

Plano Diretor e a Efetividade do Estatuto da Cidade no Município de Sobradinho - RS

Master Plan and the Effectiveness of the City Status in the Municipality of Sobradinho - RS

Diego Puntel da Trindade

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil
<https://orcid.org/0000-0001-8920-9756>

Denise Friedrich Bettencourt

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil
<http://orcid.org/0000-0002-7612-2667>

Resumo: Com o intuito de analisar as estratégias e os instrumentos de gestão para o planejamento urbano que contemplam o Desenvolvimento Regional, apresenta-se 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 orientam os municípios para que promovam o adequado aproveitamento do solo, conforme o interesse local. Para tanto, se for preciso, têm legitimidade para intervir na propriedade particular, pois, como está positivado o direito de proprietário, também é devido de forma individual que ele atenda à função social. Diante disso, como conclusão da pesquisa, afirma-se que realmente houve a disponibilização de todas as ferramentas necessárias para uma efetivação da função social da propriedade, porém, o Plano Diretor não estava sendo efetivo para o seu 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 a uma melhor efetivação do instituto “Função Social da Propriedade” nas políticas urbanas das cidades da região.

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

Abstract: *In order to analyze the management strategies and instruments for urban planning, that contemplate Regional Development, this article is presented, which investigated the social function of urban real estate in the Municipality of Sobradinho - RS. For this, the Federal Constitution of 1988 and Federal Law No. 10,257 / 2001 (City Statute) were used, as these guide and delegate to the municipalities to promote the adequate use of the soil according to*

the local interest, and for this, if necessary if so, they are entitled to intervene in private property, because as the right of owner is positivized, it is also due individually that it meets the social function. Therefore, as a conclusion of the research, it is stated that all the necessary tools were actually made available for the realization of the social function of the property, however, the Master Plan was not being effective for its fulfillment. Thus, with the study carried out in the Municipality (center) of the Centro Serra Region, the present article sought to contribute to the Development of the Vale do Rio Pardo Region, aiming at making this institute "Social Function of Property" more effective in urban policies in the cities of the region.

Keywords: Regional Development. Urban Planning. Federal Constitution. City Statute. Master Plan.

Introdução

O tema escolhido consiste no estudo da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho-RS. A esse 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. Percebe-se, 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 desse contexto, perguntou-se: O Plano Diretor do Município de Sobradinho implementou os instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que visam ao cumprimento da Função Social da Propriedade Imobiliária Urbana?

Assim, o objetivo da pesquisa foi investigar a implementação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal que visavam ao 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 ao 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), chegou-se 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.

O artigo foi organizado em seções assim delimitadas: a primeira 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 também a superação da dicotomia pública *versus* privada e explicar como se deu o regramento constitucional da função social da propriedade imobiliária urbana como uma conquista importante.

Aprofundou-se, na segunda seção, o estudo sobre as diretrizes e os instrumentos de indução da função social da propriedade perante a constitucionalização e o Estatuto da Cidade, bem como o movimento urbanístico pré-constitucional de 1988 e o Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sobradinho. Já na última seção, foi aprofundado o estudo do Plano Diretor de Sobradinho para identificar quais ferramentas foram elencadas na indução frente ao proprietário particular de imóvel nas áreas delimitadas para incentivo ao comércio local. Para tanto, levantou-se dados junto a Prefeitura Municipal sobre o cumprimento, ou não, da função social da propriedade imobiliária urbana, conforme proposto na atual Constituição Federal de 1988.

A Positivção da Função Social da Propriedade no Constitucionalismo Contemporâneo

Devido aos avanços e a importância da função social da propriedade em sua contextualização histórica 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 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 regularização da terra 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).

Por meio da Constituição Federal de 1988, a atual Constituição da República Federativa do Brasil, consegue-se perceber a dimensão e a importância com relação aos direitos e deveres da propriedade, pelo 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, conforme o ordenamento positivado na Constituição de 1988, para regular a propriedade privada é indispensável a leitura do art. 182, § 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 presente trabalho, expõe-se 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.

Apresentada a positivação da função social e os principais artigos de lei que tratam deste tema na Constituição Federal, analisa-se 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), ela “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 nesta pesquisa. Essas 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 que, na década de 1970, foram feitos estudos, obras e artigos referentes ao planejamento urbanístico, mas que não deram resultados na prática. Traz, em sua concepção, a resistência que os governantes brasileiros demonstram quando se fala em planejamento ou planos, sendo que, os que estão elaborados, dificilmente são aplicados na prática.

Referente ao parcelamento, à edificação ou à utilização compulsória, o caput do art. 5º diz que:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. (BRASIL, 2001, p.13).

Nesse entendimento, ensina Almeida (2004), quanto ao § 2º do Art. 5º, lei do estatuto, ao tratar da notificação ao proprietário pelo Poder Executivo Municipal, é 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 a promover o parcelamento do solo, a sua edificação ou sua utilização.

Quanto ao Imposto Predial Territorial Urbano-IPTU Progressivo no Tempo, essa lei aufere esta possibilidade caso não sejam cumpridas as condições do caput do art. 5º. Assim, os parágrafos do art. 7º tratam de como será cobrada a 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. (BRASIL, 2001, p. 14).

E, por fim, da desapropriação com pagamento em títulos:

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. (BRASIL, 2001, p. 14-15).

Assim, esses artigos de lei até aqui abordados, juntamente com alguns elencados no Plano Diretor de Sobradinho, são analisados a seguir.

Breve contextualização do Território da Região Centro Serra com destaque para o Município de Sobradinho

O território Centro Serra teve seu início no ano de 2006, mediante 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, instalando o Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Centro Serra, baseado nos índices de desenvolvimento desses 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, a qual se subdivide em Campos de Cima da Serra, Encosta Inferior do Nordeste, Encosta Superior do Nordeste, Planalto Médio, Alto Uruguai e Missões. Parte do território está inserido no Planalto Médio e parte, na Encosta Inferior do Nordeste. O Território Centro Serra 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 hab), enquanto Lagoa Bonita do Sul tem a menor população (2.617 hab). A densidade demográfica média do território é de 23,89 hab/km², enquanto 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 esse 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 se emancipando 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 AMCSERRA. Faz divisa, ao Norte, com o Município de Arroio do Tigre, ao Sul, com Lagoa Bonita do Sul, a Leste, com Passa Sete e Segredo e a Oeste, com Ibarama. Sua população, até o final de 1939, era superior a 26 mil habitantes. Perdeu seus distritos e, assim, 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.

A sua população, em 2000, era de 16.328 hab; em 2007, 14.162 hab e, em 2018, 14.927 hab. O território do Município caracteriza-se pelo relevo acidentado, coberto por vegetação arbórea, e pelas lavouras de fumo, soja, feijão, milho e trigo. Em 03 de Dezembro de 2019, completará 92 anos de emancipação e é conhecido por seu principal evento: a Festa Estadual do Feijão. Ressalta-se que a urbanização de Sobradinho e das cidades vizinhas está relacionada ao processo-histórico-político-social de seu povo, que promoveu o crescimento econômico. É curioso que a urbanização de Sobradinho teve início longe da área central da cidade: 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, *apud* ROCHA, 2015).

Figura 1 - Localização do Município de Sobradinho no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil



Fonte: IBGE, 2010, adaptado pelo autor

Figura 2 - População dos Municípios do Território Centro Serra

Municípios	População Total
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
População total Território Centro Serra	83.0433

Fonte: IBGE, 2010, adaptado pelo autor

Figura 3 – Localização dos Municípios do Território Centro Serra



Fonte: IBGE, 2010, adaptado pelo autor

Há de se considerar que esta sucinta contextualização do Município de Sobradinho, como também do Território da Região Centro Serra, é oportuna, pois, assim como em grandes cidades, também nas pequenas e médias, os problemas relacionados à função social da propriedade urbana se apresentam. Há de se pensar que, nessa região, ou qualquer outra, o mesmo acontece na medida de sua proporção. No tópico a seguir, apresenta-se uma breve discussão sobre o Estatuto da Cidade na visão de alguns autores, especialmente o que pensam sobre Planos Diretores.

Sob o olhar de Pensadores Contemporâneos: Observações sobre o Estatuto da Cidade e Planos Diretores

Analisando o tema proposto, destaca-se a concepção de Rolnik (2015, p.15) quanto à judicialização de direitos inseridos pelo Estatuto da Cidade, em que afirma 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.

Souza (2005), ao abordar a questão da criação do Estatuto da Cidade, observa que ele foi criado sobre contextos e modelos sócio territoriais vigentes na época das grandes cidades industriais e portuárias, herdeiras do fordismo. O que resultou das crises que se sucederam e dos movimentos sindicalistas e populares, deu origem a uma nova coalisão. Assim, afirma que atualmente os municípios não se limitam mais a esse contexto, nem se pode mais compreendê-los em tal paradigma.

Entretanto, Villaça (2000) coloca que o Estatuto da Cidade é um avanço das forças populares, apesar de estar estagnado, assim como outros avanços, como o da saúde, o de transporte, o dos 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 dos Planos Diretores em si, e para apresentar e expor um conteúdo mais abrangente sobre este tema, buscou-se referência em Villaça (2000, p. 14), que defende e reforça a ideia da realização dos planos por iniciativas dos partidos políticos, afirmando que:

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 apresenta 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 indispensável.” (VILLAÇA, 2000, p. 13).

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

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 aos 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.

Villaça (2000, p. 15) afirma ainda que:

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.

O autor lembra que é ilusória a ideia de organização da cidade por meio de um plano, imaginando que todos seus problemas urbanos se resolverão a partir de um documento legal. Essa ilusão somente oculta os reais problemas. De acordo com o autor, são necessários investimentos, não bastando apenas o planejamento. Explica que, se ocorressem os dois, seriam mais rentáveis. Diz que a ideologia do crescimento ordenado vai esconder a 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).

Dessa 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.

Sobradinho - 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 a 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 seu Plano Diretor na 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, instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Sobradinho como sendo um instrumento básico da política de desenvolvimento e do processo de planejamento e de gestão municipal. Assim, o seu art. 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 referente ao 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, obteve-se informações relevantes sobre o tema.

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 (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.

No decorrer do trabalho esclareceu-se o significado da função social da propriedade, tendo em vista em épocas passadas os indivíduos tinham o direito de possuir a propriedade justamente pelo princípio de justiça na aquisição, ou tinham direito de adquirir tudo o que quisessem, de forma justa, através do proprietário anterior, neste caso, pelo princípio de justiça na transferência. No contexto destas épocas, nada mais o Estado poderia fazer, pois interferiria injustamente na vida e na liberdade dos indivíduos. Com o desenvolvimento histórico e conquistas que foram se positivando em constituições brasileiras, chegou-se até a atual Constituição Federal de 1988, pela qual a propriedade não possui mais o caráter de exclusividade, perpetuidade e de pouca limitação.

Foi necessário saber que a atual Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, ao reger a função social da propriedade, delega e orienta os 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 um conjunto de normas jurídicas e instrumentos que devem ser apresentados pelo município, de acordo com a realidade de cada um.

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

Em que pese a 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, foi confirmada, porém, sem utilizar tais instrumentos na prática. Em estudo realizado, houve a sua real confirmação.

Por meio dos dados analisados, evidenciou-se que o Município de Sobradinho, por sua implementação referente aos institutos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória da propriedade, realizou apenas uma notificação com o objetivo de regularizar o solo urbano (loteamento que se encontrava irregular). Conforme os resultados da pesquisa, o proprietário notificado não promoveu a regularização do loteamento e tampouco foi intimado ou processado.

Conforme determina o objetivo do Plano Diretor Participativo do Município de Sobradinho, ao tratar do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, sua atuação iria ocorrer por meio do combate à retenção especulativa do solo, objetivando a qualificação dos usos que se pretendia induzir ou restringir em cada área da cidade. Constatou-se 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 sem edificação, subutilizados ou não utilizados. Ressalta-se que o Plano Diretor, devido à não atuação nas etapas e notificação para cumprir a função social, também não se utilizou da ferramenta de majoração das alíquotas progressivas do Imposto Territorial Urbano-IPTU.

Por meio dos dados obtidos na pesquisa identificou-se as principais razões das dificuldades enfrentadas pelo Município na implementação das disposições do Plano Diretor, que são: 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 fiscalização; apatia e/ou conivência por parte dos cidadãos.

É preciso, ainda, refletir sobre a capacidade dos Planos de intervir nos principais problemas sociais. Tal capacidade pode estar vinculada aos avanços dos partidos políticos, ou seja, pela implementação dos planos, pelas propostas dos partidos políticos, de forma a contar com o apoio das classes sociais de uma cidade. Caberia, portanto, aos partidos políticos inserirem em suas pautas a discussão do Plano Diretor, assumindo a condução dos planos para uma melhor efetivação.

O caso da cidade de Sobradinho é um exemplo de que apenas ter um plano não é o suficiente para resolver os problemas urbanos, portanto, pode estar associado a problemas políticos. Uma prática salutar na 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, como afirmou Villaça (2000).

Referente ao Estatuto da Cidade, ele 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 dos 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, que é possível pensá-lo como um dos avanços das forças populares, apesar de parecer estar estagnado.

A partir do exposto, sentiu-se grande necessidade de um aprofundamento da temática abordada voltada a novas possibilidades de atuação como, por exemplo, repensar o planejamento urbano da própria cidade de Sobradinho, bem como trazer novos elementos para a elaboração dos Planos Diretores das cidades vizinhas, como as da Região do Vale do Rio Pardo.

Considerações Finais

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

Diante disso, tivemos como objetivo investigar a implementação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal que visam ao cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho. Constatou-se que as ferramentas foram implementadas, visando a atuação do poder público frente ao particular para o cumprimento da função social da propriedade.

A hipótese 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 utilizava tais instrumentos na prática, foi confirmada a partir da análise dos dados obtidos junto à Prefeitura Municipal.

Sentiu-se a necessidade de investigar a existência e a implementação de tais ferramentas nos Planos Diretores nas cidades vizinhas, localizadas na Região Centro Serra, bem como a necessidade de aprofundamento da discussão teórica relativa ao tema.

Certamente, a grande dificuldade encontrada nesta pesquisa foi para a obtenção de dados referente às possíveis notificações aos proprietários particulares. Não se obteve êxito ao buscar levantamentos em registros de imóveis locais, de notificações realizadas aos proprietários particulares. Obteve-se êxito nas informações concretas, mais tarde, o que possibilitou a conclusão desta pesquisa.

Referências

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (org.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

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

_____. Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários/ coordenadores Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida. - 2. ed., São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2004.

_____. **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 out. 2018.

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

_____. **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em: 01 nov. 2019.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

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. São Paulo: 2015. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>
Acesso em: 15 out 2018.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 203.

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**. Campo Grande: 2000. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2080299/mod_resource/content/1/Villa%C3%A7a%20planejamento%20urbano.pdf> Acesso em: 30 set 2018.

Sobre os autores:

Diego Puntel da Trindade é Bacharel em Direito e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR, da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. E-mail: diegotrindadecorretor@gmail.com

Denise Friedrich Bettencourt é Doutora em Direito e Professora permanente do PPG em Direito, Coordenadora de Pós Graduação *Lato Sensu* e Editora-Chefe da Revista do Direito da UNISC. E-mail: dfriedrich@unisc.br