

## **Dificuldades na implementação da função social da propriedade na Cidade pequena de Sobradinho/RS**

*Difficulties in Implementing the social function of property in the small Town of Sobradinho/RS*

**Diego Puntel da Trindade**

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

**Rogério Leandro Lima da Silveira**

Universidade de Santa Cruz do Sul – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil  
<https://orcid.org/0000-0003-1003-9470>

**Resumo:** Apresentamos este artigo, resultado do trabalho de dissertação pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Unisc, concluído em 2021, que investigou a função social da propriedade imobiliária urbana em cidades pequenas da região do Vale do Rio Pardo, realizado, especificamente, na cidade de Sobradinho-RS. Em termos metodológicos, caracterizou-se como uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa-descritiva, baseada em estudo de caso. Além de analisarmos os processos de formação do espaço urbano e de urbanização da cidade de Sobradinho, investigamos como ocorreu o processo de constituição e de atualização da legislação urbana municipal, notadamente em relação à função social da propriedade. Também analisamos, por meio de entrevistas semiestruturadas, a percepção dos agentes sociais urbanos em relação à necessidade do exercício e da implementação da função social da propriedade urbana para os casos existentes nesta cidade. Diante disso, a pesquisa mostrou, por meio da análise de dados, da legislação municipal e dos entrevistados, que algumas necessidades de implementação da função social se dão devido ao não enquadramento da realidade local - pelo desinteresse político nesta cidade - pela não aplicação da legislação existente no Plano Diretor - pelo descaso municipal dos imóveis abandonados - pela falta de notificação ao proprietário - ineficiência política - alíquotas insuficientes - tema da função social não é importante para o político. Assim, concluído este estudo, o presente artigo buscou contribuir para o Desenvolvimento Regional da região Vale do Rio Pardo e do Brasil, para os pesquisadores deste tema, brasileiros e latino-americanos.

**Palavras-chave:** Região do Vale do Rio Pardo. Função Social da Propriedade. Cidade Pequena. Planejamento Urbano.

**Abstract:** We present this article, the result of the dissertation work by the Postgraduate Program in Regional Development - Unisc, concluded in 2021, which investigated the social function of urban real estate property in small cities of the Rio Pardo Valley region, carried out, specifically, in the city of Sobradinho-RS. In methodological terms, it was characterized as an exploratory research of qualitative-descriptive nature, based on a case study. Besides analyzing the processes of formation of urban space and urbanization of the city of Sobradinho, we investigated how the process of constitution and updating of municipal urban legislation occurred, notably in relation to the social function of property. We also analyzed, by means of semi-structured interviews, the perception of urban social agents regarding the need for the exercise and implementation of the social function of urban property for the cases existing in this city. In view of this, the research showed, through data analysis, municipal legislation and interviewees, that some needs for the implementation of the social function are due to the non-framing of the local reality - the political lack of interest in this city - the non-application of the existing legislation in the Master Plan - the municipal neglect of abandoned properties - the lack of notification to the owner - political inefficiency - insufficient aliquots - the theme of the social function is not important to the politician. Thus, having concluded this study, this article sought to contribute to the Regional Development of the Vale do Rio Pardo region and of Brazil, to the researchers of this theme, both Brazilian and Latin American.

**Keywords:** Rio Pardo Valley Region. Social Function of Property. Small City. Urban Planning.

## Introdução

O motivo e definição em trabalhar com o tema da função social da propriedade na cidade de Sobradinho, por um lado, tem relação com a disponibilidade e existência de legislação que trata sobre este tema a Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade criado pela (Lei 10.257/2001). Mesmo antes de termos conhecimento das normas existentes, já sentíamos curiosidade e necessidade de compreender esse fenômeno nesta cidade, uma vez que ela tem apresentado certo descaso pelas áreas urbanas de particulares não utilizadas (terrenos), ou seja, pela notória segregação urbana formada pela não utilização desses imóveis, de alguns anos para cá, em Sobradinho.

Além dessas questões, trabalhar este tema na cidade pequena de Sobradinho é importante justamente pelos poucos estudos realizados sobre esse tema nas cidades pequenas da região do Vale do Rio Pardo e do Brasil.

Este artigo está organizado em três seções: a primeira busca definir o que vem a ser função social baseada na legislação, aborda cidade pequena e suas principais características e sobre o direito à cidade e sua relação com a função social da propriedade.

Na segunda seção apresentamos dados referentes à cidade pequena de Sobradinho, como população e urbanização. E, na última seção, apresentamos as principais características do planejamento urbano da cidade de Sobradinho, a área demarcada de estudo e os principais

resultados das entrevistas realizadas, assim como a nossa conclusão com base no trabalho de dissertação.

### **A função social da propriedade e as cidades pequenas**

Para uma conceituação de função social, observamos a definição dada pela Lei Federal 10.257/2001, conhecida por Estatuto da Cidade:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, **assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas**, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei. (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001, Art.39, grifo nosso).

Tal conceituação, principalmente na segunda parte do dispositivo 39, é a melhor definição encontrada na legislação, pois, na Constituição Federal de 1988, apesar de mencionada, não é definida.

Vejamos:

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.

Sobre a função social, Trindade (2021, p.14) entende que ela deve ser considerada efetiva quando:

A função social acontece a partir do momento em que o proprietário, ao invés de reter ou especular com a terra urbana, dá a destinação correta para estes imóveis: para fins de habitação, para fins comerciais ou usos mistos (moradia e atividade econômica), de modo a atender aos interesses públicos e às demandas da sociedade local (funções públicas e funções ambientais). Ainda, devem estar de acordo com as disposições legais previstas na política urbana do município (Plano Diretor) e em consonância com o EC e com a CF. Quando isso ocorre, pode-se dizer que os imóveis passam a cumprir a função social.

A grande questão da função social é que ela depende da vontade política para ser implementada em determinado município. Em outras palavras, a legislação determina que assim seja. Porém, Villaça (2000) pensa que os governantes são omissos com seus planos urbanos, e que a participação dos políticos é importante para assumir a sua condução.

Na realidade de Sobradinho, pelas entrevistas e análise de coleta de dados primários, percebemos uma insuficiência de informações, pouca especificação na legislação e nenhuma divulgação e ação deste Município na aplicabilidade desse instituto. Isso é mostrado pelas

respostas dos entrevistados na pesquisa realizada. A partir do terceiro tópico, apresentaremos parte dessa pesquisa.

Sobre o tema, percebemos que há pouca preocupação de pesquisa por parte de pesquisadores ou pouco é debatido e abordado em cidades pequenas. Já em cidades médias e grandes, esse assunto é mais abordado por alguns autores, como, por exemplo, o trabalho realizado por Jardim (2019) em Santa Cruz do Sul (cidade polo da região do Vale do Rio Pardo) e na cidade de Bento Gonçalves.

Este tema, de algum modo, está relacionado ao direito à cidade. Para que esse direito seja mais efetivo, são necessárias políticas públicas que contemplem também a aplicação do Instituto Jurídico Função Social da Propriedade. Para nós, muito além da implantação da função social na legislação municipal, deve-se objetivar a aplicação na prática e em determinado contexto para diminuir a especulação imobiliária e a retenção da terra urbana.

Sobre cidade, há muitos entendimentos e formas de trazer uma definição. Alguns autores tratam disso, são eles: Corrêa (2011), Olanda (2008), Endlich (2006), Fresca (2010), entre outros. Para melhor compreensão do que entendemos por cidade, valemo-nos da definição dada por Carlos (1992, p. 26), que afirma:

A cidade é um modo de viver, pensar, mas também sentir. O modo de vida urbano produz ideias, comportamentos, valores, conhecimentos, formas de lazer e também uma cultura [...]. A cidade é também um campo privilegiado de lutas de classe e movimentos sociais de toda a espécie, que questionam a normatização da cidade e da vida urbana [...], é materialização de relações da história dos homens, normatizadas por ideologias; é forma de pensar, sentir, consumir; é modo de vida, de uma vida contraditória.

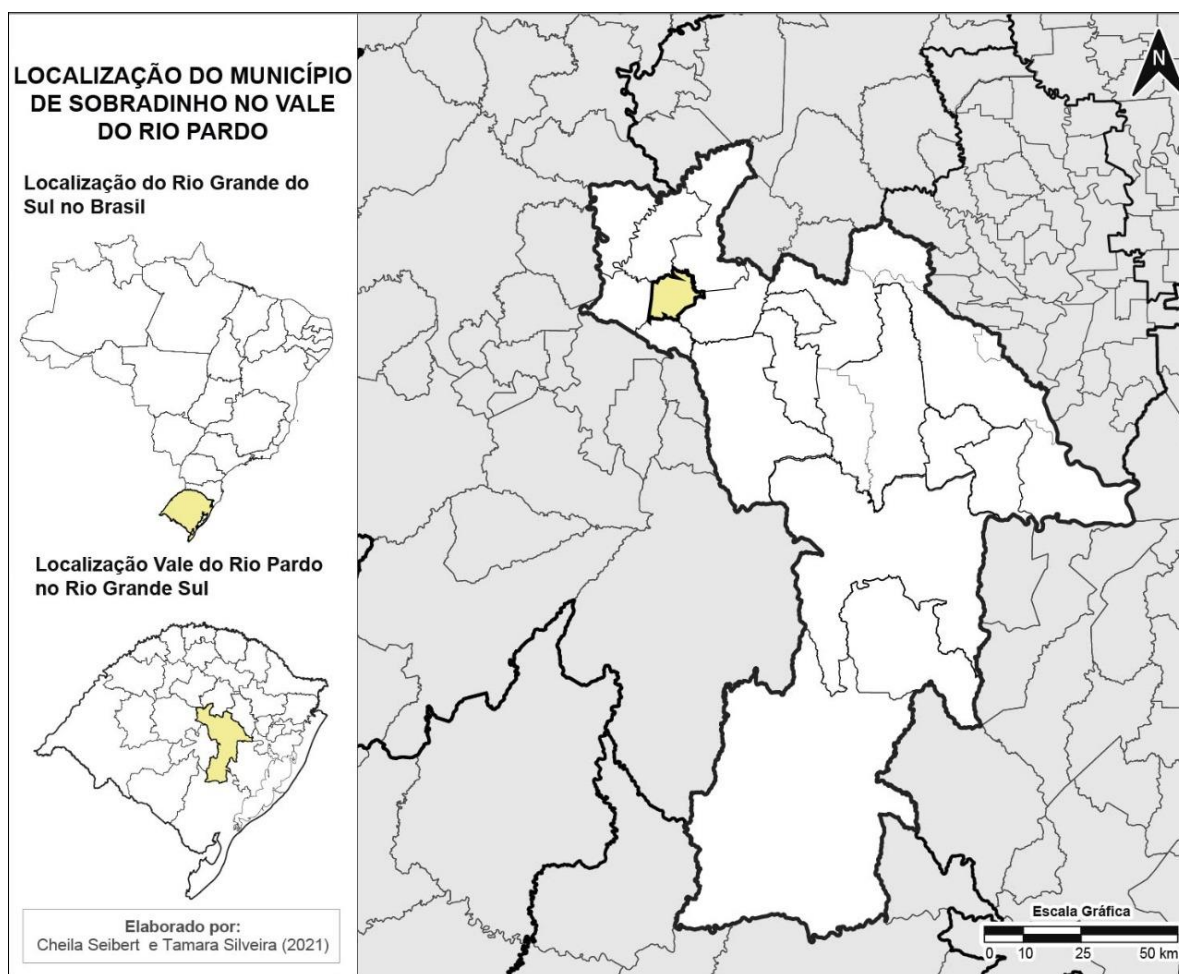
Portanto, essas características estão presentes no caso de Sobradinho, elas são evidenciadas e fazem parte de sua história como cidade.

### **A cidade pequena de sobradinho**

Nesta seção, apresentamos alguns dados da população, da economia e urbanização deste Município.

Inicialmente e por meio da imagem a seguir, podemos ver a sua localização no contexto da região do Vale do Rio Pardo, do Estado do Rio Grande do Sul e do País.

### Localização de Sobradinho na Região do Vale do Rio Pardo - RS



Fonte: elaborado por Cheila Seibert e Tamara Silveira, 2021.

Em uma breve contextualização do território da região Vale do Rio Pardo, podemos destacar que 23 municípios o integram. Sobre a população, em 2019, a região possuía 438.800 habitantes, com área de 13.171,50 km<sup>2</sup> (FEE 2019).

Sobre sua localização, o Município de Sobradinho é considerado um dos mais importantes e o mais antigo da microrregião norte. Outro fator interessante é a sua localização estratégica, pois, para o acesso à maioria dos municípios vizinhos dessa microrregião, é preciso passar por Sobradinho. A rodovia estadual RSC 287 é o principal caminho para essa microrregião. Também há uma conectividade urbana forte entre os municípios dessa microrregião pelas estradas locais e, principalmente, entre os cinco municípios limítrofes, antigos distritos de Sobradinho.

Sobradinho emancipou-se do Município de Soledade no dia 03 de dezembro de 1927, possuía uma área territorial de 1.545 km<sup>2</sup> (ROCHA, 2015). Praticamente, pode-se dizer que todo seu território era rural. Com o passar dos anos, depois da emancipação de alguns distritos, perdeu cerca de 90% de sua área rural. Atualmente, esse Município possui 119 km<sup>2</sup>

de território, sendo destes, 23,5 km<sup>2</sup> de área urbana e 95 km<sup>2</sup>, área rural (IBGE, 2010).

Destacamos algumas características e funções de Sobradinho, com base em Trindade (2021, p.97). Vejamos:

na sua formação territorial e na sua urbanização o Município de Sobradinho é um centro urbano de importante centralidade microrregional, que atrai fluxos de pessoas, transportes, de produtos e informações, que, muitas vezes, estendem-se para os demais centros da microrregião norte, e para os demais municípios da região do VRP. Existe uma importante conexão entre Santa Cruz do Sul e Sobradinho. Podemos dizer, inclusive, uma relação de dependência não somente de Sobradinho com Santa Cruz do Sul, mas também este município com Sobradinho. São muitas empresas com sede em Santa Cruz do Sul, cujas filiais estão instaladas na microrregião norte, especificamente na cidade de Sobradinho, o que permite consolidar cada vez mais essa conectividade com a microrregião norte.

A seguir, demonstramos os seguintes quadros e informações que complementam as características deste Município.

#### População total, urbana e rural em 1991, 2000 e 2010 e população total estimada em 2020

1991			2000			2010			2020 (ESTIMADA)
Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	TOTAL
20.031	9.316	10.715	16.331	11.670	4.661	14.283	11.347	2.936	15.005

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do IBGE, (1991-2000-2010 e 2020).

O número total da população está em declínio com o passar dos anos. Conforme Silveira (2007), ocorreu uma grande quantidade de emancipações em meados da década de 1980 e 1990. Pensamos que essa diminuição da população total tem a ver com o aumento dessas emancipações ocorridas na região do Vale do Rio Pardo, aliado ao deslocamento de pessoas do Município de Sobradinho para outros centros urbanos, em busca de estudo, de moradia ou de emprego. Outros dados podemos ver.

#### Densidade demográfica e Taxa de urbanização (1991, 2000 e 2010)

DENSIDADE DEMOGRÁFICA			TAXA DE URBANIZAÇÃO		
1991	2000	2010	1991	2000	2010
168,32 hab/km <sup>2</sup>	137,23 hab/km <sup>2</sup>	112 hab/km <sup>2</sup>	46,50%	71,45%	79,44%

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do IBGE, (1991-2000-2010).

O que nos chama a atenção nesse quadro apresentado é a taxa de urbanização. Em 2010, 79,44% das pessoas no Município de Sobradinho viviam na área urbana. Para nós, isso demanda um maior cuidado com as questões urbanas, não somente com o acesso à terra e à moradia, mas com todas as necessidades básicas que a sociedade necessita para sobreviver.

A economia do Município de Sobradinho está assentada, em sua maior parte, na agricultura. Apontamos as cinco principais culturas agrícolas cultivadas em seu território: o “plantio da soja (em grão), com 15,8%, fumo (em folha), com 65,3%, milho (em grão), ficando com 7,8% e feijão (em grão), com 0,9%, incluindo ainda a mandioca na casa de 4,6%” (SEBRAE 2020, p.9). Em síntese, essas são algumas das principais características do Município de Sobradinho que mostram os dados mais importantes a seu respeito.

### O planejamento urbano de Sobradinho e a não implementação da função social da propriedade

O regramento do uso do solo nesta cidade está regulamentado pela Lei Municipal nº 3.579, de 09 de dezembro de 2011 (Plano Diretor). Basicamente, a ordenação do solo está regrada no dispositivo 64 e incisos desta lei, e está dividida em sete áreas distintas, apresentadas no quadro a seguir.

#### Zoneamento da cidade de Sobradinho

ZONA	CARACTERÍSTICA	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO			TAXA DE OCUPAÇÃO	RECUOS mín. m			ALTURA MÁXIMA m
		min.	básico	max.		frente	lateral	fundos	
COM - 1	ZONA DE INCENTIVO AO COMÉRCIO Uso residencial e comercial de baixa incomodidade	0,15	2,00	5,00	0,80	-	1,50 c/ abertura	-	30,00
ZPP3D	ZONA DE PROTEÇÃO A PRAÇA 3 DE DEZEMBRO Uso residencial e comercial de baixa incomodidade	0,15	2,00	3,00	0,80	-	1,50 c/ abertura	-	15,00
ZEIS	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL Habitações populares e regularizações fundiárias	0,15	1,00	1,50	0,70	4,00	1,50 c/ abertura	-	9,00
IND	ZONA INDUSTRIAL Uso industrial e afins	0,10	0,65	1,00	0,90	5,00	1,50	5,00	x
EXP	ZONA DE EXPANSÃO URBANA Pequenas propriedades em grandes lotes	0,15	1,50	3,00	0,70	4,00	1,50 c/ abertura	-	15,00
RES - 1	ZONA RESIDENCIAL - 1 Uso residencial, comércio e serviços afins	0,15	1,50	3,00	0,70	4,00	1,50 c/ abertura	-	15,00
RES - 2	ZONA RESIDENCIAL - 2 Uso residencial	0,15	1,50	2,00	0,70	4,00	1,50 c/ abertura	-	10,00

Fonte: Município de Sobradinho, atualizado em 2014.

Das sete zonas da área urbana de Sobradinho, para o trabalho de pesquisa, elegemos, para nos aprofundar, a - **COM - 1, Zona de Incentivo ao Comércio** o que está determinado no

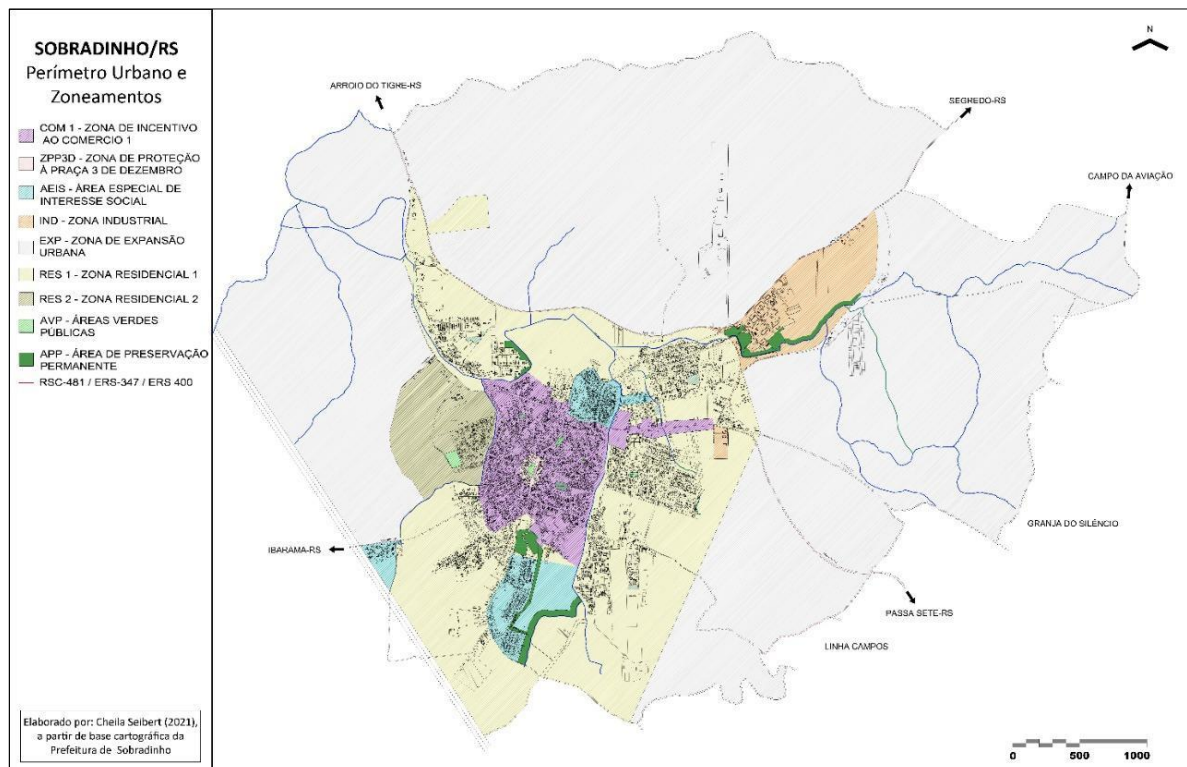


inciso I do dispositivo 64 do Plano Diretor, que: “Tem o uso idêntico a área residencial, entretanto, devem ser criados incentivos fiscais a fixação nestas áreas de comércio para atendimento da comunidade local, sendo permitida atividades tais como:

residências unifamiliares isoladas; residências unifamiliares; agrupadas, geminadas ou em série; residências multifamiliares; habitações coletivas, internatos, orfanatos, asilos, casas de repouso; - conjuntos habitacionais edificados em quarteirões, resultantes de parcelamento do solo para fins urbanos; condomínios residenciais por unidades autônomas; residências temporárias, hotéis, pousadas; comércio de abastecimento; comércio varejista; serviços profissionais; serviços pessoais; serviços de manutenção; serviços de comunicação; serviços financeiros e administrativos; serviços de segurança; serviços de saúde; serviços institucionais; serviços educacionais e culturais; salões de baile, salões de festas, clubes noturnos, bilhares e boliches com horário de funcionamento das 22 às 6 horas; motéis; capelas mortuárias; estádios e campos de esportes; terminais de transporte coletivo; bombeiros e quartéis; parques de diversões, locais para feiras e exposições; mercados públicos e shopping centers; hospitais pronto socorro e sanatórios; posto de abastecimento de veículos; depósito de inflamáveis; áreas para tratamento de resíduos sólidos e líquidos.” (LEI DO PLANO DIRETOR).

A figura a seguir complementa as informações do quadro acima apresentado. Basicamente, além de identificarmos a localização de cada zona especificada nele, ela ainda complementa informando a localização das Áreas Verdes Públicas – AVPs e as Áreas de Preservação Permanentes - APPs. Vejamos.

### Delimitação territorial do Município, com divisão das diferentes zonas por tipo de uso do solo atual e futuro



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobradinho, adaptado pelo autor, 2021.



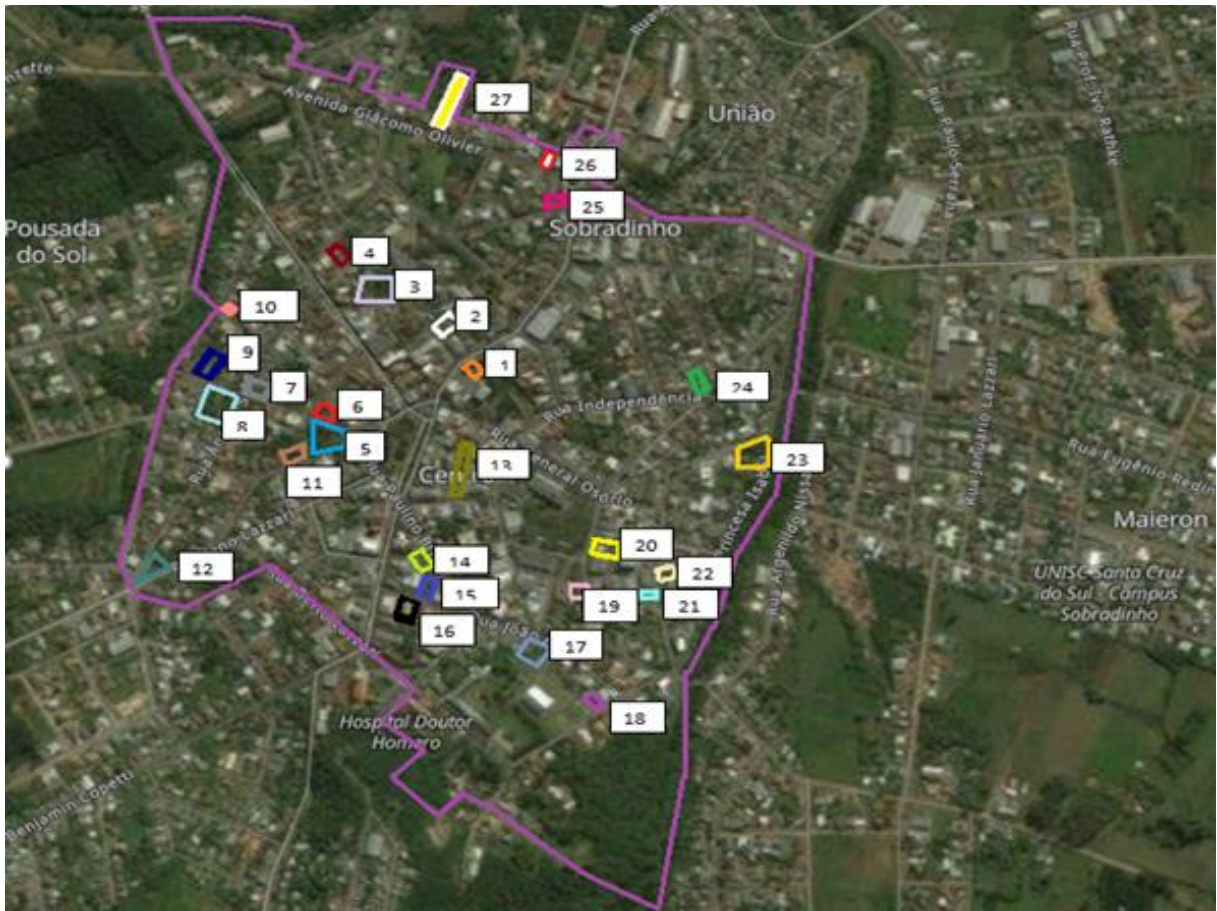
A área urbana do Município de Sobradinho integra 13 bairros. No Bairro Centro é onde se concentra a população, com 2.362 habitantes, sendo o bairro com maior número de domicílios particulares que se somam em um registro de 951 domicílios. Referente à densidade demográfica dos bairros, o Bairro Centro é o segundo que possui maior densidade, em torno de 554,46 hab/km<sup>2</sup> (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010).

Com essas informações, temos dados mais concretos sobre onde a população da cidade de Sobradinho está vivendo, morando ou concentrada. Por isso, no Bairro Centro, existe maior demanda pelas pessoas em busca de espaço físico, seja para moradia, seja para empreender. E, pelo fato de existirem imóveis sem ocupação nesse bairro, o mais importante dessa cidade, onde a procura é grande pelo espaço físico, pensamos que deve incidir de imediato o princípio da função social da propriedade e, em um segundo momento, expandi-lo também para os outros bairros.

O princípio da função social está estabelecido na Constituição Federal de 1988, em seu dispositivo 5º, mais precisamente no inciso XXII, pelo qual “é garantido o direito de propriedade” e, no inciso XXIII, ao expressar que “a propriedade atenderá a sua função social”. Sendo assim, pensamos que sua aplicação é uma forma de contribuir com o direito e acesso à cidade.

Por isso, demarcamos, na parte central da cidade de Sobradinho, algumas áreas urbanas de propriedade particular não utilizadas para apresentar aos entrevistados. O objetivo geral foi de analisar como se dá a implementação dos instrumentos e institutos sugeridos pelo Estatuto da Cidade que objetivam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, no Município de Sobradinho, na região do Vale do Rio Pardo.

### 27 imóveis, maioria sem edificação, no Bairro Centro de Sobradinho – 2021



Fonte: organização do autor, com base em imagem do *Google Earth* (2021), delimitada conforme a Zona de Incentivo ao Comércio.

O quadro a seguir acompanha essas 27 demarcações de áreas urbanas não utilizadas pelos particulares, informando, principalmente, a medida aproximada destas propriedades em m<sup>2</sup>. Foi usada a régua do *google Earth* (Perímetro) para a obtenção de tais medidas. Essas imagens, nessa localização, são as que apresentam maior evidência e grandes possibilidades do não cumprimento da função social. A seguir, mostraremos os resultados deste estudo.

**Numeração do imóvel, área aproximada e características principais - 2021**

<b>Numeração</b>	<b>Metragem aproximada</b>	<b>Características</b>
1	120m <sup>2</sup>	espaço edificado, meio de quadra, não utilizado, com dois pavimentos, solo acima da altura da rua, pátio fechado;
2	229m <sup>2</sup>	espaço vazio, meio de quadra, solo bem abaixo da altura da rua, pátio aberto;
3	1.635,42m <sup>2</sup>	espaço não edificado, meio de quadra, solo abaixo da altura da rua, pátio fechado;
4	346,26m <sup>2</sup>	com edificação em alvenaria, deteriorada e não utilizada; meio de quadra, solo acima da altura da rua, pátio aberto;
5	798,91m <sup>2</sup>	com edificação em alvenaria, totalmente deteriorada, de esquina e subutilizada, pátio aberto;
6	204,2m <sup>2</sup>	espaço vazio, não edificado, de esquina, solo acima da altura da rua, pátio aberto;
7	120m <sup>2</sup>	espaço de esquina, com edificação de um chalé deteriorado e não utilizado, pátio fechado;
8	914,03m <sup>2</sup>	espaço vazio, de esquina e não edificado, solo abaixo da altura da rua, pátio aberto;
9	185m <sup>2</sup>	espaço vazio, em meio de quadra e não edificado, solo da altura da rua, pátio aberto;
10	165m <sup>2</sup>	espaço vazio, de esquina e não edificado, solo abaixo da altura da rua, pátio aberto;
11	250m <sup>2</sup>	espaço vazio, de esquina, com edificação de um chalé deteriorado e não utilizado, solo abaixo da altura da rua, pátio fechado;
12	344m <sup>2</sup>	espaço vazio, não edificado de esquina, solo abaixo da altura da rua, pátio aberto;
13	948,97m <sup>2</sup>	sem edificação, meio de quadra, solo na altura da rua, pátio aberto;
14	617,53m <sup>2</sup>	sem edificação, meio de quadra, solo plano, porém muito além da altura da rua, pátio aberto;
15	750m <sup>2</sup>	sem edificação, meio de quadra, solo plano na altura da rua, pátio fechado;
16	708,46m <sup>2</sup>	sem edificação, meio de quadra, solo plano acima da altura da rua, pátio fechado;
17	379,36m <sup>2</sup>	sem edificação, de esquina, solo acima da altura da rua, pátio aberto;
18	305,95m <sup>2</sup>	sem edificação, de esquina, solo a baixo da altura da rua, pátio aberto;
19	200m <sup>2</sup>	com edificação em madeira, meio de quadra, não utilizada, solo acima da altura da rua, pátio fechado;
20	201,52m <sup>2</sup>	edificação em alvenaria demolida, meio de quadra, solo da altura da rua, pátio aberto;
21	306,89m <sup>2</sup>	sem edificação, meio de quadra, solo acima da altura da rua, pátio aberto;
22	290,89m <sup>2</sup>	sem edificação, de esquina, solo na altura da rua, pátio aberto;
23	530m <sup>2</sup>	sem edificação, de esquina, solo na altura da rua, pátio aberto;
24	208,53m <sup>2</sup>	edificação demolida, meio de quadra, solo acima da altura da rua, pátio aberto;
25	418,36m <sup>2</sup>	espaço vazio, sem edificação, de esquina, solo na altura da rua, pátio aberto;
26	235,73m <sup>2</sup>	espaço vazio, meio de quadra, solo na altura da rua, pátio fechado;
27	355, m <sup>2</sup>	com edificação em alvenaria, não utilizada, meio de quadra, solo na altura da rua, pátio fechado.

Fonte: organização do autor, medidas realizadas com as ferramentas do *Google Earth* (2021).

Sobre as oito entrevistas: foram realizadas a distância, no formato virtual, por meio da plataforma do *Google Meet*. Utilizamos de um roteiro semiestruturado, com 18 perguntas, com os agentes conhecedores da realidade urbana de Sobradinho, dos seus problemas, e buscamos entender, por intermédio dos entrevistados, como a prefeitura municipal vê essa realidade. Na análise dos dados obtidos com as entrevistas, foi utilizado o método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2001).

Após demonstrarmos aos entrevistados as imagens das áreas urbanas não utilizadas, aplicamos nosso roteiro de perguntas e selecionamos algumas para apresentar aqui.

Perguntamos, a cada entrevistado, qual a percepção deles sobre como a prefeitura municipal e a câmara de vereadores têm atuado e têm tratado a questão dos imóveis vazios localizados na cidade, em especial no Bairro Centro de Sobradinho.

O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) nos colocou que:

*A prefeitura notifica os proprietários para a realização da limpeza e não realizando-a, o município faz e cobra posteriormente, lançando em dívida ativa junto com a cobrança do IPTU. É uma forma de que estes proprietários tenham que constantemente dispor de recursos financeiros para dispor e manter aquele terreno limpo e em condições.*

O entrevistado 6 (agente administrativo municipal) afirmou que: “Nunca ouvi falar que notificaram algum proprietário requerendo informações ou buscando entender os motivos pelo qual seu imóvel está parado há anos.”

De acordo com o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal):

*Quando se tinha reclamações de pessoas pela sujeira e mato que se juntavam nos terrenos, a prefeitura notificava os proprietários para realizarem a limpeza, mas muitas vezes, só ficava nas notificações. Pois, o interesse político vale mais do que o interesse social.*

Outra resposta importante:

*Normalmente quando está baldio o terreno apenas a prefeitura notifica para a limpeza ou por iniciativa própria ou mediante denúncia. Outra coisa que existe é a legislação para induzir os proprietários edificar calçadas na testada de seus imóveis vazios, mas que, na prática, não está sendo feito, acho que devido ao fato que o Município de Sobradinho é pequeno e todos são conhecidos. (Entrevistado 8 – empresário construção civil).*

No que condiz com a atuação dos vereadores, o entrevistado 2 (empresário) se posiciona:

*Não se fala em coisa que vai perder voto, vereadores pressionados pelos proprietários baixam em comissão de estudos alguns casos e conseqüentemente deixam morrer. Um dos motivos é simples, vereador não bate de frente com quem*

*tem dinheiro, não quer encrenca com alguns dos proprietários, pois na campanha política vai precisar do apoio.*

Temos a opinião do entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal), muito objetiva, clara e direta sobre a quem recai uma maior responsabilidade de atuação frente aos proprietários.

*Penso que as funções dos poderes se dividem. Se existem as leis, o plano diretor e a legislação municipal como um todo, pressupõem-se que o legislativo já fez a sua parte. O problema em si, é o executivo, tem atribuição e o dever de agir e não há ação alguma em relação ao cumprimento da função social da propriedade. Portanto, eu nunca vi um debate sério em relação a isto, sequer cogitado, nem mesmo, a iniciativa de alguma medida que pudesse criar alguma estratégia ao longo do prazo que desse uma solução para o caso. Ou seja, se ninguém incomoda o executivo por causa disso, deixa como está.*

Ainda, o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), em sua resposta, menciona:

*Realizamos o aumento da alíquota diferenciada de terreno construído para o não construído que para este a alíquota chega em 5 vezes e meia maior do que para o terreno edificado que é de 0.5 % apenas. Com o tempo, se o proprietário não der destinação, com esta alíquota atual de 2.8 % sobre o valor do terreno o proprietário, como por exemplo, em 10 anos estará pagando uma porcentagem de 28% sobre o valor do terreno de imposto. Por isso, esta tributação maior é exatamente para incentivar para que ninguém mais deixe seu terreno vazio.*

Ao analisar essas falas, lembramos que Trindade (2021, p.131), principalmente sobre a resposta do entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), contribui ao se posicionar: “Referente a porcentagem de 28% mencionada por este entrevistado 4, não vimos sentido nesta opinião, isso não significa nada. Pois, há de se considerar o valor venal do terreno, que em 10 anos, o valor estará desatualizado.” Portanto, é notório que, nas falas dos entrevistados, sobressaem distintos interesses que também nos ajudaram a entender a realidade, dificuldades e suas próprias posições em relação à aplicação da função social da propriedade na cidade de Sobradinho.

Outra opinião, sobre como a prefeitura municipal e a câmara de vereadores têm atuado e têm tratado a questão dos imóveis vazios, é dada:

*Penso que a colaboração deste legislativo se volta mais para a elaboração das leis, sendo ônus do poder executivo a fiscalização e iniciativa. Estes imóveis sem função nos dá uma sensação de abandono dentro da área urbana, quando se visualiza alguns imóveis mal cuidados, sujos, seria importante ocorrer uma cobrança maior e uma fiscalização mais efetiva. Muitas vezes, os imóveis ficam abandonados porque alguns proprietários não residem na cidade. (Entrevistado 5 - vereador).*

A opinião do entrevistado 7 (ex-vereador), de certo modo, aponta uma realidade que acreditamos que, acontece em muitos municípios brasileiros:

*Quando acontece uma reunião, nos comitês ou órgãos de discussão, quem participa são pessoas que têm ligação com as famílias proprietárias destes lotes e imóveis, por isso fica difícil apertar a cinta nestes imóveis vazios e na condição de vereador já presenciei pessoas que defende a não incidência, mínima que seja, do imposto ou algo do tipo sobre esses imóveis. A não ser que seja realizado um ato de competência da área técnica do município para esta questão, porém também não vejo que haja vontade alguma dos prefeitos querer se indispor com alguém.*

Na sequência, mostramos aos entrevistados o texto do dispositivo 84 do Plano Diretor de Sobradinho, especificado da seguinte maneira:

O Executivo, na forma desta Lei, poderá exigir do proprietário particular na área urbana considerada não edificada, subutilizada ou não utilizada, conforme disposições dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade, o seu adequado aproveitamento, sob pena sucessivamente a submeter-se: I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; II - Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Sobre essa regulamentação, gostaríamos de entender por intermédio dos entrevistados, se essa determinação estava ou não sendo aplicada na prática nessa cidade. Então, nossa pergunta foi para entender se eles acreditam que os gestores municipais teriam dificuldades na aplicação do IPTU progressivo no tempo (estipulado no inciso II do art. 84), justamente por algum tipo de pressão de investidores ou de proprietários particulares, e se seria possível essa medida também para os demais imóveis dos bairros da cidade. Das respostas obtidas, destacamos três aqui. O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), diz que sim.

*Com certeza, haveria pressão. Suponhamos que você planeja fazer uma construção daqui a cinco anos. Você compra o terreno, busca juntar recursos para isso, e no decorrer deste processo, entra na Câmara de Vereadores um projeto de aumento de IPTU progressivo, os vereadores sofreriam pressão. Dificuldades muito grande em aprovar um projeto deste. Foi desgastante na época este debate e foi tributado a alíquota de 2.8% para que tivesse um efeito imediato, para que induzisse as pessoas construir.*

Já para o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal): “A pressão sempre existiu e vai continuar existindo. Tem interesse político, tem interesse de todos os lados, é difícil.”

Nessa questão, a maioria dos entrevistados disse que não haveria problemas na aplicação dessas alíquotas progressivas.

*Dificuldade nenhuma. O poder público não negocia, simplesmente ele coloca a regra e o proprietário deve obedecer. Lembrando que o objetivo dos políticos não é esse. É voltado a eleger-se e reeleger-se. Há outras situações em que proprietários e grandes empresários no ramo imobiliário, tem uma relação de parcerias com alguns políticos,*



*como por exemplo, financiam campanhas políticas e isso também é um dos motivos pelo qual o município não bate de frente. (entrevistado 3 – ex-agente administrativo municipal).*

Sobre a exigência do adequado aproveitamento do solo na área urbana de Sobradinho, regrada no dispositivo 84, independentemente com ou sem pressões de proprietários, este Município não tem aplicado essa legislação e, conforme Trindade (2021, p.137), ressaltamos que:

*Ficou evidenciado de que não é bem assim que funciona na realidade deste Município. Todos os entrevistados mencionaram que nenhum proprietário foi notificado para fazer uso ou dar uma função ao seu imóvel, nem ao menos foram notificados para colocar em prática o IPTU progressivo, por exemplo, é o que acontece nestes terrenos centrais, muito menos nos bairros. Mais uma vez afirmamos, com base nas entrevistas, não está sendo aplicada essa legislação.*

Por fim, outra questão importante foi quando questionamos aos entrevistados se eles entendem que ocorre, ou não, o cumprimento da função social nos 27 imóveis da área central apresentados a eles. Todas as respostas, de alguma forma, afirmam que não ocorre tal cumprimento. Poucos entrevistados afirmaram que, pelo menos em parte, não está ocorrendo. Constata-se essa opinião e tais motivos na fala do entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito):

*Eles cumprem em parte. Em parte, não, por que tem a questão familiar que não se entendem na divisão e acaba trancando a venda. Outros por não estarem regularizados ainda e em outros casos, é por que empresas que necessitavam de mais espaços adquiriram para ampliação e acabaram não utilizando-os. Quando o terreno é usado para estacionamento vejo que imóvel está cumprindo uma função social e os que não estão vejo que por um período curto devido uma busca grande por terrenos bem localizados.*

Entretanto, por exemplo, o entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) opina: *“Certamente não, de forma alguma”*. Do mesmo modo, o entrevistado 5 (vereador) afirma: *“Não ocorre nesses casos, é um desperdício.”*

A aplicação completa das 18 questões de nosso questionário está disponibilizada em nosso trabalho de dissertação. E, com os dados levantados por meio do roteiro completo do questionário, pudemos ter a certeza de que tínhamos elementos suficientes para responder nosso objetivo inicial e concluir com sucesso o nosso trabalho.

### **Considerações Finais**

Diante da realidade identificada por nós na cidade de Sobradinho, pensando também no objetivo geral da dissertação, cujo intuito foi analisar como se dá a implementação dos instrumentos e institutos sugeridos pelo Estatuto da Cidade que objetivam o cumprimento da

função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho, constatamos, na análise da legislação municipal e nos dados coletados nas entrevistas, que esse Município não está se voltando para tratar as questões pertinentes à função social, mesmo que existam muitos casos (além dos 27 imóveis demarcados por nós) de imóveis ociosos ou sem o uso adequado no Bairro Centro de sua área urbana.

Com a análise, constatamos que há retenção e especulação da terra pelos proprietários particulares, não somente no centro (zona de Incentivo ao Comércio), onde foi o foco de nossa pesquisa, mas também em todos os bairros dessa cidade. Fatores que contribuem para isso, além da não aplicação da legislação referente ao instituto da função social, que está disponível no Plano Diretor de Sobradinho e isto está relacionado ao desinteresse político em aplica-las, falta também uma estrutura com equipe técnica que estude as áreas, que divulgue a atuação municipal, instruindo os proprietários através de meios de comunicação locais, com *folders*, cartilhas e palestras informativas. São dois fatores-chave identificados que impactam negativamente nesse cenário em Sobradinho. Mesmo que tenha sido definida a função social para a área urbana e sua aplicabilidade em seu Plano Diretor, na época de sua elaboração, em 2011, as entrevistas mostraram que nada foi aplicado na prática. Nem mesmo foi feita a atualização e adequação dessa legislação, no decorrer desses dez anos, com a realidade atual da área urbana da cidade de Sobradinho.

Pensando em alternativas para o alinhamento da legislação municipal de Sobradinho com a realidade prática, os entrevistados nos colocaram que é preciso repensar a legislação do Plano Diretor, por algumas questões como legislação desatualizada e não enquadramento da realidade local, pelo descaso municipal dos imóveis abandonados, pela falta de notificação ao proprietário ou pelo tema da função social não ser importante para o político.

Depois de analisado, podemos afirmar que o Plano Diretor não está acompanhando as mudanças na área urbana da cidade de Sobradinho. Também não está aplicando o que a Constituição Federal de 1988, Lei Federal 10.251/2001 (Estatuto da Cidade) e o que sua própria legislação municipal determina como ação municipal para os casos de especulação imobiliária, retenção da terra, imóveis não utilizados, subutilizados e ociosos. De fato, não contribui com o acesso à terra e ao direito à cidade como poderia contribuir caso utilizasse o instituto da função social da propriedade nos imóveis sem função no centro da cidade e nos bairros.

Também identificamos a necessidade de o Município se estruturar melhor para atuar nas questões que envolvem a especulação imobiliária. O ideal é que se volte para a criação do órgão colegiado superior do Sistema Municipal de Planejamento Participativo de Sobradinho (Conciso), pois, desde a criação do seu Plano em 2011, ainda não foi implantado, para a finalidade de avaliar, propor, debater, aprovar e monitorar a política de desenvolvimento municipal.

Portanto, este artigo tem origem no nosso trabalho de dissertação, concluído em 2021,

por intermédio do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc. Aos que tiverem oportunidade de acessá-lo, desejamos que façam uma boa leitura. De alguma forma, esperamos ter contribuído com estudantes e pesquisadores deste tema (Função Social da Propriedade). Com um olhar voltado a pequenas cidades, mostramos que, apesar de pequenas, também apresentam um processo de retenção e especulação imobiliária significativamente grande.

## Referências

AREND, Silvio Cezar, et al. Observando o Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo: Notas sobre as dinâmicas econômicas recentes. **Barbarói**. Santa Cruz do Sul, n.54, p. 234-257, jul./dez. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Evolução Municipal** – Rio Grande do Sul – 1809-1996. Porto Alegre: CORAG, 2001.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo (1977): Tradução Luíz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 70. ed. Lisboa: **Presses Universitaires de France**, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da cidade 2001**. Estatuto da cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e legislação correlata [recurso eletrônico]. – 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. v. 4. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2444/estatuto\\_cidade\\_4ed.pdf?sequence=4](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2444/estatuto_cidade_4ed.pdf?sequence=4). Acesso em: 09 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. 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 ampla. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 12 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1992.

CENSOS Demográficos: **Banco de dados da FEE**. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/edicoes-populacao/censos/> Acesso em: 11 mar. 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A rede urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

\_\_\_\_\_. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 30, pp. 05 - 12, 2011.

CRÊA. **O município de Jacuhy**. Publicado em 2018. Disponível em: <https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7976&cdDiploma=19273924?cdMunicipio=7976&cdTipoDiploma=8800>. Acesso em: 02 jul. 2020.

ENDLICH, Angela Maria. Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná. 2006. 505 f. **Tese** (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de

Ciências e Tecnologia, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/105037>. Acesso em: 03 jul.2020.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Perfil de Sobradinho**. Dados de 2019.

\_\_\_\_\_. **População rural e urbana série histórica**. Dados de 2010. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Sobradinho>. Acesso em: 18 set. 2020.

FRESCA, Tânia Maria. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. **Mercator. Revista de Geografia da UFC**, v. 9, n. 20, 2010, pp. 75-81.

IBGE Cidades (2010). **Município de Sobradinho**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sobradinho>. Acesso em :18 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 01 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico, 2000**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 07 nov. 2018.

JARDIM, Fernanda Teixeira. A efetividade do estatuto da cidade para promoção do desenvolvimento urbano: avanços e limitações em cidades médias do Rio Grande do Sul. **Dissertação** (Mestrado). Repositório Unisc. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

MUNICÍPIO DE SOBRADINHO. **Lei nº 4.498 de 18 de dezembro de 2018** (Código de Obras) do município de Sobradinho.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 3.924**, de 03 de dezembro de 1927.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo de Sobradinho-RS**. Disponível em: <http://sobradinho.rs.gov.br/portal/wp-content/uploads/2019/02/ANEXOS-PLANO-DIRETOR.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.579 de 09 de dezembro de 2011**. Institui o Plano Diretor Participativo do município de Sobradinho, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e do processo de planejamento e de gestão municipal. Disponível em: <https://sobradinho.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7976&cdDiploma=201135791>. Acesso em: 22 out. 2018.

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

OLANDA, Elson Rodrigues. As pequenas cidades e o vislumbrar do urbano pouco conhecido pela geografia. **Ateliê Geográfico**, Goiânia-GO v. 2, n. 4, ago/2008, p.183-191.

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

SEBRAE. **Perfil das cidades gaúchas, 2020**. Publicado em 2020. Disponível em [https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas-Sobradinho.pdf](https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sobradinho.pdf). Acesso em: 15 jul. 2021.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima. **Complexo agroindustrial do fumo e território: a formação do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo-RS**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC. 2007.

TRINDADE, Diego Puntel da. A função social da propriedade em cidades pequenas da Região do Vale do Rio Pardo - RS: o caso de Sobradinho. **Dissertação** (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. 2021.

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

**Sobre os autores:**

**Diego Puntel da Trindade**

Bacharel em Direito, Mestre em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: diegotrindadecorretor@gmail.com

**Rogério Leandro Lima da Silveira**

Mestre e Doutor em Geografia e Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: rlls@unisc.br