, com o intuito de pressionar o então deputado a dar continuidade na tramitação do projeto, o FNRU propôs a elaboração de um fórum de negociação permanente que seria composto por diversos setores envolvidos e interessados no andamento e aprovação do projeto (BONDUKI, 2017b). O relatório, contudo, somente foi elaborado e aprovado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio em 1997, com o afastamento de Ponte da atuação legislativa.



Segundo Bonduki (2017b), somente nos anos 2000, sob diferentes perspectivas e intenções, se estabeleceu o consenso de que o Estatuto da Cidade seria uma ação benéfica para o Brasil. O FNRU, para além das articulações e mobilizações realizadas ao longo da década de 90, com a consolidação da internet, passou a utilizar o meio para pressionar deputados pela aprovação da lei e, também, para propagar e difundir a importância do tema (GRAZIA, 2002; BONDUKI, 2017b). Durante o Fórum Mundial Social em janeiro de 2000, o FNRU elaborou um abaixo-assinado que foi enviado ao Congresso Nacional. No mesmo período, juristas e advogados também elaboraram um manifesto com abaixo assinado defendendo a aprovação da lei e enviaram ao Congresso. É importante salientar, que neste período, os interesses do setor da construção civil se alinham as possibilidades proveitosas da regulamentação das operações urbanas e da outorga onerosa do direito de construir, por exemplo. Desta forma, as resistências empreendidas pelo setor, sobre o tema, aos poucos foram se desmanchando (BASSUL, 2004; BONDUKI, 2017b).

Na Câmara dos Deputados, de acordo com Bonduki (2017b), o tema já havia ganhado uma ampla aceitação tanto por parte dos partidos de oposição, especialmente pelo Partido dos Trabalhadores, quanto por parte dos partidos da situação. Como o texto havia sido alterado durante a tramitação, o projeto retornou ao senado e foi aprovado por unanimidade em junho de 2001. Após anos de intensas disputas, com a aprovação do Estatuto da Cidade, firmou-se o marco regulatório da política urbana brasileira e dos instrumentos capazes de controlar a utilização e a produção do solo urbano e de cumprir a função social da propriedade (ROLNIK, 2013). Contudo, apesar do reconhecimento do Estatuto como um marco regulatório e das possibilidades de transformação nas estruturas institucionais celebradas pelos militantes da reforma urbana, no presente e na prática, não se concretizaram as expectativas esperadas.

## 2.5 O MINISTÉRIO DAS CIDADES E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

A construção da função social da propriedade, portanto, percorreu um longo caminho até tornar-se uma das principais categorias político-jurídicas da reforma e da política urbana. Ao ter o seu conteúdo submetido ao Plano Diretor e, posteriormente, essa relação ter sido reafirmada pelo Estatuto da Cidade, o poder de limitação do

direito de propriedade e a disputa pelo preenchimento da função social, foi transferido ao poder municipal. O Plano Diretor, portanto, assumiu centralidade na concretização da reforma urbana.

Neste sentido, as relações, disputas e interesses políticos, econômicos e sociais que agem sobre a produção urbana local, se tornaram determinantes e, por vezes, impeditivos para que a elaboração e a implementação dos Planos Diretores promovessem a reforma urbana. Para além desses elementos, outros autores (ROLNIK, 2006; SUTTI, 2017) também salientam que a baixa capacidade financeira e de gestão que atravessam os municípios brasileiros também dificultam as ações e a autonomia municipal sobre o controle do solo. Nesta seara, a afirmação feita por Santos Júnior, Silva e Sant’Ana (2011), de que a agenda proposta pelo Estatuto da Cidades dependia de uma ação conjunta dos governos federais e estaduais no apoio e estímulo junto aos municípios, se concretizou.

Em janeiro de 2003, no primeiro dia do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), que possuía como missão a melhoria das cidades, “tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis” (BRASIL, 2021). Para Sutti (2017), o Ministério, além de preencher a lacuna institucional sobre a questão urbana, também fixava o compromisso do Partido dos Trabalhadores com o tema. No campo das lutas dos movimentos sociais ligados à bandeira da reforma urbana, a construção e o estabelecimento do Ministério das Cidades representava uma grande conquista das ações empenhadas desde a década de 1970 (MARICATO, 2006; SUTTI 2017)

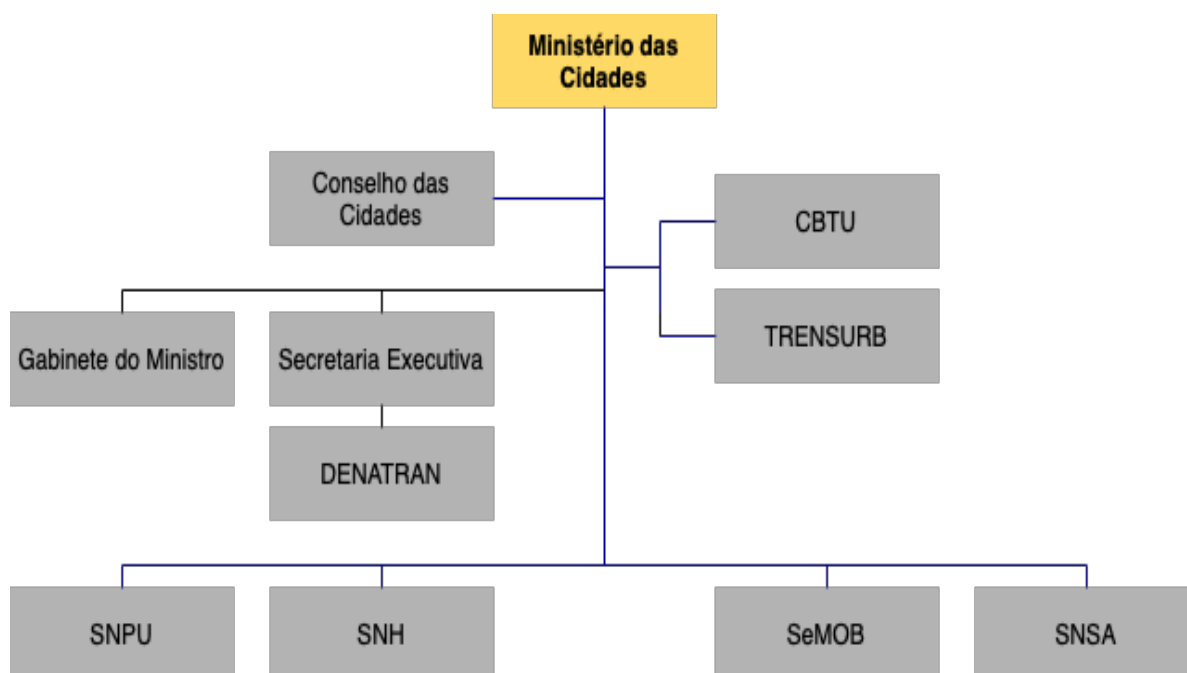
Com a criação do Ministério, buscava-se a instauração tanto de uma política de desenvolvimento urbano, ampla e abrangente, como de um sistema nacional que harmonizasse a ação e atuação dos entes federativos (União, Estados e Municípios) e de outros poderes (legislativos e judiciário), objetivando uma efetiva coordenação e integração dos investimentos (SUTTI, 2017). Estruturalmente, de acordo com a Medida Provisória nº 103/2003, a estrutura básica do Ministério seria composta por: Secretária Executiva, Gabinete do Ministro, Consultoria Jurídica, Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho das Cidades, o Conselho Nacional de Trânsito, até quatro secretárias e o Departamento Nacional de Trânsito. A Medida Provisória também extinguiu a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da

Presidência da República e transferiu o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República para o Ministério das Cidades. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano foi transformado em Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), um órgão colegiado deliberativo e consultivo, que tinha como objetivo a proposição de diretrizes para a elaboração e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como o seu acompanhamento e avaliação. Rolnik (2009) esclarece que a constituição do Conselho Nacional das Cidades respondia a demanda dos sujeitos ligados Movimento Nacional pela Reforma Urbana, pela ampliação de espaços de democracia participativa, até então experimentados somente na esfera municipal. O Conselho Nacional das Cidades, portanto, foi integrado à estrutura do Ministério das Cidades, ocupando um local central para a elaboração e negociações de políticas, com a ampla participação de setores governamentais (federal, estadual e municipal), e segmentos da sociedade civil, como: (i) setor empresarial; (ii) sindicatos; (iii) organizações profissionais; (iv) ONGs; (v) entidades acadêmicas e de pesquisa; e (vi) movimentos populares. Ainda segundo a autora, os representantes eram eleitos através de assembleias realizadas por segmentos, entre os delegados presentes nas Conferências Nacionais.

A primeira Conferência Nacional, realizada em 2003, contou com 2.500 delegados. À exceção dos 250 representantes do Poder Público Federal, indicados pelo Executivo, seus delegados poderiam ou terem sido eleitos nas Conferências Estaduais (75%) ou indicados por entidades e organizações de caráter nacional (25%). A Conferência de 2003, que elegeu o Conselho Nacional das Cidades, foi precedida por 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 27 estaduais, envolvendo 3.457 municípios. (ROLNIK, 2009, p. 35)

Ainda sobre a estrutura do Ministério das Cidades, também estavam vinculadas: a Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb). A estrutura final do MCidades, ficou estabelecida da seguinte forma:

FIGURA 4 – ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES



**FONTE:** Maricato (2003) – Elaborado pela Autora (2021)

A divisão das Secretárias do Ministério foi relacionada aos principais problemas setoriais ligados ao território, como: (i) moradia para a Secretária Nacional de Habitação (SNH); (ii) saneamento ambiental para a Secretária Nacional de Saneamento (SNSA) e (iii) temas relativos aos transportes urbanos, como mobilidade e trânsito para a Secretária Nacional de Mobilidade Urbana (SeMOB). Posteriormente, devido à importância e urgência do tema, foi criada a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), que atuava sobre o planejamento territorial e a política fundiária (MARICATO, 2006; ROLNIK, 2006).

No entanto, a divisão das Secretarias não ocorreu de forma orgânica e sem questionamentos. Serafim (2013) analisou a constituição do Ministério das Cidades, com o intuito de compreender a incorporação das pautas da reforma urbana durante o governo Lula (2003 – 2010). Em relação à estrutura do Ministério, a autora descreve que antes de sua criação, o FNRU organizou reuniões internas e junto à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades com o intuito de propor um desenho institucional que superasse a divisão de secretarias por temas setoriais e abrangesse questões territoriais como regiões metropolitanas, cidades rurais, entre outras. Esse ponto delimitado pela autora é importante, pois essas divisões não setoriais, por exemplo, abarcariam realidades observadas no Estado do Paraná. Como tratado no próximo capítulo deste trabalho, a questão rural frequentemente transpassa a discussão

urbana no Estado, em grande parte por causa da força da produção cafeeira na região norte paranaense, que produziu um grande conjunto de municípios desprovidos de dinâmica urbana. Ainda que, os elementos observados nesta pesquisa se pautem somente no Estado Paranaense, acredita-se – considerando as particularidades regionais - que a transposição da questão a nível nacional seja possível, devido às características do desenvolvimento urbano brasileiro.

Contudo, um dos entrevistados por Serafim (2013) descreve que durante a transição governamental, a estrutura de Ministério proposta se baseava no modelo rechaçado pelo FNRU, dividindo as opiniões dos militantes sobre o tema. Neste sentido, com a consolidação da estrutura em três secretárias setoriais (habitação, saneamento e mobilidade), o FNRU propõe a criação de uma quarta secretária que seria responsável pela implementação do Estatuto das Cidades e por questões ligadas ao planejamento urbano, política urbana e o solo urbano. A proposta, porém, contrariava a visão defendida pela Secretária Executiva do Ministério, que cedeu somente após a pressão exercida pelo FNRU.

Em linhas gerais, apesar dos temas setoriais serem de atribuições municipais, o governo federal assumia através do MCidades um papel relevante como coordenador, incentivados e financiador de ações, diagnósticos e políticas públicas urbanas (MARICATO, 2006). As políticas que visavam o incentivo e apoio para a elaboração e revisão dos planos diretores ficaram a cargo da SNPU. Segundo Serafim (2013), o SNPU era, portanto, a Secretaria da reforma urbana, que buscava implementar a agenda baseada nas três diretrizes da plataforma (função social da propriedade, gestão participativa e direito a cidade), com atenção especial no Plano Diretor e no Estatuto das Cidades. Desta forma, considerando a competência municipal para legislar sobre o tema e a necessidade de difundir os preceitos do Estatuto das Cidades e do plano diretor nos municípios, o SNPU instituiu o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana (SUTTI, 2017). A tabela abaixo demonstra que os municípios obrigados a elaborar ou revisar seus planos diretores, estavam distribuídos no território nacional, revelando o desafio que o SNPU enfrentaria.

TABELA 1– DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS OBRIGADOS A ELABORAREM SEUS PLANOS DIRETORES ATÉ OUTUBRO DE 2006 POR ESTADO E REGIÃO

<b>Estado/Região</b>	<b>Total de municípios</b>	<b>Município obrigados</b>	<b>%</b>
----------------------	----------------------------	----------------------------	----------

Acre	22	5	22,7%
Amazonas	62	28	45,2%
Amapá	16	3	18,8%
Pará	143	85	59,4%
Rondônia	52	17	32,7%
Roraima	15	1	6,7%
Tocantins	139	10	7,2%
<b>SUBTOTAL NORTE</b>	<b>449</b>	<b>149</b>	<b>33,2%</b>
Alagoas	102	44	43,1%
Bahia	417	164	39,3%
Ceará	184	88	47,8%
Maranhão	217	76	35,0%
Paraíba	223	30	13,5%
Pernambuco	185	97	52,4%
Piauí	223	29	13,0%
Rio Grande do Norte	167	23	13,8%
Sergipe	75	20	26,7%
<b>SUBTOTAL NORDESTE</b>	<b>1.793</b>	<b>571</b>	<b>31,8%</b>
Distrito Federal	1	1	100%
Goiás	246	58	23,6%
Mato Grosso do Sul	78	21	26,9%
Mato Grosso	141	21	14,9%
<b>SUBTOTAL CENTRO-OESTE</b>	<b>466</b>	<b>101</b>	<b>21,7%</b>
Espírito Santo	78	32	41,0%
Minas Gerais	853	185	21,7%
Rio de Janeiro	92	59	64,1%
São Paulo	645	250	38,8%
<b>SUBTOTAL SUDESTE</b>	<b>1.668</b>	<b>526</b>	<b>31,5%</b>
Paraná	399	102	25,6%

Rio Grande do Sul	496	121	24,4%
Santa Catarina	293	113	38,6%
<b>SUBTOTAL SUL</b>	<b>1.188</b>	<b>336</b>	<b>28,3%</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>5.564</b>	<b>1.683</b>	<b>30,2%</b>

**FONTE:** Fundação Universitária de Brasília (2006) apud. SUTTI (2017)

O programa desenvolvimento pela SNPU tinha como objetivo o fortalecimento das áreas institucionais e técnicas municipais, que atuavam nos setores de planejamento, gestão territorial, política habitacional e na implementação dos Planos Diretores Participativos (ROLNIK, 2006; SANTOS JÚNIOR, SILVA, SANT'ANA, 2011). As ações voltadas ao estímulo para a produção dos planos diretores, centraram-se principalmente nos municípios que tinham a obrigação de aprová-los até outubro de 2006, seguindo as diretrizes dos art. 41 e 50 do Estatuto da Cidades<sup>15</sup>.

De acordo com Sutti (2017), para a implementação dos programas foram mobilizados cerca de 60 milhões de reais, destinados à elaboração de planos diretores e atividades de capacitação e sensibilização de cerca de 550 municípios que se encaixavam nas diretrizes anteriormente mencionadas. Segundo com Rolnik (2006), os governos estaduais do Paraná, Goiás, Bahia, Ceará, Mato Grosso e Pernambuco, também canalizaram investimentos para a formulação e implementação dos planos diretores participativos. Para além, o governo federal também elaborou kits com materiais didáticos para instruir a elaboração dos planos diretores e disponibilizou, em articulação com o CNPQ, bolsas de pesquisa universitárias, para a oferta e realização de assistência técnica para os municípios.

---

<sup>15</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos prevista no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Concomitante as ações acima com o intuito de viabilizar o programa, em setembro de 2004, o Conselho das Cidades, aprovou a resolução nº 15 sobre a “Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização”, que aspirava impulsionar a elaboração e implementação de planos diretores participativos, para a construção de “cidades incluídas, democráticas e sustentáveis” (CONSELHO DAS CIDADES, 2004). A campanha estava estruturada em três eixos, que tratavam sobre o acesso a terra urbanizada, a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização e a participação democrática no planejamento e gestão das cidades (CONSELHO DAS CIDADES, 2006). A resolução também previa, ainda que sem definir a forma, a realização de ações específicas para gestores e técnicos municipais, prefeitos, vereadores, lideranças sociais, Ministério Público e Judiciário e campanhas de divulgação em massa para a sociedade em geral (SERAFIM, 2013; SUTTI, 2017).

Sutti (2017) detalha que a estratégia de ação da campanha delineada pelo Ministério das Cidades se realizaria através de etapas de mobilização. Na primeira etapa estavam previstas atividades para divulgação em massa, com materiais elaborados em conjunto com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República. Na segunda etapa, a divulgação estava direcionada a multiplicadores estaduais e municipais, que atuariam em conjunto com o Conselho das Cidades. O autor ainda descreve que a coordenação nacional da campanha era constituída tanto pelas instituições membros do ConCidades, como pelos mobilizadores estaduais.

No dia 17 de maio de 2005, o então Ministro das Cidades, Olívio Dutra, lançou a campanha “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, que tinha como objetivo a sensibilização dos municípios para a elaboração dos planos diretores. Realizada no Palácio do Planalto, a cerimônia foi transmitida ao vivo para todos os estados do país, demonstrando, segundo Sutti (2017), o esforço para a mobilização da sociedade civil em torno do tema.

Após um ano de campanha, cerca de 1600 cidades foram atingidas pelas ações (SERAFIM, 2013). Para além, foram constituídos 26 núcleos multiplicadores estaduais, com contribuição de diferentes organizações descentralizadas, aumentando a capacidade de mobilização e articulação. Serafim (2013) destaca que a organização dos núcleos estaduais superava as entidades e grupos pertencentes ao Conselho das Cidades e abrangia, também, organizações ligadas ao FNRU, associações de municípios, universidades, entidades de classe, sindicatos profissionais, Ministério Público e Judiciário e outros grupos da sociedade civil. A



autora ainda descreve que segundo relatos do período, os movimentos sociais de luta por moradia<sup>16</sup> tiveram uma forte presença ao longo da campanha e foram sujeitos importantes para sua implementação.

A partir do Programa de Capacitação e Sensibilização, os núcleos eram responsáveis por formular e divulgar as campanhas em seus estados. Através dessa ampla mobilização e articulação, buscava-se difundir um ideal de plano diretor participativo e democrático que fosse capaz de incorporar e incidir sobre as diferentes condições e contradições municipais. A efetiva participação dos governos estaduais foi profusa, com alguns Estados atuando como sujeitos ativos ao longo do processo, enquanto outros se negaram a participar das ações, deixando para a sociedade civil a responsabilidade pela campanha (PINHEIRO, 2014; SUTTI, 2017).

Weber Sutti (2017), que atuou como chefe do gabinete da Secretária Nacional de Projetos Urbanos do Ministério das Cidades entre 2004 e 2007, descreve que na primeira fase da campanha realizada pelo SNPU, com o apoio dos núcleos estaduais, foram realizadas 44 oficinas que capacitaram 3.150 multiplicadores em todo país, dos mais diferentes setores. O autor ainda descreve que no primeiro momento, as oficinas de capacitação foram realizadas em cinco módulos. O primeiro módulo tratava sobre a nova concepção e metodologia para a elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP). Como suporte, o Conselho das Cidades aprovou a Resolução nº 25 de março de 2005 que explicitava as condições obrigatórias para os municípios elaborarem seus planos diretores e orientava sobre a importância e as formas dos processos participativos, com o intuito de garantir a diversidade da participação de diferentes segmentos da sociedade (CONCIDADES, 2005a). No segundo módulo foi demonstrado o conteúdo mínimo do PDP, que posteriormente foi firmado pela Resolução nº 34 de julho de 2005, que dava orientações e recomendações sobre o conteúdo do plano diretor. Nesta Resolução é importante destacar que ao reconhecer a função social da propriedade, o texto destaca que o PDP deve prever “ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública” (CONCIDADES, 2005b). E avança ao descrever como as funções sociais da cidade e da propriedade serão definidas, bem como os elementos que os planos deveriam garantir:

---

<sup>16</sup> Conselho Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), Central dos Movimentos Populares (CMP) e a União por Moradia Popular (UNMP)

Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir:

I - Espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

II – A acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico;

III – a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde.

IV – Terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais;

V – áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar; (CONCIDADES, 2005b)

Voltando aos módulos, o terceiro detalhava os processos de elaboração e implementação do plano diretor. No quarto módulo eram detalhados os instrumentos relacionados ao controle do uso do solo e a inclusão territorial. E no último módulo, eram trabalhados os instrumentos de Regularização Fundiária. Segundo Sutti (2017), o conteúdo dos módulos indicava a intenção do Ministério das Cidades, em fortalecer os processos participativos e gestão democrática, bem como, ressaltar a importância dos instrumentos ligados à regularização fundiária e recuperação de mais-valia urbana.

Nas ações voltadas aos municípios, o Ministério elaborou e distribuiu através dos núcleos estaduais cerca de 12 mil kits do Plano Diretor Participativo, que incluíam cartazes, folhetos informativos, documentários e os livros “Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos” produzido em parceria com o Confea e o “Guia do Estatuto da Cidade”, elaborado pela Câmara Federal (PINHEIRO, 2014)

A SNPU também abriu um chamamento público para o cadastramento de profissionais de todas as regiões do país, que possuíam experiência com capacitação ou na elaboração de planos diretores participativos ou implementação do Estatuto das Cidades. O cadastramento resultou em uma listagem que foi finalizada e divulgada em 2005 e contabilizava 387 profissionais que cumpriam todos os requisitos contidos no edital (ROLNIK, 2006; SUTTI, 2017).

Na segunda etapa das oficinas de capacitação, seguindo as orientações da SNPU, os conteúdos foram focados em questões operacionais, que auxiliariam os municípios na elaboração dos PDP's. Sutti (2017) detalha que nessa etapa, os assuntos abordados estavam relacionados à planos autoaplicáveis, Sistemas de Gestão do Plano Diretor, canalizações de investimentos e demonstração de experiências municipais com a elaboração de planos diretores seguindo a metodologia proposta pelo MCidades. Essas oficinas foram realizadas concomitantes às Conferências Municipais e Estaduais das Cidades, que pautaram o PDP como um dos seus principais temas, o que colaborou para ampliar e fortalecer as ações da campanha do SNPU (SERAFIM, 2013; SUTTI, 2017). Para além, o Ministério das Cidades também construiu a Rede do Plano Diretor, que contava com mais de 40 mil *email's* do país inteiro, que se constituiu como um espaço importante de discussão e troca de experiências locais sobre o tema (ROLNIK, 2006).

Sobre os ganhos e avanços promovidos pela campanha, Serafim (2013) destaca que a ação conseguiu demonstrar a força política do Ministério das Cidades e a possibilidade de capitalização de uma política pública urbana através da articulação junto aos estados, municípios e diferentes setores da sociedade, mesmo em um cenário marcado pela escassez de recursos. Ermínia Maricato (2014), que foi ministra adjunta do Ministério das Cidades, entre 2003 e 2005 no primeiro mandato do governo Lula, descreve que o período foi marcado por uma severa restrição de recursos que, com exceção das políticas sociais focadas, atingiu todas as áreas do governo. A autora descreve que:

As limitações eram tão radicais que 50% dos recursos liberados para despesa eram contingenciados durante o ano sendo liberados para empenho na última semana do ano para serem gastos no ano seguinte. Nessas condições, eram letras mortas o PPA (Plano Plurianual), elaborado em meio a muita discussão no interior do governo, a LOA (Lei Orçamentária Anual, aprovada no Congresso Nacional em meio a muitas negociações, os Planos de Metas de cada ministério ou órgão federal. Enfim, o Ministério da Fazenda exercia uma verdadeira ditadura sobre o que era chamado de “gasto” (o que pelo conceito do FMI poderia significar toda despesa que não podia ser privatizada, como por exemplo, água e esgoto em favelas (MARICATO, 2014, p. 40-41)

Neste cenário, Serafim (2014) destaca que mesmo a escassez de recursos a SNPU demonstrou que possuía capacidade para articular diferentes sujeitos da sociedade em um país de tamanho continental.

Pinheiro (2014) destaca que com menos de dois anos, a campanha desenvolvida pela SNPU realizou 387 oficinas, com participação de cerca de 21 mil pessoas de 1.349 municípios brasileiros. A autora ainda descreve que em 2007, a pesquisa desenvolvida pelo Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA), em parceria com o Ministério das Cidades, demonstrou que em 89% dos municípios obrigatórios “os planos já haviam sido aprovados ou estavam nas Câmaras Municipais ou em fase de elaboração ou revisão” (PINHEIRO, 2014, p. 97).

Porém, como assinala Ferreira (2016), os avanços representados pelo Estatuto da Cidade se deram principalmente na escala federal, onde as conjunções favoreciam a concentração de esforços políticos na promulgação das ações necessárias para a sua concretização. Contudo, a concretização do Estatuto ocorre através das regulamentações municipais e essa transposição não ocorre de forma orgânica, ela envolve a difusão da lei por mais de cinco mil municípios que possuem realidades econômicas, políticas e sociais diversas.

### 3 OS PLANOS DIRETORES NO ESTADO DO PARANÁ

Neste capítulo são demonstradas as principais políticas urbanas implementadas no Estado do Paraná, a partir da década de 1970. O recorte corresponde ao período de intensa urbanização que atravessou o Paraná, a partir da mudança da base econômica e produtiva do Estado, que impulsionou o êxodo rural e a fixação da população em áreas urbanas. Desta forma, com a intenção de estabelecer o desenvolvimento urbano equilibrado, foi implementado um conjunto de políticas públicas com o intuito de melhorar ou construir infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. O termo equilibrado se refere à necessidade de criar uma linha de cidades dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos que conseguiriam dar suporte aos desenvolvimentos descentralizados relacionados à industrialização e aos movimentos agrários.

A partir de 1980, o Estado obteve junto a Bancos Internacionais convênios que deram suporte à elaboração e implementação de políticas urbanas. Contudo, o que se observa é que as exigências contratuais efetuadas pelas instituições financeiras deram o tom na estrutura institucional do Estado e na condução das políticas urbanas. Como destaca Whitaker (2016), calcadas no avanço da agenda neoliberal, as agências multilaterais ligadas à questão urbana, buscaram difundir um conjunto de boas práticas voltadas à autonomia local e ao planejamento estratégico, sem considerar as realidades locais. No Paraná os contratos com essas agências pautavam-se no estabelecimento de uma reforma administrativa com o intuito de promover a autonomia municipal, desconsiderando processos de urbanização que naquele momento, ainda eram recentes.

No início dos anos 2000, com a alteração do governo, inicia-se concomitante as ações do Ministério das Cidades, uma nova rodada na política de desenvolvimento urbano do Estado, com o fortalecimento das Secretarias ligadas à questão urbana e da elaboração de uma política estratégica pautada no desenvolvimento urbano e regional. Junto a isto, em 2006 é promulgada a Lei nº 15.229 que impulsiona a elaboração e aprovação de Planos Diretores em todo o Estado. Este capítulo, portanto, se debruça sobre as transformações descritas acima.

### 3.1 ENTRE Esvaziamentos e concentrações: A urbanização do Paraná entre 1940 e 2000.

No último século, o estado do Paraná passou por um intenso processo de urbanização, materializado através de um crescimento populacional “instável, condicionado pelos movimentos migratórios” (MAGALHÃES, CINTRA, 2010, p.01). Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre as décadas de 1940 e 1970, a população do estado quase dobrou a cada década, apresentando taxas de crescimentos anuais próximas ou superiores a 5% (MOURA, 2004)

TABELA 2– DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL POR DÉCADAS NO ESTADO DO PARANÁ

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000
<b>Total</b>	1.236.276	2.115.547	4.296.375	6.929.821	7.629.849	8.448.713	9.003.803	9.563.458
<b>Urbana</b>	302.272	459.817	1.183.585	2.504.253	4.472.506	6.197.953	7.011.990	7.786.084
<b>Rural</b>	934.004	1.655.730	3.112.790	4.425.568	3.157.343	2.250.760	1.991.814	1.777.374

**Fonte:** IBGE, 2000

Entre as décadas de 1940 e 1960, o processo de urbanização do Paraná ocorreu entrelaçado à expansão das fronteiras agrícolas estaduais, que produziam novos aglomerados urbanos acompanhando o dinamismo da atividade rural (MOURA, MAGALHÃES, 1996; MOREIRA, 2007). O período foi marcado pelo maior adensamento populacional do estado, realizado através de intensos fluxos migratórios interestaduais que se dirigiam, principalmente, para as zonas rurais ou para cidades ligadas à produção agrícola (MOURA, MAGALHÃES, 1996; MAGALHÃES, CINTRA, 2010).

A partir da década de 1970, como demonstram os dados da tabela acima, a dinâmica se alterou e a população rural foi gradativamente superada pela população urbana, estabelecendo um novo curso na ocupação do território (MOURA, MAGALHÃES, 1996). De acordo com Moura (2004), essa nova lógica de ocupação territorial decorreu do rearranjo da base econômica do Estado, a partir da modernização das técnicas de produção agrícola, da expansão de culturas que permitiram a venda de commodities e do surgimento no setor industrial, de áreas

ligadas à metal-mecânica<sup>17</sup>. A autora ainda descreve que a partir de 1970, as atividades do setor primário que anteriormente correspondiam à cerca de 40% da renda produzida no Estado foram superadas pelo setor secundário.

Contudo, a substituição gradual do setor primário, não estava somente correlacionado a dinâmicas que se desenrolaram no interior do Paraná. Segundo Silva (2012) a substituição também foi influenciada pelo processo de dispersão industrial, ocorrida durante o período. A estrutura industrial que outrora estava concentrada no centro-sul do país, principalmente no estado de São Paulo, se dispersou para outras regiões se instalando, também, na recém-criada Região Metropolitana de Curitiba (RMC), especialmente, segundo a autora, nos municípios de Curitiba e Araucária.

Diante do cenário, com as mudanças nas relações de trabalho e no setor agrícola, os movimentos migratórios também se alteraram, provocando novas concentrações e esvaziamentos. Com o êxodo, enquanto as áreas rurais localizadas no Norte, Oeste e Sudoeste paranaense apresentaram um esvaziamento populacional, as regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá tiveram taxas de crescimento elevado e contínuo (MOURA, 2004, IPARDES, 2017). Magalhães e Cintra (2010, p.2) ainda destacam que uma parte elevada da população migrou e se fixou no estado de São Paulo, que vivia a pujança do “chamado “milagre brasileiro<sup>18</sup>”, e na nova fronteira agrícola nacional, que se expandia principalmente por sobre Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia”.

O processo de transformação do perfil populacional do estado acompanhou a dinâmica que também se estabelecia em nível nacional. Como descreve Moura (2004), o Brasil e o Paraná demonstraram uma alteração profunda de um perfil tipicamente rural até a década de 1950, para um perfil majoritariamente urbano nos anos 2000. Porém, segundo a autora, enquanto no Brasil essa transformação ocorreu de forma contínua, no Paraná a alteração ocorreu de forma abrupta entre as décadas de 1970 e 1990, com um grau de urbanização que saltou de 36% para 78%. Desta forma:

---

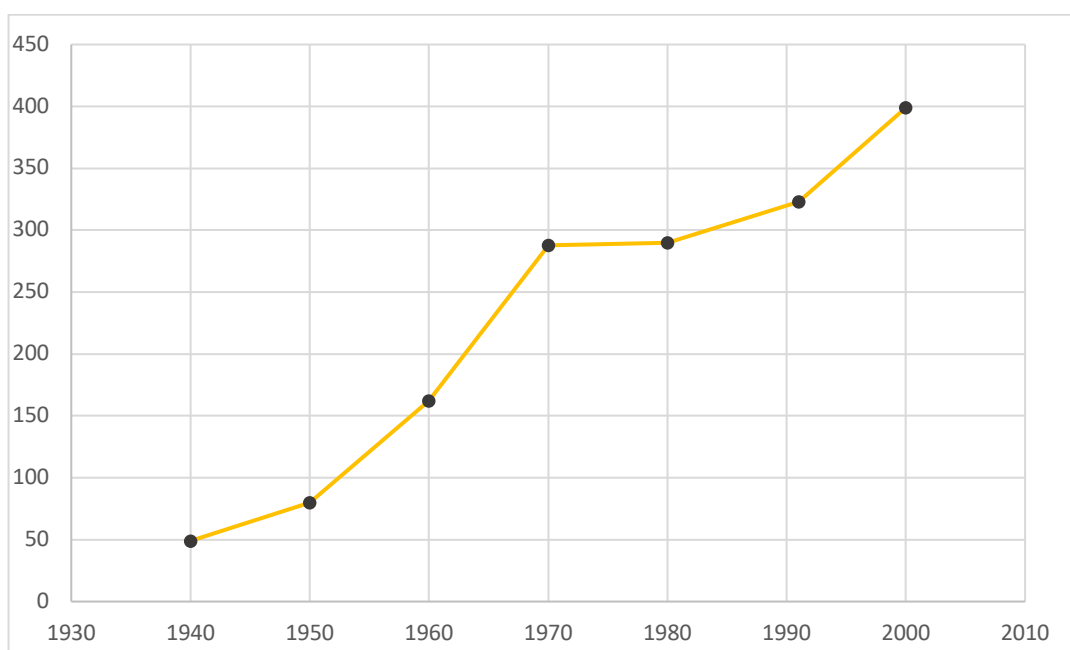
<sup>17</sup> De acordo com Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (2021), a metal-mecânica é tida como uma área estratégica para o setor industrial, pois ela alimenta todas as áreas do setor produtivo, transformando o ferro e o alumínio em diferentes produtos, como: máquinas, tubulações e estruturas metálicas.

<sup>18</sup> O chamado “milagre econômico brasileiro” foi o período entre 1968 e 1973, marcado por grandes taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com Veloso, Villela e Gambiagi (2008, p.222), a principal característica do período o crescimento foi “acompanhado de inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de superávits no balanço de pagamentos.

Migrantes oriundos dos campos ou de pequenos municípios deixaram seu modo de vida tipicamente agrário ou peculiar de pequenas vilas para se somarem aos habitantes urbanos na acirrada disputa ao trabalho, bens e serviços, ao acesso ao solo e à cidade. Se nas cidades as contradições sociais já se faziam presentes, a urbanização, em tal intensidade, ampliou as malhas construídas, fazendo surgir novos loteamentos, densificando os bairros existentes, verticalizando edifícios e agudizando os conflitos e a segregação socioespacial, ao criar áreas servidas e equipadas, ao lado de favelas e periferias carentes (MOURA, 2010, p.36)

Porém, é importante destacar que o grau de urbanização não está vinculado à criação de novos municípios. No Paraná, entre as décadas de 1950 e 2000, foram criados 319 novos municípios, sendo que, a maior parte do crescimento em números ocorreu entre as décadas de 1950.e 1970, como demonstra o gráfico abaixo:

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR DÉCADA



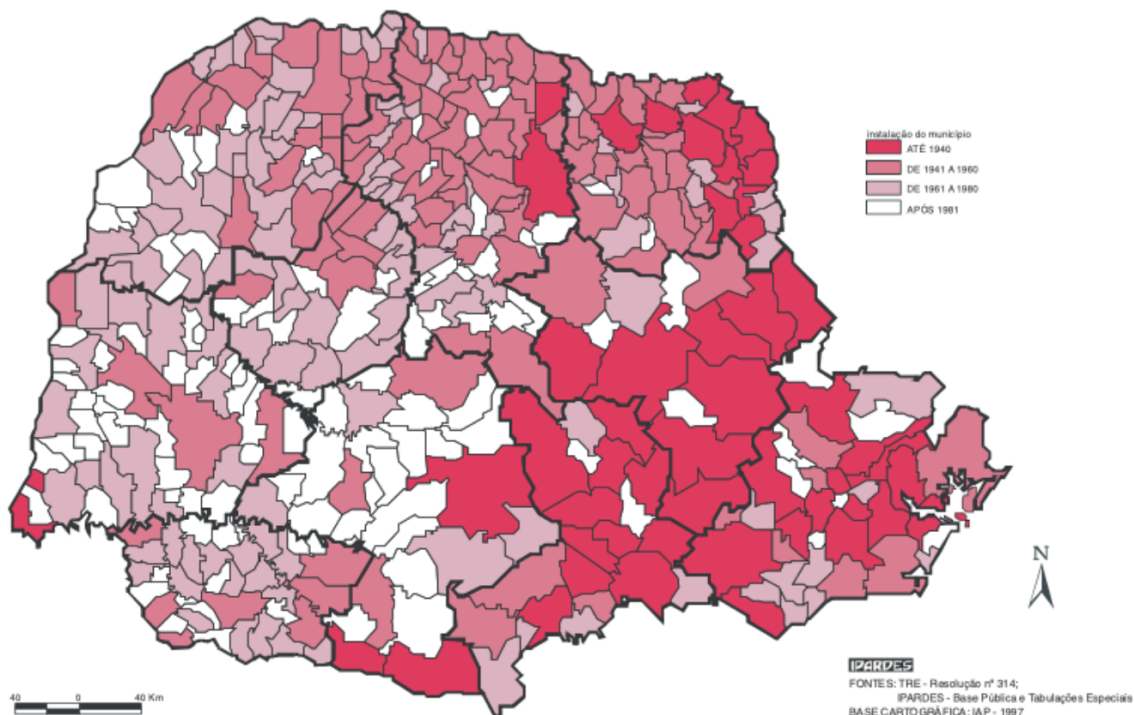
Fonte: IBGE, 2000

Entre as décadas de 1950 e 1970, acompanhando o ritmo da expansão agrícola, foram criados 209 novos municípios no estado. Grande parte dessas novas localidades eram colônias desprovidas de infraestrutura urbana que foram elevadas a nível municipal por possuírem arrecadação fiscal suficiente. Como a produção agrícola gerava uma grande arrecadação, esses vilarejos preenchiem os requisitos fiscais exigidos por lei, para que fossem transformadas em cidades (MAGALHÃES, 1996). Essas afirmações são possíveis a partir da comparação do nível de



urbanização e da quantidade de municípios existentes no período. Conforme descreve Magalhães (1996), apesar de existirem 288 municípios durante a década de 1970, somente dezenove continham mais de vinte mil habitantes e concentravam cerca de 57% da população do estado, por outro lado, cerca de 105 municípios possuíam uma população urbana inferior a dois mil habitantes.

FIGURA 5 – CRONOLOGIA DA DIVISÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DO PARANÁ



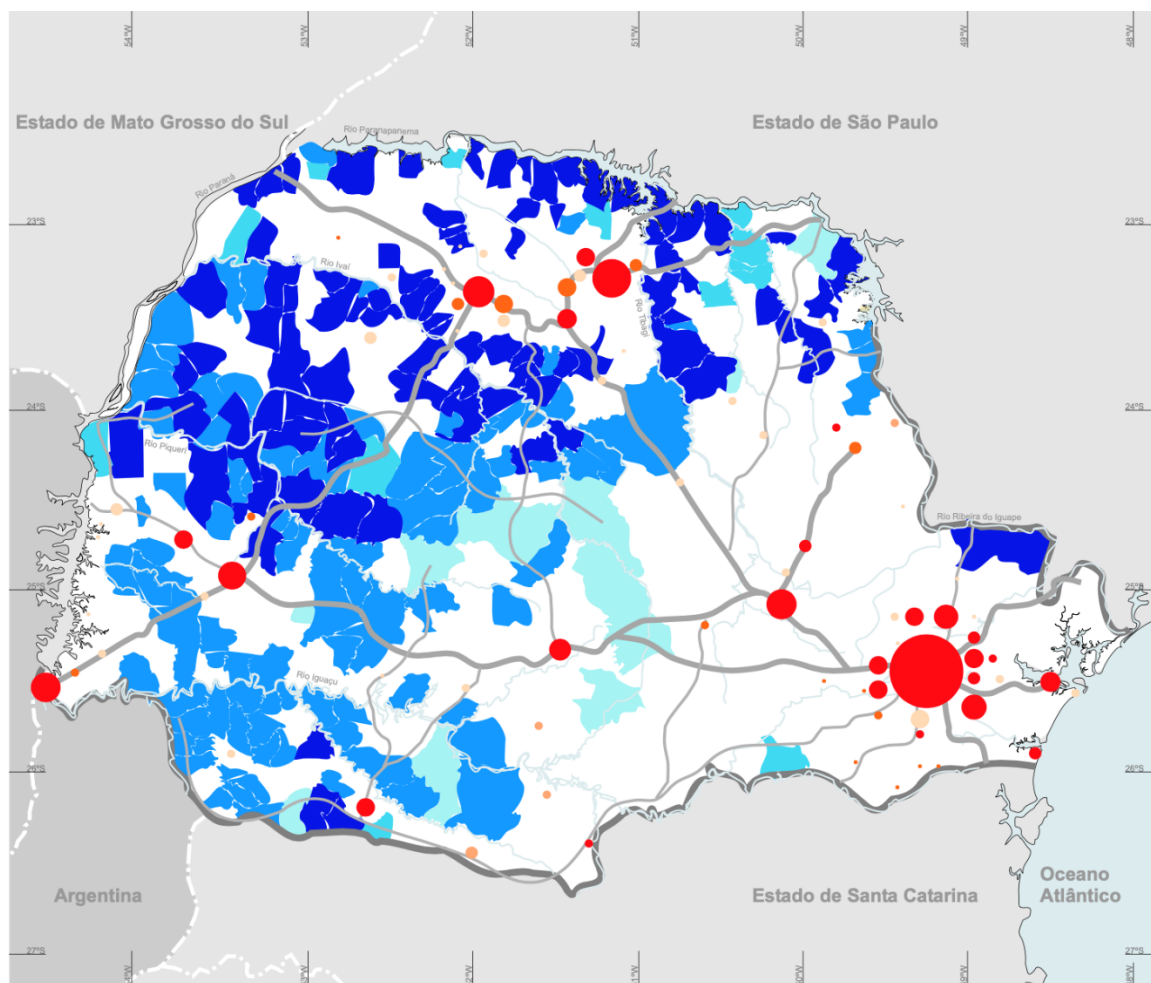
**FONTE:** Moreira (2007)

A criação de novos municípios tem uma queda no período entre 1980 e 2000, com a criação de 109 novas localidades, contudo, é neste período que se inicia a inversão da população rural e urbana no Paraná. Segundo Moreira (2007), a maior parte da população rural e de cidades pequenas e médias que se deslocaram dentro do estado durante o período acima, tiveram como destino as cidades com mais de vinte mil habitantes. Ainda de acordo com a autora, em relação ao valor total da população urbana do estado, as cidades com mais de cinquenta mil habitantes, tiveram um crescimento de 40,5% em 1970 e 63% no ano 2000.

Entre as décadas de 1970 e 2000, a população de Curitiba quase triplicou, “passando a responder por demandas de quase 01 milhão de novos moradores” (MOURA, 2004, p.36). Ainda, segundo Moura (2004), outras cidades como Londrina, Maringá, Cascavel, Ponta Grossa e Guarapuava também tiveram aumentos

populacionais significativos. Contudo, Foz do Iguaçu demonstrou um crescimento ainda maior e acelerado, saindo de cerca de trinta mil habitantes na década de 70, para quase duzentos e sessenta mil no ano de 2000 (MOURA, 2004). O mapa abaixo demonstra em azul os municípios que tiveram diminuição na população no período de 1970 a 2000 e em vermelho as áreas que tiveram aumento da população.

FIGURA 6 – ESVAZIAMENTO E CONCENTRAÇÃO DA POPULAÇÃO PARANAENSE – 1970 - 2000



**FONTE:** PARANÁ (2003)

Esse intenso e concentrado processo migratório, sobrecarregou as infraestruturas e os equipamentos urbanos existentes, obrigando as administrações municipais a lidarem com demandas urgentes que foram ampliadas e modificadas em um curto espaço de tempo. De acordo com Moura (2004, p.38), nos municípios que apresentaram uma taxa de crescimento elevada, a ocupação do solo pautada na “lógica da mercantilização da terra e da moradia”, desencadeou uma explosão no mercado informal de moradia.

Diante das grandes alterações urbanas observadas durante o período indicado, o estado passou a criar órgãos estaduais e programas de financiamento para os municípios como tentativa de promover uma política de planejamento urbano.

### 3.2 O GOVERNO DO ESTADO E AS POLÍTICAS URBANAS

Por ter, inicialmente, características predominantemente rurais, a preocupação com a questão urbana no estado se deu somente durante a década de 1960, diante das intensas transformações no território paranaense. No período, segundo Lowry (2002), um conjunto de comissões, institutos e departamentos se debruçaram sobre o tema, com o intuito de elaborarem programas de desenvolvimento urbano e regional para o estado. Destacam-se a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), a Coordenadoria do Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná (PLADEP), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), a Comissão para Desenvolvimento Municipal (CODEM), o Departamento de Assistência Técnica aos Municípios (DATM), a Universidade Federal do Paraná (UFPR), a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) e a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) (MOREIRA, 2007).

Em 1971, no âmbito federal no governo Médici foi apresentado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que tinha como estratégia a expansão dos setores econômicos, com o incentivo à agroindustrialização e a produção de commodities para o mercado internacional, através da implementação de corredores que facilitariam a exportação (BERGOC, 2012). Desta forma, com o objetivo de se inserir no PND, o Governo Paranaense, junto a Coordenação de Planejamento Estadual, da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU) e da Universidade Federal do Paraná, desenvolveu a Política de Desenvolvimento Urbano (PDU). A PDU buscava fornecer instrumentos e incentivos a pequenos e médios municípios com o intuito de reter da população, evitando a evasão daquelas localidades e pretendia descentralizar a industrialização para as cidades polos-regionais, como forma de contribuir para um desenvolvimento mais equilibrado (BERGOC, 2012). Bergoc (2012) descreve que ainda que naquele momento não houvesse uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o conteúdo do PDU destacava que o desenvolvimento urbano era peça fundamental para o progresso estadual e nacional, e, neste sentido,

a política possibilitava que o estado acionasse recursos federais para alocação nos municípios. Casaril e Crocetti (2016) detalham que a partir do estudo de 288 cidades do estado, o PDU elaborou a proposta de três alternativas para a estruturação urbana do estado, que seriam: Sistema Polinuclear, Biaxial e Tripolar.

O Sistema Poli Nuclear incentivava a dinâmica de polos urbanos que já possuíam centralidade regional. O Sistema Biaxial propunha a construção de dois eixos que concentravam uma expressiva concentração de infraestrutura urbana e interligava os principais municípios do Estado. A integração seria formada a partir da RMC, junto ao porto de Paranaguá e Ponta Grossa, com um eixo ligando ao norte paranaense através de Londrina e Maringá e outro ligando o Oeste através de Cascavel e Toledo. E por último, o Sistema Tri Polar, que propunha o fortalecimento de três polos urbanos importantes do estado e a criação de um anel viários que interligasse essas localidades (BERGOC, 2012; CASARIL, CROCETTI, 2016). Para Casaril e Crocetti (2016) as propostas realizadas através do PDU demonstravam a importância em recursos que o governo destinou a espaços relevantes dentro da estrutura do estado. Desta forma, segundo os autores, essas localidades polarizaram outras regiões ao redor, incorporando investimentos e infraestruturas importantes para o desenvolvimento regional.

No campo institucional, em 1971, em substituição ao Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, foi criada a Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná (FAMEPAR), através da lei nº 6.220. Segundo Moreira (2007), por ser um órgão subordinado à Secretaria de Estado do Interior, o DATM não possuía autonomia ou flexibilidade para atender as intensas demandas por parte dos municípios. A FAMEPAR, em contrapartida, além de autonomia administrativa e financeira, possuía um corpo técnico que servia de apoio aos municípios na elaboração de leis orgânicas, para a construção e organização de estruturas administrativas e institucionais, na realização de contas e orçamentos, na elaboração de processos licitatórios e no desenvolvimento de projetos de engenharia para obras públicas (PEREIRA JÚNIOR, 2007; MOREIRA, 2007). Os dois principais programas para auxílio ao planejamento municipal desenvolvido pelo órgão foram: O Programa de Ação Municipal (PRAM) e o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano (PEDU).

O PRAM foi um programa estadual subsidiado pelo Banco Mundial, que tinha como intenção o financiamento de infraestrutura urbana, obras e serviços públicos.

Dividido em duas edições, o PRAM 01 contou com um aporte de cerca de US\$ 48 milhões de dólares, repassados para a Secretária Extraordinária de Desenvolvimento dos Municípios (SEDM), para serem destinados inicialmente a municípios de pequeno e médio porte, que não fizessem parte da RMC e que não tivessem sido contemplados por outros programas estaduais ou federais (IPARDES, 1986). O relatório sobre o programa desenvolvido pelo IPARDES (1986) apontou que acordos posteriores entre estado e a instituição financeira possibilitaram a inclusão de onze municípios pertencentes à RMC e um município do interior, que foi criado após o primeiro acordo. Desta forma, 299 municípios poderiam obter recursos junto ao programa. Segundo Moreira (2007, p.35), o PRAM 01, contemplou 1750 projetos de infraestrutura em 271 municípios, destinados principalmente a obras de pavimentação, mobiliários urbanos, calçamento e iluminação. Projetos para a construção de ginásios de esportes e melhoramentos de estádios de futebol, também figuraram entre as solicitações mais comuns feitas pelas prefeituras (LOWRY, 2002). E por fim, Moreira (2007, p.35) também destaca que outras demandas estavam relacionadas a processos de planejamento urbano e melhorias no sistema de arrecadação do município, realizadas através da elaboração de bases cartográficas, “tributação de bens imóveis e administração de taxas referentes ao imposto territorial urbano e aperfeiçoamento de técnicas contábeis”.

Em 1981, antes do término do PRAM 01, o Governo do Estado solicitou outro financiamento junto ao Banco Mundial, sendo este aprovado em 1983 e destinado para a realização do PRAM 02. Segundo Lowry (2002) e Moreira (2007), junto à aprovação do empréstimo foram adicionadas novas condicionantes que seguiam as diretrizes da instituição financeira para a realização de ações que promovessem a autonomia municipal através de reformas administrativas. Dentro desta nova perspectiva, o PRAM02 teve um aumento significativo na alocação de recursos para assistência técnica e treinamento municipal.

Porém, Lowry (2002) assinala que as ações voltadas para questão administrativa não tiveram efeito satisfatório, principalmente em relação à autonomia financeira municipal. Essa questão teve efeito sobre as liberações de recursos efetuadas pelo Banco Mundial, que passou a exigir a elaboração de planos de ações relacionados a necessidades municipais. Para suprir a exigência, os municípios passaram a elaborar os Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano, que deveriam estabelecer e demonstrar os planos de ação para a canalização de investimentos.

Moreira (2007) descreve que após a exigência do Banco Mundial, o que se observou foi a ampla disseminação de plano urbanos por todo o estado. Esse movimento encontrou respaldo na Constituição Estadual de 1989, que no capítulo voltado à Política Urbana, além de estabelecer um conteúdo mínimo do plano diretor, no Artigo 153, estabeleceu que:

As cidades com população inferior a vinte mil habitantes receberão assistência de órgão estadual de desenvolvimento urbano na elaboração das normas gerais de ocupação do território, que garantem a função social do solo urbano. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ)

Para facilitar o processo de planejamento urbano, ficou convencionado a partir do Termo de Referência elaborado pelo Governo do Estado, que os municípios com menos de vinte mil habitantes, deveriam elaborar o Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano. O TR também estabelecia as metodologias para a elaboração tanto dos Planos Diretores como dos Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Moreira (2007) destaca que o TR estabelecia que o conteúdo dos Planos de Uso e Ocupação do Solo somente versavam sobre uso do solo e a elaboração de legislação básica, e não mencionavam a necessidade da formulação de diretrizes ligadas ao desenvolvimento ou a demonstração de planos de ação.

Após o PRAM, foi implementado o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano (PEDU) que visava dar continuidade as políticas urbanas implementadas pelo governo do estado e tinha a ação estruturada a partir de três grupos distintos: (i) Regiões Metropolitanas, com ações dedicadas ao controle do uso do solo e crescimento equilibrado; (ii) Áreas Urbanas Intermediárias, com projetos destinados a melhoria de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, com a intenção de fixar a população local e atrair novos moradores e (iii) Cidades Pequenas, com a provisão de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. (LOWRY, 2002; MOREIRA, 2007). Assim como as duas edições do Programa de Ação Municipal, o PEDU recebeu empréstimo do Banco Mundial e para a sua execução foi criado em 1988 durante o governo de Álvaro Dias, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU). De acordo com a Lei nº 8917 de 15 de dezembro de 1988, objetivo do FDU era

(...) financiar planos, programas, projetos e atividades voltados ao Desenvolvimento Urbano, através das municipalidades paranaenses e de agentes da administração direta e indireta do Poder Executivo” (PARANÁ, 1988).

Para além, a Lei também definia que o fundo seria administrado e coordenado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Urbano (SEDU), que também havia sido criada durante a gestão de Dias.

Segundo Moreira (2007) como parte da aprovação do empréstimo, o Banco Mundial definiu 16 tipos de projeto que poderiam ser financiados pelo programa. E com o intuito de não repetir o ocorrido durante a aplicação do PRAM 02, o banco vinculou o repasse de verbas para a execução dos projetos, a necessidade da elaboração da reforma institucional por parte dos municípios (LOWRY, 2002). Portanto, para a solicitação de recursos junto ao PEDU, os municípios elaboravam um Plano de Ação Financeira e Institucional (PAFI). De acordo com Moreira (2007), o PAFI era um relatório auto avaliativo, no qual o município demonstrava tanto a sua capacidade financeira e administrativa, como definia um plano de ação para a canalização de investimentos. O PAFI era desenvolvido pelo corpo técnico da prefeitura e, posteriormente, enviado à FAMEPAR para a avaliação. Após a avaliação e aprovação feita pela FAMEPAR, o município poderia iniciar o processo de modernização administrativa, proposta pelo PEDU (MOREIRA, 2007).

Para a elaboração dos Planos, além de disponibilizar um conjunto de cursos de capacitação destinados ao corpo técnico da prefeitura, também foram viabilizados a contratação de arquitetos urbanistas habilitados, para a elaboração dos Planos de Uso, junto aos municípios menores. De acordo com Moreira (2007), até 1993 o programa havia financiado a elaboração de Planos Diretores de cerca de 20 municípios, enquanto para a elaboração de Planos de Uso foram financiados cerca de 120 municípios no mesmo período.

Em 1994, durante o mandato do arquiteto Jaimes Lerner, o Governo do Estado criou o Programa Paraná Urbano, que tinha como objetivo o apoio ao desenvolvimento urbano do Estado. Segundo Lowry (2002), o programa estava estruturado sobre três linhas de ação: (i) O Anel de Integração do Estado, que viabilizaria o desenvolvimento regional e consistia em um eixo poligonal de transporte, energia e comunicação que integraria as oito principais regiões econômicas do Estado; (ii) Programas voltados a Produtores Rurais e Microempresários e (iii) Fortalecimento às Associações de Municípios. Moreira (2007) detalha que os recursos do Paraná Urbano I foram destinados a 390 municípios do Estado, através de ações ligadas desenvolvimento institucional para a compra de equipamentos e a realização de obras.

Em 1996, em substituição a FAMEPAR, a partir da Lei Estadual nº 11.498, foi criado o PARANACIDADE vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), com “finalidade de prestar assistência institucional e técnica aos municípios e de captar e aplicar recursos financeiros no processo de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná” (PARANÁ, 1996). Segundo Pereira Junior (2007), a criação do PARANACIDADE foi uma das condições impostas pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) para a concessão de financiamento do Governo do Estado do Paraná, para a viabilização do Paraná Urbano II. Desta forma, a administração e o gerenciamento do Fundo de Desenvolvimento Urbano também foram transferidos para a o PARANACIDADE. Moreira (2007) destaca que após a criação do órgão, todas as demandas municipais que pudessem ser financiadas via Paraná Urbano, eram avaliadas, aprovadas e fiscalizadas pelo PARANACIDADE.

Sobre a gestão de Jaime Lerner, Moura et. al (2008) destaca que ela foi marcada pelos preceitos do modelo neoliberal de Estado, observadas tanto pela redução do estado como pelo arrocho de políticas públicas, principalmente as sociais. No cenário, ainda segundo a autora, as políticas urbanas e de desenvolvimento regional foram substituídas por estratégias de “atração de capitais e corporações com base em concessão de incentivos fiscais, alimentando a guerra fiscal entre estados brasileiros e o acirramento da competição entre municípios para lograrem novos investimentos” (MOURA, SILVA, BARION, CARDOSO, LIBARDI, 2008, p. 142). Com o fim do mandato de Lerner observou-se no Paraná uma retomada nas discussões sobre planejamento urbano, sobretudo, sobre os planos diretores.

### 3.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL E A EFERVECÊNCIA DOS PLANOS DIRETORES

A partir de 2003, como já observado no capítulo anterior, com a criação do Ministério das Cidades, são retomadas as proposições em torno da política e do planejamento urbano e regional no âmbito federal. No nível estadual o novo governo ao assumir, reúne uma equipe formada por “servidores públicos da área técnica, complementada por profissionais de renome da academia, de escritórios de planejamento e por representantes das Associações de Moradores” (MOURA, 2008, p.142), para a elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná. Para a condução dos trabalhos, Moura et. Al. (2008) descreve que



o Governo do Estado fortaleceu a atuação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDU), que também assumiu a organização de Conferências das Cidades realizadas no Estado.

O documento final da Política de Desenvolvimento Urbano e Regional (PDU) destaca que o objetivo da proposta é:

(...) a organização de um Sistema de Planejamento Urbano e Regional Permanente, que permita à Secretaria do Desenvolvimento Urbano uma função indutora, dando a partida e prestando apoio continuado, em escala municipal e regional, a programas, projetos e ações que visem melhorar as condições de vida da população das cidades e ampliar a oportunidade de geração de emprego e renda (PARANÁ, 2003).

Estruturalmente o PDU definiu as ações a partir de três linhas estratégicas: (i) desenvolvimento regional; (ii) desenvolvimento urbano e (iii) desenvolvimento institucional. Os Planos Diretores foram inseridos dentro da linha de Política de Desenvolvimento Urbano, que buscava através de ações específicas o estabelecimento de um “processo de planejamento urbano contínuo, assessorado pelo planejamento estadual indicativo” (PARANÁ, 2003, p.69). Ainda sobre os Planos Diretores, o documento estabelecia que a sua elaboração deveria incorporar as diretrizes do PDU, em torno dos temas: inclusão social, geração de empregos e desenvolvimento vocacional e sustentável. E como conteúdo mínimo, o PDU também estabelecia que os Planos Diretores deveriam conter:

Análise:

- Território Municipal (contexto regional e local);
- Cenários e tendências (demográficas, econômicas, sociais e condicionantes ambientais) para dez anos;
- Contexto institucional de planejamento;
- Acesso da comunidade e equipamentos e serviços urbanos por bairro;
- Áreas ocupadas irregularmente e áreas de risco ambiental.

Objetivos:

- Objetivos gerais que deverão ser desdobrados em metas com indicadores (conforme estabelecido pelo planejamento indicativo estadual a partir das formulações da PDU)

Propostas:

- Diretrizes para o Desenvolvimento Urbano e para o Meio ambiente incluindo no mínimo os seguintes temas: abastecimento de água, esgoto, coleta e disposição do lixo; macrodrenagem, transporte, meio natural (áreas protegidas e hidrologia), aprimoramento do sistema de planejamento estratégico, além de nucleação de bairros e acesso a equipamentos e serviços urbanos por bairro, regularização fundiária, geração de emprego e renda, alcançadas com a implantação do Plano;

- Definição de instrumentos;

- Organização para implantação do Plano incluindo a participação da comunidade;

- Minuta da Lei de Diretrizes ou Lei do Plano Diretor;

- Minuta da Legislação Urbana Básica (zoneamento, loteamentos, códigos de obras e perímetro urbano);

- Cartografia básica e temática contendo no mínimo mapa-síntese da avaliação e das propostas;

- Definição das ações institucionais e dos projetos prioritários de investimentos (Plano de Ação) imediatos e para os quatro anos seguintes, articulados ao Plano Plurianual (PPA);

- Metas e instrumentos que contribuam para a inclusão social;

- Definição e organização de indicadores e do sistema de monitoramento e avaliação. (PARANÁ, 2003, p. 76-77)

A PDU também determinava aos municípios que não possuíam a obrigatoriedade legal estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estado da Cidade, a elaboração do Plano de Zoneamento Municipal, que identificasse as possibilidades de crescimento urbano, com o intuito de “organizar a localização da infraestrutura e dos equipamentos indutores da urbanização” (PARANÁ, 2003, p.78)

Após a aprovação do PDU, em 2004, o foi promulgado o Decreto Estadual nº 2.581/2004, onde se estabelecia que o Estado somente firmaria “convênios de

financiamento de obras de infraestrutura e serviços” (PARANÁ, 2004) com municípios que possuíssem planos diretores aprovados ou que estivessem com o plano diretor ou a lei de zoneamento em fase de elaboração com prazo de 180 dias, a partir da aprovação da lei. É interessante notar a presença do termo “lei de zoneamento” no conteúdo do artigo, pois acompanhando o PDU, pressupunha que os municípios que não possuíam a obrigatoriedade legal no âmbito federal, também deveriam elaborar suas leis caso necessitassem firmar convênios ou financiamento com o Governo do Estado. Em sequência, foi promulgada em 2006 a Lei nº 15.229, que tratava sobre o conjunto de normas para a execução do planejamento e desenvolvimento estadual. No Artº 04 novamente o documento destacava que o Governo do Estado somente firmaria contrato de empréstimo com municípios que tivesse Planos Diretores, elaborados e aprovados pela Câmara dos Vereadores. E Caetano (2017), destaca que o principal avanço efetuado pela lei estava vinculado ao estabelecimento de um conteúdo mínimo sobre o qual o plano diretor deveria ser elaborado.

Após a aprovação da lei, com o intuito de fornecer suporte aos municípios para a elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM) a SEDU, em conjunto com o PARANACIDADE, disponibilizou um Termo de Referência que auxiliava no processo de contratação de consultorias especializadas para a elaboração dos PDM. Segundo Caetano (2017), os Termos de Referência foram amplamente usados pelos municípios, como forma de orientar e conduzir os trabalhos das consultorias contratadas, seguindo o cronograma físico-financeiro existente. Pereira Junior (2007) também destaca que através do Programa Paraná Urbano II, foram disponibilizados financiamentos para todos os municípios do Estado, que pretendessem elaborar seus PDM's. Em relação ao Termo de Referência cabe salientar que ele não considerava as particularidades administrativas das diferentes municipalidades, como por exemplo de municípios de menor porte. Em relação a este recorte, Moreira e Terbeck (2015), discutindo os instrumentos do Estatuto da Cidade para municípios pequenos, delimitam elementos que também podem ser relacionados às limitações do TR, como a falta de diretrizes para orientar o desenvolvimento do Plano. Neste sentido, como ressaltam os autores, por vezes, esses municípios recorreram a Planos anteriormente elaborados para o desenvolvimento de seus processos, assim como na incorporação do TR.

Tanto Pereira Júnior (2007) quanto Moura et al. (2008) destacam que as políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional implementadas pelo Governo

do Estado eram balizadas visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Neste sentido, ainda segundo Pereira Júnior (2007), objetivo do Governo, com as promulgações das leis acima, era promover a melhoria na capacidade fiscal, institucional e administrativa, através da implementação de um processo de planejamento que promovesse o desenvolvimento sustentável ao município, principalmente aqueles que possuíam baixos níveis de desenvolvimento apresentados pelo IDH-M.

O IDH-M é composto pela média aritmética dos índices de educação (alfabetização e taxa de frequência escolar) (IDH-E), longevidade (IDH-L) e renda (IDH-R) populacional. De acordo com IPARDES (2003), a variação dos índices tem um recorte de 0 a 1, sendo que o último está relacionado aos melhores desempenhos de desenvolvimento humano. Desta forma, as posições de IDH-M, são definidas da seguinte forma:

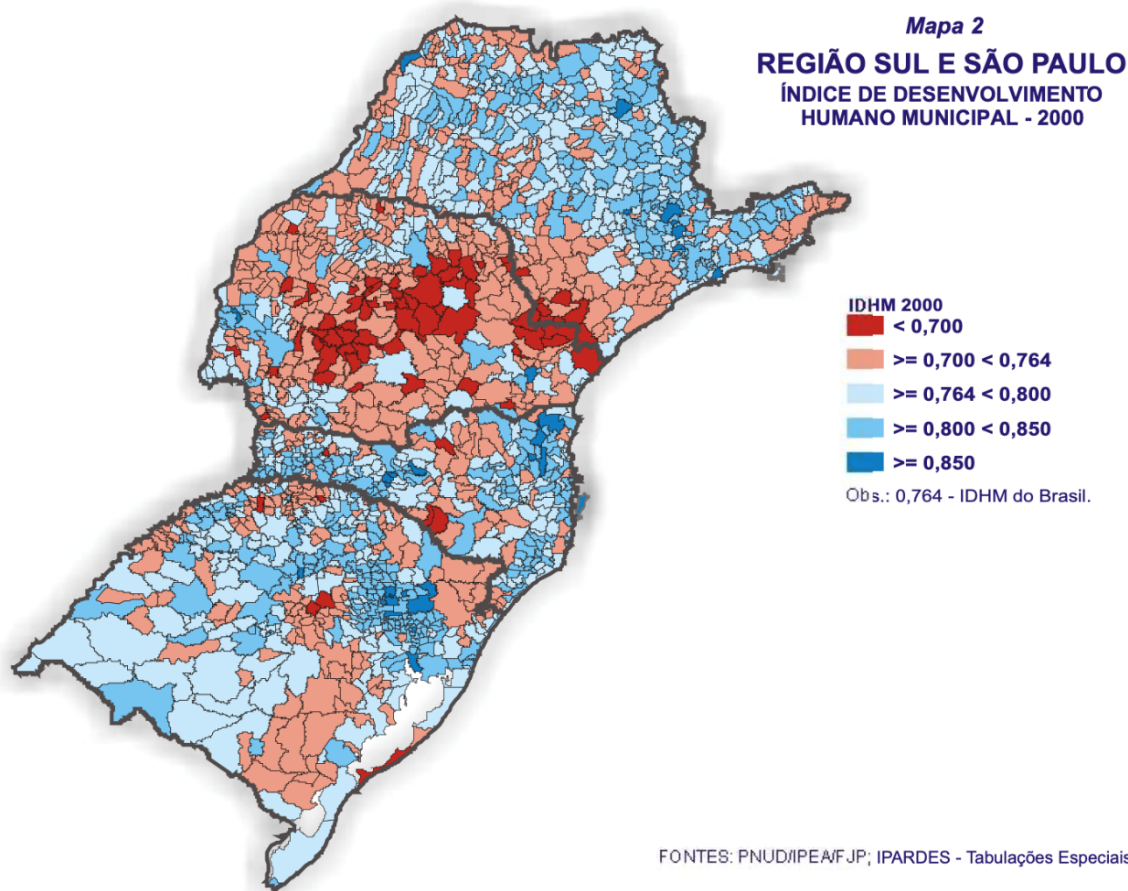
QUADRO 1– NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

ÍNDICE	NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO
0	Não possui desenvolvimento humano
0,499	Baixo desenvolvimento humano
0,500 a 0,799	Médio desenvolvimento humano
0,800	Alto desenvolvimento humano

**FONTE:** Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES (2003) –  
Elaborado pela autora

A evolução do IDH-M do Paraná demonstra melhoria entre as décadas de 1970 (0,440) e 1980 (0,700) e estabilidade a partir da década de 1900 (0,760) e 2000 (0,786) (IPARDES, 2003). Porém, de acordo com o IPARDES (2003, p.2), essa divisão dos índices não demonstrava a “desigualdade da condição de desenvolvimento entre os municípios” paranaenses. Para além, o instituto também descreveu que quando comparado aos índices de municípios dos estados sulinos e de São Paulo, o desenvolvimento dos municípios do Paraná estava aquém do esperado.

FIGURA 7 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DA REGIÃO SUL E SÃO PAULO – 2000



O mapa acima demonstra que o Paraná apresentava no período, uma extensa mancha de municípios com baixo índice de desenvolvimento humano. Em relação à distribuição da população, o IPARDES (2003) detalhou que 33% da população vivia em municípios com baixo IDH-M, enquanto nos demais estados essa porcentagem estava abaixo dos 10%. Na outra ponta, Santa Catarina e São Paulo apresentavam respectivamente 60% e 72% da população vivendo em municípios com alto índice de desenvolvimento humano, enquanto o Paraná atingia somente 33% da população.

A pesquisa realizada pelo IPARDES (2003) sobre o desempenho do IDH-M do Paraná, concluiu que: (i) os municípios que apresentaram alto índice de desenvolvimento humano estavam localizados em aglomeração urbanas<sup>19</sup>. Porém, esses mesmos locais apresentavam um número alto de pessoas vivendo em condições precárias; (ii) os municípios localizados no centro do Estado apresentavam as piores condições de desenvolvimento; (iii) havia relação entre os municípios que

<sup>19</sup> De acordo com Miyazaki e Whitacker (2005, s/n), as aglomerações urbanas são formadas através da expansão de núcleos urbanos diversos cujo os "fluxos extrapolam os limites políticos/administrativos dos municípios".

apresentavam baixos índices de IDH-M e a evasão populacional e (iv) os municípios com baixo IDH-M eram dependentes das transferências federais para o pagamento das receitas correntes municipais.

Diante do cenário, Pereira Júnior (2007) destaca que os municípios com IDH-M abaixo da média nacional possuíam prioridade nas políticas de desenvolvimento urbano, elaboradas pelo Governo do Estado. Desta forma, com o intuito de incentivar a consolidação de processos de planejamento, foram oferecidos cursos de capacitação de recursos humanos e linhas de financiamento para a contratação de consultorias especializadas para a elaboração e implementação dos Planos Diretores Municipais. Ainda segundo o autor, em 2007, dos 399 municípios paranaenses, 315 estavam abaixo ou iguais à média nacional de IDH-M e deste universo, 212 municípios haviam concluído ou estavam elaborando seus Planos Diretores.

No levantamento elaborado por Pereira (2010) junto à Rede Nacional de Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, coordenada pelo Ministério das Cidades, para a avaliação dos PDM elaborados entre 2006-2009, concluiu que 97% dos municípios do Estado tinham seus planos aprovados ou estavam em fase de elaboração, conforme demonstra a tabela abaixo:

TABELA 3– SITUAÇÃO DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NO PARANÁ

SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES	Nº DE MUNICÍPIOS
Planos Diretores Atualizados	331
Planos Diretores Iniciados	57
Municípios sem Plano Diretor	11
<b>TOTAL</b>	<b>399</b>

FONTE: SEDU/Paranacidade apud Pereira (2010)

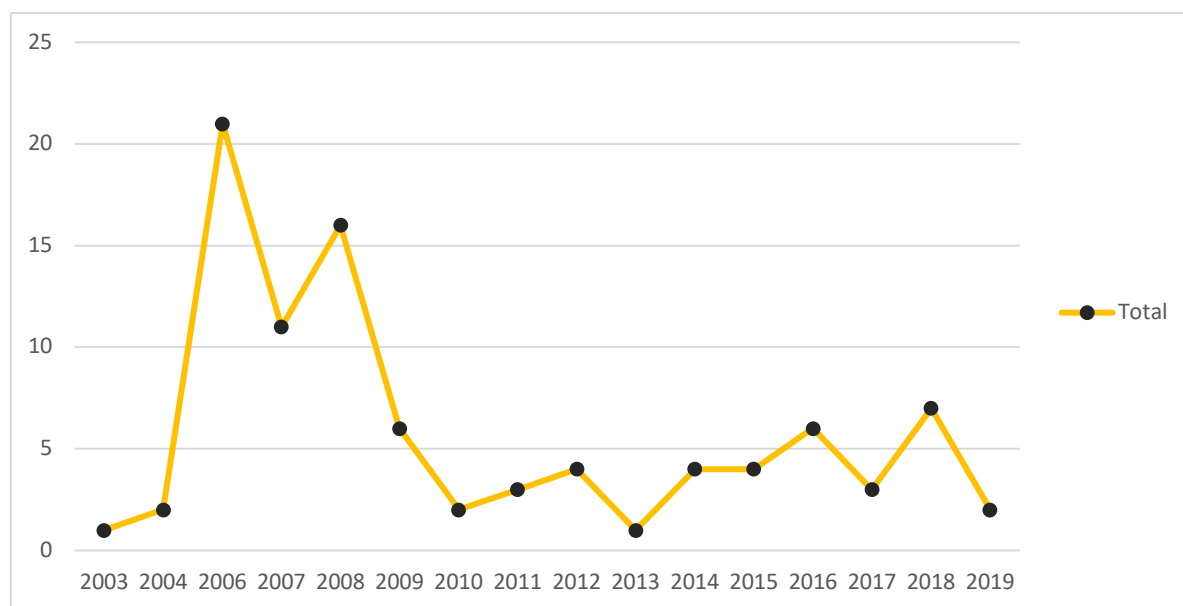
De forma geral, a autora destaca nas conclusões gerais do trabalho, que em decorrência do grande número de municípios com os Planos Diretores aprovados ou em fase de elaboração, o Estado demonstrava “avanço em relação à organização para o planejamento e gestão urbana” (PEREIRA, 2010, p.134). Ao fim, a autora também recomendava que para a consolidação dos processos de planejamento, os municípios deveriam fortalecer as ações de capacitação e operacionalização da gestão participativa, incentivando a apropriação do processo por parte da população.

Na pesquisa realizada pelo IBGE sobre as Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2012, o elevado número de municípios paranaenses com Plano Diretor

aprovado também era salientado. No item de Legislação e Instrumentos de Planejamento, a pesquisa destaca a importância do Plano Diretor dentro do processo de planejamento e destaca que no Estado do Paraná, entre os anos de 2005 e 2012 a proporção de municípios com PD's aprovados havia saltado de 20,6% para 86%. Para além, a pesquisa também salientava que o Paraná se mostrava mais propenso à criação de conselhos municipais de política urbana. Nessa pesquisa, é importante salientar, em nenhum momento é feita referência às ações efetivadas pelo Governo do Estado, tanto para a elaboração de PDMs ou para a construção de processos de planejamento municipal.

Porém, observando os Planos Diretores elencados para esta pesquisa, observa-se que as revisões dos PDMs não acompanharam a efervescência inicial de elaboração e implementação deles:

GRÁFICO 2– ANO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARANAENSES VIGENTES ATÉ DEZEMBRO DE 2019



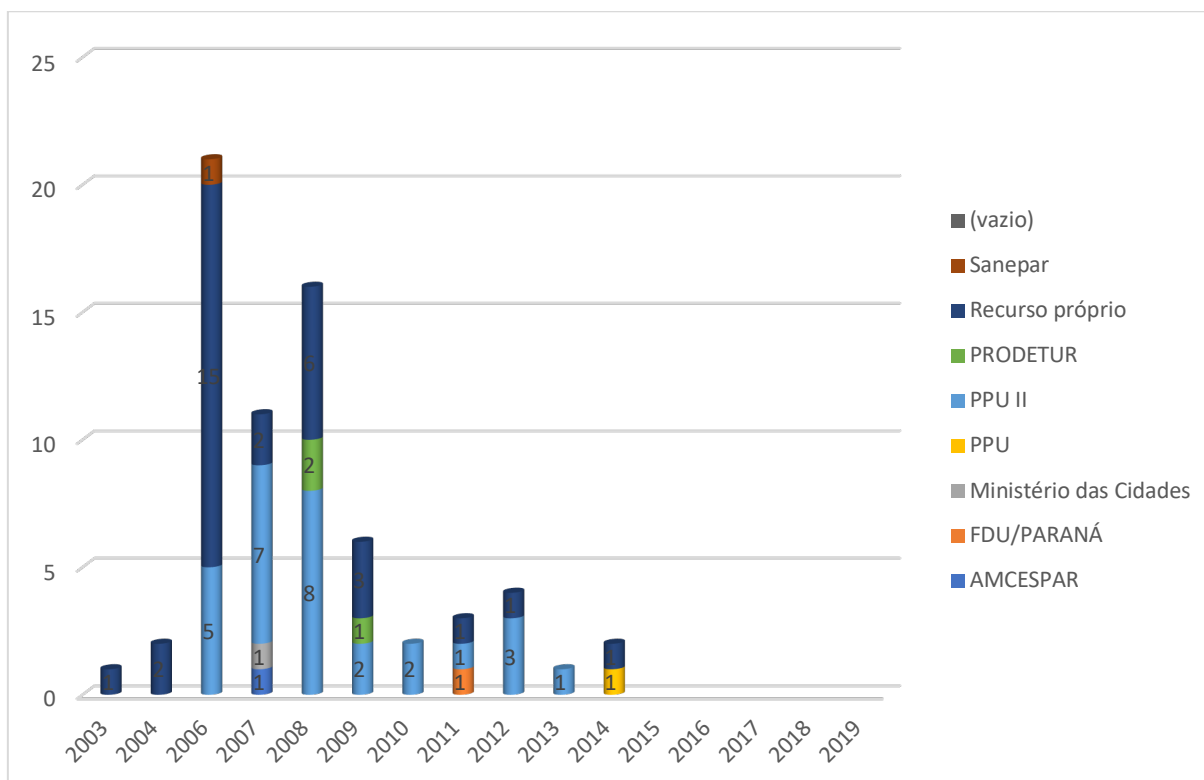
**FONTE:** A autora (2021)

Cabe salientar que nesta pesquisa foram analisados os Planos Diretores Municipais vigentes até dezembro de 2019. Diante deste recorte, observa-se que dos 93 PDM's analisados, 48 haviam sido aprovados entre os anos de 2006 (com 21 planos) e 2008 (com 16 planos), período em que houve grandes campanhas e incentivos estaduais e federais para a elaboração e aprovação dos Planos Diretores.

Em relação à alocação de recursos, como demonstra o gráfico abaixo, dos 21 planos aprovados em 2006, 14 foram elaborados com recursos dos próprios

municípios e os demais contaram com recursos externos, sendo que a maior parte deles (5 Planos), vieram por meio do Programa Paraná Urbano II. A partir de 2007, porém, observa-se o aumento de PDM's elaborados com recursos externos, sendo que novamente, o Programa Paraná Urbano II é a principal fonte de recursos.

GRÁFICO 3– FONTE DE RECURSOS PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES ANÁLISADOS



FONTE: ParanaCidade (2021), elaborado pela autora.

QUADRO 2– FONTE DE RECURSOS PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES POR MUNICÍPIO – 2003 – 2014

ANO	FONTE DE RECURSO	MUNICÍPIOS
2003	Recurso Próprio	Lapa
2004	Recurso Próprio	São Mateus do Sul
2006	Recurso Próprio	Colorado, Cruzeiro do Oeste, Mandaguaçu, Matinhos, Pinhão, Piraí do Sul, Quatro Barras, Reserva, Santa Helena, Santo Antônio da Platina, Telêmaco Borba
	Programa Paraná Urbano II	Arapoti, Nova Esperança, Quedas do Iguaçu
	Sanepar	Piraquara
2007	Programa Paraná Urbano II	Assis Chateaubriand, Carambeí, Goioerê, Loanda, Medianeira, Rio Negro, Santo Antônio do Sudoeste



	Recurso Próprio	Coronel Vivida, Paranaguá
	Ministério das Cidades	Dois Vizinhos
	AMCESPAR	Imbituva
<b>2008</b>	Programa Paraná Urbano II	Andirá, Astorga, Cornélio Procópio, Ivaiporã, Jandaia do Sul, Mandaguari, Mandirituba, Tibagi
	Recurso Próprio	Cambé, Ibiporã, Londrina, Palmas, Paranavaí, Pato Branco
	PRODETUR	Guaíra, Marechal Candido Rondon
<b>2009</b>	Recurso Próprio	Arapongas, Cambará, Sarandi
	Programa Paraná Urbano II	Altônia, Marialva
	PRODETUR	Santa Helena
<b>2010</b>	Programa Paraná Urbano II	Prudentópolis, Siqueira Campos
<b>2011</b>	Programa Paraná Urbano II	Bandeirantes
	FDU/Paraná	Ibaiti
<b>2012</b>	Programa Paraná Urbano	Campo Magro
<b>2013</b>	Programa Paraná Urbano	Jacarezinho
<b>2014</b>	Programa Paraná Urbano	Laranjeiras do Sul
	Recurso Próprio	Apucarana

**FONTE:** ParanaCidade (2021), elaborado pela autora.

A partir de 2015, não há informações disponíveis sobre as fontes de recursos para a elaboração dos Planos Diretores, impossibilitando a análise completa sobre o recorte aqui delineado.

Porém, em 2006, ano em que há o maior número de leis aprovadas, havia uma convergência entre as ações do Governo Estadual e Federal, em ações que incentivavam a elaboração de PDM's. É importante recordar, que para além das ações implementadas pelo Governo do Estado para a difusão do Plano Diretor como elemento importante para a indução do planejamento urbano, havia de forma concomitante a Campanha pelos Planos Diretores Participativos elaborada pelo Ministério das Cidades e a obrigatoriedade imposta pelo Estatuto das Cidades através dos Artigos 41 e 50. Desta forma, ainda que seja difícil definir qual das ações obteve maior impacto na elaboração dos Planos Diretores Municipais no Estado do Paraná, o ano de 2006 teve o maior número de PDM's aprovados. Essa convergência das ações reforçam o argumento desenvolvido por Fernandes (2013), sobre a importância de esforços e pactos que promovam a nova ordem jurídica - urbanística contida no

Estatuto das Cidades. A materialização quantitativa dessas ações se dá através do alto número de Planos Diretores aprovados no período.

Contudo, através dos dados apresentados acima, é possível concluir que os processos de planejamento municipais não se demonstraram contínuos dado que, de acordo com o § 3º do Art.40 do Estatuto das Cidades a lei do PDM deveria ser revisada a cada dez anos. Outro ponto importante é que, apesar das ações federais e estaduais ocorrerem de forma conjunta, havia anseios destoantes entre ambas as esferas. Enquanto havia por parte da SNPU a intenção de difundir o PDM baseado nas três diretrizes da reforma urbana (função social da propriedade, gestão participativa e direito à cidade) (SERAFIM, 2013), a PDU (PARANÁ, 2003) de 2003 elaborado pelo Governo do Estado, estava atrelada à tentativa de se implementar um desenvolvimento urbano equilibrado no Estado, como demonstrado abaixo:

A proposta para o Desenvolvimento Urbano do Paraná se concretiza através de Projetos Urbanos, para os quais concorrem as administrações municipais em articulação com o planejamento indicativo estadual e com as representações dos segmentos atuantes da sociedade local. Em decorrência das especificidades de cada cidade e cada município, a ação estadual se atém aos alinhamentos básicos definidos nas políticas correspondentes, incentivando a elaboração dos respectivos Projetos Urbanos no âmbito municipal.

Correspondente à abrangência dos programas de cidades médias, de cidades pequenas e de cidades com carências urgentes, os Projetos Urbanos se desenvolvem com relação aos seguintes tópicos:

- Planos Diretores Municipais;
- Zoneamento Municipal;
- Planos de Ação Imediata; (PARANÁ, 2003, p. 75)

Na PDU, o PDM é incorporado como instrumento estratégico para o alinhamento das ações entre o Governo Estadual e Municipal, tanto como uma tentativa de equilibrar o desenvolvimento das cidades no Estado, como um instrumento para a indução de recursos. E ainda que o conteúdo da política faça

referência ao Estatuto da Cidade<sup>20</sup>, ao tratar sobre o PDM, o documento destaca que o mesmo deve respeitar as diretrizes da PDU, que possui como eixo fundamental: (i) a inclusão social; (ii) a geração de empregos e (iii) o desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Em relação à função social da propriedade urbana, um dos eixos importantes do Estatuto da Cidade e elemento central deste trabalho, o documento somente menciona a categoria no item que trata sobre os Planos Diretores Municipais. O texto descreve que a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a Constituição Estadual estabelecem que o Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana e que “é por intermédio dos Planos Diretores que se caracteriza o cumprimento da função social da propriedade urbana e a cidade realiza o seu potencial” (PARANÁ, 2003, p. 76). Retomando os anseios da reforma urbana, percebe-se que há um distanciamento entre o Governo Estadual e Federal na importância da categoria dentro do Plano Diretor Municipal. Dentro deste contexto, que conteúdos assumem a função social da propriedade urbana nos Planos Diretores Paranaenses?

---

<sup>20</sup> Como por exemplo, ao tratar sobre o Reordenamento Institucional Estadual do Planejamento Urbano e Regional, o documento destaca que um dos objetivos da PDU é “obedecer rigorosamente o Estatuto da Cidade” (PARANÁ, 2003, p. 91)

#### 4 A FUNÇÃO E O CONTEÚDO

Este capítulo se propõe a analisar o conteúdo da função social da propriedade nos Planos Diretores dos 93 municípios com vinte mil habitantes ou mais, localizados no Estado do Paraná. Como já descrito anteriormente, a função social da propriedade urbana é uma categoria cujo conteúdo é aberto e, portanto, frequentemente disputado (SOUZA, 2017) para que o seu preenchimento seja feito com significado (CRAWFOR, 2017). Segundo Crawford (2017), o maior desafio da categoria, é que ela seja preenchida com um conteúdo que abarque interesses coletivos e que seja capaz de incidir sobre distorções graves do processo de urbanização.

Como já descrito, desde a Constituição Federal de 1988, a definição da função social é de responsabilidade municipal, sendo delineada através dos Planos Diretores Municipais. Em linhas gerais, como descrevem Cymbalista e Freire (2009, p. 6), o PDM é o responsável pela definição do direito de propriedade, superando a condição unicamente técnica e tornando-se também uma “peça política que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades”. Neste sentido, ainda que Santos Júnior, Silva e Sant’Ana (2011) afirmem que a inserção da categoria no capítulo da Política Urbana da CF de 1988, representa um elemento central para a concretização da justiça cidadina e da distribuição dos ônus e bônus da urbanização, quais são os conteúdos da função social quando vistos a partir daquilo que se estabelecem os Planos Diretores?

Devido à alta descentralização da política urbana (FERNANDES, 2013), decorrente do pacto federativo pós-Constitucional, os municípios tornaram-se protagonistas na ação sobre o território. E, muito embora a descentralização municipal tenha representado um avanço democrático (FERREIRA, 2016), em relação à política urbana ela se desdobrou em muitas leis municipais que, em tese, deveriam construí-la de acordo com suas especificidades e necessidades para o controle do uso do solo. Contudo, como argumenta Fernandes (2013), antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a grande maioria dos municípios brasileiros sequer possuía processos de planejamento definidos ou dispunha de informações territoriais básicas como base cartográfica ou aerolevantamentos. Os levantamentos municipais mais tecnológicos possibilitam que a base cadastral municipal seja frequentemente atualizada. Essa

atualização é importante, por exemplo, para a verificação de utilização ou subutilização de imóveis, que servem de subsídio para aplicação do IPTU progressivo.

E para além da estrutura deficitária, como ressalta Ferreira (2016), as ações municipais também são cercadas por um conjunto de tensões e relações políticas e econômicas, que são guiadas pelo “patrimonialismo, o domínio de oligarquias locais, e o controle absoluto sobre a terra”. A concretização da política urbana municipal, portanto, ocorre em um espaço consolidado de disputas e conflitos, onde a “pactuação social é frequentemente frágil e sujeita a (re)arranjos diversos” (RODRIGUES, 2010). É dentro desse contexto que a função social da propriedade é construída (em que pese a categoria deveria ter princípios e valores universais) e, dadas as diferenças sociais, políticas e econômicas das cidades, a definição da categoria, teoricamente, deveria ter uma grande variedade.

#### 4.1 APLICAÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEUDO NO OBJETO DE PESQUISA

Para a interpretação do conteúdo da função social da propriedade urbana nos PDMS vigentes no Paraná, foi utilizado o método de Análise de Conteúdo (AC), desenvolvido por Bardin (1977). A utilização da AC teve início nos Estados Unidos a partir da década de 1940, com a análise dos símbolos políticos existentes em materiais jornalísticos (CAREGNATO, MUTTI, 2006; GONÇALVES, 2016). Enquanto técnica de pesquisa, Gonçalves (2016) descreve que a AC é um método utilizado na área das ciências humanas e sociais que se dedica à investigação de símbolos através de técnicas variadas de pesquisa com foco, especialmente, na análise de mensagens. Rocha e Deusdará (2005, p.308) definem a AC como um conjunto de métodos de análise das comunicações que se apoiam na sistematização dos dados como uma tentativa de conferir objetividade a elementos dispersos na pesquisa de textos. E de acordo com Caregnato e Mutti (2006), a AC é uma técnica que busca a categorização de unidades textuais que se repetem, buscando conferir uma expressão que as caracterizem. As autoras ainda ressaltam que a aplicação da técnica pode ter abordagem qualitativa ou quantitativa, sendo que a primeira observa a presença ou ausência de determinadas características no conteúdo de uma mensagem, enquanto o segundo se baseia na frequência e repetição de determinadas características no conteúdo do texto.

A técnica para a elaboração da AC se desenvolve em torno de três etapas: (i) pré-análise; (ii) exploração do material e (iii) tratamento dos resultados. De acordo com Bardin (1977) a primeira etapa de pré-análise do material, corresponde a organização da pesquisa, baseada na escolha do material, desenvolvimento de hipóteses e elaboração de elementos que fundamentem a interpretação dos materiais.

Sendo assim, nesta pesquisa para primeira fase foram selecionados os Planos Diretores Municipais vigentes nos 93 municípios paranaenses com 20 mil habitantes ou mais. A escolha pelo recorte da pesquisa se deu pelo § 1º do Art. 182 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e a obrigatoriedade para cidades com mais de vinte mil habitantes. Para o levantamento dos PDMs foi utilizado o Portal dos Municípios, uma plataforma online desenvolvida pelo ParanaCidade e pela SEDU, que possui um “acervo, de acesso público, relativo a documentos técnicos e legais de interesse comum, dos munícipes e demais interessados” (PARANÁ, 2021).

Posteriormente, foram realizadas leituras flutuantes dos PDMs, buscando compreender a estrutura dos documentos e identificando a presença e a inserção da função social da propriedade urbana dentro do conteúdo. A leitura flutuante, de acordo com Bardin (1977), é a atividade que estabelece o primeiro contato com os documentos possibilitando a construção de hipóteses, impressões e orientações. Após esse momento, foi realizada uma análise estruturada do conteúdo dos planos, buscando verificar as seguintes questões: (i) o Plano Diretor possui capítulo ou sessão destinada à função social da propriedade? (ii) em caso de negativa, foi verificada a presença da categoria entre os princípios e objetivos dos planos (iii) caso não fosse constatada a presença da categoria nas fases anteriores, foi realizada uma nova leitura buscando identificar a existência ou não da função social da propriedade no conteúdo do documento. Dos 93 planos analisados, 71 possuem Capítulo ou Sessão destinados à função social da propriedade, em 18 a categoria está presente nos princípios, diretrizes ou instrumentos dos planos e em 04 planos, a categoria não constava no conteúdo do plano.

QUADRO 3– PRESENÇA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS ANÁLISADOS

DESCRIÇÃO	MUNICÍPIOS
-----------	------------

<b>Seção ou Capítulo</b>	Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Foz do Iguaçu, Paranaguá, Araucária, Toledo, Pinhais, Campo Largo, Arapongas, Almirante Tamandaré, Piraquara, Umuarama, Cambé, Fazenda Rio Grande, Sarandi, Campo Mourão, Francisco Beltrão, Paranaíba, Cianorte, Telêmaco Borba, Rolândia, Irati, Ibiporã, Candido Rondon, Prudentópolis, Palmas, Lapa, Cornélio Procópio, Medianeira, São Mateus do Sul, Santo Antônio da Platina, Campina Grande do Sul, Paiçandu, Dois Vizinhos, Jacarezinho, Guaratuba, Marialva, Jaguariaíva, Mandaguari, Rio Negro, Quedas do Iguaçu, Palmeira, Assis Chateaubriand, Imbituva, Rio Branco do Sul, Pinhão, Laranjeiras do Sul, Ivaiporã, Palotina, Bandeirantes, Ibaiti, Pitanga, Campo Magro, Goioerê, Coronel Vivida, Itaperuçu, Pontal do Paraná, Madirituba, Reserva, Astorga, Colorado, Mandaguaçu, Tibagi, Santo Antônio do Sudoeste e Andirá
<b>Princípios, Diretrizes ou outros</b>	Curitiba, Colombo, Guarapuava, Apucarana, Pato Branco, Casto, Matinhos, Guaíra, Nova Esperança, São Miguel do Iguaçu, Santa Helena, Piraí do Sul, Cambará, Quatro Barras, Santa Terezinha do Itaipu, Loanda, Altônia, Jandaia do Sul, Ubiratã e Cruzeiro do Oeste
<b>Ausência</b>	União da Vitória, Arapoti, Carambeí e Ortigueira

Nos quatro planos em que se constatou a ausência da função social da propriedade, observou-se no conteúdo do documento um alinhamento com as políticas de desenvolvimento urbano desenvolvidas pelo Governo do Estado no mesmo período. O PDM de Ortigueira (2016), por exemplo, no Art. 2º destaca que a lei faz parte do processo de planejamento municipal e que o Poder Executivo está autorizado a incluir os programas, projetos e ações do documento, no plano plurianual e nas diretrizes orçamentárias e orçamento anual, alinhando-se ao discurso do Governo do Estado, já tratado neste trabalho, do Plano Diretor como instrumento para indução e alocação de recursos. Os Planos Diretores de Arapoti (2006), Carambeí (2007) e União da Vitória (2012), que foram elaborados com recursos do Programa Paraná Urbano II, mencionam entre as metas a serem alcançadas a melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>21</sup> (IDH-M), se alinhando também às

<sup>21</sup> “Art. 4º - Constitui objetivo fundamental do Plano Diretor Municipal Participativo de Arapoti promover o desenvolvimento integrado da comunidade de maneira a atingir, ao seu termo, os patamares de alto desenvolvimento humano, expressos sob a forma de valores acima de 0,800 para todos os componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), como tal conceituado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), simultâneo à redução da concentração de renda, expressa pelo Índice de Gini, como tal conceituado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para valor abaixo de 0,600 (ARAPOTI, 2006)”

ações desenvolvidas pelo Governo do Estado. Como já demonstrado anteriormente, segundo Pereira Júnior (2007) e Moura et al. (2008), a melhoria do IDH-M figurava como plano de fundo nas políticas públicas de desenvolvimento urbano do Estado e dentre as ações estava a alocação de recursos para a contratação de consultorias especializadas para a elaboração dos PDMs em municípios com IDH-M abaixo da média nacional.

Enquanto conteúdo observa-se que os planos possuem um perfil programático, definindo apenas os objetivos e as diretrizes que devem reger a política de planejamento urbano, com delimitação de prazos e perspectivas de desenvolvimento municipal, porém, não há clareza na territorialização dos instrumentos e das propostas do uso e ocupação do solo. Sobre a ausência da função social da propriedade nos PDMs, nos apoiamos nas possibilidades elencadas por Santos Júnior e Montandon (2007), para explicar a inadequação dos conteúdos dos Planos Diretores: (i) poucos recursos técnicos e humanos; (ii) inexistência ou precariedade de cadastros e informações básicas sobre o território; (iii) reduzido tempo para o processo de elaboração do plano diretor e (iv) descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de elaboração ou aprovação do PDM. Os autores também salientam que apesar da falta de dados concretos, acredita-se que a baixa capacidade institucional e técnica dos municípios estejam na centralidade do problema. As possibilidades descritas pelos autores podem ser observadas nos planos acima citados, pois eles foram elaborados pela mesma consultoria especializada<sup>22</sup> e possuem grandes similaridades nos conteúdos dos PDMs, mesmo se tratando de municípios e realidades diferentes. Este é um dos problemas citados pelo ex-

---

“Art. 3º - São metas do Plano Diretor do Município de Carambeí:

I – desenvolvimento do bem-estar social do município com projeção a alcançar, até o ano futuro de 2016, padrão alto de qualidade de vida, expresso por índice de desenvolvimento humano – IDH – acima de “0,800”, sustentável e inclusivo” (CARAMBEÍ, 2007)

“Art. 3º - É meta do Plano Diretor Municipal de União da Vitória a promoção do desenvolvimento e do bem-estar social no município, de modo a alcançar, até 2021:

- a) Um elevado padrão de qualidade de vida de nível, indicado pelo alcance de um índice de desenvolvimento humano (IDH), conforme o conceito adotado pelo Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento, de valor global acima de 0,850, sendo superiores a 0,800 todos os seus três componentes (UNIÃO DA VITÓRIA, 2012)

<sup>22</sup> Larroca Associados S/S LTDA.



secretário municipal de Planejamento e Urbanismo de Carambeí, Dennis Veerschor para explicar o atraso para a revisão do PDM e principalmente a dificuldade na contratação da consultoria especializada:

O nosso objetivo não é contratar uma consultoria que faça a revisão e entregue um Plano diretor pronto, que no papel esteja de uma forma, mas que seja difícil de ser aplicado. Nós queremos uma consultoria que auxilie a equipe da Prefeitura a fazer a revisão de acordo com a nossa realidade, algo que possa ser aplicado. (DIÁRIO DOS CAMPOS, 2019)

Superado esse primeiro momento, seguindo a recomendações de Bardin (1977, p. 101), foi iniciada a fase de exploração do material, que segundo a autora, “consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração”. Desta forma, durante a realização desta etapa, em relação à função social da propriedade foram observadas repetições na forma como a categoria é inserida na estrutura textual dos PDMs. As estruturas encontradas foram: (i) planos que descrevem os elementos que determinaram o cumprimento da função social da propriedade; (ii) planos que determinam o descumprimento da função social da propriedade urbana. Após a constatação foi iniciada a fase de codificação do material, que corresponde à transformação dos dados brutos do texto em recortes, agregações e enumerações que permitem observar a representação e as características pertinentes do conteúdo (BARDIN, 1977).

Para a organização da codificação, Bardin (1977) recomenda a criação de unidades de análise que se dividem em duas categorias: unidades de registros e unidades de contexto. As unidades de registro estão relacionadas aos segmentos do conteúdo que se estabelecem como unidade base para a categorização ou contagem frequencial. Ainda de acordo com a autora, as unidades de registro podem ser recortadas por palavras ou por tema. A elaboração da unidade de registro por tema possibilita a realização da análise temática que “consiste em descobrir os núcleos de sentido, que compõe a comunicação e cuja presença, ou a frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977). A partir das estruturas textuais encontradas acima, foram elaboradas duas questões: (i) a propriedade cumpre a função social quando? (ii) a propriedade não cumpre a função social quando?

A partir disto, para a primeira questão foram encontradas 16 unidades de registro, que estão relacionadas diretamente ao cumprimento da função social da propriedade. Desta forma, as unidades de registro elencadas são: Abrigar, Assegurar, Atender, Corresponder, Critérios, Cumprir, Dever, Estabelecer, Garantir, Incorporar, Objetivo, Ordenar, Prevaler, Submeter, Subordinar, Utilizar. A tabela abaixo demonstra quais unidades de registro foram acionadas nos Planos Municipais:

QUADRO 4 – MUNICÍPIOS E UNIDADES DE REGISTRO

<b>A PROPRIEDADE CUMPRA A SUA FUNÇÃO SOCIAL QUANDO?</b>	
<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>UNIDADES DE REGISTRO</b>
Londrina, Guarapuava, Apucarana, Arapongas, Campo Mourão, Pato Branco, Castro, Rolândia, Santo Antônio da Platina, Ivaiporã, Palotina, São Miguel do Iguaçu, Reserva, Astorga, Siqueira Campos, Andirá	<b>ATENDER</b>
Ponta Grossa, Paranaguá, Campo Largo, Almirante Tamandaré, Piraquara, Campina Grande do Sul, Rio Negro, Palmeira, Rio Branco do Sul, Pinhão, Laranjeiras do Sul, Itaperuçu, Colorado, Coronel Vivida, Guaratuba, Prudentópolis, Palmas	<b>ATENDER, SUBORDINAR</b>
Curitiba, Umuarama, Ibiporã, São Mateus do Sul, Jacarezinho, Marialva, Jaguariaíva, Mandaguari, Pitanga, Campo Magro, Mandaguaçu, Ubitatã, Santo Antônio do Sudoeste	<b>ATENDER, ASSEGURAR</b>
Maringá, Foz do Iguaçu, Sarandi, Cianorte, Irati, Quedas do Iguaçu, Assis Chateaubriand, Imbituva, Bandeirantes, Goioerê, Quatro Barras, Tibagi	<b>ATENDER, GARANTIR, SUBMETER</b>
São José dos Pinhais, Loanda	ATENDER, SUBMETER
Pinhais, Paçandu	ATENDER, GARANTIR
Fazenda Rio Grande, Cornélio Procópio	ASSEGURAR, ATENDER, SUBORDINAR
Cascavel, Dois Vizinhos	PREVALECER, GARANTIR, SUBMETER
Santa Terezinha do Itaipu	ABRIGAR
Lapa	ATENDER, SUBORDINAR, GARANTIR
Cambará	ASSEGURAR
Marechal Cândido Rondon	ASSEGURAR, UTILIZAR
Ibaiti	ASSEGURAR, UTILIZAR, SUBORDINAR
Francisco Beltrão	CORRESPONDER, OBJETIVO
Paranavaí	CRITÉRIOS
Colombo	CUMPRIR

Cambé	CUMPRIR, SUBMETER
Mandirituba	DEVER, CUMPRIR
Arapoti	ESTABELECER, INCORPORAR
Toledo, Matinhos	GARANTIR
Cruzeiro do Oeste	OBJETIVO
Jandaia do Sul	ORDENAR
Medianeira	PREVALECER, GARANTIR
Nova Esperança	UTILIZAR
Telêmaco Borba	UTILIZAR, ATENDER
Altônia	SUBMETER

**ELABORAÇÃO:** Autora (2021)

A partir do recorte foram observadas diferentes formas de inserção das unidades de registro no conteúdo, possibilitando a categorização e análise do conteúdo dos Planos Diretores Municipais. Buscava-se compreender se o acionamento de unidades de registros diferentes indicava alterações nas unidades de contexto.

#### 4.2 QUANDO A PROPRIEDADE CUMPRE A SUA FUNÇÃO SOCIAL?

A partir da categorização realizada acima, foram analisadas quais e como as unidades de registro, ligadas à função social da propriedade foram acionadas nos Planos Diretores, buscando compreender os padrões e a quais as unidades de contexto estavam relacionadas. As unidades de contexto, segundo Bardin (1977), são utilizadas para compreender o significado das unidades de registro, podendo ser constituídas de palavras, temas ou frases. Ainda de acordo com a autora, para a compreensão das unidades de registro e contexto é imprescindível que se faça referência ao contexto que ambas estão inseridas. Neste trabalho, as unidades de contexto estão relacionadas às unidades de registro descritas no Quadro 04.

Conforme demonstra a tabela acima, a unidade de registro “Atender”, é acionada no conteúdo de sessenta e nove Planos Diretores analisados. Cabe salientar, que a forma da inserção da palavra varia de documento para documento, podendo aparecer como “Atendem”, “Atende”, “Atenderão”, porém foi estabelecido a forma “Atender” com o objetivo de conferir homogeneidade na leitura. Desta forma, a

tabela abaixo demonstra as unidades de contexto que estão ligadas à unidade de registro:

QUADRO 5 – RESUMO DAS OCORRÊNCIAS DA UNIDADE DE REGISTRO ATENDER NO PLANOS DIRETORES ANÁLISADOS:

UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
<b>ATENDER</b>	<p><b>COMPATIBILIDADE DE USO (30):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestrutura, equipamentos e serviços públicos (30)</li> <li>- Preservação da qualidade do meio urbano e rural (17)</li> <li>- Conservação dos recursos naturais, assegurando o desenvolvimento econômico e social sustentável do município (12)</li> <li>- Segurança, bem-estar, saúde dos usuários (12)</li> <li>- Segurança, bem-estar, saúde dos moradores, usuários e vizinhos (10)</li> <li>- Lei de uso e ocupação do solo (6)</li> <li>- Recuperação de áreas degradadas ou deterioradas (4)</li> <li>- Preservação dos recursos naturais do Município (1)</li> <li>- Segurança, bem-estar, saúde dos moradores e vizinhos (1)</li> <li>- Segurança, bem-estar dos usuários (1)</li> <li>- Segurança e saúde dos usuários e vizinhos (1)</li> </ul>
	<p><b>INTENSIDADE DE USO (17):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestrutura, equipamentos e serviços públicos (11)</li> <li>- Capacidade da infraestrutura (6)</li> </ul>
	<p><b>ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES (17):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualidade de vida, justiça social, acesso universal aos direitos individuais e sociais e ao desenvolvimento econômico e social (16)</li> <li>- Qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas (1)</li> </ul>
	<p><b>APROVEITAMENTO E UTILIZAÇÃO (15):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Segurança e saúde dos usuários e vizinhança (8)</li> <li>- Requisitos e parâmetros do Plano Diretor e códigos complementares (4)</li> <li>- Favoreçam o acesso à propriedade urbana e à moradia (4)</li> <li>- Infraestrutura, equipamentos e serviços públicos (4)</li> <li>- Preservação da qualidade do meio urbano e natural (4)</li> <li>- Segurança e saúde dos usuários e comunidade (3)</li> <li>- Segurança, bem-estar, saúde dos usuários e vizinhos (3)</li> </ul>
	<p><b>EXIGÊNCIAS DE ORDENAÇÃO DA CIDADE (13):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Diretor e códigos complementares (8)</li> <li>- Plano Diretor (3)</li> </ul>

	- Plano Diretor e leis específicas (1)
	<b>PARÂMETROS URBANÍSTICOS (12):</b> - Plano Diretor (1) - Classificação do Uso e Ocupação do Solo (2) - Lei de Uso e Ocupação do Solo (2) - Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo (7)
	<b>DETERMINAÇÕES (14):</b> - Plano Diretor legislações correlatas (13) - Plano Diretor (1)
	<b>SUPRIMENTO DAS NECESSIDADES (13):</b> - Qualidade de vida, justiça social, acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico (13)
	<b>PRESERVAÇÃO, CONTROLE E RECUPERAÇÃO (13):</b> - Meio ambiente, patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico (11) - Meio ambiente (2)
	<b>CRITÉRIOS E GRAUS DE EXIGÊNCIA (12):</b> - Plano Diretor e Leis Integrantes (10) - Plano Diretor (2)
	<b>USO COMPATÍVEL (10):</b> - Meio ambiente, paisagem urbana, patrimônio cultural, histórico e arqueológico (4) - Meio ambiente, paisagem, patrimônio local (3) - Meio ambiente e paisagem urbana (2) - Meio urbano e natural (1)
	<b>PRINCÍPIOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (10):</b> - Plano Diretor e Estatuto da Cidade (10)
	<b>OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO (9):</b> - Plano Diretor (8) - Plano Diretor e legislações correlatas (1)
	<b>DISTRIBUIÇÃO DE USOS E INTENSIDADE (8):</b> - Infraestrutura, transporte e meio ambiente, de modo a evitar a ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos (8)
	<b>UTILIZAÇÃO COMPATÍVEL (6):</b> - Infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos (1) - Segurança dos usuários e vizinhos (2) - Função social da cidade (2) - Segurança, bem estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental (1)
	<b>MELHORIA DA PAISAGEM URBANA (6)</b>
	<b>ACESSO À MORADIA DIGNA (6)</b>

<b>PRESERVAÇÃO DOS RECUSOS NATURAIS (5)</b>
<b>PROMOÇÃO DE SISTEMA DE CIRCULAÇÃO E REDE DE TRANSPORTES (5)</b>
<b>REGULAMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO (5)</b>
<b>COMPATIBILIDADE DE OCUPAÇÃO (3):</b> - Lei de uso e ocupação do solo (2)) - Lei de uso e ocupação do solo e Código de Obras (1)
<b>UTILIZAÇÃO ADEQUADA (3):</b> - Recursos naturais (1) - Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do Solo (1) - Plano Diretor (1)
<b>EIXOS ESTRATÉGICOS E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO (2):</b> - Plano Diretor (2)
<b>CRITÉRIOS E DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO (2):</b> - Plano territorial e social (2)
<b>CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS (2)</b>
<b>PRÍNCÍPIOS E PROPOSTAS:</b> - Plano Diretor (1)
<b>ADEQUAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO (1):</b> - Impedir a deterioração e degeneração de áreas do município (1)
<b>APROVEITAMENTO COMPATÍVEL (1):</b> - Preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio local (1)
<b>PROTEÇÃO, PRESERVAÇÃO, RECUPERAÇÃO (1):</b> - Meio ambiente, patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arquitetônico (1)
<b>DESCENTRALIZAÇÃO DAS FONTES DE EMPREGO E O ADENSAMENTO POPULACIONAL COM ALTO ÍNDICE DE OFERTA E TRABALHO (1)</b>
<b>PRESERVAÇÃO DOS SÍTIOS HISTÓRICOS E RECURSOS NATURAIS DO MUNICÍPIO (1)</b>
<b>PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL (1)</b>
<b>REALIZAÇÃO DE OBRAS DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO (1)</b>

Elaboração: autora (2021)

Como demonstra a tabela acima, a unidade de registro “Atender” está relacionada especialmente a categorias que relacionam o cumprimento da função

social da propriedade à capacidade de suporte do uso do solo ou remete o cumprimento a outros elementos do Plano Diretor ou de legislações correlatas, como Lei de Uso e Ocupação do Solo.

#### 4.2.1 As leis para cumprir as leis: as várias etapas para o cumprimento da função social da propriedade urbana

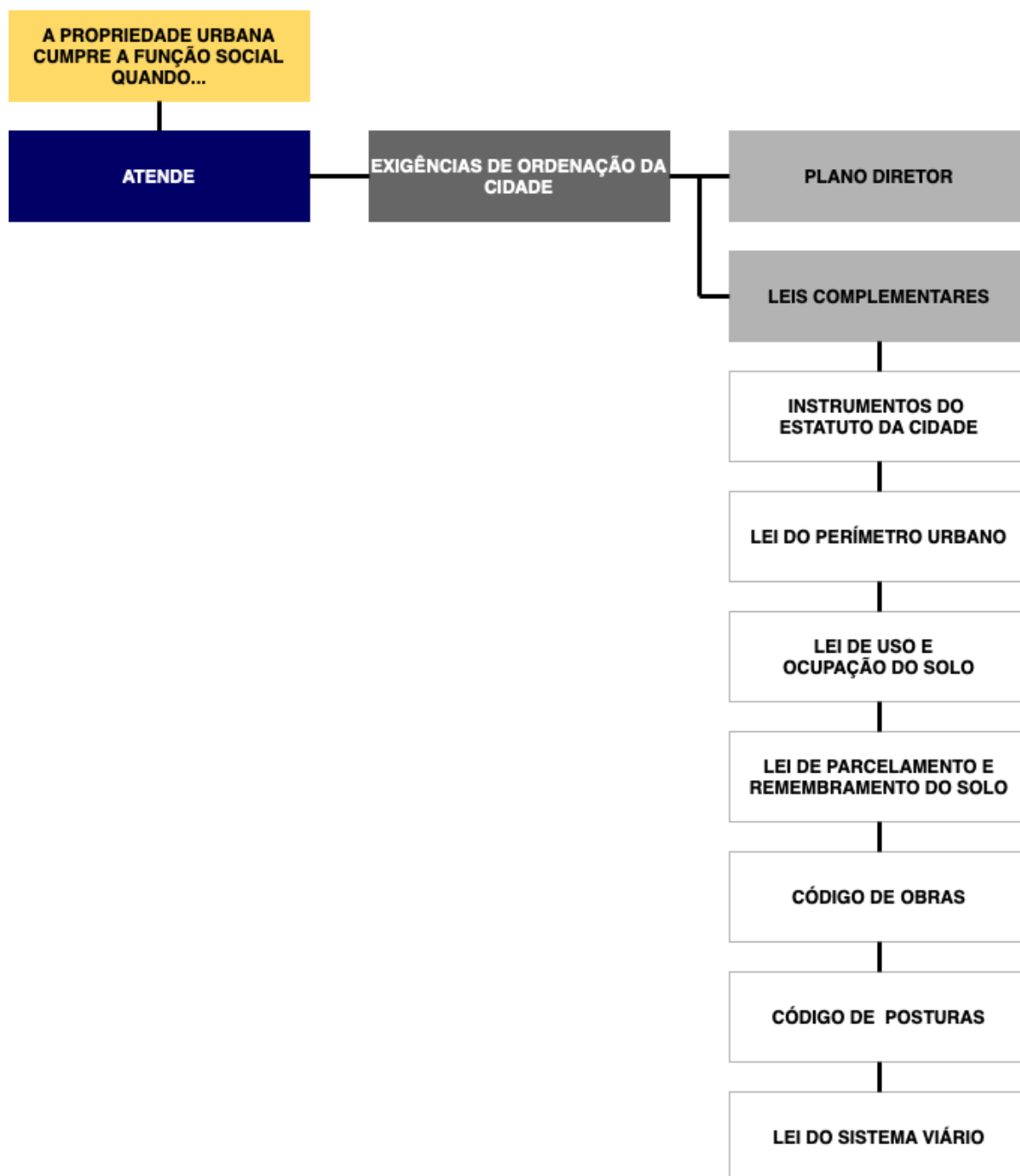
Em relação ao segundo caso estão os Planos Diretores de Andirá (2006), Apucarana (2014), Castro (2017), Ivaiporã (2008), Reserva (2006) e Santo Antônio da Platina (2006). No PDM de Castro (2017), o cumprimento da função social da propriedade está delineado no capítulo que trata sobre os Instrumentos da Política Urbana. Nele, o conteúdo estabelece que o município contará com Instrumentos Urbanísticos que garantirão o cumprimento da categoria. O conteúdo não especifica quais instrumentos serão utilizados para o cumprimento da função social da propriedade, o município tem aprovado os seguintes dispositivos: (i) Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); (ii) Estudo de Impacto de Vizinhança; (iii) Direito de Superfície; (iv) Direito de Preempção; (v) Outorga Onerosa (vi) Transferência do Direito de Construir; (vii) Regularização Fundiária; (viii) IPTU Progressivo; (x) Operação Consorciada; (xi) Edificação Compulsória; (xii) Desapropriação por Títulos de Dívida Pública; (xiii) Lei de Parcelamento do Solo e (xiv) Lei de Uso e Ocupação do Solo. Ainda que o conteúdo do PDM não indique os instrumentos que serão utilizados para o garantir o cumprimento da categoria, Saule Júnior (2001, p.11), ao tratar sobre o Estatuto da Cidade, descreve que os instrumentos destinados a assegurar que a propriedade atenda a função social, são: o Parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, Imposto sobre a Propriedade Urbana (IPTU) Progressivo no tempo, Desapropriação para fins da reforma urbana, Direito de preempção, Outorga onerosa do direito de construir. Neste sentido, mesmo que a regulamentação do instrumento não garanta a sua aplicação, o município aprovou todos os instrumentos que garantem o cumprimento da categoria.

Nos municípios de Andirá (2006), Apucarana (2014), Ivaiporã (2008), Reserva (2006) e Santo Antônio da Platina (2006), os PDMs contém um capítulo destinado à função social da propriedade urbana e estabelecem que a propriedade cumprirá a sua função quando atender a exigências de ordenamento da cidade contido no Plano Diretor e em leis complementares. Dentre as leis complementares, o conteúdo

descreve que serão considerados: os instrumentos do Estatuto da Cidade; as leis de Perímetro Urbano, de Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento e Remembramento do Solo; os códigos de Edificações e Obras e o de Postura e os Planos de Políticas Setoriais e Sistema Viário. O Plano de Apucarana (2014) é o único que não faz menção aos instrumentos do Estatuto da Cidade, como uma das leis complementares ao PDM.



FIGURA 8 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ANDIRÁ, APUCARANA, IVAIPORÃ, RESERVA E SANTO ANTÔNIO DA PLATINA



**FONTE:** ANDIRÁ (2006), APUCARANA (2014), RESERVA (2006) e SANTO ANTÔNIO DA PLATINA (2006) – Elaborado pela Autora (2021)

É importante destacar que as leis complementares indicadas pelos Municípios fazem parte da Legislação Básica, instituída pela Lei 15.299/ 2006 que estabelece:

Art. 3º. Na elaboração, implementação e controle dos Planos Diretores Municipais os Municípios deverão observar as disposições do Estatuto da Cidade e deverão ser constituídos ao menos de:

III – legislação básica constituída de leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas, instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município. (PARANÁ, 2006)

Desta forma, devido à obrigatoriedade as Leis e os Códigos previstos no conteúdo dos PDMs estão aprovados em todos os municípios. Em relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, todos os planos delimitam que eles serão posteriormente regulamentados por leis específicas. A tabela abaixo demonstra os instrumentos que foram regulamentados pelos municípios:

QUADRO 6– INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE ANDIRÁ, APUCARANA, RESERVA E SANTO ANTÔNIO DA PLATINA:

INSTRUMENTOS	MUNICÍPIOS				
	Andirá	Apucarana	Ivaiporã	Reserva	Santo A. da Platina
ZEIS			X		
Usucapião			X		
Estudo de Impacto de Vizinhança			X	X	X
Direito de Superfície		X	X		
Direito de Preempção		X	X	X	X
Outorga Onerosa		X	X	X	X
Transferência do Direito de Construir		X	X	X	X
Contribuição de Melhoria		X			
Concessão de Uso					X
Regularização Fundiária		X	X	X	X
Concessão do Direito Real de Uso		X			
IPTU Progressivo			X	X	
Operação Urbana Consorciada		X	X		
Edificação Compulsória		X			X
Desapropriação por Títulos de Dívida Pública		X			X

FONTE: A autora (2021)

O PDM de Andirá, apesar de não ter regulamentado nenhum instrumento, indica no “Capítulo IV” que trata sobre os Instrumentos de Política Urbana, que objetivando o cumprimento da função social da propriedade, o Poder Executivo

Municipal, aplicará de forma sucessiva: (i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (ii) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e (iii) desapropriação do imóvel, com pagamento em título de dívida pública. (ANDIRÁ, 2008). Para além, também cita outros instrumentos como Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir, mas, define que todos os instrumentos deverão ser regulamentados por leis posteriores. Cabe salientar, que os planos de Andirá (2008), Ivaiporã (2008), Reserva (2006) e Santo Antônio da Platina (2006), foram elaborados pela mesma consultoria<sup>23</sup> e possuem similaridades tanto na estrutura do conteúdo, que descrevem as diretrizes municipais de desenvolvimento englobando diferentes políticas setoriais, como na indicação dos mesmos instrumentos da política urbana, que serão aprovados posteriormente através de leis específicas.

Para Gaio (2015) o fracionamento das produções normativas em leis básicas que se desdobram em regulamentações e aprovações posteriores, de forma que a materialidade do instrumento dependa de uma sequência de atos, pode provocar o esvaziamento da efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Segundo o autor, a estratégia de procrastinação dos instrumentos garantidores da função social da propriedade urbana tem sido utilizada desde a CF de 88, tanto com o condicionamento da aplicação dos dispositivos à publicação de uma lei federal regulamentadora (Art. 182, § 4º, CF), quanto com a subordinação da categoria ao Plano Diretor (Art. 182, § 2º, CF). Neste sentido, mesmo não sendo correto afirmar que o PDM tenha exclusividade na definição da categoria<sup>24</sup>, na política urbana ele ocupa um papel central e quanto mais vagaroso for o processo de concretização da categoria através de regulamentações posteriores, mais difícil será sua viabilidade. O PDM de Andirá (2008) é um exemplo das preocupações descritas por Gaio (2015), pois treze anos após a aprovação da lei, os instrumentos previstos não foram regulamentados.

Os PDMs de Maringá (2006), Foz do Iguaçu (2017), Sarandi (2009), Cianorte (2006), Irati (2016), Quedas do Iguaçu (2006), Assis Chateaubriand (2007), Guaíra (2008), Imbituva (2007), Bandeirantes (2011), Goioerê (2007), Quatro Barras (2006),

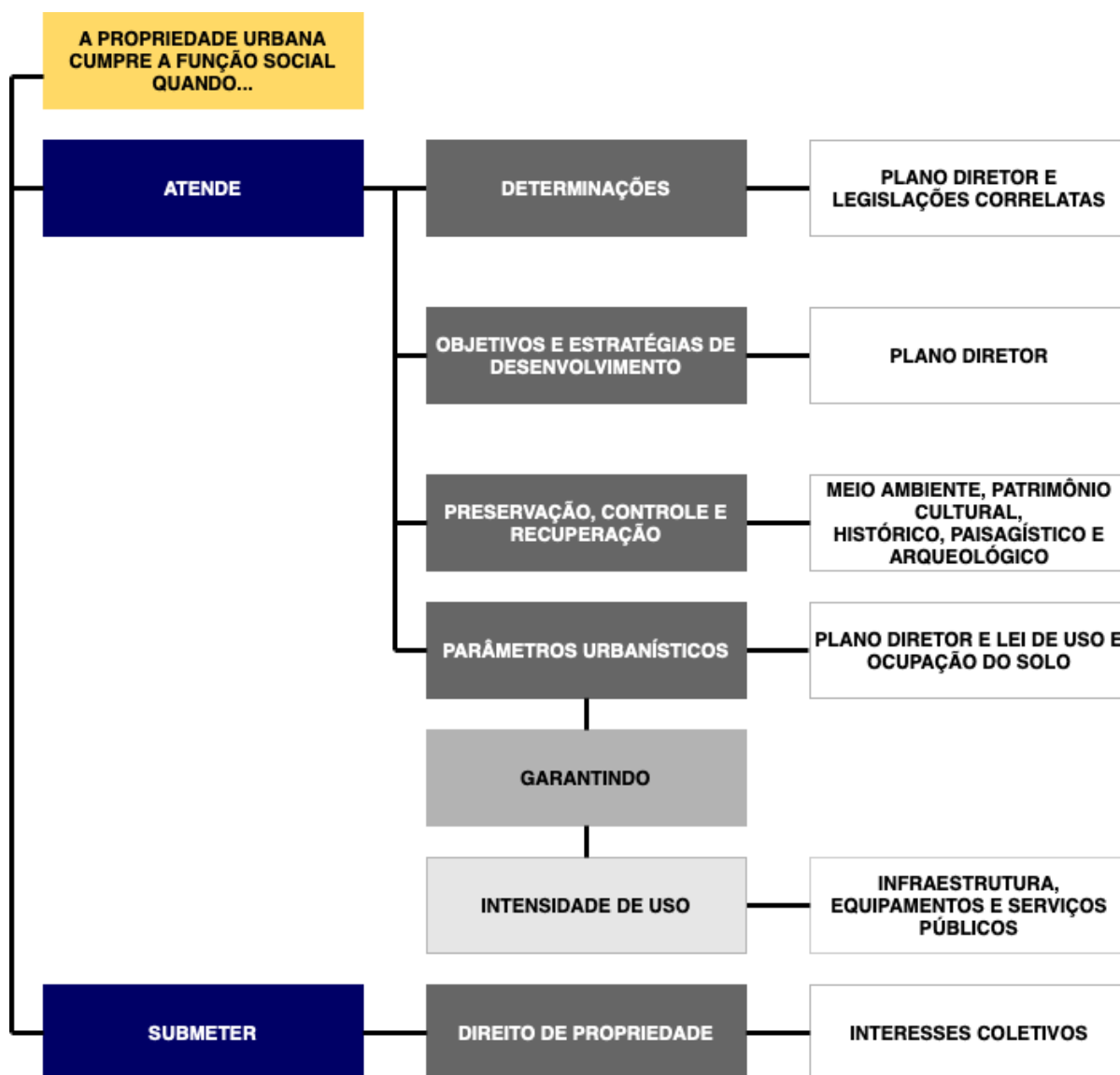
---

<sup>23</sup> Genius Loci – Arquitetura e Planejamento SS LTDA

<sup>24</sup> Pois como declara Gaio (2015), a categoria também é concretizada através de outras normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais que são editadas pelos três entes federativos.

Loanda (2007) e Tibagi (2008), também remetem o cumprimento da categoria aos princípios, objetivos e estratégias de desenvolvimento municipal contidos nos PDMs e legislações correlatas, porém avançam tanto ao estabelecer que também serão considerados os parâmetros urbanísticos contidos nas Leis de Uso e Ocupação do Solo, como ao acionarem a preservação, o controle e a recuperação do meio ambiente como duas condicionantes para o cumprimento da função social da propriedade. Para além, os conteúdos também acionam duas outras unidades de registro como “Submeter” e “Garantir”.

FIGURA 9 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE MARINGÁ, FOZ DO IGUAÇU, SARANDI, CIANORTE, IRATI, QUEDAS DO IGUAÇU, ASSIS CHATEAUBRIAND, GUÁIRA, INBITUVA, BANDEIRANTES, GOIOERÊ, QUATRO BARRAS, LOANDA E TIBAGI



**FONTE:** Maringá (2006), Foz do Iguaçu (2017), Sarandi (2009), Cianorte (2006), Irati (2016), Quedas do Iguaçu (2006), Assis Chateaubriand (2007), Quatro Barras (2006), Loanda (2007) e Tibagi (2008) – Elaborado pela Autora (2021)

A construção de uma estrutura textual em um mesmo diagrama para PDMs de cidades diferentes só é possível porque o conteúdo do documento que define o cumprimento da função social da propriedade é similar. Contudo, apesar da similaridade no conteúdo, os municípios não estão dentro das mesmas faixas populacionais, não estão nas mesmas regiões, não tiveram as mesmas fontes e recursos. E apesar de parte dos PDMs terem sido elaborados pela Ambiens Sociedade Cooperativa e pela Construtora Vilela, elas não são hegemônicas na produção dos planos contidos nesse recorte. O quadro abaixo demonstra as informações descritas:

QUADRO 7– INFORMAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS DE MARINGÁ, FOZ DO IGUAÇU, SARANDI, CIANORTE, IRATI, QUEDAS DO IGUAÇU, ASSIS CHATEAUBRIAND, GUAÍRA, INBITUVA, BANDEIRANTES, GOIOERÊ, QUATRO BARRAS, LOANDA E TIBAGI

<b>Município</b>	<b>Região</b>	<b>População</b>	<b>Recurso</b>	<b>Consultoria</b>	<b>Ano de Elaboração</b>
<b>Maringá</b>	Norte Central	423.010	Recurso Próprio	Ambiens Sociedade Cooperativa	2006
<b>Foz do Iguaçu</b>	Oeste	258.323	-	Equipe Técnica da Prefeitura	2017
<b>Sarandi</b>	Norte Central	96.688	Recurso Próprio	Dimensão Arquitetura e Urbanismo	2008
<b>Cianorte</b>	Noroeste	82.620	PPU II	Construtora Vilela	2006
<b>Irati</b>	Sudeste	60.727	Recurso Próprio	Maxplan Planejamento, Arquitetura e Consultoria	2016
<b>Quedas do Iguaçu</b>	Centro Sul	34.103	PPU II	Ambiens Sociedade Cooperativa	2006
<b>Assis Chateaubriand</b>	Oeste	33.362	PPUR II	Construtora Vilela	2007
<b>Guaíra</b>	Oeste	33.119	PRODETUR	Ambiens Sociedade Cooperativa	2008
<b>Imbituva</b>	Sudeste	32.584	AMCESPAR	Conder	2007
<b>Bandeirantes</b>	Norte Pioneiro	31.367	PPU II	Construtora Vilela	2011
<b>Goioerê</b>	Centro Ocidental	28.884	PPU II	Fábio Freire Arquitetura	2007
<b>Quatro Barras</b>	Metropolitana de Curitiba	23.559	Recurso Próprio	Ambiens Sociedade Cooperativa	2006
<b>Loanda</b>	Noroeste	23.086	PPU II	Construtora Vilela	2007
<b>Tibagi</b>	Centro Oriental	20.522	PPU II	Construtora Vilela	2008

**FONTE:** ParanaCidade – Elaborado pela autora (2021)

Como já exposto, além da unidade de registro “Atender”, o documento também aciona duas outras unidades de registro para delimitar o cumprimento da função social da propriedade. A unidade “Submeter” é acionada ao descrever que a função social da propriedade será cumprida quando o exercício dos direitos a ela inerentes se **submeterem** aos interesses coletivos. O trecho remete ao Art 2º da Emenda Popular sobre a Reforma Urbana, apresentado durante a Assembleia Constituinte, que diz:

Art 2º - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbano e subordina ao princípio do estado de necessidade. (REFORMA URBANA, 1987)

Ainda que o conteúdo do PDM remeta à proposta da Reforma Urbana, a principal diferença está na questão do princípio do estado de necessidade. De acordo com Faria (2012), o princípio do estado de necessidade sobre o direito individual da propriedade estava no cerne da proposta da Emenda Popular, de forma como a posse submetia a propriedade. Porém, como destaca o autor, essa concepção não foi incorporada ao texto constitucional e como se pode observar nem no conteúdo dos PDMs, que relacionam o direito da propriedade a algo mais abstrato como os interesses da coletividade.

Sobre a unidade “garantir”, ela está atrelada aos parâmetros urbanísticos definidos pelo ordenamento de uso e ocupação do solo, como forma de avaliar que a intensidade estará adequada à disponibilidade da infraestrutura, de equipamentos e serviços públicos. Nos PDMs de Maringá, Foz do Iguaçu, Cianorte e Irati, os parâmetros urbanísticos serão definidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, ou seja, de forma desatrelada do plano.

Ainda que seja importante a análise completa dos Planos Diretores e das Leis de Uso e Ocupação do Solo para compreender a ação de ambas sobre o território, a vinculação do cumprimento da função social da propriedade urbana a parâmetros urbanísticos pode produzir consequências dramáticas para sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade. Como demonstra Rolnik (2015), as noções de irregularidade e ilegalidade são juridicamente, socialmente e economicamente construídas – na cidade - a depender dos interesses existentes sobre a terra. Para a autora, em muitos lugares, os sujeitos vivem em situações de posse, que podem ser

consideradas paralegais, semilegais ou quase legais, admitidos ou tolerados por leis ou tradições e ignorados ou reconhecidos pelas autoridades. Ao se constituírem nesses espaços ambíguos entre o “legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado” (ROLNIK, 2015, p. 174), as ocupações não seguem os parâmetros estabelecidos pelas leis de ordenamento territorial. Neste sentido, ao se determinar que o cumprimento da função social da propriedade urbana se dá através do atendimento a parâmetros urbanísticos pré-estabelecidos, se determina também que as ocupações descritas acima não cumprem a categoria, reforçando a noção de ilegalidade. A autora ainda reforça que o uso da moradia e da terra são constantemente atravessados por estruturas de poder e, desta forma, o ordenamento e a gestão do solo como técnicas de planejamento podem facilitar ou bloquear o acesso à terra urbanizada, principalmente a grupos economicamente vulneráveis.

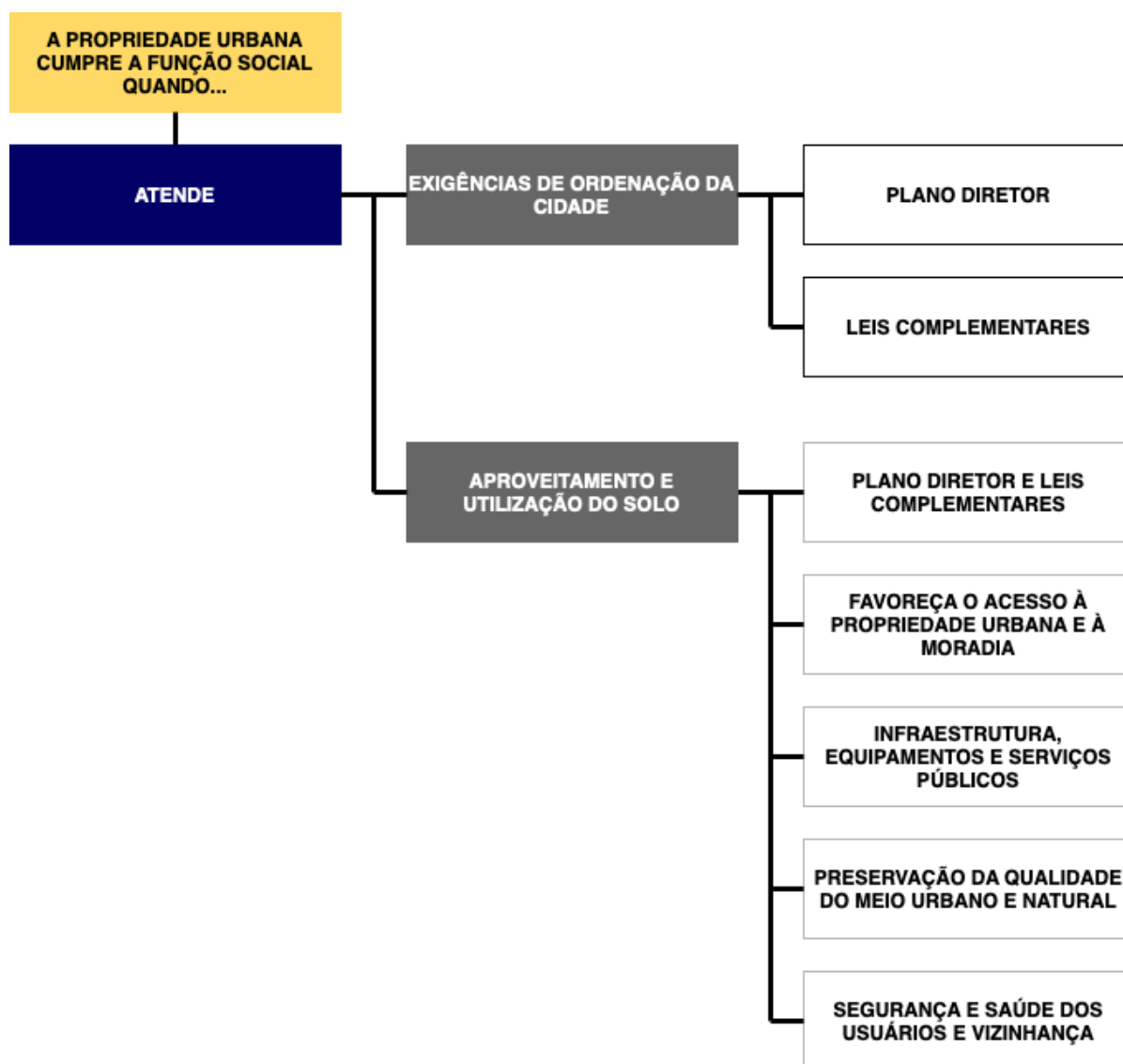
Os programas de reforma na administração e gestão fundiária também apresentam enormes impactos para resolver ou exacerbar conflitos de terra e reforçar ou minar a segurança da posse. Eles também são marcados por opções políticas: quem determina a agenda para a reforma da governança fundiária? Como são distribuídos os benefícios da reforma? Essas questões não podem ser ignoradas, especialmente em um contexto de crescente interesse pela terra e de um pluralismo jurídico conflituoso. (ROLNIK, 2015, p. 152)

Neste cenário, as políticas de planejamento ou gestão urbana têm grandes responsabilidades sobre as construções das noções de legalidade/ilegalidade, informalidade/formalidade que poderão ser acionadas em ações de reintegração de posse ou outras formas de criminalização de sujeitos vulneráveis. Para além, os PDMS acima citados também relacionam o cumprimento da função social da propriedade urbana, a questões ligadas à preservação, controle e recuperação do meio ambiente. Costa (2015) relata que, dentro do debate socioambiental, há vertentes que correlacionam o processo de urbanização, especialmente, o de favelização como os responsáveis pela degradação ambiental de seus países, cidades ou regiões. Essa correlação também pode ser acionada nas ações citadas acima, especialmente em áreas de fragilidade ambiental. Desta forma, como bem destaca Oliveira (2013), mesmo os PDMS que tenham seus conteúdos extremamente abstratos e genéricos, podem ser utilizados como justificativa ou ganhem algum prestígio normativo em determinados momentos, seja dentro ou fora da administração municipal.



Voltando à análise dos conteúdos, os Planos Diretores de Arapongas (2006), Campo Mourão (2006), Rolândia (2005) e Astorga (2008), também acionam a unidade de registro “Atender” e atrelam o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências de ordenação da cidade expressas tanto no PDM como em leis complementares. Para além o conteúdo também estabelece o aproveitamento e a utilização do solo como condicionantes que determinarão o cumprimento da categoria. É importante destacar que estes PDMs definem os elementos que determinam o não cumprimento da função social, inclusive estabelecendo quais serão os critérios, conforme demonstrado no item 4.3.

FIGURA 10 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ARAPONGAS, ASTORGA, CAMPO MOURÃO E ROLÂNDIA.



**FONTE:** ARAPONGAS (2006), CAMPO MOURÃO (2006), ROLÂNDIA (2005) E ASTORGA (2008) – Elaborado pela Autora (2021)

Os outros municípios de Colombo, Paranavaí, Matinhos e Arapoti também remetem o cumprimento da função social da propriedade urbana a determinados elementos dos PDMs ou a leis correlatas, porém acionam outras Unidades de Registro. O PDM de Paranavaí (2008, p.3) determina que a “propriedade constitui simultaneamente um direito e um dever para o proprietário” e indica que a mesma deverá ser utilizada em conformidade com os **critérios**<sup>25</sup> determinados pela Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. E avança especificando que os objetivos do cumprimento da função social da propriedade estão delineados nos Princípios, Políticas, Programas e Ações Estratégicas tanto do plano como no macrozoneamento. Dentre os princípios fundamentais estabelecidos pelo PDM se encontram i) a universalização das políticas públicas sociais; ii) a gestão pública participativa; iii) ampliação e diversificação das atividades econômicas com geração de trabalho e renda e sustentabilidade das atividades já existentes e iv) qualificação, ampliação e distribuição equitativa da infraestrutura dos serviços públicos. (PARANAÍ, 2008). E para além, o plano também possui um capítulo dedicado às Políticas, Programas e Ações Estratégicas, de perfil programático indicando um conjunto de políticas públicas necessárias para o bom desenvolvimento do município, como estratégias de Fortalecimento do Poder Público e a criação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de viabilizar investimentos destinados à concretização dos objetivos, planos, programas e projetos contidos no PDM. No Macrozoneamento, a definição das zonas segue a seguinte estrutura: i) a delimitação das características da zona e ii) a indicação dos objetivos principais para a orientação das políticas públicas. Neste sentido, não ficam claros ao longo do PDM quais são os elementos que limitam o direito à propriedade e garantem o cumprimento da função social da propriedade.

Em Colombo (2004), o PDM indica no conteúdo dos Princípios e Objetivos Gerais, que o desenvolvimento municipal possui como premissa o cumprimento da função social da propriedade urbana com base nos termos indicados pela Lei Orgânica do Município. Porém, a Lei Orgânica Municipal<sup>26</sup>, estabelece que quem

---

<sup>25</sup> Unidade de registro acionada.

<sup>26</sup> Art. 110. O Plano Diretor, matéria de lei complementar, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

<sup>1º</sup> O Plano Diretor definirá as exigências fundamentais para que a propriedade cumpra sua função social.

define os critérios para que a propriedade cumpra a sua função social é o Plano Diretor, gerando uma ambiguidade jurídica e indefinindo as formas de cumprimento da categoria. Os PDMs de Matinhos e Arapoti também são imprecisos em relação a função social da propriedade. O primeiro indica que para **garantir** a realização da função social da propriedade urbana, serão obedecidos os preceitos determinados pela Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade, da Constituição do Estado do Paraná e da Lei Municipal e prossegue estabelecendo que são objetivos do desenvolvimento municipal, a ordenação do uso do solo como forma de **garantir**<sup>27</sup> a função social. No caso de Arapoti (2006, p.4), o documento somente menciona que serão incorporados à legislação municipal os “instrumentos de controle do uso social da propriedade urbana”, estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

#### 4.2.2 A função pela capacidade de suporte

Os Planos Diretores de 44 municípios<sup>28</sup> associam o cumprimento da função social da propriedade urbana, à capacidade de suporte do uso do solo urbano, com referências a disponibilidade de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, a preservação da qualidade ambiental e a segurança dos usuários. Dentro deste universo, há ao menos três grandes grupos onde os PDMs possuem conteúdos similares, que ora avançam indicando elementos que buscam assegurar alguns direitos e ora definem quais são os usos que determinam o cumprimento da categoria.

Dentre esses estão os PDMs de Ponta Grossa (2006), Piraquara (2006), Palmas (2008), Guaratuba (2015) e Almirante Tamandaré (2018), que a propriedade cumpre a sua função social quando atende a uma série de requisitos ligados ao atendimento das necessidades e a compatibilidade, distribuição e intensidade dos usos. O conteúdo, além de acionar a unidade de registro “Atender”, também aciona a unidade “Subordinar” para estabelecer que os direitos à propriedade estarão

---

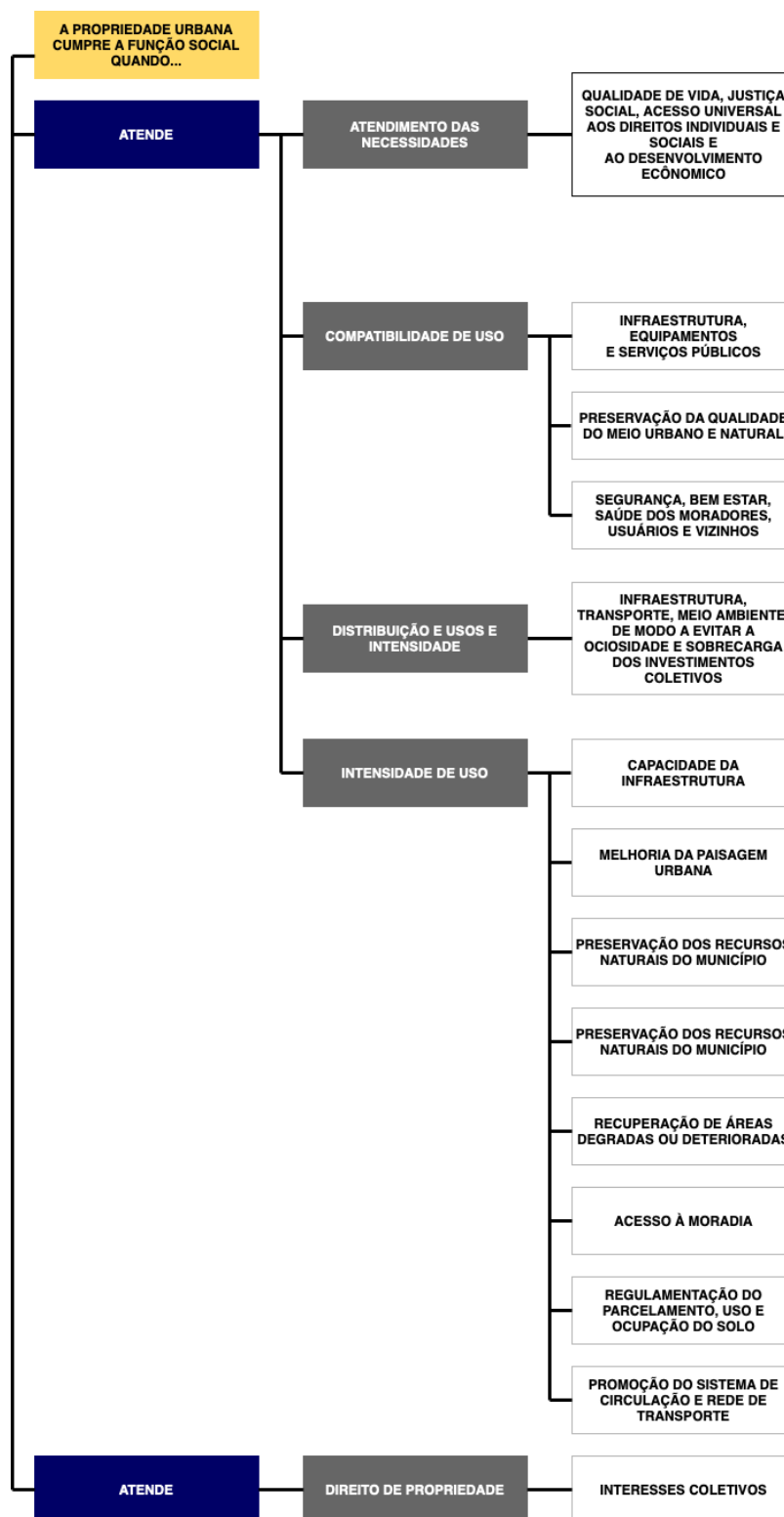
<sup>29</sup> O Plano Diretor será elaborado com a cooperação do Poder Legislativo e das entidades representativas. (COLOMBO, 1990.)

<sup>27</sup> Unidade de Registro acionada.

<sup>28</sup> Curitiba, Ponta Grossa, Campo Largo, Almirante Tamandaré, Piraquara, Umuarama, Pato Branco, Telêmaco Borba, Ibiporã, Prudentópolis, Palmas, São Mateus do Sul, Campina Grande do Sul, Jacarezinho, Guaratuba, Marialva, Jaguariaíva, Mandaguari, Rio Negro, Rio Branco do Sul, Pinhão, Laranjeiras do Sul, Pitanga, Campo Magro, Itaperuçu, Colorado, Mandaguaçu, Altônia, Ubiratã, Coronel Vivida, Santo Antônio do Sudoeste, Lapa, Madirituba, Cruzeiro do Oeste, Jandaia do Sul, Telêmaco Borba, Altônia, Cambará, Araucária, Pontal do Paraná, Londrina e Siqueira Campos.

subordinados aos interesses da coletividade, assim como em PDMs citados anteriormente.

FIGURA 11 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE PONTA GROSSA, PIRAQUARA, PALMAS, GUARATUBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ



FONTE: Ponta Grossa (2006), Piraquara (2006), Palmas (2008), Guaratuba (2015) e Almirante Tamandaré (2018) – Elaborado pela autora (2021)

Sobre o atendimento das necessidades baseado na qualidade de vida, justiça social, acesso universal aos direitos individuais e sociais e ao desenvolvimento econômico e social, o texto se apoia no Art. 39 contido no Capítulo III que sobre o Plano Diretor, do Estatuto da Cidade. Contudo, apesar de estabelecerem os requisitos com base nas compatibilidades, intensidades e distribuições de usos, os planos não demonstram critérios objetivos que delimitem como eles serão efetivados. Dentre os instrumentos do Estatuto das Cidades, os documentos descrevem que eles serão aprovados posteriormente através de regulamentações específicas. A tabela abaixo demonstra a aprovação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, pelos municípios:

QUADRO 8– INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE PONTA GROSSA, ALMIRANTE TAMANDARÉ, PIRAQUARA, PRUDENTÓPOLIS, PALMAS, GUARATUBA

INSTRUMENTOS	MUNICÍPIOS					
	Ponta Grossa	Almirante Tamandaré	Piraquara	Prudentópolis	Palmas	Guaratuba
ZEIS	X	X	X		X	X
Usucapião			X		X	X
Estudo de Impacto de Vizinhança	X	X	X		X	X
Direito de Superfície	X	X	X		X	X
Direito de Preempção	X	X	X	X	X	X
Outorga Onerosa	X	X	X			X
Transferência do Direito de Construir	X	X	X			X
Contribuição de Melhoria					X	X
Concessão de Uso	X	X	X		X	X
Regularização Fundiária	X	X	X		X	X
Concessão do Direito Real de Uso	X	X	X		X	X
IPTU Progressivo	X	X	X		X	X
Operação Urbana Consorciada	X	X	X		X	X
Edificação Compulsória	X	X	X		X	X
Desapropriação por Títulos de Dívida Pública	X	X	X		X	X

**FONTE:** Ponta Grossa (2006), Piraquara (2006), Palmas (2008), Guaratuba (2015) e Almirante Tamandaré (2018) – Elaborado pela Autora (2021).

É importante salientar que apesar dos conteúdos similares, os Planos Diretores acima não foram todos elaborados pelas mesmas consultorias externas. Os planos de Almirante Tamandaré e Ponta Grossa foram elaborados pelas próprias equipes das prefeituras e os demais planos foram elaborados pelas seguintes empresas: (i) Piraquara: Consiliu Meio Ambiente e Projetos; (ii) Prudentópolis: Hardt Planejamento; (iii) S.A. Lazzareti e Cia. Ltda; (iv) Guaratuba: Tese Tec. Em Sistemas Espaciais.

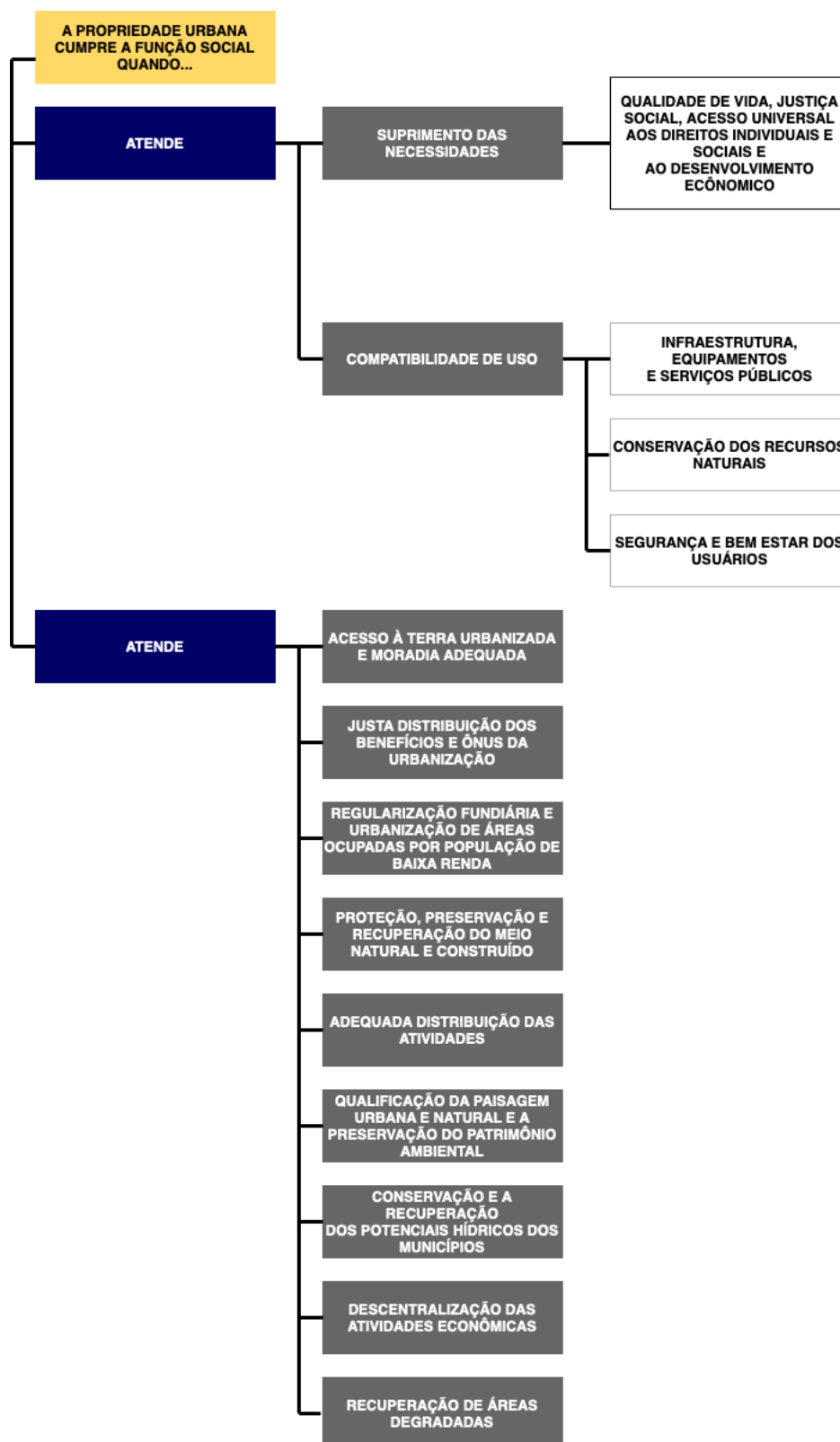
Os PDMs de São Mateus do Sul (2004), Santo Antônio do Sudoeste (2007), Ibiporã (2008), Mandaguari (2008), Marialva (2009), Campo Magro (2012), Jacarezinho (2013), Ubiratã (2016), Umuarama (2018), Jaguariaíva (2018) e Pitanga (2018), além de acionarem a unidade de registro “Atender” para delinear os elementos que determinam o cumprimento da função social da propriedade urbana, também acionaram a unidade “Assegurar”, para demonstrar quais os objetivos que se busca através da concretização da categoria. Os elementos ligados à unidade de registro “Assegurar” assemelham-se conteúdo do Projeto de Lei nº 775 de 1983, já tratado anteriormente neste trabalho. No Capítulo que trata sobre os Objetivos e Diretrizes do Desenvolvimento Urbano, o projeto declara:

Art. 2º Na promoção do desenvolvimento urbano serão observadas as seguintes diretrizes:

- a) Oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;
- b) Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- c) Correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
- d) Regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- e) Adequação do direito de construir às normas urbanísticas; (PROJETO DE LEI, 775, apud BASSUL, 2004)

A justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda, também estão presentes nos incisos IX e XIV do Art 2º do Estatuto da Cidade, no Capítulo que trata sobre as Diretrizes Gerais. Assim como nos planos anteriores, no conteúdo do PDM, o item que estabelece os “Suprimentos das Necessidades” também está relacionado ao texto do Estatuto da Cidade. O PDM de Santo Antônio do Sudoeste também relaciona à unidade “Assegurar”, a priorização do uso do solo em áreas de produção primária buscando direcionar as atividades agrofamiliares e agropecuárias que promovam o fortalecimento e a reestruturação de comunidades, cooperativas e propriedades de produção agrofamiliar.

FIGURA 12 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE SÃO MATEUS DO SUL, SANTO ANTÔNIO DO SUDOESTE, IBIPORÃ, MANDAGUARI, MARIALVA, CAMPO MAGRO, JACAREZINHO, UBI RATÃ, UMUARAMA, JAGUARIAÍVA E PITANGA



**FONTE:** São Mateus do Sul (2004), Santo Antônio do Sudoeste (2007), Ibiporã (2008), Mandaguari (2008), Marialva (2009), Campo Magro (2012), Jacarezinho (2013), Ubiratã (2016), Umuarama (2018), Jaguariaíva (2018) e Pitanga (2018) – Elaborado pela autora (2021)

A similaridade no conteúdo dos planos não pode ser explicada pela faixa populacional dos municípios ou pela regionalidade. Dentre as consultorias, observa-se que todos os PDMs foram elaborados por consultorias externas: (i) Umuarama, Ibiporã, Marialva, Jaguariaíva, Mandaguari, Pitanga: DRZ; (ii) Campo Magro e Santo Antônio do Sudoeste: Ambientec Consultoria Ambiental Ltda; (iii) São Mateus do Sul: VPC/ Brasil Tecnologia Ambiental e Urbanismo (iv) Jacarezinho: Interacto Arquitetura, Planejamento e Consultoria Ltda; (v) Ubitatã: Safra Planejamento e Gestão.

Para além, os conteúdos dos planos não são específicos quanto aos critérios que definem a compatibilidade de uso e, portanto, o cumprimento da função social da propriedade. Dentre os instrumentos do Estatuto da Cidade, os municípios Jacarezinho, Campo Magro, Ubitatã e Santo Antônio do Sudoeste, não aprovaram nenhuma lei complementar que regulamenta os dispositivos.

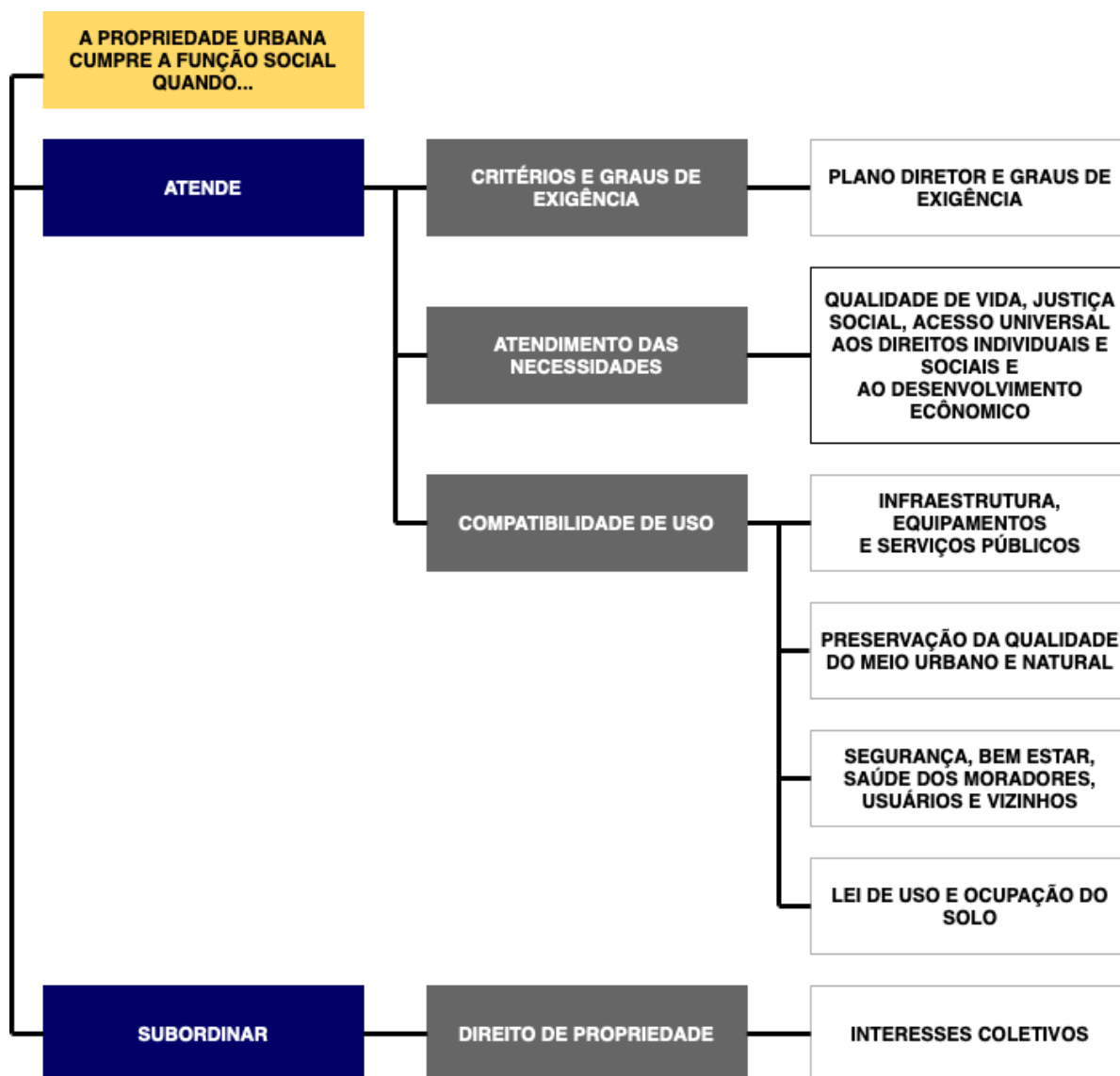
Os conteúdos<sup>29</sup> dos Planos Diretores de Colorado (2006), Pinhão (2006), Coronel Vivida (2007), Rio Negro (2007), Rio Branco do Sul (2012), Laranjeiras do Sul (2014), Campina Grande do Sul (2015) e Itaperuçu (2018), acionaram as unidades de registro “Atender” e “Subordinar”, para estabelecer os requisitos que determinam o cumprimento da função social da propriedade. Assim como planos anteriores, a unidade “Subordinar” é utilizada para descrever que os direitos de propriedade estarão subordinados os interesses coletivos, ainda que os planos não indiquem as formas pelas quais isso acontecerá. Em relação ao “Atender”, os conteúdos correlacionam conteúdos similares aos acionados em planos anteriores para unidades de contexto: atendimento das necessidades e compatibilidade do uso. A diferença está na correlação entre a compatibilidade de uso com os parâmetros estabelecidos com as leis de uso e ocupação do solo, que os planos anteriores não correlacionavam. Cabe destacar que o conteúdo destes planos, em relação a unidade “Atender”, possui similaridades com os PDMs de Arapongas, Astorga, Campo Mourão e Rolândia.

---

<sup>29</sup> Os PDMs de Colorado, Pinhão (2006), Coronel Vivida (2007), Rio Negro (2007), rio Branco do Sul (2012), Campina Grande do Sul (2015) e Itaperuçu (2018), foram elaborados pela empresa Ecotécnica Tecnologia e Consultoria LTDA. O PDM de Laranjeiras do Sul foi elaborado pela Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná – ADEOP.



FIGURA 13 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE COLORADO, PINHÃO, CORONEL VIVIDA, RIO NEGRO, RIO BRANCO DO SUL, LARANJEIRAS DO SUL, CAMPINA GRANDE DO SUL, ITAPERUÇU



**FONTE:** Colorado (2006), Pinhão (2006), Coronel Vivida (2007), Rio Negro (2007), Rio Branco do Sul (2012), Laranjeiras do Sul (2014), Campina Grande do Sul (2015) e Itaperuçu (2018) – Elaborado pela autora (2021)

Merece destaque o fato de que o conteúdo destes Planos Diretores se assemelha ao conteúdo da Função Social da Propriedade Rural, estabelecida no texto da Constituição Federal de 1988. Ao contrário da função social da propriedade urbana, o Capítulo III que discorre sobre a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, estabelece no Art. 186, os requisitos que determinam o cumprimento da função social da propriedade rural.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo **critérios e graus de exigência** estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – Aproveitamento racional e adequado;

II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Acompanhando os conteúdos anteriores, nesses PDMs também não foram encontrados a definição dos critérios das unidades de contexto “Atendimento das Necessidades” e “Compatibilidade de Uso”. Somente Itaperuçu (2018), aborda que o cumprimento se dá pelo não atendimento dos parâmetros estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo. De acordo com Rodrigues (2004), a ausência da definição desses critérios básicos dificulta o estabelecimento, por exemplo, de quando uma propriedade urbana está aguardando pela valorização imobiliária. Para a autora, o Estatuto da Cidade reconhece e reafirma que a cidade é um bem coletivo e que as propriedades devem cumprir a função social. Desta forma, é importante que os critérios específicos sejam definidos, especialmente sobre subutilização de imóveis. Em relação às propriedades rurais e urbanas, Rodrigues (2004) descreve que há diferenças tanto nas formas de utilização do solo, como as grandezas de ambas. Ademais, a terra urbana serve de apoio a atividades econômicas, moradia, infraestrutura, equipamentos e serviços de consumo coletivo, enquanto a “terra rural é um meio de produção” (RODRIGUES, 2004, p.21). A autora reconhece que o Estatuto da Cidade, apesar de incorporar as denominações de não edificação, subutilização ou não utilização, também não os define de forma objetiva. Em linhas gerais, há uma ausência de parâmetros conceituais ou indicativos que limite a especulação. Rodrigues (2004) ainda destaca a importância de que sejam definidos critérios, censos e levantamentos de dados, para se estabelecer limites com potencial de transformação.

Com dados gerais, é difícil identificar quais imóveis urbanos são subutilizados. Grandes glebas vazias, edifícios inteiramente desocupados, unidades fabris, galpões desativados podem ser identificados. Mas numa gleba com ocupação parcial, averiguar quais terrenos foram deixados propositalmente vazios, ou em edifícios, quais estão aguardando valorização, tem se mostrado uma tarefa difícil. Sem pesquisa de campo, sem dados do intra-urbano, sem levantamento da propriedade dos imóveis, sem a definição de critérios sobre subutilização de imóveis, não é possível avaliar quando cumprem a sua função social. (Rodrigues, 2004, p. 22)

Nos Planos Diretores de Fazenda Rio Grande (2006) e Cornélio Procópio (2008), as unidades de contexto das unidades “Atender” e “Subordinar” são semelhantes aos conteúdos observados acima, ligando no primeiro caso a elementos relacionados com a capacidade de suporte do uso do solo e a utilização adequada previstas tanto nas leis do Plano Diretor e de Uso e Ocupação do Solo, como no código de obras e em relação ao segundo, também, subordinando a propriedade individual aos interesses coletivos.

Nesses conteúdos, porém, a unidade de registro “Assegurar” está relacionada à unidade de contexto “Pleno Exercício”, que trata tanto sobre políticas setoriais como direitos sociais contidos Art. 6º<sup>30</sup>, do Capítulo II da Constituição Federal de 1988. Em relação aos conteúdos dos Planos, seguindo os elementos descritos acima, os documentos possuem características e um plano geral de desenvolvimento do município.

De acordo com Lacerda et. al. (2005), existem intensas discussões sobre os focos temáticos que os conteúdos dos Planos Diretores devem contemplar, perpassando pelos que defendem o documento como um plano geral de desenvolvimento que contemple diferentes aspectos da realidade municipal e os que consideram que o documento deve essencialmente contemplar aspectos físicos territoriais. Os autores ressaltam que o principal objetivo do Plano deve ser sempre pautado pelo desenvolvimento municipal, podendo ou não incorporar diferentes aspectos municipais. Contudo, cabe ressaltar que a partir do Art. 182 da Constituição, é estabelecido que o Plano Diretor é o instrumento fundamental da política de desenvolvimento urbano, exigindo posteriormente um conjunto de regulamentações

---

<sup>30</sup> CAPÍTULO II  
DOS DIREITOS SOCIAIS

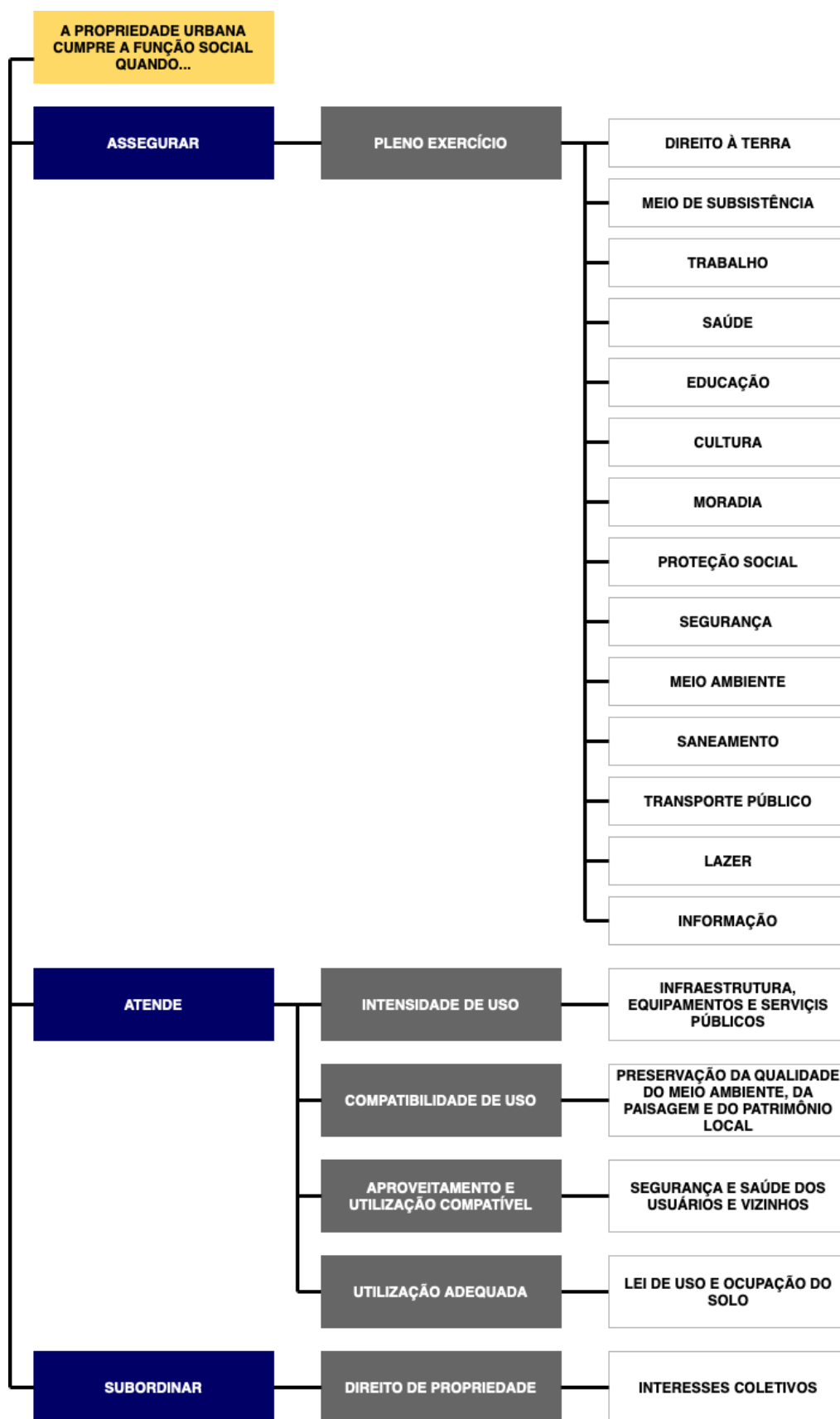
Art. 6º São Direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

urbanísticas que possuem sentidos relacionados principalmente à questão territorial. Os autores argumentam que isso não implica na não incorporação de elementos vinculados ao desenvolvimento local, como à saúde e à educação, ao conteúdo do PDM, mas que o poder público precisa observar as mudanças ocorridas nas legislações brasileiras.

Assim, a partir de 1990, com a lei que dispõe sobre a Saúde e os Serviços Correspondentes (Lei nº 8.080, de 1996), e, a partir de 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394, de 1996), os municípios encontram-se obrigados a instituir, respectivamente, um sistema de saúde pública e de ensino fundamental integrados às políticas nacionais e estaduais, mediante a elaboração de planos setoriais, instituição de conselhos e conferências, tendo todas essas instâncias e responsabilidade de definir diretrizes e metas setoriais. (LACERDA et. al. 2005, p.63)

Os autores consideram que o conteúdo do PDM tem o dever de ser construído coletivamente, considerando as diversas realidades municipais, porém, não deverá abordar a política urbana nos seus aspectos territoriais, sobretudo, em relação à moradia e demais serviços urbanos, onde suas questões suplementares como saúde, educação, cultura e atividades econômicas devem ser consideradas no que se refere a distribuição no território contribuindo para a promoção da igualdade social, econômica, política e etc. Os PDMs de Fazenda Rio Grande e Cornélio Procopio incorporam esses elementos no conteúdo dos documentos de forma atrelada à inserção dos equipamentos nos territórios.

FIGURA 14 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE CORNÉLIO PROCÓPIO E FAZENDA RIO GRANDE



FONTE: Fazenda Rio Grande (2006) e Cornélio Procópio (2008) – Elaborado pela autora (2021)

Por fim, outros conteúdos, como dos municípios da Lapa (2003), Cruzeiro do Oeste (2006), Mandirituba (2008), Cambará (2009), Pontal do Paraná e Curitiba (2015), também entrelaçam o cumprimento da função social da propriedade urbana à capacidade de suporte do uso do solo, apesar de acionarem diferentes unidades de registro, as unidades de contexto, estão invariavelmente ligadas à intensidade, compatibilidades e atendimento das necessidades.

Os PDMs de Londrina (2008) e Siqueira Campos (2010) possuem grandes similaridades no conteúdo que define a função social da propriedade. Ambos acionam a unidade de registro “Atender” e correlacionam a unidades de contexto ligadas ao aproveitamento e utilização compatível do solo, porém, avançam ao incorporar o cumprimento das obrigações tributárias e trabalhistas e a realização das obras de desenvolvimento no município, mas não definem quais critérios serão utilizados para definir o cumprimento delas. Apesar das semelhanças entre os conteúdos, os PDMs não foram elaborados pela mesma empresa, o plano de Londrina foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, órgão responsável pelo planejamento do município, enquanto o Plano de Siqueira Campos foi elaborado por consultoria externa contratada<sup>31</sup>. Para além, também não foram utilizadas as mesmas fontes de recursos para a elaboração dos planos, o PDM de Londrina foi elaborado com Recurso Próprio, enquanto o PDM de Siqueira Campos, contou com recursos do Programa Paraná Urbano II.

Os Planos de Araucária (2005) e de Telêmaco Borba (2006), para além dos elementos acima, também aciona a unidade de registro “Utilizar” para definir que a propriedade cumprirá a sua função social quando seguindo os parâmetros estabelecidos pela Lei de Zoneamento, for utilizada para: (i) habitação, em especial de interesse social; (ii) atividades econômicas geradoras de emprego e renda; (iii) Proteção do Meio Ambiente e Preservação do Patrimônio Cultural. Apesar do conteúdo similar, o PDM de Araucária foi elaborado por consultoria externa contratada<sup>32</sup>, enquanto o de Telêmaco Borba foi elaborado pela Equipe Técnica Municipal. Para além, ambos foram elaborados com recursos próprios municipais. Outros PDMs como de Santa Terezinha do Marechal Candido Rondon e Ibaiti,

---

<sup>31</sup> RZS Consultoria e Planejamento

<sup>32</sup> Vertrag

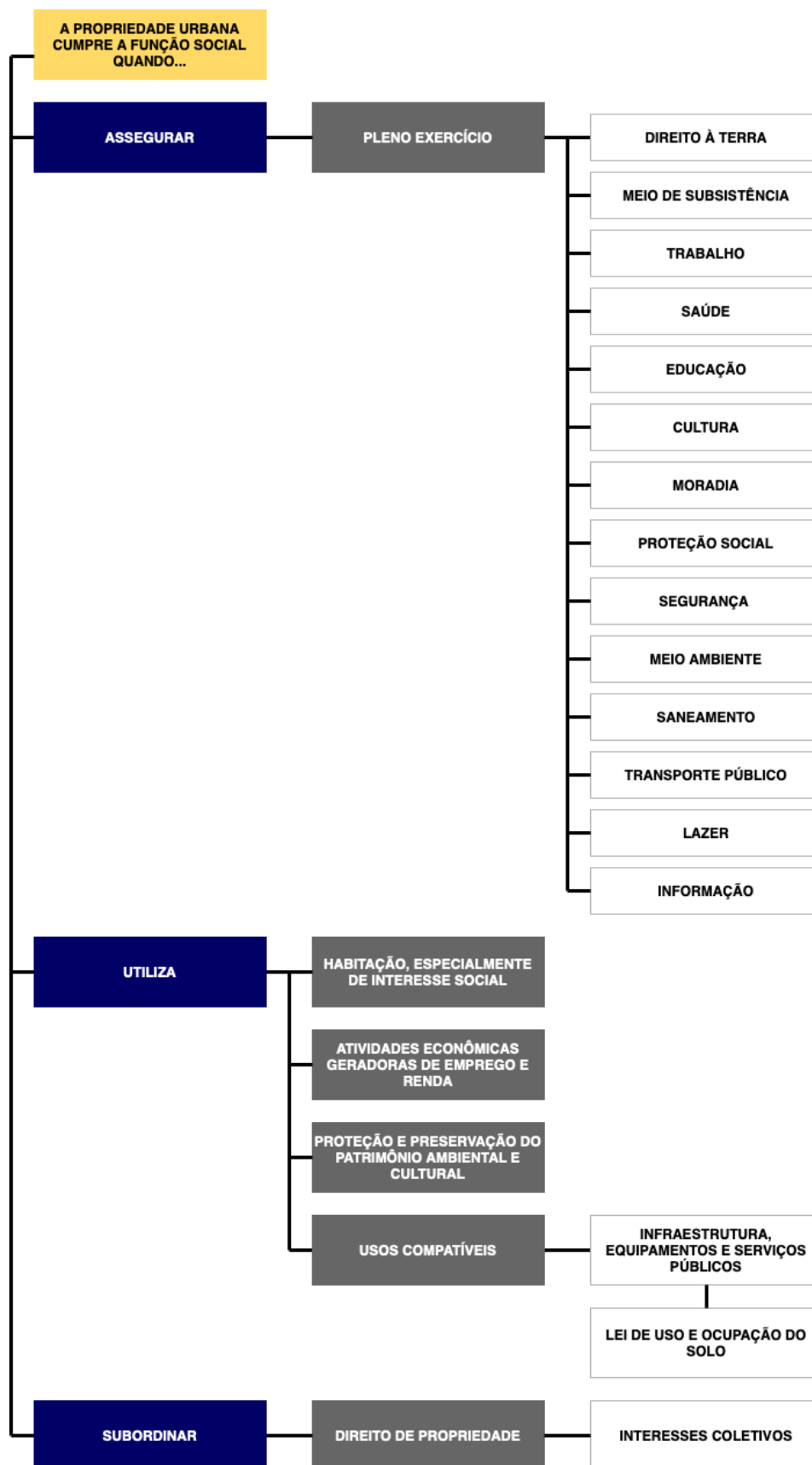
também delimitam o cumprimento da função social da propriedade urbana, a partir de sua utilização, como veremos a seguir.

#### 4.2.3 Outros aspectos

Nos Planos Diretores de Marechal Candido Rondon (2008) e Ibaiti (2011), as unidades de registro acionadas foram “Assegurar”, “Utilizar” e “Subordinar”. Em relação à unidade “Assegurar”, as unidades de contexto acionadas foram as mesmas observadas no conteúdo dos PDMs de Cornélio Procópio e Fazenda Rio Grande, ligadas tanto a planos setoriais, quando a elementos ligados aos direitos sociais encontrados na Constituição Federal de 1988. Acompanhando os PDMs anteriores, os documentos também possuem características de planos de desenvolvimento municipal, incorporando elementos ligados a áreas da saúde, educação, cultura, esporte e lazer. Ao “Subordinar”, conforme os outros planos descritos, está relacionada a subordinação da propriedade aos interesses da coletividade. E em relação à unidade “Utilizar”, as unidades de contexto são similares às observadas nos PDMs de Araucária e Telêmaco Borba, somente incluindo a unidade de contexto “Usos Compatíveis”, relacionada à capacidade de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos delimitados pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Apesar das similaridades entre os conteúdos, os Planos foram elaborados por consultorias externas especializadas. O PDM de Marechal Candido Rondon, contou com recursos do PRODETUR e foi elaborado pela empresa Vertrag. O Plano de Ibaiti foi elaborado pela empresa FERMA e nos documentos cedidos pelo ParanaCidade, não constam as fontes de recursos para a elaboração do plano. Na pesquisa realizada através dos documentos disponíveis no Portal do Município, não foi possível encontrar a indicação da utilização ou não de fontes de recursos externos para a elaboração do PDM.

FIGURA 15 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE MARECHAL CANDIDO RONDON E IBAITI



FONTE: Marechal Candido Rondon (2008) e Ibaiti (2011) – Elaborado pela autora (2021)



O Plano Diretor de Santa Terezinha do Itaipu (2006) aciona a unidade de registro “Abrigar”, para determinar o cumprimento da função social da propriedade e relaciona a unidades de contexto semelhantes com as observadas acima. Neste sentido, no conteúdo do município, a propriedade cumpre a sua função social quando Abriga: (i) habitação, especialmente a habitação de interesse social; (ii) atividades econômicas geradoras de emprego e renda; (iii) acessibilidade e mobilidade urbana; (iv) proteção ao meio ambiente e (v) preservação do patrimônio cultural. O conteúdo é demasiadamente genérico e não aponta para elementos que determinam o não cumprimento da função social da propriedade.

Os Planos Diretores de Dois Vizinhos (2007), Medianeira (2007), Altônia (2009) e Cascavel (2017), estabelecem que a função social da propriedade urbana é compreendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual da propriedade, que serão contempladas através de questões sociais, ambientais e econômicas, com a aplicação combinada dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Ao acionar os dispositivos do Estatuto, observa-se que o município de Dois Vizinhos, apesar da aprovação do PDM em 2007, não regulamentou nenhum dos dispositivos, conforme demonstra a tabela abaixo:

QUADRO 9– INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE DOIS VIZINHOS, ALTÔNIA E CASCAVEL

INSTRUMENTOS	MUNICÍPIOS			
	Dois Vizinhos	Medianeira	Altônia	Cascavel
ZEIS		X	X	X
Usucapião				X
Estudo de Impacto de Vizinhança		X	X	X
Direito de Superfície				X
Direito de Preempção		X	X	X
Outorga Onerosa		X	X	X
Transferência do Direito de Construir			X	X
Contribuição de Melhoria			X	
Concessão de Uso				X
Regularização Fundiária		X	X	X
Concessão do Direito Real de Uso			X	
IPTU Progressivo			X	X
Operação Urbana Consorciada		X	X	X
Edificação Compulsória			X	X
Desapropriação por Títulos de Dívida Pública				X

**FONTE:** Dois Vizinhos (2007), Altônia (2009) e Cascavel (2017) – Elaborado pela Autora (2021).

O Município de Dois Vizinhos, de acordo com os documentos cedidos pelo Paranacidade, foi o único município do Estado a ser contemplado com recursos do Ministério das Cidades, durante a Campanha dos Planos Diretores Participativos. Ainda sobre os recursos, os Planos Diretores de Altônia e Medianeira foram realizados com recursos do Programa Paraná Urbano II e não há informações disponíveis sobre as fontes utilizadas pelo município de Cascavel.

Para além da unidade de registro “Prevalecer”, o conteúdo do plano também aciona as unidades “Garantir” e “Submeter”. Sobre a unidade “Garantir”, as principais unidades de contexto associadas estão relacionadas a Artigos e Incisos contidos no Capítulo I de Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade, como:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...) III – cooperação entre o governo, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

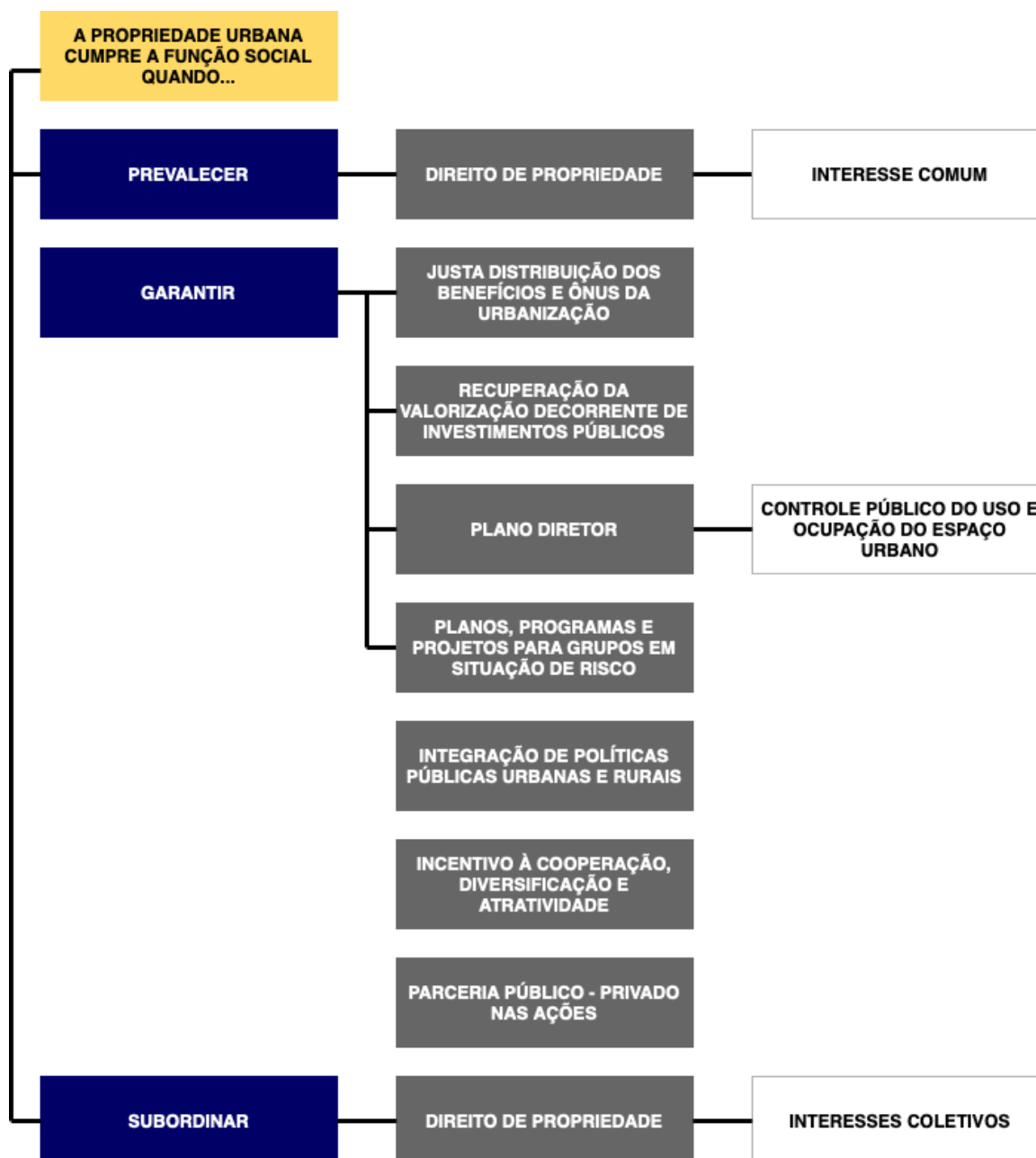
(...)VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

(...) IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

(...) recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

Porém, mesmo que o conteúdo remeta ao Estudo da Cidade, sem a aprovação e aplicação dos instrumentos capazes de capturar a mais valia urbana, a delimitação do cumprimento da categoria aos elementos acima citado, se torna genérico e vazio de significado.

FIGURA 16 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE DOIS VIZINHOS, ALTÔNIA, CASCAVEL E MEDIANEIRA



**FONTE:** Dois Vizinhos (2007), Medianeira (2007), Altônia (2009) e Cascavel (2017) – Elaborado pela autora (2021)

O PMD de Francisco Beltrão (2018), é o único município a acionar as unidades de registro “Corresponder” e “Objetivo”. Em relação ao primeiro, o conteúdo estabelece que as funções sociais do município são correspondentes ao conceito de direito à cidade através do direito à: terra urbanizada; moradia digna; saneamento ambiental com a preservação e recuperação do meio natural; à infraestrutura e

serviços públicos; ao transporte coletivo; a mobilidade urbana; ao transporte coletivo; ao trabalho e ao lazer. Dos PDMs analisados, o de Francisco Beltrão é o único que faz referência ao conceito de direito à cidade, cunhado por Lefebvre (1968) e absorvido pelos Movimentos Sociais da Reforma Urbana, que vislumbra a possibilidade de todos produzirem e consumirem o espaço urbano. Em relação ao “Objetivo”, o PDM associa a unidade de registro às mesmas unidades de registro relacionadas à unidade “Garantir”, nos planos citados anteriormente, adicionando duas unidades de contexto. A primeira estabelece que um dos objetivos associados à função social é a consolidação do Município como polo da mesorregião do sudoeste competitivo de inovação tecnológica e centro regional integrado do desenvolvimento sustentável. O discurso se alinha com as expectativas das políticas de desenvolvimento urbanos desenvolvidas pelo Governo do Estado, que objetivavam incentivar o desenvolvimento urbano e regional de diferentes regiões do Estado. O reforço dessa afirmação advém do inciso XII, que estabelece que se busca aumentar a eficácia da ação governamental em ações combinadas com as esferas Estadual e Federal, no processo de planejamento e gestão de interesses em comum. Sobre a função social da propriedade urbana, especificamente, o Plano não é claro sobre os critérios que determinarão o cumprimento da categoria, relacionando as categorias principalmente as funções sociais da cidade.

O PDM de Jandaia do Sul<sup>33</sup> (2008) trata sobre a função social da propriedade urbana, dentro das diretrizes gerais do PDM, onde estabelece que a política urbana

---

<sup>33</sup> SEÇÃO I  
DIRETRIZES GERAIS

Art. 4º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através das seguintes diretrizes gerais:

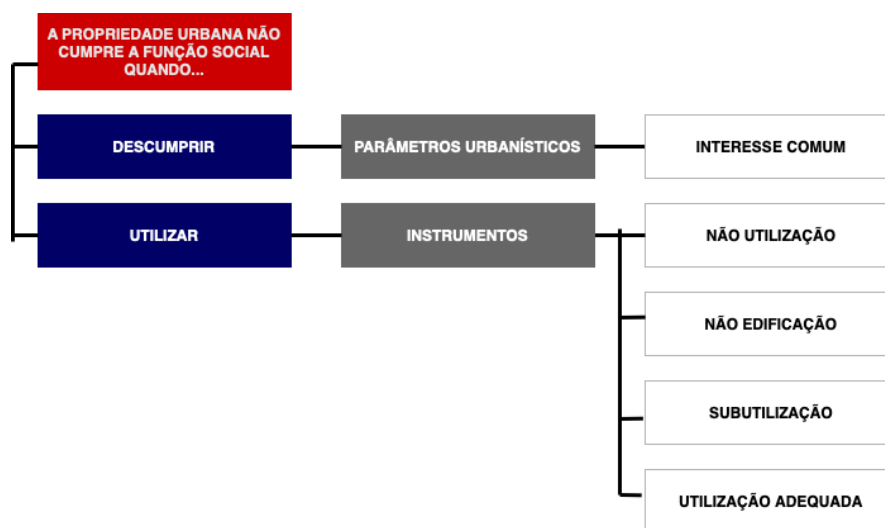
- I – Garantir o direito a uma cidade sustentável, entendido como o direito à terra, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, bem como o saneamento ambiental, para as gerações presentes e futuras;
- II – Gestão democrática da cidade mediante a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação e acompanhamento da execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III.- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- IV – Planejamento do desenvolvimento físico territorial, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas no Município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

municipal, busca o desenvolvimento das funções sociais urbanas e rurais, através de uma lista de diretrizes gerais, que são cópias dos incisos I, II, V, IV, IX, X e XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade. O PDM não apresenta os critérios que definirão o cumprimento da função social da propriedade urbana.

#### 4.3 O NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Dos 93 Planos Diretores Municipais analisados, somente 34 definem em seu conteúdo, os elementos que determinam o quando e como a propriedade deixa de cumprir a sua função social. Sobre as unidades de registro, as principais acionadas estão ligadas ao termo “Descumprir” e suas variações como “não cumprir” e “deixa de cumprir”. Destes, os planos de Maringá (2006), Cianorte (2006), Assis Chateaubriand (2007), Loanda (2007), Tibagi (2008) e Bandeirantes (2011) e Irati (2016), além de acionarem a unidade de registro “Descumprir” para demonstrar quando a propriedade não cumpre a sua função social, também acionam a unidade “Utilizar” para estabelecer quais instrumentos serão utilizados.

FIGURA 17 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE MARINGÁ, CIANORTE, ASSIS CHATEAUBRIAND, TIBAGI, BANDEIRANTES, IRATI, LOANDA



**FONTE:** Maringá (2006), Cianorte (2006), Assis Chateaubriand (2007), Loanda (2007), Tibagi (2008) e Bandeirantes (2011) e Irati (2016) – Elaborado pela autora (2021)

VI- Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar, os investimentos geradores de bem-estar geram e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos da sociedade;

VII – recuperação dos investimentos públicos que tenham resultado em valorização imobiliária.

O conteúdo dos planos de Maringá, Cianorte, Assis Chateaubriand, Tibagi, Bandeirantes e Loanda, chamam a atenção por possuírem exatamente o mesmo conteúdo, tanto nos elementos que determinam quando a propriedade cumpre e descumpre<sup>34</sup> a função social, como nos Título III<sup>35</sup> que trata sobre o ordenamento territorial, e o Título IV<sup>36</sup> sobre os Instrumentos de Desenvolvimento Municipal, que

---

<sup>34</sup> Em caso de descumprimento dos parâmetros urbanísticos descritos pela legislação vigente, deverão ser utilizados os instrumentos referentes à não-utilização, não-edificação, subutilização ou utilização inadequada constantes do TÍTULO IV desta Lei.

§ 1o Entende-se por subutilização o aproveitamento do solo inferior ao coeficiente mínimo definido na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo.

§ 2o Entende-se por utilização inadequada aquela não prevista nas descrições do **TÍTULO III** e IV desta Lei, na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo e legislações correlatas.

§ 3o O exercício do direito de construir fica vinculado à autorização do Poder Executivo, segundo os critérios estabelecidos na legislação pertinente.

### <sup>35</sup> TÍTULO III

#### DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Conforme os princípios e objetivos deste Plano Diretor, expressos nos Capítulos II e III do Título I, respectivamente, o ordenamento territorial obedece às seguintes diretrizes:

I - Planejamento do desenvolvimento do Município, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas no território municipal, de modo a evitar e corrigir as distorções do processo de desenvolvimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

II - Integração e compatibilização entre a área urbana e a área rural do Município;

III - controle, conservação e recuperação da qualidade hídrica das bacias do Município;

IV - Ordenação e controle do uso do solo, de forma a combater e evitar:

- a) Utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) A proximidade ou conflitos entre usos incompatíveis ou inconvenientes; c) A utilização excessiva ou subutilização da infraestrutura urbana; d) a retenção de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; e) a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura, especialmente as centrais; f) o uso inadequado dos espaços públicos; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a degradação da qualidade ambiental do espaço construído; i) vazios urbanos e a descontinuidade das áreas urbanizadas;

### <sup>36</sup> TÍTULO IV

#### DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

descrevem a inadequação da propriedade. Outro ponto, é que como já citado anteriormente, esses mesmos PDMs também possuem similaridades com outro artigo da Emenda Popular da Reforma Urbana. No capítulo que trata sobre a Propriedade Imobiliária Urbana, o texto da Emenda Popular destaca que:

Art. 4º O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público municipal. (REFORMA URBANA, 1987)

Assim como o § 3º dos PDMs citados, que declara que o exercício do direito de construir fica vinculado à autorização do Poder Público, através da legislação pertinente. Para além, os conteúdos dos Títulos indicados também remetem ao

---

Consideram-se instrumentos de desenvolvimento:

I - Os instrumentos de planejamento, assim constituídos:

- a) Plano plurianual; b) lei de diretrizes orçamentárias; c) lei de orçamento anual; d) lei de uso e ocupação do solo; e) lei de parcelamento do solo; f) lei do sistema viário; g) planos de desenvolvimento econômico e social; h) planos, programas e projetos setoriais; i) programas e projetos especiais de urbanização; j) instituição de unidades de conservação; k) instituição de unidades de preservação de bens socioambientais; l) demais planos definidos nesta Lei;

II – Os instrumentos jurídicos e urbanísticos, tais como:

- a) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) IPTU progressivo no tempo; c) desapropriação com pagamento em títulos de dívida pública; d) zonas especiais de interesse social; e) outorga onerosa do direito de construir; f) transferência do direito de construir; g) operações urbanas consorciadas; h) consórcio imobiliário; u) direito de preferência; j) direito de superfície; k) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV); l) tombamento; m) demais instrumentos jurídicos definidos nesta Lei; n) desapropriação;

III – Os instrumentos de regularização fundiária, utilizando:

- a) Concessão do direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião;

IV – os instrumento tributários e financeiros, constituídos por:

- a) Tributos municipais diversos; b) taxas e tarifas públicas específicas; c) contribuição de melhoria; d) incentivos e benefícios fiscais;

V – Os instrumentos jurídico-administrativos neles compreendidos:

- a) Servidão administrativa e limitações administrativas; b) concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais; c) contratos de concessão dos serviços públicos urbanos; d) contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos; e) convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional; f) termo administrativo de ajustamento de conduta; g) doação de imóveis em pagamento de dívidas.

conteúdo do Estatuto da Cidade, tanto ao Capítulo I de Diretrizes Gerais (especialmente ao Art. 2º<sup>37</sup>), como ao Capítulo II que trata sobre os Instrumentos da Política Urbana.

Sobre a replicação do conteúdo, novamente, não se pode assumir que a prática esteja associada à empresa responsável pela aprovação do Plano Diretor, já que, além de não serem as mesmas, não possuem em seu quadro técnico os mesmos profissionais. A única aproximação entre os PDMs de Maringá (2006), Cianorte (2006), Assis Chateaubriand (2007), Loanda (2007), Tibagi (2008), Bandeirantes (2011), está na figura de Jurandir Guatassara Boeira, arquiteto urbanista, Secretário Municipal de Planejamento Urbano e Habitação do Município de Maringá, durante o período de 2005 e 2010, que de acordo com os documentos das Análises Temáticas realizadas durante a elaboração dos PDMs de Cianorte, Assis Chateaubriand, Tibagi, integrava as Equipes Técnicas de elaboração dos documentos.

FIGURA 18 – EQUIPE DE TÉCNICA DO PLANO DIREITO DE CIANORTE

#### EQUIPE DE TRABALHO

##### Consultores Técnicos:

Jurandir Guatassara Boeira – arquiteto crea: 43692/D-RJ

Stella Vilela Magalhães Boeira – arquiteta crea: 13.052/D-Pr

Anelise Guadaim Dalberto – arquiteta crea: 67.645/D-Pr

Shandy Alexandra Morassi Francisco – arquiteta crea: 74.011/D-Pr

Fabiana Legnani da Silva - arquiteta crea: 85.710/D-Pr

Leandro Pessoto – economista corecon: 4.749/Pr

FONTE: Cianorte (2006b)

Para além, não há outras correlações, os municípios não estão nas mesmas regiões, não tiveram as mesmas fontes de recursos, conforme já demonstrado no QUADRO 07. O conteúdo do PDM de Irati (2016) também possui similaridade com os

---

<sup>37</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) A utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possa funcionar como pólos gerados de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.



documentos acima, porém, o texto esclarece que os critérios que determinarão as condições de subutilização e utilização adequada, estão contidos na lei de uso e ocupação do solo.

Sobre os Instrumentos jurídicos e urbanísticos citados pelos PDMs, que serão utilizados em caso de descumprimento da função social da propriedade urbana, os municípios de Bandeirantes e de Irati, não aprovaram nenhum dos dispositivos do Estatuto da Cidade, desde a aprovação do Plano Diretor. Novamente, se torna válido o argumento de Gaio (2015) sobre a procrastinação da aprovação dos instrumentos garantidores da função social e os seus esvaziamentos.

Os outros PDMs que também definiram em seu conteúdo os elementos que demonstram o não cumprimento da função social da propriedade urbana foram: Lapa (2003), Campo Magro (2004), São Mateus do Sul (2004), Fazenda Rio Grande (2006), Ponta Grossa (2006), Piraquara (2006), Rolândia (2006), Quedas do Iguaçu (2006), Telêmaco Borba (2006) Loanda (2007), Santo Antônio do Sudoeste (2007), Paranaguá (2007), Rio Negro (2007) Palmas (2008), Guaíra (2008) Cornélio Procopio (2008), Astorga (2008), Arapongas (2009), Prudentópolis (2010), Campo Mourão (2012), Rio Branco (2012) Campina Grande do Sul (2015) Guaratuba (2015), Almirante Tamandaré (2018), Itaperuçu (2018).

Os PDMs de Campo Magro (2004), Piraquara (2006), Santo Antônio do Sudoeste (2007), Palmas (2008), Guaratuba (2015) e Almirante Tamandaré (2018) também possuem similaridades no conteúdo dos documentos e indicam que em caso de descumprimento da categoria, serão aplicados sucessivamente os seguintes instrumentos: i) parcelamento ou edificação e utilização compulsórios; ii) imposto predial ou territorial progressivo no tempo e iii) desapropriação com pagamentos mediante títulos de dívida pública. Os planos ainda avançam ao estabelecer no conteúdo dos documentos a definição de não parceladas para fins urbanos, não edificadas e subutilizadas<sup>38</sup>, incluindo o coeficiente de aproveitamento de

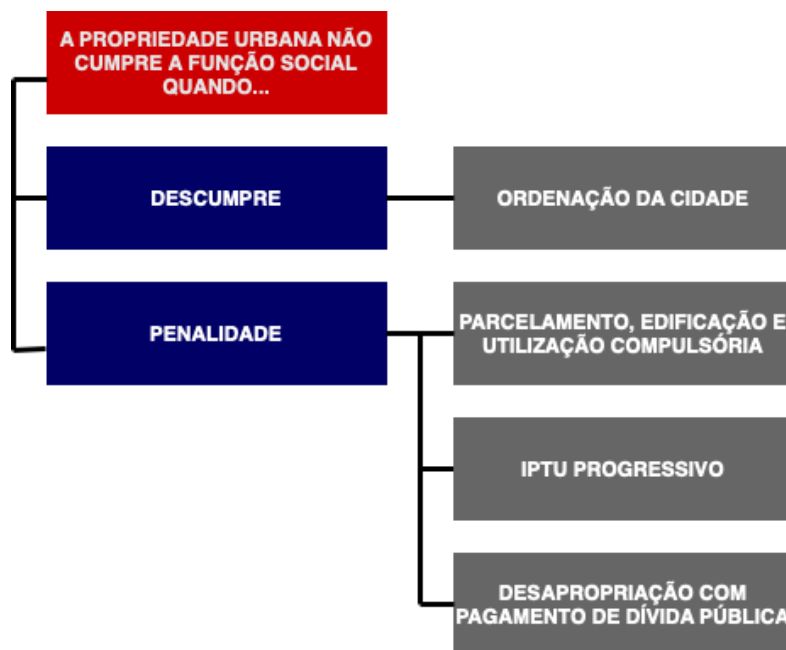
---

<sup>38</sup> § 1º Para efeito desta Lei, considera-se propriedade urbana todas as propriedades imóveis contidas no perímetro urbano, definido em Lei Municipal específica e complementar a este Plano.

§ 2º Consideram -se não parceladas para fins urbanos, as glebas contidas no perímetro urbano, não loteadas ou desmembradas para fins urbanos, nos termos da legislação municipal, estadual e federal pertinente.

aproveitamento em relação às propriedades não utilizadas. Dos municípios citados, Campo Magro e Santo Antônio do Sudoeste não aprovaram nenhum dos instrumentos citados.

FIGURA 19 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, PIRAQUARA, CAMPO MAGRO, SANTO ANTÔNIO DO SUDOESTE, PALMAS E GUARATUBA



**FONTE:** Campo Magro (2004), Piraquara (2006), , Santo Antônio do Sudoeste (2007), Palmas (2008), Guaratuba (2015) e Almirante Tamandaré (2018) – Elaborado pela autora (2021)

Nos PDMs de Rolândia (2006), Arapongas (2009), Astorga (2009) e Campo Mourão (2012), os conteúdos acionam a unidade de registro “Descumprir” para estabelecer que não cumprem a função social, as propriedades que tiverem aproveitam e utilização incompatíveis com os parâmetros estabelecidos anteriormente. O conteúdo também demonstra quais são os critérios utilizados para preencher os conceitos de não parceladas, não edificadas, subutilizadas e não utilizadas.

FIGURA 20 – ESTRUTURA DO CONTEÚDO DOS PLANOS DIRETORES DE ARAPONGAS, ASTORGA, CAMPO MOURÃO E ROLÂNDIA

---

§ 3º Consideram-se propriedades urbanas não edificadas os lotes cujo coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero.

§ 4º Consideram-se propriedades urbanas subutilizadas os lotes cujo coeficiente de aproveitamento utilizado não atinge o coeficiente mínimo definido pela Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, parte integrante desta Lei.



**FONTE:** Rolândia (2006), Arapongas (2009), Astorga (2009) e Campo Mourão 2012) – Elaborado pela autora (2021)

Sobre os instrumentos urbanísticos, o município de Campo Mourão, não aprovou nenhum deles. Outro ponto é que todos os municípios tiveram seus Planos Diretores elaborados pela mesma empresa, a consultoria Genius Loci Arquitetura e Planejamento SS LTDA, o que poderia explicar a semelhança do conteúdo entre os documentos.

O PDM de Telêmaco Borba (2006), além de estabelecer as definições de não utilizada e subutiliza, é o único que determina os usos que desqualificam a utilização da propriedade:

VI – É mal utilizada a propriedade urbana ou rural quando utilizada para dar suporte ou abrigo à prática de crimes ou contravenções penais, como casa de prostituição ou tolerância, casa de jogos, cassino ou tungue-te, quando servir para cárcere privado, crimes hediondos, tráfico de entorpecentes, esconderijo de quadrilha ou banco. (TELÊMACO BORBA, 2006).

Contudo, o PDM não indica quais procedimentos ou instrumentos jurídicos serão utilizados nessas ocasiões.

Nos demais municípios, de São Mateus do Sul (2006), Fazenda Rio Grande (2006), Quedas do Iguaçu (2006), Paranaguá (2007), Rio Negro (2007), Loanda (2007), Palmas (2008), Cornélio Procópio (2008), Guaíra (2008), Ibaiti (2011), Rio Branco do Sul (2012), Campina Grande do Sul (2015), Itaperuçu (2018) e Palmeira (2019), o conteúdo dos PDMs indica que a propriedade não cumprirá a sua função social, quando não atender aos parâmetros indicados nas Leis de Uso e ocupação do Solo ou no Macrozoneamento. E avançam ao declarar quais serão os instrumentos jurídicos aplicados em casos de descumprimento. No caso de Ponta Grossa (2006) e Prudentópolis (2010), os conteúdos apenas assinalam que acompanhando o Artigo 182 da Constituição Federal de 1988, não atendem a função social da propriedade,

os Planos Diretores que não atenderem as exigências de ordenação da cidade e os terrenos, glebas ou lotes não edificados, subutilizados ou não utilizados a serem definidos em leis posteriores específicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das primeiras tentativas de regulamentação da terra urbana até a inserção no texto Constitucional Federal de 1988, a construção da função social da propriedade urbana percorreu um longo caminho. Neste percurso, a construção da categoria é frequentemente disputada por – no mínimo – dois grupos antagônicos. Um lado é formado pela defesa da propriedade individual e sagrada, que trata a função social da propriedade como um ataque “comunista” ou “socializante” ao direito de propriedade. Esse posicionamento é observado em diferentes momentos históricos, como na discussão do PL nº 775/83, na Assembleia Nacional Constituinte e recentemente na proposta capitaneada por Flávio Bolsonaro. Do outro lado, existem os movimentos ligados aos ideários da Reforma Urbana, que disputam a categoria, preenchendo-a com conteúdos ligados à concretização do direito à moradia e ao acesso à propriedade urbana. É possível afirmar que no campo das disputas, a função social da propriedade está ideologicamente dividida entre um lado ligado a preservação do direito privado individual e sacralizado da propriedade e por outro, pela defesa de uma propriedade que contempla os interesses coletivos, principalmente ligado à questão da moradia.

Após a aprovação do texto Constitucional que deu protagonismo ao Plano Diretor para a definição da função social da propriedade, posição esta que foi reforçada pelo Estatuto da Cidade, os movimentos ligados ao ideário da Reforma Urbana, ampliaram e fortificaram as disputas para a construção da categoria nas esferas municipais. Durante os primeiros anos do Ministério das Cidades, a tentativa de construção de Planos Diretores que promovessem os ideários da reforma urbana e, portanto, que consolidassem a construção da função social da propriedade a elementos ligados ao acesso à terra urbanizada e ao direito à moradia, foram consolidadas através da Campanha Nacional dos Planos Diretores. Os ganhos com a implementação da política, podem ser observados através da quantidade de planos aprovados durante o período de vigência da campanha, reforçando os apontamentos de Santos Júnior, Silva e Sant’Ana (2011), sobre a importância e necessidade da efetiva participação das esferas federais e estaduais, através de ações políticas e incentivos, para a produção dos Planos Diretores Municipais. A relevância dos incentivos também pode ser observada no recorte deste trabalho, pois dos noventa e

três planos vigentes, somente dez foram elaborados ou revisados no decorrer dos dez últimos anos, os demais extrapolaram as recomendações contidas no Estatuto da Cidade e no Art. 4º da Lei Estadual nº 15.229 de 2006. Ainda é possível observar que a maior parte das leis foram aprovadas nos anos de 2006 e 2008, períodos próximos às Campanhas realizadas pelo Ministério das Cidades e limites às obrigatoriedades impostas tanto pelo Estatuto da Cidade, como pela lei estadual, que determinou a aprovação do PDM como requisito fundamental para assinatura de contratos de financiamento com o Governo do Estado.

Em relação a função social da propriedade urbana, se confirma a hipótese aventada sobre a relação da categoria com elementos ligados à racionalização e a capacidade de suporte da infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. A partir das estruturas dos Planos Diretores desenvolvidos por este trabalho, é possível observar que os conteúdos da função social da propriedade urbana, são preenchidos a partir da perspectiva de racionalização da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, através da compatibilização, distribuição e intensidade do uso do solo. Os conteúdos, contudo, são (quando muito) superficiais quanto a qualidade e forma da utilização do solo, não havendo definições claras e específicas sobre as formas de ocupação do território. Frequentemente, a definição da categoria também é apoiada na definição contida em leis complementares ou nos parâmetros estabelecidos pelas Leis de Uso e Ocupação dos Solo ou similares. Neste sentido, ainda que seja necessária a análise da Lei de Uso e Ocupação do Solo, para entender quais os parâmetros estabelecidos e a espacialização destes no solo urbano, a definição do cumprimento da categoria pode reforçar a noção de ilegalidade em locais economicamente vulneráveis. Como já descrito anteriormente, os conflitos por moradia ou acesso à terra urbanizada são constantemente dominados por estruturas de poder econômico e político e a definição da função social através de parâmetros balizados pelo ordenamento do solo, podem facilitar ou impedir o acesso à terra urbanizada. A garantia dos interesses da coletividade também surge de forma secundária nos conteúdos dos Planos Diretores municipais, porém, frequentemente esta delimitação está atrelada aos conteúdos observados acima.

Sobre os instrumentos da política fundiária, raramente estes são auto aplicados pelo conteúdo dos planos e as discussões pela garantia social da terra urbanizada são destinadas a leis específicas, exigindo aprovações posteriores. Neste sentido, se concretiza a procrastinação jurídica descrita por Gaio (2015), onde a

garantia à função social da propriedade é sempre fragmentada numa uma próxima lei. Para além, esta procrastinação também foi observada por Oliveira e Biasotto (2011), nos relatórios analisados na Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos. Os autores ainda descrevem que os instrumentos que promovem a democratização do acesso à terra urbanizada dificilmente são autoaplicáveis e avançam assinalando que os instrumentos da política fundiária raramente foram aprovados de forma integral e as disputas em torno da apropriação das terras sempre são relegadas à outras leis.

Os conteúdos mais próximos do ideário da Reforma Urbana são encontrados nos municípios de Marechal Rondon e Ibaiti, Dois Vizinhos, Altônia, Cascavel e Medianeira, que condicionam o cumprimento da função social da propriedade a elementos ligados ao direito à cidade e o acesso à moradia.

E por último, em relação à utilização da análise de conteúdo definida por Bardin (1977) enquanto técnica de categorização e análise dos conteúdos dos Planos Diretores, em que pese ofereça possibilidades de categorização e verificação da presença e repetição das unidades de registro, possui limites. Sem a revisão dos processos históricos que conformaram a noção de propriedade e as disputas da produção dos conteúdos da função social da propriedade urbana, corre-se o risco de se obscurecer elementos fundamentais para a compreensão da categoria.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. Função social da propriedade é o novo alvo do ativismo do atraso. **Justificando**, 06 de 2019.

ALMIRANTE TAMANDARÉ, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 77, de 2018. **Institui o Plano Diretor Municipal, e estabelece Objetivos, Instrumentos e Diretrizes para as Ações de Planejamento no Município de Almirante Tamandaré**. Almirante Tamandaré, PR, 2018.

APUCARANA, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 003, de 2014. **Institui o Plano Diretor Municipal de Apucarana, estabelece diretrizes para o planejamento do Município e dá outras providências**. Apucarana, PR, 2014

ARAPONGAS, Câmara Municipal. Lei nº 3.588, de 2009. **Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Arapongas – PR**. Arapongas, PR, 2009.

ARAPOTI, Câmara Municipal. Lei Ordinária nº0827, de 2006. **Aprova o Plano Diretor Municipal Participativo de Arapoti e dá outras providências**. Arapoti, PR, 2006.

ARAUCÁRIA, Câmara Municipal. **Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e ações estratégicas e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Araucária**. Araucária, PR, 2006.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. p. 377-410

ARRETCHE, Marta. Desarticulação, ação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R; SILVA, P. (orgs.) **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares; FREITAS, José Francisco Bernardino de. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Disciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, v. 8, n. 6, p. 758-798, jun. 2014.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70. 1977

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**. Quem ganhou? Quem perdeu? Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979. **Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 1979.



\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 775, de 04 de maio de 1983. **Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências**. Brasília, 1983.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades lança campanha nacional “Planos Diretores Participativos”**. Brasília, 2005

BERGOC, Gilson Jacob. **A incorporação do espaço do norte do Paraná ao espaço nacional**. 2012. 287 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BERNARDES, Lysia. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, v. 1, n.1, p. 83 – 119, abr, 1986.

BONDUKI, Nabil. **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998

\_\_\_\_\_. Do governo Vargas ao Seminário da Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In: BONDUKI, Nabil. **A luta pela Reforma Urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. p. 15-34.

\_\_\_\_\_. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981 - 2001). In: BONDUKI, Nabil. **A luta pela Reforma Urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017b. p. 81-138.

CASTRO, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 61, de 2017. **Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Castro, estabelecendo os princípios e diretrizes para o desenvolvimento sustentável do Município**. Castro, PR, 2017.

CAETANO, Fernando Domingues. **As ideias de paisagem nos Planos Diretores Municipais do Estado do Paraná**. 2017. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

CAMBÉ, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 014, de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento de Cambé e dá outras providências**. Cambé, PR, 2008.

CAMPO LARGO, Câmara Municipal. Lei nº 3000, de 2018. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campo Largo e dá outras providências**. Campo Largo, PR, 2018.

CAMPO MOURÃO, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 22, de 2012. **Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Campo Mourão**. Campo Mourão, PR, 2012.

CARAMBEÍ, Câmara Municipal. Lei nº 514, de 2007. **Aprova o Plano Diretor Municipal de Carambeí e dá outras providências.** Carambeí, PR, 2007.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da terra.** Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 27-52.

CASARIL, Carlos Cassemiro; CROCETTI, Zeno Soares. Ocupação Territorial e dinâmica atual da rede urbana do Paraná/Brasil. **CaderNAU: Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, Rio Grande, v. 9, n. 1, p. 10-43, ago. 2016.

CASCAVEL, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 91, de 2017. **Altera o Plano Diretor de Cascavel, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da cidade e das sedes dos demais distritos administrativos e, dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do município, nos termos da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.** Cascavel, PR, 2017

CIANORTE, Câmara Municipal. Lei nº 2745, de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Cianorte, e dá outras providências. Cianorte, PR, 2006.

COELHO, Franklin Dias. Plano Diretor como instrumento da luta de reforma urbana. In: Grazia, Grazia. **Plano diretor: instrumento da reforma urbana.** Rio de Janeiro: Fase, 1990.

COLOMBO, Câmara Municipal. Lei nº 875, de 2004. **Institui o Plano Diretor do Município de Colombo, Estado do Paraná, e dá outras providências.** Colombo, PR, 2004.

CONSELHO DAS CIDADES. **Dispõe sobre a realização da Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização.** Brasília, DF, 28 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Brasília, 18 mar. 2005a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. Brasília, 01 de jul. de 2005b.

CRAWFORD, Colin. A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade: teoria e prática atual. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília, p. 01-41. fev. 2017.

CURITIBA, Câmara Municipal. Lei nº 14.771, de 2015. **Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com disposto no ART. 40, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município.** Curitiba, PR, 2015.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade. In: CYMBALISTA, Renato; FREIRE, Paula Santoro. **Planos Diretores: processos e aprendizados.** São Paulo: Instituto Pólis, 2009. p. 5-16.

FARIA, José Ricardo Vargas de. **Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ

FAZENDA RIO GRANDE, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 4, de 2006. **Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes e dá outras providências para as ações de planejamento no Município de Fazenda Rio Grande.** Fazenda Rio Grande, PR, 2006.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista Ufmg**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jun. 2013.

FERREIRA, Marieta de Moraes. As reformas de base. In: COSTA, Célia Maria Leite e SILVA, Suely Braga da (coord), *A Trajetória política de Jango*. Rio de Janeiro: CPDOC. Acervo on-line.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762008000200007>.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Avanços e recuos na questão urbana rumo ao Habitat III. In: BALBIM, Renato. **Geopolítica das Cidades: velhos desafios, novos problemas.** Brasília: Ipea, 2016. Cap. 4. p. 67-76.

FOLHA DE SÃO PAULO. "Carta" pede Constituinte desvinculada do Congresso. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. 5-5. 18 jul. 1985. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/109703/1985\\_07\\_058.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/109703/1985_07_058.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 11 ago. 2020.

FOZ DO IGUAÇU, Câmara Municipal. **Institui o Plano diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável – PDDIS/FOZ, que define princípios, objetivos, diretrizes das ações de planejamento no Município de Foz de Iguaçu.** Foz do Iguaçu, PR, 2017.

FRANCISCO BELTRÃO, Câmara Municipal. Lei nº 4.594, de 2018. **Institui a nova Lei do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão, nos termos que dispõe o artigo 182, parágrafo primeiro, da Constituição Federal – Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica e dá outras providências.** Francisco Beltrão, PR, 2018

GAIO, Daniel. O Fetiche da Lei e a Reforma Urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MÓR, Roberto Luís de Melo Monte. **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana.** Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 283-296.

GASPARI, Elio. **As ilusões armadas: a ditadura envergonhada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: atlas, ed. 5, 1999.

GODOY, Arildas Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, v. 35, b. 3, p. 20-29, 1995.

GOULART, João. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, 1964.

GUARAPUAVA, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 70, de 2016. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Guarapuava**. Guarapuava, PR, 2006

GRAZIA, Grazia de. **Plano Diretor: instrumento da reforma urbana**. Rio de Janeiro: Fase, 1990.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002

GUIMARÃES, Gonçalo; ABICALIL, Marcos Thadeu. Plano Diretor do Município de Angra dos Reis: análise da constituição e proposta para o município. In: GRAZIA, Grazia de. **Plano Diretor: instrumento da reforma urbana**. Rio de Janeiro: Fase, 1990. p. 43-69.

GUSSO, Ramon José. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o fórum nacional da reforma urbana**. 2012. 359 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Programa de Ação Municipal - PRAM: análise preliminar de situação**. Curitiba: IparDES, 1986.

\_\_\_\_\_. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Os vários Paranás: as espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003 - 2015**. Curitiba: IparDES, 2017.

KOURY, Ana Paula. **A política urbana e a questão social: Quitandinha, o que restou? Arqutextos**, São Paulo, ano 14, n. 159.03, Vitruvius, ago. 2013 <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/14.159/4846>>.

LONDRINA, Câmara Municipal. Lei nº 10.637, de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML e dá outras providências. Londrina, PR, 2008.

LOWRY, Ira S.. **Municipal Development in Paraná: policies and programs**, 1981 - 2001. Curitiba: Paranacidade, 2002.

LUCHESE, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964 - 1985). In: BONDUKI, Nabil. **A luta pela Reforma Urbana no Brasil: do**

seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. Cap. 2. p. 35-80.

LUCKWU, Dayse; ROSSI, Pedro. Cidades em Risco: por que defender a função social da propriedade? **Carta Capital**. São Paulo, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/projeto-de-flavio-bolsonaro-coloca-as-cidades-do-brasil-em-risco/>. Acesso em: 05 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Projeto de Flávio Bolsonaro coloca as cidades do Brasil em risco. **Carta Capital**. São Paulo, 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/projeto-de-flavio-bolsonaro-coloca-as-cidades-do-brasil-em-risco/>. Acesso em: 05 jan. 2020.

MAGALHÃES, Marisa Valle; CINTRA, Anael Pinheiro de Uhôa. **Nota técnica IPARDES**: dinâmica demográfica do paraná: tendências recentes, perspectivas e desafios. 14. ed. Curitiba: IparDES, 2010.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole da Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiróz; SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

\_\_\_\_\_. Política Urbana e o Ministério das Cidades: algumas diretrizes e implementação. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Fauusp**. [S.L.], n.14, p. 10-25, dez. 2003. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i14p10-25>.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MARINGÁ, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 636, de 2006. **Cria o Plano Diretor do Município de Maringá**. Maringá, PR, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2019: redução das exigências relativas à função social da propriedade. Inconstitucionalidade. Cláusulas pétreas: subversão do sentido da Constituição e ofensa aos princípios federativos e da separação de poderes**. Brasília: 2019.

MIRANDA, José Carlos da Rocha. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Rio de Janeiro, s/d.

MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e consolidação. In: **Etc, espaço, tempo e crítica** – Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas. Niterói: Universidade Federal Fluminense, v. 1, n1, jun. 2007. p. 71-96

MOREIRA, Tomás Antonio; TERBECK, Maria Inês. Planos diretores municipais de pequeno porte no Paraná: Cianorte, Rondon e São Tomé. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, 227-236, ago. 2015.

MOREIRA, Vera Lúcia Barrabas. **Planejamento Urbano em municípios de pequeno porte: o caso do paraná**. 2012. 242 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Urbana, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2012.

MOURA, Rosa; MAGALHÃES, Marisa Valle. Leitura do padrão de urbanização do Paraná nas duas últimas décadas. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 10., 1996, Caxambu. Anais do Encontro Nacional da ABEP. Caxambu: Abep, 1996. P. 835-860.

MOURA, Rosa. Paraná: meio século de urbanização. **Ra'E Ga**, Curitiba, v. 1, n. 8, p. 33-44, jan. 2004.

\_\_\_\_\_. Movimento pendular da população do Paraná: uma evidência da desconexão moradia/trabalho. **Cadernos Metrôpoles** (PUCSP), 2010.

MOURA, Rosa; SILVA, Sandra Terezinha da; BARION, Maria Isabel de Oliveira; CARDOSO, Nelson Ari; LIBARDI, Diócles. O "vários Paranas" e o planejamento do estado. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 141-163, jul. 2008.

MIYAZAKI, Vitor Koiti; WHITACKER, Arthur Magon. O processo de aglomeração urbana: um estudo sobre presidente prudente e álvares machado no estado de são paulo, brasil. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales** Universitat de Barcelona, Barcelona, v. 5, n. 1, p. 0-0, ago. 2005.

MUSEU DAS REMOÇÕES. **Vila Autódromo**. 2021. Disponível em: <https://museudasremocoas.com/sobre/a-vila-autodromo/>. Acesso em: 10 set. 2021.

NEVES, Ozias Paese. A trajetória dos primeiros embates do Movimento Pró-participação Popular na Constituinte - MPPC (1985 - 1988): afetos e temores na "transição política". **Dialogos: História, cidadania e direitos humanos**, Maringá, v. 23, n. 3, p. 176-195, set. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/issue/view/1700>. Acesso em: 03 dez. 2020.

NOGUEIRA, André Magalhães. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Rio de Janeiro, s/d.

OAB, Ordem dos Advogados do Brasil; IAB, Instituto de Arquitetos do Brasil; IBDU, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Nota Técnica sobre a PEC 80/2019 - Retrocesso na Política Urbana Brasileira**. Brasília: Nt, 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Elaboração e aprovação dos planos diretores brasileiros no século XXI. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa

em Planejamento Urbano e Regional, 15, 2013, Recife. Anais ENAMPUR. Recife: Anpur, 2013. P. 1-17

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; montando, Daniel Todtmann. **Os planos diretores municipais pós- Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Carta Capital, 2011. Cap. 2. P. 57-98.

ORTIGUEIRA, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 188, de 2016. **Institui o Plano Diretor Municipal de Ortigueira, estabelece diretrizes gerais da política do desenvolvimento municipal e dá outras providências**. Ortigueira, PR, 2016.

PARANÁ. Lei nº 8917, de 15 de dezembro de 1988. **Institui O Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano - Fdu e Adota Outras Providências**. Curitiba, PR, 1988

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.498, de 30 de julho de 1996. **Institui O PARANACIDADE, pessoa jurídica de direito privado e adota outras providências**. Curitiba, PR, 1996

\_\_\_\_\_. **Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná**. Curitiba: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2581, de 17 de fevereiro de 2004. **O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios**. Curitiba, PR, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. **Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual**. Curitiba, PR, 2006.

PARANAGUÁ. Câmara Municipal. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Paranaguá e dá outras providências**. Paranaguá, PR, 2007.

PARANAÍ, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 08, de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor e define princípios, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no Município de Paranaíba e dá outras providências**. Paranaíba, PR, 2008.

PATO BRANCO, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 28, de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Pato Branco, sua revisão e adequação ao Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01; cria o Conselho do Plano Diretor de Pato Branco e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; revoga a Lei nº 997, de 30 de novembro de 1990 e dá outras providências**. Pato Branco, PR, 2008.

PEREIRA, Gislene. Planos Diretores no Paraná: uma avaliação qualitativa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 1, n. 119, p. 113-135, dez. 2010.

PEREIRA JUNIOR, Glauco. **Elaboração de Planos Diretores no Estado do Paraná: uma discussão sobre os resultados e as continuidades**. 2007. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Urbana, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

PINHAIS, Câmara Municipal. Lei nº 1232, de 2011. **Altera a Lei Municipal nº 505 de 26 de dezembro de 2001 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Pinhais**. Pinhais, PR, 2011.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: Brasília, CAPES, UAB, 2014.

PIRAQUARA, Câmara Municipal. Lei nº 854, de 2006. **Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de Planejamento no Município de Piraquara e dá outras providências**. Piraquara, PR, 2006.

PONTA GROSSA, Câmara Municipal. Lei nº 8663, de 2006. **Atualiza a lei do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa em consonância com as novas diretrizes da revisão do Plano Diretor e dá outras providências**. Ponta Grossa, PR, 2006.

RODRIGUES, Fabíola. Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade. In: BAENINGER, Rosana. **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: Unfpa, 2010. p. 117-137.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre a população urbana e espaço. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 12, p. 9 – 25, jul. 2004.

ROLÂNDIA, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 11, de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Rolândia**. Rolândia, PR, 2006.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. Ensaio. Políticas sociais – acompanhamento e análise. **Revista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, v. 12 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda da reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n2, p. 21 – 50, 30 nov. 2009. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)

\_\_\_\_\_. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Cadernos Pólis, 2001. p. 10-36.



SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970 – 1980.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 100, de 2015. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais.** São José dos Pinhais, PR, 2015.

SARANDI, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 213, de 2009. Institui o Plano Diretor Municipal, que dispõe sobre o desenvolvimento e os instrumentos que estabelecem as normas gerais para integrar e orientar as ações dos agentes públicos e privados na produção e gestão do território no município de Sarandi. Sarandi, PR, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** São Paulo: Caderno Pólis, 2001. p. 10-36.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A Trajetória da Reforma Urbana.** Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/SAULE-JR-e-UZZO-A-trajetória-da-reforma-urbana-no-Brasil.pdf>

SARMENTO, Carlos Eduardo. O Plano Trienal e a política econômica no presidencialismo. In: COSTA, Célia Maria Leite e SILVA, Suely Braga da (coord), **A trajetória política de Jango.** Rio de Janeiro: CPDOC. Acervo on-line.

SERAFIM, Lizanda. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no ministério das cidades (2003 - 2010).** 2013. 202 f. Tese (Doutorado) - Curso de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, Roberto Siloto da; SILVA, Éder Roberto da. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº46, 2006.

SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba.** 2012. 212 f. Tese (Doutorado) – Curso de Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SOUZA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramgo de; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp**, Campinas, v. 20, n. 43, p. 64-83, abr. 2021.

SOUZA, Mayara Vieira de; FARIA, José Ricardo Vargas de. Os sentidos da Função social da propriedade na luta por habitação em Curitiba. **Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia**, Lisboa, v. 55, n. 114, p. 157-172, jul. 2020.

SUTTI, Weber. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. In: BONDUKI, Nabil. **A luta pela Reforma Urbana no Brasil: do seminário de**

habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. p. 139 - 178.

TELÊMACO BORBA, Câmara Municipal. Lei nº 1569, de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Telêmaco Borba, que ordena o território, seu uso, as políticas setoriais e dá outras providências. Telêmaco Borba, PR, 2006.

TOLEDO, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 20, de 2016. **Dispõe sobre a revisão e a reformulação do Plano Diretor Municipal – TOLEDO 2050, estabelece diretrizes e proposições para o planejamento, desenvolvimento e gestão do território do Município.** Toledo, PR, 2016.

UMUARAMA, Câmara Municipal. Lei Complementar nº 445, de 2018. **Institui o Plano Diretor Municipal (PDM) de Umuarama.** Umuarama, PR, 2018.

UNIÃO DA VITÓRIA, Lei Complementar nº 3, de 2012. **Aprova o Plano Diretor Municipal de União da Vitória e dá outras providências.** União da Vitória, PR, 2012.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-71402008000200006>.

VERRI, Fernanda Jahn. **O planejamento urbano integrado e a atuação do Serfhau no Rio Grande do Sul (1964 - 1975).** 2014. 286 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014

