



A (NÃO) EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA: NO MUNICÍPIO DE SOBRADINHO, CIDADE POLO DA REGIÃO CENTRO SERRA (RS)

Diego Puntel Trindade

RESUMO

Pensando nas estratégias e nos instrumentos de gestão para o planejamento urbano em que contempla o Desenvolvimento Regional, partiu-se para este artigo que investigou a função social da propriedade imobiliária urbana no município de Sobradinho - RS. Para isso, utilizou-se da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), pois estas orientam e delegam aos municípios que promovam o adequado aproveitamento do solo conforme o interesse local, e para isto, se preciso for, são legitimados a intervir na propriedade particular, pois como está positivado o direito de proprietário também é devido de forma individual que este atenda a função social. Diante disso, como conclusão da pesquisa coube afirmar que, realmente houve a implementação de todas as ferramentas necessárias para uma efetivação da Função Social, porém o Plano Diretor não estava sendo efetivo para o cumprimento. Assim, com o estudo realizado no Município (polo) da Região Centro Serra, o presente artigo buscou contribuir para o Desenvolvimento da Região Vale do Rio Pardo, visando melhor efetivação deste instituto “Função Social da Propriedade” nas políticas urbanas das cidades regionais.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Planejamento Urbano. Constituição Federal. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

INTRODUÇÃO

O tema escolhido consistiu-se no estudo da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho, RS. A este respeito, nem sempre a propriedade particular foi obrigada a cumprir sua função social, mas atualmente, o assunto tem ganhado maior importância, além daquela já destacada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em que se percebe através do estabelecimento constitucional da sua “função



social”, que, teoricamente, a propriedade, não possui mais o caráter de exclusividade, de perpetuidade e de pouca limitação.

Deduziu-se que o bem imóvel nas áreas delimitadas de incentivo ao comércio da cidade de Sobradinho não estaria obrigado a cumprir sua função social nos limites do interesse econômico e social, já que existiam bens imóveis com e sem edificações praticamente abandonados nesta cidade em ruas principais e secundárias. Por isso, o presente artigo, visa, sobretudo, a apresentar alguns dos resultados da pesquisa referentes a esta temática.

Diante deste contexto perguntou-se: O Plano Diretor do Município de Sobradinho implementou os instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que visam o cumprimento da Função Social da Propriedade Imobiliária Urbana?

Assim, o objetivo geral da proposta de pesquisa foi investigar a implementação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal que visavam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho. Como hipótese, teve-se que o Plano Diretor do Município de Sobradinho regrou, ou seja, apenas positivou os instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que visam o cumprimento da Função Social da Propriedade Imobiliária Urbana, porém não utilizou tais instrumentos.

Quanto à definição do método de abordagem, elegeu-se o dedutivo porque a partir de análise da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade (leis gerais) se chegou a conclusões específicas quanto à Lei municipal chamada de Plano Diretor do Município em estudo. No que diz respeito ao método de procedimento, utilizou-se o bibliográfico e o levantamento de dados, pois a pesquisa consistiu numa revisão da bibliografia existente e também dos dados sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana do município elencado.

Referente aos objetivos específicos da pesquisa destaca-se que estes foram organizados em seções assim delimitadas. A primeira seção tratou de conceituar e de definir a função social da propriedade no constitucionalismo contemporâneo com breves definições dos principais movimentos a partir das constituições brasileiras, verificar ainda, a superação da dicotomia pública versus privada e explicando como se deu regramento constitucional da função social da propriedade imobiliária urbana como uma conquista importante.

Aprofundou-se na segunda seção as diretrizes e os instrumentos de indução da



função social da propriedade perante a constitucionalização e o Estatuto da cidade, assim como abordado o movimento urbanístico Pré-Constituição de 1988 e o Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sobradinho. Já na última seção foi aprofundado o estudo do Plano Diretor de Sobradinho para a identificação de quais ferramentas foram elencadas na indução frente ao proprietário particular de imóvel nas áreas delimitadas ao incentivo ao comércio local, como a elaboração de um questionário (respondido pela Prefeitura Municipal) para levantar dados concretos se estava ou não fazendo cumprir a função social da propriedade imobiliária urbana, conforme o que propunha a atual Constituição Federal de 1988.

A POSITIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

Devido os avanços e a importância da função social da propriedade em sua contextualização história e cultural é relevante destacar para este artigo, especificamente neste tópico que, o objetivo aqui é tratar dos movimentos constitucionais mais recentes e não do movimento moderno, pois no período moderno, ensina Bobbio (1988, p.90), o liberalismo moderno está fundado sobre os princípios do direito privado, segundo os quais:

Todo indivíduo tem direito de possuir tudo o que adquiriu justamente (ou princípio de justiça na aquisição) e tudo o que adquiriu justamente do proprietário precedente (princípio de justiça na transferência). Qualquer outra função que o estado se atribua é injusta, pois interfere indevidamente na vida e na liberdade do indivíduo.

Entretanto, aconteceram alguns avanços no Brasil, a Lei de Terras em 1850, assim como em 1937, durante o Estado Novo, o Decreto nº 58 com a intenção de regularizar os primeiros loteamentos que não estavam garantindo os direitos integrais do proprietário. A necessidade de regularizações das terras sempre foi algo extremamente necessário e preocupante, pois na medida do possível iam-se introduzindo novas formas de regulamentar e amparar os direitos de quem a possuía (BRASIL, 1937).

Através da Constituição Federal de 1988, a atual Constituição da República Federativa do Brasil, se consegue perceber a dimensão e a importância com relação aos direitos e deveres da propriedade, através do estabelecimento constitucional da sua “função



social”. O momento atual na Constituição referente à propriedade particular pode ser ilustrado por Santos, (2004, p.203) ao ensinar que:

Ele a cria e a configura quanto ao seu alcance (não é necessariamente absoluta), quanto aos seus titulares (não é necessariamente exclusiva) e quanto a sua duração no tempo (não é necessariamente perpétua). E somente nos termos com que ele (ordenamento jurídico) a cria e configura (pela lei), é que lhe confere garantia constitucional (art. 5.º, XXII, da CF).

Por isso, neste sentido, conforme o ordenamento positivado na Constituição de 88, para regular esta propriedade privada é indispensável à leitura do art. 182 e § 2º, pois vem explicar a política de atuação municipal no desenvolvimento urbano com o seguinte princípio:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Além do artigo citado, contemplam-se ainda, os seguintes artigos todos voltados para atender a função social da propriedade urbana e rural, pela relevância na compreensão do trabalho presente, se expõe, os seguintes artigos de Lei (BRASIL, 1988):

Art. 5º XXII é garantido o direito de propriedade; Art. 5ºXXIII A propriedade atenderá sua função social; Art.30. Compete aos Municípios: VIII- promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II- propriedade privada; III - função social da propriedade; Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei; Art. 185 Parágrafo único: A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social; 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.



Apresentado a positivação da função social e os principais artigos de Lei que tratam deste tema na Constituição Federal, se analisa alguns artigos de Lei do próprio Estatuto da Cidade antes ainda, da análise do Plano Diretor Participativo de Sobradinho.

O ESTATUTO DA CIDADE: A CONCRETIZAÇÃO DE UMA CONQUISTA

Conforme o que dispõe esta Lei (Estatuto da Cidade) de 10 de julho de 2001, atualizada em 2012, sob sua 4ª edição (Edições Câmara Brasília) criada para: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Assim ao tratar das diretrizes gerais, é relevante elencar alguns pontos que foram objeto de estudo na pesquisa, estas ferramentas de atuação sugeridas pelo Estatuto, foram implementadas no Plano Diretor do Município de Sobradinho. Entre elas, o art. 2º caput, inciso VI, alíneas (c) e (e), com a seguinte redação (BRASIL, 2001, pg. 9).

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; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

Sobre esse contexto, Medauar (2004) questiona o inciso IV do mesmo artigo 2º, no que tange ao planejamento voltado para o desenvolvimento urbano como diretriz dessa política urbana, recorda na década de 1970, século XX onde que se fizeram estudos, obras e artigos referentes ao planejamento urbanístico, mas não se deu resultados na prática. Traz em sua concepção que os governantes brasileiros sente nojo quando se fala em planejamento ou planos, e os que estão elaborados, dificilmente serão aplicados na prática.

Referente ao parcelamento, à edificação ou à utilização compulsória o artigo 5º caput, trata que (BRASIL, 2001, p. 13):

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.



Neste entendimento, ensina Almeida (2004), quanto o § 2º do Art. 5º, Lei do estatuto, ao tratar da notificação ao proprietário pelo Poder Executivo Municipal, sendo necessário ser averbado no cartório de registro de imóveis apenas uma vez como exigência em cada caso concreto, deverá ser averbado no registro de acordo com a localização do imóvel, para os casos em que o proprietário seja obrigado promover o parcelamento do solo, a sua edificação, ou sua utilização.

Quanto ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, esta Lei auferir esta possibilidade caso não seja cumprida as condições do caput do art. 5º. Assim, os parágrafos do art. 7º, tratam de como será cobrado à majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos, (BRASIL, 2001, p. 14):

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

E por fim, da desapropriação com pagamento em títulos, (BRASIL, 2001, p. 14-15).

Art.8º. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento de títulos da dívida pública.

Assim, estes artigos de lei abordados até o momento, juntamente com alguns artigos elencados no Plano Diretor de Sobradinho, fazem parte do questionário elaborado ao Poder executivo Do Município de Sobradinho, que será analisado no decorrer deste artigo.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DA REGIÃO CENTRO SERRA: EM ESPECIAL O MUNICÍPIO DE SOBRADINHO

O território Centro Serra teve seu início no ano de 2006, através da solicitação dos



Prefeitos da região que compõem a Associação dos Municípios do Centro Serra (AMCSERRA) formada por Arroio do Tigre, Estrela Velha, Salto do Jacuí, Jacuizinho, Tunas, Lagoão, Segredo, Sobradinho, Ibarama, Passa Sete, Lagoa Bonita do Sul e Cerro Branco. No ano de 2007, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) atendeu à solicitação dos administradores, baseado nos índices de desenvolvimento destes municípios e por terem a identidade da produção na agricultura familiar. A região destaca-se pela existência de comunidades tradicionais de indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, com um número expressivo de jovens rurais e mulheres trabalhadoras. Em abril de 2008 constituiu-se efetivamente o Território de Desenvolvimento Rural Sustentável – Centro Serra.

O Território Centro Serra, do estado do Rio Grande do Sul, está localizado na província geomorfológica do Planalto. Esta se subdivide em Campos de Cima da Serra, Encosta Inferior do Nordeste, encosta superior do Nordeste, Planalto médio, Alto Uruguai e Missões. O território está inserido parte no Planalto Médio e parte na Encosta Inferior do Nordeste. O Território Centro Serra do Estado/RS possui 79.430 habitantes, o que representa 0,75% da população do RS e 1,13% da área do Estado. O Município de Sobradinho é o que possui a maior população (14.162), enquanto que Lagoa Bonita do Sul tem a menor população (2.617). A densidade demográfica média do território é de 23,89 hab/km², enquanto que a do Estado é de 36,14 hab/km² (IBGE -2007). A maior densidade demográfica verifica-se em Sobradinho (125,60), a menor em Estrela Velha (13,09).

Sobre este contexto, anteriormente, quando Sobradinho emancipou-se de Soledade em 03 de Dezembro de 1927, possuía uma área territorial de 1.545 km² (IBGE), com uma vasta área rural. Com o passar dos anos, os seus distritos foram emancipando-se, e o município “perdeu” cerca de 90 % de sua área rural. Hoje, Sobradinho tem 119 km² de território; destes, 23,5 km² são de área urbana, e 95 km², área rural. O Município de Sobradinho situa-se na Região Centro Serra e integra a Associação dos Municípios da Região Centro Serra (AMCSERRA). Sobradinho faz divisa ao Norte com o município de Arroio do Tigre, ao Sul com Lagoa Bonita do Sul, ao Leste com Passa Sete e Segredo e ao Oeste com Ibarama. Sua população até o final de 1939 era superior a 26 mil habitantes. Perdeu seus distritos, e assim o Município ficou menor quando da criação dos demais municípios vizinhos. Com a emancipação dos seus cinco distritos Sobradinho tornou-se cidade polo na Região Centro Serra.

Informações Populacionais: População em 2000: 16.328; em 2007: 14.162 e em



2018: 14.927 pessoas. O território do Município caracteriza-se pelos seus morros e cerros, coberto de vegetação arbórea e, pelas lavouras de fumo, soja, feijão, milho e trigo. Em 03 de Dezembro de 2019 completará seus 92 anos de emancipação, conhecido ainda, por seu principal evento a “Festa Estadual do Feijão”. Ressalta-se que urbanização de Sobradinho e das cidades vizinhas está relacionada ao processo-histórico-político-social de seu povo que promoveu o crescimento econômico. É curioso, de que a urbanização de Sobradinho teve início longe da área central da cidade; localizou-se na “baixada”.

Em 1927, o local onde se encontra hoje a cidade de Sobradinho não passava de um concentrado de “unhas de gato e de alguns pinheirinhos.” Apesar disto, foi escolhido como sede de novo município este local em detrimento de São Paulo (Ibarama) e Vila Arroio do Tigre que, naquela época, já eram centros habitacionais e comerciais bem adiantados. Este fato aconteceu porque a área de terra sobre a qual está a cidade de Sobradinho pertencia ao Estado. Os lotes de terras do governo eram mais baratos, o que levou o pessoal a se concentrar mais nessa área do que em São Paulo ou em Arroio do Tigre. (Jornal da Serra, 27/11/1981, p.5).

FIGURA 1: Localização do Município de Sobradinho no mapa do Estado do Rio Grande do Sul - Brasil.





FIGURA 2: Território da Região Centro Serra- RS - População estimada em 2018



| CIDADE | POPULAÇÃO |
|----------------------------|------------------------------|
| Arroio do Tigre | 13.332 |
| Cerro Branco | 4.676 |
| Estrela Velha | 3.660 |
| Ibarama | 4.412 |
| Jacuizinho | 2.679 |
| Lagoa Bonita do sul | 2.884 |
| Lagoão | 6.442 |
| Passa Sete | 5.656 |
| Salto do Jacuí | 12.416 |
| Segredo | 7.399 |
| Sobradinho | 14.927 |
| Tunas | 4.560 |
| TOTAL DE HABITANTES | 83.043 mil habitantes |



Há de se considerar, ou é oportuno, esta pequena contextualização do Município de Sobradinho como também do Território da Região Centro Serra, pois assim como em grandes cidades os problemas relacionados à função social da propriedade urbana se apresentam com maior intensidade, há de se pensar que nesta região, ou qualquer outra, o mesmo acontece na medida de sua proporção. No tópico a seguir, se apresenta uma breve discussão sobre o Estatuto da Cidade por alguns autores, especialmente o que pensam sobre Planos Diretores.

SOBRE O OLHAR DE PENSADORES CONTEMPORÂNEOS: OBSERVAÇÕES SOBRE O ESTATUTO DA CIDADE (LEI nº 10.257/2001) E PLANOS DIRETORES

Partindo a uma análise, destaca-se a concepção de Rolnik (2015, p.15) quanto à judicialização de direitos inseridos pelo Estatuto da Cidade, ao ensinar que:

não é uma garantia plena, uma vez que tudo que ela assegura é o julgamento de conflitos na esfera do judiciário, um poder relativamente conservador que nem sempre emite decisões coerentes com a ideia de um Estado de direitos. Assim, embora o Estatuto da Cidade tenha possibilitado um processo de judicialização para importantes frentes de resistência aos imperativos do capital sobre o solo urbano, essa salvaguarda tem servido mais para evitar, ou, bloquear violações de direitos do que para promover ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos.

Observa Souza (2005) ao abordar à questão da criação do Estatuto da cidade em que foi criado sobre contextos e modelos sócios territoriais, ou seja, criado na época das grandes cidades industriais e portuárias herdeiras do fordismo, sendo esse um resultado de crises que se sucedeu e pela volta dos movimentos sindicalistas e populares dando origem a uma nova coalisão. O autor esclarece que os universos dos municípios não se limitaram a este contexto e por isso mesmo que se estivesse num contexto da época para os casos que o Estatuto foi criado numa avaliação no processo de implementação, não se considera que, o cenário atual não se define mais por uma lógica de uma situação de desordem, não se pode mais compreender neste paradigma.

Entretanto, Villaça (2000) coloca que o Estatuto da Cidade é um dos avanços das forças populares apesar de estar enalçado, assim como outros avanços como o da saúde, o avanço de transporte, o sem Teto, incluindo também as experiências progressistas como



as zonas de interesse social e o solo criado. Sugere que se construa de baixo para cima na prática política sem a submissão a dogmáticas acadêmicas.

Ao tratar referente aos Planos Diretores em si, e por apresentar e expor um conteúdo mais abrangente sobre este tema citar-se-á alguns pensamentos de Villaça (2000, pg. 14) no qual, defende e reforça a ideia da realização dos planos por iniciativas dos partidos políticos, que segundo o autor:

O futuro do planejamento urbano no Brasil – sob a forma de plano diretor ou não – depende do fim do planejamento enquanto ideologia, do fim do planejamento tecnocrático. Depende do avanço das forças populares, da politização dos planos e da participação dos políticos- inclusive e especialmente dos partidos políticos – na sua elaboração. Depende da participação dos políticos assumindo a condução dos planos como Juscelino Kubitschek assumiu seu plano de Metas. Uma boa forma de se aferir essa politização dos planos é verificar o interesse que os políticos e que a população organizada apresentam pela elaboração dos planos, pelo seu conteúdo, pelas suas prioridades.

Villaça (2000) ensina, ainda, que os problemas a serem atacados é uma questão política e não técnica e que devem estar inseridos na pauta dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá posteriormente para viabilizar as propostas e dar suas dimensões e nunca para revelar os problemas. Acrescenta ao dizer que: “Neste particular a participação dos partidos e dos políticos é não só fundamental, mas indispensáveis” (VILLAÇA, 2000, p. 13).

Conforme o pensamento de Villaça (2000) ao referir-se à política e ao planejamento urbano, afirma que a dificuldade e a relutância dos políticos como os vereadores e os prefeitos em se envolverem em planos como esses até porque possuem dúvidas ou certezas que não terão utilidades nenhuma. Villaça (2000, p.6, grifo no original) ao levantar à questão das omissões dos governantes pelos planos urbanos lembra:

Outra curiosidade é o fato de nossos governantes serem, em geral, omissos quanto a seus planos urbanos, enquanto são relativamente – relativamente – francos quanto à política econômica, ou os planos de desenvolvimento nacional (quando havia) O Plano de Metas Juscelino Kubitschek, por exemplo, foi elaborado por sua vontade e sob seu comando e refletia as reais propostas que a nossa burguesia apresentava ao país. Nos campos do desenvolvimento e da economia nacionais os interesses da classe dominante – do capital nacional – estão em jogo. Assim os planos e o discurso do Estado não são tão penetrados pela ideologia dominante



como no caso urbano.

Inclui Villaça (2000, pg. 15) o seguinte pensamento:

Uma prática salutar para a caminhada para a construção do plano diretor democrático do futuro é a elaboração de Planos de Governo e de relatórios de Prestação de Contas que precisam ser cobrados de nossos governantes até se transformarem em rotinas. Trata-se de uma prática que será um importante ingrediente na construção do plano diretor do futuro.

Lembra Villaça (2000), que é ilusória a ideia de organização da cidade através de um plano, imaginando que todos seus problemas urbanos se resolverão a partir de um documento legal. Essa ilusão somente se oculta os reais problemas, diz o autor que são necessários investimentos não bastando apenas o planejamento. Explica que, se ocorressem os dois seriam mais rentáveis. Refere-se que a ideologia do crescimento ordenado vai esconder a real realidade urbana, a ideia seria, usar os planos somente para racionalizar os investimentos. “A verdade é que o planejamento urbano tem sido usado mais para esconder do que para resolver nossos chamados “problemas urbanos””, (VILLAÇA, 2000, p. 6).

Desta forma, depois de analisado e compreendido o ponto de vista de alguns autores a respeito do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores de um modo geral, parte-se para uma análise do Plano em foco, a seguir.

EM DESTAQUE: MUNICÍPIO DE SOBRADINHO POR SER CIDADE POLO DA REGIÃO CENTRO SERRA E SEU PLANO DIRETOR

Conforme a determinação aos Municípios para o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural, positivada na Constituição Federal Brasileira de 1988, verificou-se que o Município de Sobradinho aderiu todas as ferramentas deste instituto objetivando cumprir a função social da propriedade. Apropriou-se do rol de ferramentas disponibilizadas pela Lei nº 12.257/2001 Estatuto da Cidade e implementou em seu Plano Diretor sobre a perspectiva de justificar a atuação frente ao particular e intervir no cumprimento desta função social, conforme o interesse público.

A Lei Municipal nº 3.579/ 09 de dezembro de 2011, dispôs ao instituir o Plano Diretor



Participativo do Município de Sobradinho, sendo como um instrumento básico da política de desenvolvimento e do processo de planejamento e de gestão municipal. Assim conforme, seu artigo 5º, I, trata da função social da cidade e da propriedade, um dos eixos e princípios fundamentais da política de planejamento e gestão do Município de Sobradinho contido em seu Plano Diretor Participativo.

Foi realizado o levantamento para ver como o Município estava atuando frente ao particular referente cumprimento da função social da sua propriedade, positivada em seu Plano. Em forma de questionário, protocolado no dia 16 de Outubro de 2018 na Prefeitura Municipal de Sobradinho/RS se obteve as seguintes informações.

ANÁLISE DOS RESULTADOS:

De acordo com os dados coletados e segundo o referencial teórico alguns pontos relevantes para a pesquisa podem ser destacados. Inicialmente, o tema escolhido foi a “A (não) implementação das ferramentas de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana do Plano Diretor do Município de Sobradinho”. A grande dúvida ocorria na medida em que na realidade, muito antes do levantamento do tema, ao transitar nas proximidades do centro da cidade, já se percebia os imóveis com equivocada destinação.

Preliminarmente, no decorrer do trabalho, esclareceu-se quanto à função social da propriedade, no qual, deve se ter em mente que, a propriedade nem sempre exigiu o cumprimento da função social. Os indivíduos tinham o direito de possuir a propriedade justamente pelo princípio de justiça na aquisição, ou tinham direito de adquirir tudo o que adquiriam de forma justa através do anterior proprietário, neste caso, pelo princípio de justiça na transferência. No contexto da época, nada mais, o estado poderia interferir, pois interferia injustamente na vida e na liberdade dos indivíduos. Com o desenvolvimento histórico e conquistas que foram se positivando em constituições brasileiras, se chegou até a atual Constituição Federal de 88, no qual a propriedade, não possui mais o caráter de exclusividade, perpetuidade e de pouca limitação.

Foi necessário saber que a atual Constituição Federal e Estatuto da Cidade ao reger a função social da propriedade delegam e orientam aos Municípios para que promovam a função social da cidade e da propriedade particular conforme o interesse Público local. Por isso, diga-se que o Estatuto por si só, não trará os resultados buscados, devendo se basear



em conjunto de normas jurídicas e instrumentos que deve ser apresentados pelo Município de acordo com a realidade de cada cidade.

Assim, descobriu-se que a propriedade urbana na cidade de Sobradinho somente iria cumprir sua função social quando atendesse as exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas em seu Plano Diretor. Evidentemente o Plano Diretor deste Município, definiu o que é função social da propriedade conforme sua realidade, por isso cabe a este ente, o poder de policiar as atividades de forma a conceder licença para edificações, autorizações, como aplicação de sanções por descumprimento de normas estabelecidas e reger o planejamento do solo fazendo o controle adequado.

Em que pese à hipótese levantada na introdução da pesquisa de que o Plano Diretor do Município de Sobradinho positivou os instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que visam o cumprimento da Função Social da Propriedade Imobiliária Urbana, porém sem utilizar tais instrumentos na prática. Em estudo realizado houve a real confirmação da mesma. Diante do contexto perguntou-se: O Plano Diretor do Município de Sobradinho implementou os instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que visam o cumprimento da Função Social da Propriedade Imobiliária Urbana? Concluiu-se que sim, foram regulamentadas todas as ferramentas necessárias, mas como dito, não a utiliza adequadamente.

A pesquisa possibilitou a descoberta de que o Município em estudo, por sua implementação referente aos institutos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória da propriedade, apenas, realizou uma notificação com o objetivo de regularizar o solo urbano (loteamento que se encontrava irregular), mas conforme os resultados da pesquisa, o proprietário notificado, não promoveu a regularização do loteamento e tampouco fora notificado ou processado.

Conforme o objetivo do Plano Diretor Participativo da Cidade de Sobradinho ao tratar do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, determinou que, sua atuação iria ocorrer através do combate à retenção especulativa do solo, objetivando a qualificação dos usos que se pretendia induzir ou restringir em cada área da cidade, se constatou que, nenhuma medida foi aplicada a fim de induzir o particular a promover a devida ocupação do bem imóvel. Inclusive, aos proprietários dos imóveis que se encontram não edificados, subutilizados ou não utilizados. Ressalta-se que o plano Diretor devido a não



atuação nas etapas e notificação para cumprir a função social, também, não utilizou da ferramenta de majoração das alíquotas progressiva de imposto Territorial Urbano (IPTU).

Possivelmente a resposta levantada na questão 08 (oito) do questionário, poderia ser o trunfo buscado em toda a pesquisa que se realizou, e assim, essas respostas justificaram os motivos da (pouca) atuação deste Município até a data de conclusão da pesquisa. A saber, se cientificou que as principais dificuldades enfrentadas na aplicação das disposições do Plano Diretor se dão por Interesses políticos, de cunho político/partidário e/ou eleitoral; Interesses econômicos; Ausência de infraestrutura administrativa para o efetivo exercício e controle por meio das ações do poder de polícia e fiscalização em geral; Apatia e/ou conivência por parte dos cidadãos.

É preciso ainda refletir, quanto às capacidades dos planos de intervir nos principais problemas sociais, tal capacidade pode estar ligada pela consciência dos avanços das classes políticas, ou seja, pela (implementação dos planos pelas propostas dos partidos políticos) de forma a contar com o apoio das classes sociais de uma cidade. Segundo a pesquisa, diga-se ser, um modelo ideal para a proposta do plano desta cidade ou para qualquer outra é que os Planos Diretores deveriam estar inseridos na pauta dos partidos políticos assumindo a condução dos planos para uma melhor efetivação.

Más, todavia, no decorrer do referencial teórico alcançado na pesquisa, se conscientizou em relação aos governantes em um contexto geral pela omissão quanto a seus planos urbanos, enquanto estes são relativamente francos quanto à política econômica, ou aos planos de desenvolvimento nacional. Um exemplo, de que só apenas ter um plano não é o suficiente para resolver os problemas urbanos, seria o caso desta cidade, portanto, pode estar associado aos problemas políticos. Uma prática salutar para a caminhada para a construção do plano diretor democrático do futuro é a elaboração de Planos de Governo e de relatórios de Prestação de Contas que precisam ser cobrados dos governantes até se transformarem em rotinas.

Referente ao Estatuto da Cidade, este, não se apresenta como uma garantia plena da efetivação da função social da propriedade, uma vez que tudo que ele assegura é a judicialização e o julgamento de conflitos na esfera do judiciário. Embora tenha possibilitado um processo de judicialização para certos casos, devido à resistência pelos imperativos do capital sobre o solo urbano, essa salvaguarda tem servido mais para evitar, ou, bloquear violações de direitos do que para promover ações afirmativas e resolver os conflitos



urbanos. Vale lembrar em se tratando do Estatuto da Cidade, é possível pensar como um dos avanços das forças populares apesar de parecer estar encalhado.

De modo geral, concluída a pesquisa, sentiu-se grande necessidade de um aprofundamento da temática abordada sobre novas possibilidades de atuação, e de certa forma, o desejo é de que, a pesquisa seja útil para repensar o planejamento urbano da cidade de Sobradinho, assim como ser levada em consideração na elaboração dos Planos das cidades vizinhas como nas cidades da Região do Vale do Rio Pardo. No tocante referente às fases da pesquisa e o modo de como foi realizada, tratar-se-á, no tópico a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se iniciou o trabalho de pesquisa se constatou que havia uma dúvida quanto ao cumprimento da função social da propriedade particular, já que existiam bens imóveis com e sem edificações praticamente abandonados nesta cidade em ruas principais e secundárias. Por isso era importante estudar sobre o tema “A (não) implementação das ferramentas de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana do Plano Diretor do Município de Sobradinho”.

Diante disso, a pesquisa teve como objetivo geral investigar a implementação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal que visam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho. Constatou-se que o objetivo geral se confirmou, pois conseguiu identificar que foi implementado ao Plano Diretor todas as ferramentas que possibilitavam a atuação do Poder Público frente ao particular para o cumprimento da função social.

O primeiro objetivo específico era conceituar a função social e definir o movimento moderno e contemporâneo da função social, e conseguido esta meta, partiu-se para o segundo capítulo analisando as diretrizes e instrumentos de indução da função social da propriedade perante a constitucionalização e estatuto das cidades, realizado este aprofundamento, foi analisado o terceiro objetivo no qual era de abordar de forma mais técnica o estudo da cidade de Sobradinho frente à obrigação do cumprimento da função social, assim, ambas as metas foram cumpridas e se obteve as respostas que foram



analisadas logo acima.

A pesquisa partiu da hipótese de que de que o Plano Diretor do Município de Sobradinho positivou os instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade para o cumprimento da Função Social da Propriedade porém não as utilizava tais instrumentos na prática. Em estudo realizado houve a real confirmação da mesma. Assim, o problema foi respondido com o resultado de confirmação das hipóteses.

As limitações se deram ao sentir a necessidade de investigar quanto a existência e implementação de tais ferramentas nos Planos Diretores das cidades vizinhas localizadas na Região Centro Serra. E as recomendações se deram com o anseio de que, se ansiava o aprofundamento e a continuação da pesquisa com base, e a partir, do trabalho monográfico realizado.

Certamente a grande dificuldade encontrada nesta pesquisa, foi para a obtenção de dados referente às possíveis notificações aos proprietários particulares. Não se encontrou êxodo ao buscar levantamentos em registros de imóveis locais, de notificações realizadas aos proprietários particulares. Obteve êxodo nas informações concretas mais tarde, o qual possibilitou a uma conclusão da pesquisa realizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Estatuto da cidade (2001)**. Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários/ coordenadores Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida. - 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

IBGE. **Censo Demográfico, 2000**. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 07 de nov. 2018.

_____. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (De 24 de Fevereiro de 1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (De 10 de Novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.



Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Lei nº 3.579 de 09 de dezembro de 2011.** Disponível em: <<http://www.sobradinho.rs.gov.br>> acesso em: 22 de out. de 2018.

ROCHA, Lizandro de Lima. **Sobradinho Construindo sua História.** 1. ed. Sobradinho: Centro Serra, 2015.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo.** Artigo, São Paulo: 2015.

SCHERER, Hélio. **Revista comemorativa - Município de Sobradinho 90 anos.** 1. ed. Sobradinho: Centro Serra, 2017.

SOBRADINHO. **Lei Orgânica do Município de Sobradinho promulgada em 09 de dezembro de 2011.** Sobradinho: [s.n], 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Abc do desenvolvimento urbano.** 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VILLAÇA, Flavio. **Perspectivas do Planejamento Urbano no Brasil.** Artigo. Campo Grande: 2000.