

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
LINHA DE PESQUISA: TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE

Diego Puntel da Trindade

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM CIDADES PEQUENAS DA REGIÃO
DO VALE DO RIO PARDO – RS: O CASO DE SOBRADINHO

Santa Cruz do Sul

2021

Diego Puntel da Trindade

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM CIDADES PEQUENAS DA REGIÃO
DO VALE DO RIO PARDO – RS: O CASO DE SOBRADINHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Trindade, Diego Puntel da

A função social da propriedade em cidades pequenas da Região do Vale do Rio Pardo - RS: o caso de Sobradinho / Diego Puntel da Trindade. – 2021.

197 f. : il. ; 28 cm.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira Silveira.

1. Região do Vale do Rio Pardo. 2. Função Social da Propriedade. 3. Cidade Pequena. 4. Planejamento Urbano. I. Silveira, Rogério Leandro Lima da Silveira. II. Título.

Diego Puntel da Trindade

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM CIDADES PEQUENAS DA REGIÃO
DO VALE DO RIO PARDO – RS: O CASO DE SOBRADINHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Professor Orientador

Dra. Erica Karnopp
Professora Examinadora - UNISC

Dr. Rógis Juarez Bernardy
Professor Examinador - Unoesc

Santa Cruz do Sul

2021

Dedico este trabalho à população da cidade de Sobradinho, aos pesquisadores deste tema, brasileiros e latino-americanos, e ao Desenvolvimento Regional no Brasil.

AGRADECIMENTOS

A você leitor, desejando que possa ter uma boa leitura e fácil compreensão deste trabalho, que fizemos com tamanha dedicação e cuidado.

Aos entrevistados de Sobradinho-RS, que demonstraram seu carinho e preocupações por essa cidade e que, por meio de suas opiniões e críticas construtivas, mostraram grande conhecimento, obrigado pela incontável contribuição para esta dissertação;

À Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, pelo suporte físico e tecnológico.

Ao CNPq, por proporcionar a bolsa de estudo para a realização desta pesquisa.

Aos colegas da minha turma de mestrado no programa (Diana e companhia), pela união e valiosa troca de conhecimentos.

Aos meus familiares, pelo apoio incondicional neste momento de luta.

A minha esposa Simone e filha Lara Berlt Trindade, pela superação nesse momento de luta, sem minha presença constante, pelo apoio, paciência e amor dado a mim.

Ao professor de Graduação, Dr. Vinícius Deprá (atualmente Major do Corpo de Bombeiros Militar do RS), razão pela qual participei do processo seletivo, alcançando uma bolsa de estudo para realizar meu mestrado.

Aos professores do PPGDR, pelo eterno ensinamento e carinho pela turma, lembranças eternas deste período único na minha vida.

Aos professores membros da banca examinadora do projeto, *Dr. Rógis Juarez Bernardy e Dra. Grazielle Betina Brandt*, e aos da defesa final acima citados, meu carinho e gratidão sempre a vocês, pela correção e apontamentos necessários para que nosso projeto fosse de qualidade.

Ao meu orientador Rogério, pelo conhecimento repassado, por sua compreensão, direção e motivação, que me ensinou a trilhar o caminho da pesquisa, o meu muitíssimo obrigado, meu carinho, minha admiração e respeito. Sinto-me muito honrado, agradecido, lisonjeado e realizado por ser seu orientando nesta dissertação.

Ao senhor meu Deus, Jesus Cristo, pela vida, saúde e capacidade dada a mim para concluir esta dissertação com êxito.

RESUMO

Neste trabalho, analisamos o cumprimento da função social da propriedade em cidades pequenas da Região do Vale do Rio Pardo, mais especificamente, o caso da cidade de Sobradinho – RS. A temática da função social da propriedade urbana e de seu cumprimento, bem como a necessidade do estabelecimento de uma maior regulação e fiscalização pelo poder público municipal, tem sido amplamente analisada no contexto das grandes e médias cidades, onde a dinâmica da urbanização tem sido mais intensa. Nas pequenas cidades, essa temática ainda tem sido pouco analisada e debatida no País. Nessas cidades, é comum que, os proprietários e inclusive os gestores público, não tem conhecimento das exigências legais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e pelas respectivas legislações municipais. Por outro lado, o proprietário não percebe o mau uso que faz do seu imóvel, pois existe uma lacuna informacional por parte da administração municipal em relação aos proprietários de imóveis urbanos. Se todo proprietário de imóvel urbano em Sobradinho tivesse acesso à informação quanto ao seu dever como proprietário, talvez não ocorresse tanta retenção e especulação de imóveis sem observar a função social da propriedade, muito embora se observe também que isso igualmente ocorre em razão da dinâmica especulativa do mercado imobiliário. O objetivo principal deste trabalho é 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. A existência de imóveis localizados na área central cujos usos atuais do solo evidenciam o não cumprimento da função social da propriedade, motiva-nos a buscar entender como a administração municipal percebe e atua em relação a essa situação. Há uma carência de estudos relacionados ao tema em cidades pequenas do Brasil, mesmo num contexto federativo em que a maioria das cidades é de pequeno porte, e os interesses políticos, individuais e particulares se sobressaem perante o interesse social. Em termos metodológicos, este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa-descritiva, baseada em estudo de caso. Os resultados da pesquisa deixam evidente a necessidade de reformulação do Plano Diretor dessa cidade, de modo a melhor contemplar o uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade que buscam assegurar a efetivação da função social da propriedade no Município. Alguns proprietários, por possuírem melhor condição econômica, ou por buscarem uma maior valorização dos imóveis, ignorando a legislação municipal, acabam não dando um uso adequado, ou mesmo, não comercializando seus imóveis. Concretizam, assim, o não cumprimento da função social da propriedade em Sobradinho. Existe urgência em levar informações à sociedade sobre a função social e o seu cumprimento, de modo a melhor conscientizar a população sobre a importância de implementá-la. O fato de não termos tido retorno das informações protocoladas na prefeitura municipal evidencia, para nós pesquisadores, que a questão do planejamento e da efetividade do Estatuto da Cidade em Sobradinho apresenta problemas e contradições. Diante da análise do caso da cidade de Sobradinho, verifica-se a importância de se assegurar os interesses coletivos em relação ao modo como ocorrem os atuais usos do solo na cidade, e a efetivação da função social das propriedades urbanas localizadas em sua área central. O cumprimento dessa função tem como objetivo garantir o acesso à terra urbana e aos direitos que a cidade oferece, também no caso das pequenas cidades.

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

ABSTRACT

In this paper we analyze the fulfillment of the social function of property in small cities of the Vale do Rio Pardo Region, more specifically, the case of the city of Sobradinho - RS. The theme of the social function of urban property and its fulfillment, as well as the need to establish a greater regulation and inspection by the municipal public power, has been more widely analyzed in the context of large and medium-sized cities, where the dynamics of urbanization has been more intense. In small cities, this theme has been little analyzed and debated in the country. In these cities, the property owner is often, on the one hand, unaware of the legal requirements established by the City Statute and the respective municipal legislations. On the other hand, he does not perceive the bad use he makes of his property, because there is an information gap on the part of the municipal administration in relation to urban property owners. If every urban property owner in Sobradinho had access to information about his duty as a property owner, perhaps not so much retention and speculation of properties without observing the social function of the property would occur, although it is also observed that this also occurs due to the speculative dynamics of the real estate market. The main objective of this work is to analyze the implementation of the instruments and institutes suggested by the City Statute, which aim to fulfill the social function of urban real estate property in the municipality of Sobradinho, in the Vale do Rio Pardo region. The existence of properties located in the central area whose current land uses show evidence of non-compliance with the social function of property motivates us to seek to understand how the municipal administration perceives and acts in relation to this situation. There is a lack of studies related to the theme in small cities in Brazil, even in a federative context in which most cities are small, and political, individual and private interests prevail over the social interest. In methodological terms, this work is characterized as an exploratory research of a qualitative-descriptive nature, based on a case study. The results of the research make evident the need to reformulate the Master Plan of this city, in order to better contemplate the use of the instruments of the City Statute that seek to ensure the effectiveness of the social function of property in the municipality. Some property owners, because they have better economic conditions, or because they seek to increase the value of their properties, ignoring the municipal legislation, end up not using their properties properly, or even not selling them. Thus, they do not fulfill the social function of the property in Sobradinho. There is an urgent need to inform society about the social function and its fulfillment, in order to make the population more aware of the importance of implementing it. The fact that we have not had any return on the information filed with the municipal government shows, for us researchers, that the issue of planning and the effectiveness of the City Statute in Sobradinho presents problems and contradictions. In view of the analysis of the case of the city of Sobradinho, we can see the importance of ensuring the collective interests in relation to the way the current uses of the soil in the city occur, and the effectiveness of the social function of the urban properties located in its central area. The fulfillment of this function aims to guarantee access to urban land and to the rights that the city offers, also in the case of small cities.

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

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Tabela 01 - Vale do Rio Pardo: número de cidades por faixa de tamanho nos respectivos períodos 1940 a 2010..... | 95 |
| Tabela 02 - Composição das empresas por setor e porte, em 2019..... | 108 |
| Quadro 01 - Perguntas formuladas aos gestores públicos de Sobradinho..... | 30 |
| Quadro 02 - Área total, população e origem genealógica e data de criação dos municípios que compõem o Vale do Rio Pardo..... | 86 |
| Quadro 03 - População total, urbana e rural em 1991, 2000 e 2010 e população total estimada em 2020 | 103 |
| Quadro 04 -Densidade demográfica e Taxa de urbanização (1991, 2000 e 2010). | 103 |
| Quadro 05 - Número de Domicílios, de Pessoas, Área e Densidade demográfica dos bairros em Sobradinho em 2010..... | 113 |
| Quadro 06 - Numeração do imóvel, área aproximada e características principais – 2021..... | 127 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 01- Localização de Sobradinho na Região do Vale do Rio Pardo – RS..... | 14 |
| Figura 02 - Mapa das Microrregiões do Corede Vale do Rio Pardo..... | 88 |
| Figura 03 - Mapa do VAB Agropecuária dos municípios do Corede Vale do Rio Pardo..... | 90 |
| Figura 04 - Imagem de satélite, com a localização do território municipal de Sobradinho e os municípios limítrofes..... | 101 |
| Figura 05 - Área urbana e rural de Sobradinho – RS..... | 102 |
| Figura 06 - Porcentagem dos domicílios rurais e urbanos no Município de Sobradinho..... | 105 |
| Figura 07 – Sobradinho: indicadores demográficos - 2010-2019..... | 106 |
| Figura 08 - Número de trabalhadores e remuneração, Gini e Renda domiciliar..... | 107 |
| Figura 09 - Porcentagem e representação dos setores no Município de Sobradinho..... | 109 |
| Figura 10 - Potencial de consumo urbano por tipo de despesa..... | 109 |
| Figura 11 - Desenvolvimento socioeconômico de Sobradinho-RS..... | 110 |
| Figura 12 - Escolaridade, taxa de analfabetismo, taxa de desempenho escolar no ensino fundamental e ensino médio..... | 111 |
| Figura 13 - Imagem de satélite, com a localização dos bairros de Sobradinho..... | 112 |
| Figura 14 - Delimitação territorial do Município, com divisão das diferentes zonas por tipo de uso do solo atual e futuro..... | 119 |
| Figura 15 - Zoneamento da cidade de Sobradinho..... | 120 |
| Figura 16 – Áreas urbanas não utilizadas nos bairros da cidade de Sobradinho.... | 123 |
| Figura 17 - Zona de Incentivo ao Comércio 1..... | 124 |
| Figura 18 - 27 imóveis, maioria sem edificação, no Bairro Centro de Sobradinho – 2021..... | 126 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|------------|---|
| CA | Coeficiente de Aproveitamento |
| Caciss | Câmara de Comércio, Indústria e Serviços |
| CDL | Câmara de Diretores Lojistas |
| CF | Constituição Federal de 1988 |
| Conciso | Conselho da Cidade de Sobradinho |
| Corede-VRP | Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo |
| EC | Estatuto da Cidade |
| FEE | Fundação de Economia e Estatística |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| Idese | Índice de Desenvolvimento Econômico e Social |
| IPTU | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| Munic | Pesquisa de Informações Básicas Municipais |
| PDP | Plano Diretor Participativo |
| PEUC | Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| Unisc | Universidade de Santa Cruz do Sul |
| VAB | Valor Adicionado Bruto |
| VRP | Vale do Rio Pardo |

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 | A FORMAÇÃO DE CIDADES PEQUENAS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE..... | 32 |
| 2.1 | Cidades pequenas: conceito e particularidades..... | 32 |
| 2.2 | A importância dos fatores culturais, demográficos e socioeconômicos nas cidades pequenas..... | 39 |
| 2.3 | A produção do espaço urbano nas cidades pequenas..... | 43 |
| 2.4 | O papel das cidades pequenas na rede urbana..... | 46 |
| 2.5 | O planejamento urbano e a função social da propriedade imobiliária, desafios e obstáculos para sua implementação nas cidades pequenas no Brasil..... | 49 |
| 2.5.1 | O planejamento urbano..... | 49 |
| 2.5.2 | A Função Social da Propriedade..... | 55 |
| 2.5.3 | Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade..... | 64 |
| 2.5.4 | Lei Orgânica Municipal..... | 77 |
| 2.5.5 | Lei do Plano Diretor..... | 78 |
| 2.5.6 | Plano Diretor Participativo..... | 82 |
| 3 | AS CIDADES PEQUENAS DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO: FORMAÇÃO TERRITORIAL, URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE SOBRADINHO..... | 85 |
| 3.1 | A formação territorial dos pequenos municípios e das cidades pequenas da região do Vale do Rio Pardo..... | 85 |
| 3.1.1 | O papel das cidades pequenas na rede urbana do Vale do Rio Pardo..... | 93 |
| 3.2 | A formação territorial, a urbanização e a dinâmica demográfica, social e econômica do Município de Sobradinho..... | 97 |
| 3.2.1 | A formação territorial de Sobradinho..... | 98 |
| 3.2.2 | A urbanização de Sobradinho..... | 102 |
| 3.2.3 | Caracterização demográfica, econômica e social de Sobradinho..... | 106 |
| 3.3 | As particularidades do uso e ocupação do solo urbano e o planejamento urbano na cidade de Sobradinho: características e abrangência..... | 111 |
| 4 | O DIREITO À CIDADE E A IMPLANTAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CIDADE DE SOBRADINHO: LIMITES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA SUA EFETIVIDADE..... | 149 |
| 4.1 | Análise da implementação do Estatuto e da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho/RS..... | 149 |
| 4.2 | Dificuldades na aplicação da legislação municipal relativa à função social da propriedade em Sobradinho..... | 164 |
| 4.3 | A gestão do planejamento urbano em Sobradinho..... | 168 |
| 5 | CONCLUSÃO..... | 174 |
| | REFERENCIAS..... | 184 |
| | APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas..... | 191 |
| | APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido..... | 195 |
| | APÊNDICE C - Relação das entrevistas realizadas durante a pesquisa..... | 197 |

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, nas últimas duas décadas, vem apresentando intenso e desigual processo de urbanização em seu território. Em 2000, era 81% da população brasileira que vivia em cidades. Já em 2010, esse percentual ampliou-se para 84,36%, num contexto em que a população total do Brasil era de 190.755.799 habitantes no mesmo ano (IBGE, 2010). Essa intensa urbanização tem sido acompanhada por crescente processo de especulação imobiliária, pela sucessiva e acelerada expansão do perímetro urbano, pela desigual instalação de infraestrutura urbana e equipamentos sociais coletivos nas cidades, bem como tem se caracterizado por apresentar também processos de fragmentação espacial e segregação urbana que aprofundam a desigualdade social. Tais processos estão presentes, em maior e menor grau, em cidades de diferentes portes: desde a grande metrópole até a pequena cidade. Nesse contexto, de modo geral, o direito à cidade, para a maior parte da população urbana brasileira, tem estado ausente.

Um dos fatores que contribuem para a efetivação do direito à cidade e para combater a produção desigual do espaço urbano é a efetivação da função social da propriedade urbana, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 - CF e no Estatuto da Cidade - EC, nos processos de planejamento e de desenvolvimento urbano das cidades. E sobre esse fator, entendemos que o maior interessado no cumprimento da função social, sem dúvidas, deveria ser o poder público municipal. É ele que pode garantir, com maior êxito, os direitos dos cidadãos por meio de sua legislação municipal. O poder público municipal deve agir em conformidade com o princípio do interesse público.

Embora o EC preveja, desde 2001, um conjunto de institutos jurídicos e instrumentos legais para a promoção a regulação da função social da propriedade urbana, isso ainda não tem sido implementado na maioria dos municípios e respectivas cidades do País. Entendemos que o enquadramento legal da Lei Federal 10.257/01, conhecida como EC, tem o intuito de melhor aplicação e equidade nos investimentos públicos; qualidade de vida da população; maior equilíbrio urbano.

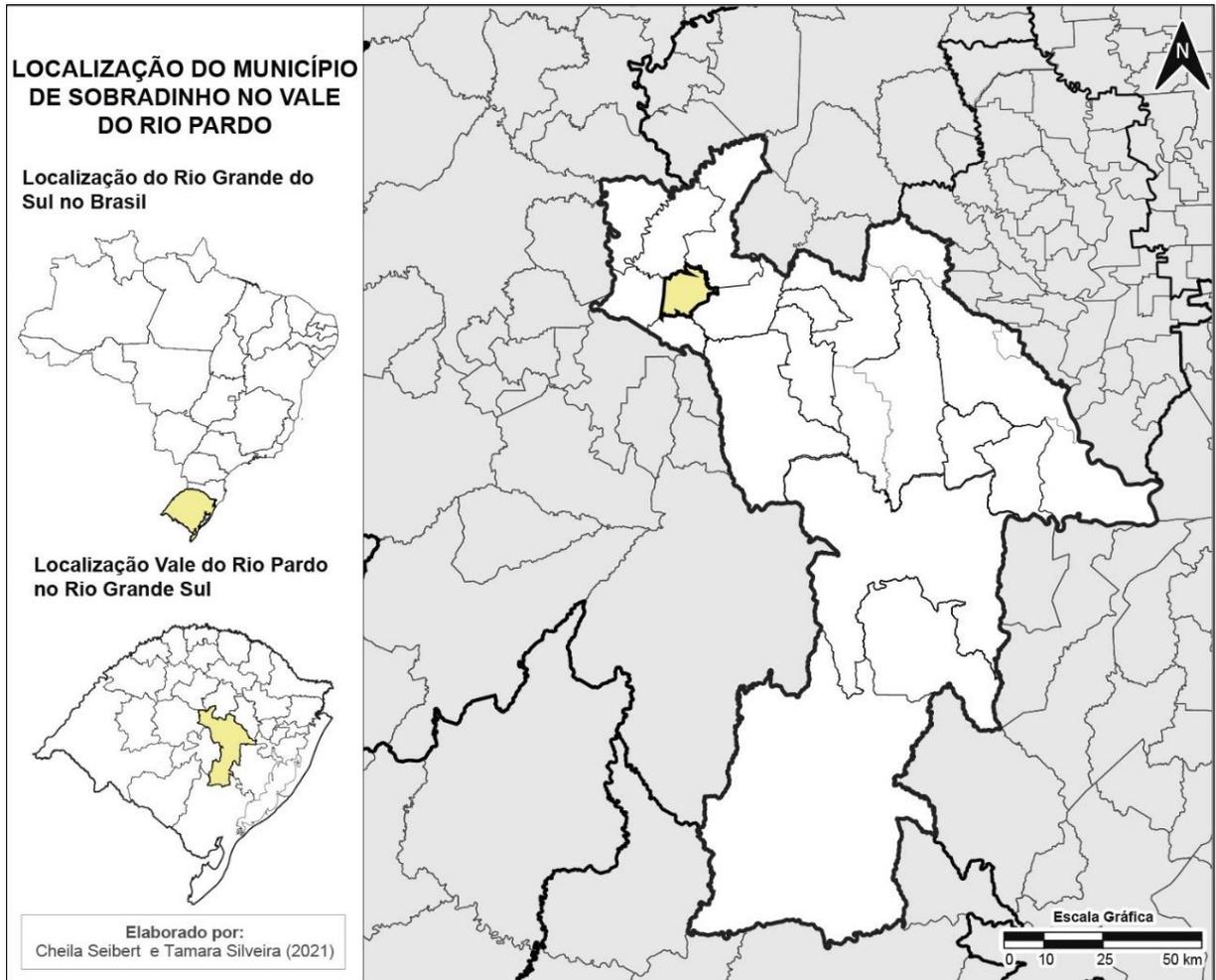
Quanto à não implementação, tem a ver com questões como: a não obrigatoriedade de aplicação do EC (critérios para a elaboração de sistema de planejamento próprio); as dificuldades de retorno prático de Planos Diretores (construídos sem vínculo com a realidade), aliado à falta de vontade política;

empresariamento urbano; o confinamento da terra, das edificações e de potenciais locais urbanos futuros (perímetro urbano em expansão); a falta de compreensão do EC e de seus instrumentos de desenvolvimento urbano; de regularização fundiária e de gestão democrática. De acordo com dados da pesquisa sobre Informações Básicas Municipais - Munic do IBGE, de 2015, 50% (2.786) dos municípios brasileiros dispunham de Plano Diretor.

Devido à importância da função social da propriedade em sua contextualização histórica e cultural, é importante analisar como, atualmente, está sendo regulada e cumprida a função social da propriedade privada urbana também nas pequenas cidades brasileiras, já que essa preocupação de pesquisa tem sido realizada principalmente nas médias e grandes cidades do Brasil. Optamos por trabalhar com as cidades pequenas (com até 20 mil habitantes), pois representam a grande maioria das cidades brasileiras, num total de 3.670 (três mil seiscentos e setenta), o que corresponde a 68,2%, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do total das 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) cidades existentes no País.

Optamos, a fim de operacionalizar esta dissertação, analisar como esse processo ocorre no Município de Sobradinho/RS, o qual situa-se na microrregião norte, pertencente à região do Vale do Rio Pardo – VRP. Sobradinho 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 (Figura 1).

Figura 01- Localização de Sobradinho na Região do Vale do Rio Pardo - RS



Fonte: Elaborada por Cheila Seibert e Tamara Silveira, em Ago 2021.

Através da Figura 1, podemos identificar onde fica o Município de Sobradinho na região do Vale do Rio Pardo, já essa região, dentro do contexto do Rio Grande do Sul e conseqüentemente, o Estado do Rio Grande do Sul, localizado no contexto do Brasil.

Por outro lado, para esclarecer, quando se aborda a função social da propriedade, remete-se a um conceito jurídico normatizado que vai proporcionar a determinado município a utilização dessas normas para intervir na propriedade privada mesmo contra os interesses do proprietário.

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.

Em síntese, cumprir a função social da propriedade é importante para que se tenha um melhor equilíbrio entre interesse público *versus* privado. Para isso, é preciso que ambos cumpram seus deveres e exijam seus direitos. Ainda, com um cumprimento mais efetivo, pode-se obter melhores oportunidades de acesso à terra urbana, aos serviços urbanos e à cidade, de forma a usá-la com mais consciência. Além de tudo, o seu cumprimento também é relevante para aquecer a economia, uma vez que haverá circulação de capital e produção de riquezas, proporcionando, em alguns casos, novos empreendimentos locais por meio da incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU progressivo.

A luta para o cumprimento da função social deve ser de todos em uma sociedade. Porém, com o conhecimento dos agentes, principalmente dos que estão frente aos poderes executivo e legislativo, a iniciativa, ao menos, deve partir destes. Os pensamentos e ações dos atores políticos, representantes do povo, é um fator importante e decisivo que pode contribuir para um maior cumprimento da função social.

Sua efetivação busca combater imóveis ociosos (não utilizados, não edificadas ou subutilizados), tendo em vista as especificidades. Quando a iniciativa de fazer cumprir a função social da propriedade não parte dos representantes dos poderes legislativos e executivos, é possível qualquer pessoa do povo ou associação de moradores dos bairros requerer junto à Defensoria Pública ou ao Ministério Público uma Ação Civil Pública. Isso serve para exigir do município, por intermédio da justiça, que realize a fiscalização da função social da propriedade. A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, ampara e disciplina essa ação. Quando o município fica inerte ou ainda não tenha implementado os instrumentos e institutos jurídicos para realizar essa fiscalização perante a propriedade particular ou até mesmo a pública, esta ação promovida é o pontapé inicial para que a justiça determine que o faça e realize este trabalho.

A efetivação visa também combater os interesses egoísticos e individuais de proprietários de imóveis, pois, na maioria das vezes, pensam em “fazer o que bem entendem” com suas propriedades, um verdadeiro descompasso com a normatização,

não aceitando que a propriedade sofreu alterações com a atual CF, perdendo o caráter de exclusividade, de perpetuidade e de pouca limitação.

Para nós, discutir a função social da propriedade na área urbana e não na área rural é porque entendemos que na cidade é que ocorrem os maiores conflitos relacionados à propriedade privada. E, quando abordamos cidade, Carlos (1992) ensina que devemos conhecê-la além de um amontoado de prédios, de carros ou de pessoas. A autora diz que a cidade é um produto do qual cada cidadão se apropria de modo diferente dos demais, de uma forma ampla e de acordo com sua própria vivência nela. Por isso, refere-se que acontecem as lutas sociais pelas diversas necessidades que se apresentam, assim, as divergências conflituosas contribuem para impulsionar o motor do processo. Acreditamos que essa apropriação distinta de cada um e os interesses próprios tendem a gerar grandes conflitos na cidade (área urbana) para a conquista da terra particular. Apesar de exigir muitos esforços e anos de trabalho, isso não dá o direito aos proprietários de agirem somente conforme seus princípios. Por isso, acreditamos na importância da função social da propriedade como um papel fundamental na organização e combate a essa apropriação distinta.

Pensando sobre essas questões, a presente pesquisa também busca compreender como se apresenta a previsão e os instrumentos de efetivação da função social da propriedade no Plano Diretor e em suas legislações complementares. Por outro lado, é sabido que a existência de Planos Diretores não garante que os instrumentos do EC vinculados ao cumprimento da função social da propriedade estejam contemplados. Mas que, a partir da análise desse núcleo de pensamento, a dissertação possibilitará trazer algumas peculiaridades da região do VRP por meio das realidades do planejamento urbano desse pequeno Município, a partir de suas particularidades e características da microrregião norte da região do VRP.

É importante observar que, quando nos referimos aos “instrumentos” do EC, queremos passar a ideia de quais modelos de planos ou planejamento municipal e legislações complementares o executivo municipal irá usar para formalizar e regular os variados institutos jurídicos que permitirão administrar as questões urbanas. Por exemplo, o Art.4º do EC (2012 - 4º ed, p.11-12), na Seção I, ao abordar Dos Instrumentos em Geral, no seu inciso I, aponta como instrumentos os “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Em resumo, podemos dizer que o Plano Diretor é um desses instrumentos.

Apresentamos, no inciso III, do referido artigo, uma série de instrumentos que podem ser utilizados e implementados por um município em seu planejamento:

a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Ao nos referirmos à palavra “institutos”, queremos passar a ideia de quais desses podem ser escolhidos e implementados ou contemplados em um “instrumento”. Como podemos ver na colocação acima, o Plano Diretor é citado de imediato, e sabemos que é um dos mais importantes instrumentos que estão presentes no ordenamento municipal em parte dos municípios. Tanto o instrumento como o instituto devem ser pensados para facilitar a atuação na prática para determinadas questões urbanas, principalmente para o cumprimento da função social da propriedade.

Os institutos jurídicos passíveis de implementação, disponibilizados no inciso V, do art. 4º, do EC, são:

a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; Estatuto da Cidade 4ª edição; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

Portanto, há muitos institutos jurídicos necessários para tratar das questões urbanas de forma geral. São os indicados também para o regulamento da função social das cidades e da propriedade imobiliária urbana. Todos esses institutos refletirão positivamente para induzir o proprietário a realizar o cumprimento da função social da propriedade particular, desde que processados na prática. Há um número elevado de municípios brasileiros que preveem o uso de institutos jurídicos sugeridos pelo EC para tratar da função social. Porém, na prática, conforme os resultados de pesquisas científicas, como por exemplo, Jardim (2019), a utilização e implementação dos instrumentos e institutos jurídicos está sendo deixada de lado na maior parte dos municípios.

Por isso, é uma questão importante a ser tratada em âmbito municipal. Com todas as normas positivadas no EC, instruções, informativos, cartilhas informativas e um aparato de pesquisadores e autores brasileiros que tratam deste assunto, vamos analisar se o Município de Sobradinho está regrado a função social e como está procedendo nesse regramento, ou mesmo, quais as razões para não fazê-lo. O Plano Diretor (instrumento) e suas leis complementares é o mais indicado para a implantação dos institutos jurídicos.

Um estudo feito por Jardim (2019, p.14), por meio da pesquisa de dissertação intitulada “A efetividade do Estatuto da Cidade para a promoção do desenvolvimento Urbano: avanços e limitações em cidades médias do Rio Grande do Sul”, foi com a intenção de valorizar estes instrumentos e institutos jurídicos. Para a autora, o EC traz “uma visão inovadora para o planejamento e a gestão das cidades”.

Na cidade de Sobradinho, serão analisados todos os institutos jurídicos disciplinados no EC que visam organizar a cidade em áreas (públicas e privadas) para que cumpra sua função social. Contudo, também será dada uma atenção especial ao instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória - PEUC, que também está contemplado na Lei Federal nº10.257/2001. Lembramos que, para a ação legal dos municípios sobre assuntos urbanos em geral, em especial a “função social da propriedade urbana”, eles devem se orientar por essa lei federal.

Quanto ao recorte temporal, delimitamos a pesquisa desde o ano de 2001, quando ocorreu a promulgação do EC, que é uma das principais leis que auxiliam no regulamento da função social da propriedade imobiliária urbana em todas as cidades brasileiras até o presente momento.

O estudo de Jardim (2019) aponta questões importantes sobre esse processo nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves. Jardim (2019) analisou os instrumentos de planejamento urbano e, entre eles, destaca-se um: o do PEUC. Entendemos que a aplicação desse instrumento representa uma forma de coerção ao proprietário que não atende às exigências municipais, infringindo na função social de sua propriedade. No entanto, Jardim (2019) verificou que esses instrumentos, mesmo que introduzidos no Plano Diretor desses municípios, não estariam sendo regulados ou aplicados, sendo remetidos à legislação específica, sem prazo para aprovação.

Entendemos que, para uma cidade pequena, esses instrumentos poderiam estar no interior do próprio Plano Diretor, com prazo de vigência idêntico e sem regulamentação posterior, assim, teríamos melhor funcionalidade legislativa.

Entretanto, Jardim (2019) identificou ainda não estarem definidas as diretrizes para tratar de imóveis não utilizados ou subutilizados ou para a coibição da especulação imobiliária e, especificadamente, sobre o cumprimento da função social. A maioria dos entrevistados pela autora apontou que o Plano Diretor contempla os instrumentos para sua regulação, mas esses não são colocados em prática, assim como não houve delimitações no território municipal para sua atuação prática. A autora afirma não estar clara para os entrevistados a definição do que se entende por áreas urbanas não utilizadas, imóveis inutilizados ou subutilizados.

Do mesmo modo, a respeito do PEUC, complementando o que a pesquisa de Jardim (2019) mostrou, o Ministério das Cidades (2015, p.3), ao se posicionar referente a estes três instrumentos, afirma que “estudos realizados por vários grupos de pesquisa sobre a implementação dos Planos Diretores Participativos mostraram que os instrumentos, apesar de previstos em muitas leis municipais são, de fato, pouco regulamentados e aplicados”.

Considerando essas questões, ressaltamos que, atualmente, existem estudos voltados para a construção dos Planos Diretores para municípios demograficamente pequenos, com menos de 20 mil habitantes. Porém, há poucos estudos acadêmicos que tratam exclusivamente da função social da propriedade e a aplicabilidade dos institutos jurídicos, para este fim, em cidades pequenas, como também há pouca discussão sobre a função social da propriedade sob o olhar do desenvolvimento regional.

De modo geral, atualmente, é possível discutir e contar com os instrumentos do EC em um ordenamento municipal. Já em outros tempos, nem sempre se oportunizou estudos e discussões sobre este tema, e tampouco havia um conjunto de normas e instrumentos para esse fim. Por isso, apresentamos as principais concepções e os regulamentos que deram origem ao direito de propriedade, na tentativa de compreendê-la melhor na contemporaneidade.

Cabe lembrar que a propriedade privada esteve ao lado dos indivíduos desde a sua instituição e sempre foi objeto de litígio entre eles. Para Milaré (2013, p. 953), “O direito de propriedade tem sido incluído em todas as Constituições nacionais, desde a declaração da Independência norte-americana e a Declaração dos Direitos do Homem, no início da Revolução Francesa.” Esse autor lembra que o direito de propriedade foi muito importante no século XIX, pelo menos na prática, vindo a superar o direito à liberdade e, até mesmo, o direito à vida, de forma absurda. Tanto é verdade

que, nos países da época recém-libertos, admitia-se a pena de morte e a escravidão, que é absolutamente a forma de negar os direitos mais importantes do homem.

Com o declínio do regime feudal (convencionalmente datado entre os séculos V ao XV), o ressurgimento das cidades e do comércio, nos séculos XV e XVI, e com o início da chamada Modernidade, instaurada a partir da Revolução Francesa de 1789, foi criada a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, e da França revolucionária, em 1791. Essas Constituições remodelaram e implantaram, em seus respectivos países, um novo modelo de Estado, denominado de Estado liberal ou Estado moderno.

Teóricos e pensadores como, por exemplo, John Locke (2018), no contexto de sua época, de um novo modelo de Estado liberal ou Estado moderno, já defendiam a “posse” da propriedade como um dos direitos sagrados do homem: “sendo todos iguais e independente ninguém deve provocar danos aos demais no que se refere à vida, à saúde, à liberdade ou às posses”. Nesse sentido, o poder civil (o Estado), para Locke, é nascido para garantir a liberdade e a propriedade dos indivíduos.

Sob a concepção liberal, a liberdade civil estava concebida e correlacionada com o direito à propriedade privada e à liberdade econômica, entre outras liberdades dos indivíduos, dependendo da perspectiva. Ao Estado, caberia garantir e proteger essa liberdade. Segundo Bobbio (1988, p.90), o liberalismo moderno está fundado sobre os princípios do direito privado, pelos 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.

Esse aspecto foi observado também no estudo de Di Pietro (2009), em que o direito de propriedade, no ano de 1804, foi consagrado no Código de Napoleônico, como princípio da legitimidade da limitação, pois ele pensava como um individualista.

Porém, no Brasil, em 1850, movimentos como a criação da Lei nº 601 - a chamada Lei de Terras – ocorreram para regularizar a posse e aumentar os impostos daqueles que usufruíam da propriedade. Já em 1937, durante o Estado Novo, o Decreto nº 58 foi criado com a intenção de regularizar os primeiros loteamentos de terras brasileiras que não estavam garantindo os direitos integrais do proprietário (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

A necessidade de regularizações das terras sempre foi algo extremamente necessário e preocupante, pois, na medida do possível, ia-se introduzindo novas formas de regulamentar e amparar os direitos de quem a tinha (BRASIL, 1937). Por questões iguais a essas, o direito de propriedade na história veio se aperfeiçoando no Brasil, desde o movimento moderno ao constitucionalismo contemporâneo, em que ocorreram grandes transformações no direito da propriedade.

Santos (2004, p. 203) lembra que a propriedade “Caracterizava-se, ainda, pelo caráter de exclusividade, perpetuidade e pouca limitação”, mas o atual Estado Social Democrático não a reconheceu como o Estado nos séculos passados, mas ela é reconhecida de outra forma. Ou seja, por essa razão é que Di Pietro (2009, p.123) afirma que a propriedade “evoluiu do sentido individual para o social”, passando-se a observar a função social da propriedade particular de uma maneira que não ferisse os direitos da maioria.

A CF contempla um capítulo destinado às questões urbanas. Assim, pensou-se na função social da cidade e da propriedade, seja ela urbana ou rural. Contudo, tem-se voltado para o próprio direito à cidade com a ideia de garantir o bem-estar de seus habitantes. Entendemos que, a partir de 1988, ao menos teoricamente, acontece a superação da dicotomia pública *versus* privado, com uma nova definição e imposição ao direito de propriedade. Diante disso, toda propriedade possui ou deve ter uma função social.

Dessa forma, entendemos que a aplicação dos instrumentos e institutos do EC relacionados à função social da propriedade deve ser de controle dos gestores públicos, com o uso de tecnologias compatíveis para tal aferição. Portanto, não deve ser declaratória, apresentar instabilidade jurídica ou imprecisão das informações e dados.

Por esses motivos e para que pudéssemos avançar na discussão da função social nesta pesquisa, selecionamos um município que já possui Plano Diretor – Sobradinho/RS. No entanto, a não existência de Plano Diretor não deveria ser problema ou ser usada como desculpa para que um município deixe de observar essas questões. Em todas as cidades pequenas, sempre há muitos apontamentos e motivos pelos quais se deve estabelecer um plano. Sobradinho/RS, com essa predefinição (com plano diretor), poderá ser um modelo de planejamento, que permitirá, inclusive, algumas comparações de avanços ou atrasos sob o prisma das questões urbanas (função social) com os demais municípios vizinhos correspondentes

à microrregião norte, até mesmo com os da região do VRP, inclusive para os demais municípios brasileiros.

Devemos considerar que, por mais que o tema seja discutido por outros autores, por exemplo, Carlos (1992), Bernardy (2013), Villaça (2000), Jardim (2019), Silveira e Jardim (2019), Corrêa (2011), Humbert (2005), Almeida e Medauar (2004), entre outros, também não podemos esquecer que, em nível de Brasil, verificam-se grandes diferenças regionais. Podemos ainda dizer que a discussão e a implementação da função social da propriedade estão presentes nos mais variados territórios. Tal discussão proporciona realçar essas diferenças que permanecem em cada município brasileiro, e com o intuito de sua implementação e regulação na prática, diminuí-las.

É diante do enorme contingente de dispositivos instituídos na lei de maior hierarquia, a CF, a Lei Federal nº 10.257/2001, denominada EC, e leis municipais (planos diretores e complementares a este, como suas leis específicas que dispõem a maneira que serão aplicados os instrumentos para regular a função social) que se sente a necessidade de avaliar os efeitos das políticas públicas nessas cidades pequenas, voltadas ao instituto da função social.

Assim, o problema da presente pesquisa é: como se dá a implementação dos instrumentos e institutos sugeridos pelo EC, que objetivam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, no Município de Sobradinho, na região do VRP?

Para operacionalizar o problema de pesquisa, construímos quatro questões norteadoras: Quais são as características dos processos de formação do espaço urbano e de urbanização no Município de Sobradinho? Como ocorre o processo de constituição e de atualização da legislação urbana municipal, notadamente em relação à função social da propriedade? De que forma os agentes sociais urbanos percebem a necessidade do exercício e a implementação da função social da propriedade urbana? Quais as razões ou as dificuldades de implementação do instituto jurídico função social nos últimos 18 anos?

Uma das justificativas de trabalhar com este tema é por existirem escassos estudos no Brasil, voltados a discutir a função social da propriedade em pequenos municípios e em pequenas cidades, mesmo que a maior parte dos municípios do Brasil seja de porte pequeno. Basicamente, citamos três estudos que abordam o tema das pequenas cidades, mas desde diferentes perspectivas: o primeiro trabalho

realizado por Endlich (2006) desenvolve a pesquisa com o título “Pensando os Papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná”. A autora aborda e analisa, em sua tese, sob um olhar e recortes analíticos voltados para a produção do espaço, a realidade espacial nestas pequenas cidades, considerando a condição humana e social de vida dessas pessoas. O segundo trabalho é desenvolvido por Fresca (2010), que aborda o tema “Centros Locais e Pequenas Cidades: diferenças necessárias” na cidade de Londrina/PR. Sua intenção é de contribuir para estabelecer as diferenças conceituais entre pequenas cidades e centros locais, o que, para ela, não são palavras sinônimas no contexto da atual urbanização que se apresenta nas cidades brasileiras. E o terceiro estudo, de Olanda (2008), que trabalha com o tema “As pequenas cidades e o vislumbrar do urbano pouco conhecido pela geografia”, realizado na cidade de Presidente Prudente/SP. Seu objetivo é discutir as pequenas cidades a partir de uma nova forma de vê-las, num momento em que há, por um lado, maior discussão e concentração em médias e grandes cidades e, por outro, ocorre uma dispersão na maioria das pequenas cidades brasileiras e no Estado de Goiás. Para esse autor, é um desafio a ser enfrentado na pesquisa em Geografia no Brasil, havendo maior necessidade de produção destes estudos acadêmicos nas cidades pequenas.

Existem também poucos estudos voltados à construção de Planos Diretores em cidades pequenas que, de forma geral, englobam todas as questões urbanas. A esse respeito, vale-se de Bernardy (2013, p.9), pois, em um estudo realizado no Estado de Santa Catarina, destacando a importância da construção de Planos Diretores para municípios de pequeno porte, diz ser necessário considerar que “as demandas dos pequenos municípios não são idênticas àquelas dos municípios de porte médio (acima de 100 mil habitantes – IBGE, 2000a)”. Observa ainda que tais demandas não devem ser utilizadas como referência para inserir na infraestrutura das cidades pequenas, sendo necessário desassociar-se dos modelos das instituições inseridas nas cidades médias.

Esse autor justifica a importância e necessidade da construção de Planos Diretores nesses municípios para resolver as questões urbanas. Aponta que, no Estado de Santa Catarina, as cidades de pequeno porte tinham como função, principalmente durante suas formações, a moradia. Porém, destaca que, com o aumento populacional, também cresceram as atividades econômicas relacionadas ao comércio e indústrias, assim como os serviços e as atividades informais. Para ele, a

justificativa da necessidade de Plano Diretor também é devido ao crescimento dessas atividades econômicas.

Na realidade do território da região do VRP, como perspectiva da temática dentro do desenvolvimento regional, o tema escolhido é importante porque a maioria das cidades dessa região, além de se enquadrarem como de pequeno porte, também apresentam, embora em graus diversos, um processo de urbanização com inúmeros problemas urbanos, como os processos de segregação urbana. Também, diante do processo do êxodo rural, apresentam o aumento das atividades econômicas em sua área urbana, demandando, por sua vez, mão de obra para desempenhá-las e moradia para a população.

Quanto à razão da escolha da cidade de Sobradinho na região do VRP, o principal motivo foi residirmos por um período de 20 anos, aproximadamente, nesta microrregião e, ao nos deslocarmos pela área delimitada do perímetro urbano dessa cidade, nos parecia que alguns imóveis não estavam cumprindo a função social nos limites dos interesses econômico e social. Davam a impressão de estarem em desacordo com o ordenamento jurídico federal, estadual e municipal.

Em relação ao papel de Sobradinho, tem a ver, certamente, por ter sido emancipado antes que a maioria dos municípios e se destacar por exercer uma centralidade urbana e regional com os demais municípios vizinhos. Esse município é visto como cidade polo dessa microrregião. Podemos dizer que este reconhecimento de destaque tem relação pela dependência que seus cinco distritos, hoje municípios desmembrados de seu território, ainda possuem. A saber, o desmembramento deu origem a: Ibarama, Arroio do Tigre, Segredo, Passa Sete e Lagoa Bonita do Sul, os quais rodeiam esse município.

O Município de Sobradinho apresenta tendência de crescimento urbano, possui melhor localização do ambiente urbano em relação às vias regionais, melhor funcionalidade urbana em relação aos demais municípios desta microrregião, porém, apresenta maior conflito urbano e segregação urbana.

Assim, a intenção de trabalhar com um município pequeno é justamente por acreditarmos que, nesse contexto, a norma de interesse local deve/ou deveria existir para combater os problemas relacionados à retenção de imóveis para fins de especulação imobiliária e interesses privados. No mais, esses problemas acabam impactando, de certa forma, para o desenvolvimento regional e, por isso, investigar a problemática nesses municípios contribuirá para entender os principais desafios

urbanos que se apresentam quanto à efetivação da função social da propriedade nos municípios de pequeno porte.

Em resumo, é notória uma grande quantidade de terra urbana não utilizada pelos proprietários particulares na cidade de Sobradinho. Existem imóveis não edificadas representados pelos (terrenos), existem grandes glebas de terras na área urbana dos bairros, e também imóveis não utilizados, que estão completamente fechados e sem habitação (casas). Essas impressões foram percebidas quando nos deslocamos pelas ruas dessa cidade e identificamos uma quantidade considerável de imóveis privados, que consideramos como insumos, para a realização da pesquisa.

Geralmente, as áreas centrais de uma cidade pequena, além de moradia, são destinadas e delimitadas para o crescimento do comércio local ou para a urbanização e verticalização de prédios. No entanto, quando existe retenção e especulação da terra pelo proprietário particular em número considerável nessas áreas, além de existirem as áreas urbanas não utilizadas onde poderia estar sendo oportunizado à população uma das alternativas citadas acima, traz um prejuízo enorme para os cofres públicos. Além de pôr em risco, o bem-estar social, o mesmo “bem-estar” que é defendido pela CF e EC. Por tudo isso, consideramos importante abordar o tema função social da propriedade imobiliária urbana para esta dissertação

O objetivo principal da dissertação, portanto, é analisar como se dá a implementação dos instrumentos e institutos sugeridos pelo EC, que objetivam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, no Município de Sobradinho, na região do Vale do Rio Pardo. Para tanto, temos como objetivos específicos:

- a)** Analisar os processos de formação do espaço urbano e de urbanização da cidade selecionada;
- b)** Investigar como ocorre o processo de constituição e de atualização da legislação urbana municipal, notadamente em relação à função social da propriedade;
- c)** Analisar a percepção dos agentes sociais urbanos em relação à necessidade do exercício e da implementação da função social da propriedade urbana;
- d)** Identificar as razões ou as dificuldades de implementação do instituto jurídico função social nos últimos 18 anos.

A metodologia que adotamos para esta dissertação foi com o propósito de analisar como se dá a implementação do instituto da função social da propriedade

imobiliária urbana em uma cidade pequena da região do VRP. Em termos metodológicos, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa-descritiva, baseada em estudo de caso.

Os estudos qualitativos, nesse sentido, contribuem para ampliar a compreensão sobre os fenômenos encontrados, e o pesquisador, quando vai a campo, capta de forma mais tangível, e considera o ponto de vista das pessoas nele envolvidas, fator relevante para o entendimento da realidade investigada. Para Yin (2001), o estudo de caso, “(...) representa a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2001, p.19). Diante disso, para que esta investigação seja exequível, estabelecemos três etapas para alcançar o objetivo geral e os específicos definidos neste projeto.

Em uma primeira etapa, analisamos os processos de formação do espaço urbano e de urbanização da cidade de Sobradinho. Para dar conta desse primeiro objetivo específico, realizamos uma análise da bibliografia e documentos existentes sobre a criação do município, evolução urbana e a urbanização. Também foi realizada a coleta, sistematização e análise de dados secundários sobre a evolução urbana e a urbanização do município junto à prefeitura municipal e ao IBGE. Nesse sentido, interessou-nos levantar e analisar dados como população total e urbana, o número de domicílios, loteamentos e sua localização na cidade, entre outros. A fim de buscar sistematizar e organizar os dados secundários obtidos na pesquisa, elaboramos mapas temáticos como apoio para análise do processo de urbanização e uso do solo urbano na cidade.

Em uma segunda etapa, investigamos como ocorreu o processo de constituição e de atualização da legislação urbana municipal, notadamente em relação à função social da propriedade. Para tanto, além de observar a CF, Lei Federal nº 10.257/2001 (EC) e Lei de Parcelamento, Uso do Solo Urbano, pesquisamos a legislação existente no Município junto aos poderes executivo e legislativo; aprofundamos, ainda, a compreensão sobre plano diretor e leis complementares a estes. Nessa etapa, também observamos se foram estabelecidos pelo Município de Sobradinho os instrumentos de PEUC, ambos sugeridos pelo EC como específicos no tratamento da função social da cidade e da propriedade.

Em uma terceira etapa, analisamos a percepção dos agentes sociais urbanos

em relação à necessidade do exercício e da implementação da função social da propriedade urbana. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os agentes políticos: prefeito, vereadores e técnicos municipais; representantes do setor imobiliário e da construção civil; representantes do setor comercial e industrial; representantes das associações de moradores, representantes de instituições rurais e membros do conselho municipal do Plano Diretor.

No entanto, foi observada uma pré-condição nessa seleção, por exemplo: ter participado do processo de elaboração de um Plano Diretor; participado de audiência pública e do conselho municipal do Plano Diretor. Na ausência desses, foram selecionados os demais.

Houve muita dificuldade para conseguirmos realizar o trabalho de campo na cidade de Sobradinho. Um dos motivos se deve às dificuldades e atrasos provocados pelo contexto da pandemia COVID – 19 para realizar as entrevistas com os sujeitos da pesquisa (muitos não aceitaram ser entrevistados por meio remoto ou presencial). Também tivemos um atraso no envio das informações requeridas junto ao Município de Sobradinho, em função da suspensão e/ou redução no tempo de atendimento ao público. Além de tudo, nós também contraímos o vírus Covid-19, o que necessitou semanas para a plena recuperação de nossa saúde. Inclusive, os meus próprios familiares também contraíram o vírus e adoeceram, necessitando de nossa atenção e cuidado. Alguns dos sujeitos da pesquisa igualmente contraíram o vírus, o que resultou em nossa necessária espera para retomar contatos para a realização das entrevistas.

Todas as entrevistas foram realizadas a distância, no formato virtual, por meio da plataforma do *Google Meet*, no mês de junho de 2021. Inicialmente, foi estipulado que participariam, em primeiro lugar, aquelas pessoas que tiveram participação na elaboração do Plano Diretor Participativo no ano de 2011. Conseguimos poucas entrevistas com essas pessoas almejadas. Percebemos que não seriam suficientes uma vez que obtivemos pouco êxito nessa pré-condição, além de percebermos que, a época da elaboração, segundo entrevistados, foi um momento não muito bem planejado, inclusive tivemos dificuldades de identificar quem seriam essas pessoas específicas. Por isso, tivemos a necessidade de incluir pessoas conhecedoras da realidade atual e da legislação vigente, entre homens e mulheres, com um perfil qualificado, com alto conhecimento das questões urbanas pertinentes.

Foram entrevistados oito agentes (Apêndice C), todos caracterizados como profissionais atuantes ou que atuaram nos cargos lá especificados. E, para fins de garantir o sigilo na identidade, optamos por nomeá-los, no corpo do texto, simplesmente como “entrevistado”, com uma numeração correspondente a cada um deles, seguido entre parênteses, da indicação do seu cargo na administração pública ou da sua profissão.

Todos os entrevistados se submeteram ao termo de aceite para a participação na pesquisa. Nesse ponto específico, percebemos certa tranquilidade para a providência e envio destes documentos assinados. Porém, não obtivemos êxito com determinados agentes cuja entrevistas seriam muito importantes para esta pesquisa. Foram feitas várias tentativas, mas, infelizmente, não vamos poder contar com seus depoimentos. A saber, são eles: o presidente da mesa diretora da Câmara de Vereadores de Sobradinho, exercício 2021, o qual, possui bastante experiência nas questões que envolvem a área urbana, atuou como vereador em outros mandatos e já foi Secretário de Obras. Também seria importante compreender através do(a) profissional (arquiteto ou arquiteta) atuante do Setor do Urbanismo como está a atuação na prática dessa secretaria e suas dificuldades de atuação nas questões que envolvem esses imóveis. Para nós também seria importante a entrevista de um importante loteador, que possui muitas áreas de terra e realiza aberturas de loteamentos constantemente na cidade, possui também muitos imóveis e atua como advogado, inclusive, já teve passagem em cargos públicos perante a Câmara de Vereadores. Sobre isso, pensamos que existe um certo pacto - o silêncio é importante para perpetuar a situação da retenção imobiliária da cidade. Buscamos ainda, inúmeras tentativas com um empreendedor comercial no ramo do vestuário, que já presidiu a Câmara de Comércio, Indústria e Serviços - CACISS e a Câmara de Diretores Lojistas - CDL de Sobradinho. Também era muito importante que pudessemos ter tido oportunidade de conversar com o representante do Ministério Público, na pessoa da Promotora Pública em exercício, mas desistimos nas tentativas.

Para nós, essa não participação já é um elemento muito importante que dá indícios da realidade do Município e do conhecimento desses agentes sobre o tema. Há desafios que precisam ser superados por determinados agentes que possuem ou atuam em cargos públicos nesta cidade. Há desafios que precisam ser priorizados para permitir melhor acesso à terra. Ademais, mencionaram alguns entrevistados, de

que há muitos imóveis além dos demarcados por nós, localizados em áreas nobres da cidade, que poderiam estar atendendo às necessidades de quem precisa.

Consideramos, mesmo assim, que as oito entrevistas foram efetivas, suficientes e satisfatórias. Alcançamos importantes informações e elementos para apresentarmos nesta fase de análise dos resultados. As entrevistas foram gravadas, somando um total de 11 horas e 46 minutos, variando entre 01:10 min a 02:20 min de duração cada uma, tempo suficiente para extrairmos o melhor do entrevistado.

No que tange aos dados qualitativos coletados na prática, elaboramos um roteiro semiestruturado, com 18 perguntas, sendo que algumas se dividiam em mais outras ramificações ou subquestões. No Apêndice A, está todo o roteiro. Foi baseado parcialmente nos dispositivos que estão contemplados na legislação do Plano Diretor de Sobradinho. Também é ancorado nas determinações da CF e da Lei do EC, pelos quais os municípios brasileiros podem se guiar. Dessa forma buscamos compreender se essa legislação municipal está sendo efetiva e colocada em prática nas questões voltadas aos imóveis urbanos e para a função social da propriedade. Esperamos que esses dados possam conduzir a uma resposta para o problema desta pesquisa, uma vez que os dados quantitativos não foram fornecidos pelo Município.

E sobre os dados quantitativos, elaboramos e protocolamos um pedido de informações junto à Prefeitura de Sobradinho no dia 15 de março de 2021. Os dados requeridos foram referentes aos 27 imóveis, com seis perguntas iguais para cada um deles. Não obtivemos resposta para esse pedido. Reiteramos o pedido de informações por ligações telefônicas, algumas vezes ao setor competente, mas não tivemos êxito. Em nossa opinião, esse é um dos desafios que o Município precisa superar, considerando que tais informações são extremamente importantes para o que demanda e necessita uma pesquisa científica, mas também e principalmente, para fornecer informações públicas que possam interessar à população e às instituições de Sobradinho.

Basicamente, as informações que buscamos junto à prefeitura municipal, foram:

Quadro 01 - Perguntas formuladas aos gestores públicos de Sobradinho

| Questão aberta | Objetivo |
|--|---|
| 1) Metragem quadrada? | Identificar a metragem quadrada de cada terreno. |
| 2) Existe entrada de projeto para edificação? | Identificar se existe entrada de projeto para edificação. |
| 3) O que o município fez, ou está tentando fazer, para induzir este proprietário a edificar neste terreno ou dar destinação correta? | Identificar o que o município fez, ou está tentando fazer, para induzir este proprietário a edificar neste terreno ou dar destinação correta. |
| 4) Data aproximada de quanto tempo este imóvel está ou ficou sem destinação correta de uso? | Identificar a data aproximada de quanto tempo este imóvel está ou ficou sem destinação correta de uso. |
| 5) Pendência na documentação? | Identificar se algum imóvel está com pendência na documentação. |
| 6) O proprietário é pessoa física ou jurídica (empresa, indústria, construtor, imobiliária)? | Identificar se o proprietário é pessoa física ou jurídica (empresa, indústria, construtor, imobiliária). |

Fonte: Elaborado pelo autor, jun. 2021.

Porém, não conseguimos tais informações. E, devido às dificuldades que tivemos e tentativas frustradas de conseguir dados municipais sobre os 27 terrenos, pelo qual protocolamos no dia 15 de março um pedido de informações com as seis perguntas iguais formuladas para cada um deles e que, até a presente data, de término de nosso trabalho, não obtivemos retorno algum e nem as respostas.

Percebemos nitidamente que, para os agentes internos da prefeitura municipal, para prestar essas informações, ou era um desafio grande em levantá-las, talvez por um desalinhamento interno, ou simplesmente por pensarem que nos ajudar não seria importante ou interessante para o Município. Inclusive, deixou-nos uma impressão sobre a organização interna dos setores, ou talvez, em algum momento, transpareceu-nos pouca sensibilidade com nossa pesquisa. Mais tarde, por meio dos entrevistados, comprovamos que este Município possui todos os dados e informações para o controle dos imóveis urbanos.

Na análise dos dados obtidos com as entrevistas, foi utilizado o método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2001). A análise de conteúdo, segundo a perspectiva dessa autora, é uma das técnicas mais utilizadas para esse fim, consistindo em um conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a discursos de distintas naturezas. Segundo ela, são necessárias três fases de aplicação para a análise, sendo elas: (i) Pré-análise, etapa em que são realizadas as estruturas de operações em análise; (ii) Exploração do material, etapa em que são

definidas as categorias de análise e operações; e (iii) Tratamento dos dados, etapa em que, após a categorização, são realizados a análise e o tratamento dos dados.

A dissertação, além dessa introdução elencada como capítulo 1, estrutura-se em mais três capítulos. No capítulo 2, apresentamos os conceitos, concepções e particularidades de pequena cidade e de função social da propriedade, que servirão de base teórica para análise dos dados primários obtidos nas entrevistas e na análise documental, como também abordamos a importância dos fatores culturais, demográficos e socioeconômicos nas pequenas cidades. Abordaremos ainda a produção do espaço urbano nas pequenas cidades e o seu papel em rede e, por fim, o planejamento urbano, a função social da propriedade imobiliária, o EC: desafios e obstáculos para sua implementação nas pequenas cidades no Brasil.

No capítulo 3, abordamos a formação territorial dos municípios pequenos e das cidades pequenas da região do VRP, como também o papel destas cidades na rede urbana do VRP. Também tratamos da formação territorial, a urbanização e a dinâmica demográfica, social e econômica no município e cidade de Sobradinho (emancipações, mapa do município, área urbana e rural). De forma mais específica, apontamos as principais características da urbanização e expansão urbana como as particularidades do uso e ocupação do solo urbano e o planejamento urbano na cidade de Sobradinho, com suas características, abrangência e efetividade (veremos o que este município tem de legislações urbanísticas e de planejamento).

No capítulo 4, apresentamos os resultados da pesquisa de campo e realização das entrevistas, partindo da importância que tem e pela compreensão que temos em relação ao direito à cidade e à implementação da função social da propriedade na cidade de Sobradinho, analisando os seus limites, desafios e perspectivas. E, por fim, fazemos uma análise da implementação do EC e da função social da propriedade imobiliária urbana neste Município da microrregião norte.

2 A FORMAÇÃO DE CIDADES PEQUENAS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Neste segundo capítulo, além do processo de formação das pequenas cidades, vamos discutir a importância da função social da propriedade visando ao direito à cidade, especialmente no caso brasileiro.

Este capítulo está constituído de cinco tópicos: De modo geral, vamos abordar as cidades pequenas, seu conceito e suas particularidades; a importância dos fatores culturais, demográficos e socioeconômicos nas cidades pequenas; produção do espaço urbano nas cidades pequenas; o papel das cidades pequenas na rede urbana e: o planejamento urbano, a função social da propriedade imobiliária, o EC, os desafios e obstáculos para sua implementação nas cidades pequenas no Brasil.

2.1 Cidades pequenas: conceito e particularidades

Inicialmente, é preciso compreender o que vem a ser cidade. No livro “A Cidade”, Carlos (1992) remete seu leitor para uma reflexão do que se pode entender por cidade. Por isso, seus questionamentos e formas de atuação se deram na tentativa de incentivar o leitor a uma reflexão sobre esse tema. Aponta as seguintes reflexões:

Um amontoado de prédios? Uma série infindável de carros? Um barulho às vezes ensurdecedor, misto de buzina, motores de veículos, gritos de ambulantes? É isso a cidade? Façamos um teste de associação. Que palavras as pessoas associam a palavra cidade? Ruas, prédios, carros, congestionamentos, multidão, gente- em mais de 80% dos casos. A cidade aparece aos nossos olhos no plano do imediato, do diretamente perceptível, como concreto diretamente visível e percebido, formas, caos. A cidade que parece distante aparece num emaranhado difícil de ser apreendido, quase impossível de ser capturado. (CARLOS, 1992, p. 11).

Para compreender a cidade, segundo Carlos (1992), ao analisá-la, é preciso resgatar as emoções, assim como os sentimentos. A autora ensina que isso se dá pela reabilitação dos sentidos capazes de realizar e elaborar pensamentos para além das formas (aparências) que se apresenta uma cidade. Evidencia que, com os sentimentos, a análise da cidade vai além das necessidades vitais do homem. Entretanto, Carlos (1992, p. 26) dispõe que:

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. (CARLOS, 1992, pg. 26, grifo nosso).

Na concepção de Saule Junior (1999), podemos também falar nas cidades informais. O autor assim as define por estarem localizadas em determinados contextos e por apresentarem algumas características, tais como:

As cidades informais caracterizadas pelas áreas onde se localizam as favelas, os loteamentos populares irregulares e clandestinos nas periferias urbanas, nas áreas declaradas de proteção ambiental, as ocupações coletivas de áreas urbana, conjuntos habitacionais em condições precárias ou abandonos, os cortiços e habitações coletivas em condições precárias nas regiões centrais da cidade [...]. (SAULE JUNIOR, 1999, p. 11).

Saule Junior (1999) aborda também a necessidade de transferir a informalidade das cidades construídas para o campo da legalidade urbanística. Segundo ele, o município deverá reconhecer e garantir os direitos urbanos para essas pessoas, prestando serviços, instalando infraestruturas para elas e equipamentos públicos. Seu ponto de vista é que cidades informais nada mais são do que a forma de como é usado e ocupado o solo urbano nessas áreas sem um acompanhamento, sem garantias sociais e todos os direitos que os moradores locais deveriam ter.

Já Souza (2005, p. 28) apresenta uma definição de cidade no seguinte sentido:

A cidade é um centro de gestão do território, não apenas enquanto sede de empresas (privadas e estatais), mas também enquanto sede do poder religioso e político. Além do mais uma cidade não é só apenas um local em que se produzem bens e que esses bens são comercializados e consumidos, e onde pessoas trabalham; uma cidade é um local onde pessoas se organizam e interagem com bases em interesses e valores os mais diversos, formando grupos de afinidades e interesse, menos ou mais bem definidos territorialmente com base na identificação de certos recursos cobiçados e o espaço, ou na base de identidade territoriais que os indivíduos buscam manter e preservar.

Souza (2005) afirma que a cidade é onde tudo acontece, não sendo somente sede das empresas privadas ou estatais, do poder religioso ou dos políticos, ou local onde se produzem bens para o consumo, mas, sim, é onde as pessoas conseguem se organizar com interesses e valores distintos num território que é preservado por todos. Esse autor lembra que parte das pessoas somente consegue entender que uma cidade está num processo de crescimento quando determinadas mudanças se tornam visíveis a seus olhos. Cita, como exemplo, quando ocorre expansão ou

modernização em seus espaços públicos. Por esses motivos, defende que o desenvolvimento mais importante não é o meramente econômico, mas sim, o socioespacial, devido a sua importância espacial, seria como uma mudança da sociedade de forma positiva, vindo a acontecer uma transformação das relações espaciais e sociais.

Por sua vez, Jurado da Silva (2011) afirma que:

A definição de cidade nos diferentes países é diversa e não obedece a uma regra geral e universal. Os critérios podem ser concernentes ao tamanho populacional; aspectos econômicos, funcionais e/ou infraestruturais; serviços; político-administrativo, etc. No Brasil, por exemplo, esse parâmetro é baseado no seu sentido político-administrativo que reconhece na sede municipal a cidade de acordo com o que ficou estabelecido no Decreto-Lei número 311, de março de 1938, em seu artigo terceiro.

Para Osório (2004), cidade pode ser conceituada em dois aspectos: o caráter físico que ela representa e o político. O físico, para a autora, significa dizer que cidade são todas as metrópoles, urbes, vilas e povoados, desde que organizadas como instituição de governo local, fazendo parte o espaço urbano, seu entorno rural e semirural pertencente ao seu território. Para nossa dissertação, a clareza dos conceitos dados por esses autores se torna fundamental e necessária para afirmarmos que, sim, a cidade que iremos estudar realmente é cidade, conforme conceitos apresentados acima.

Parece-nos óbvio, mas, para que todos possam ter a mesma compreensão do que entendemos por cidade, salientamos que, quando usamos a terminologia cidade ou pequenas cidades, estamos nos referindo somente à área urbana (também chamada de sede) de determinado município e não à totalidade do seu território. No mesmo sentido, quando nós mencionamos a palavra município ou em pequeno município, nos referimos a sua área total, ou seja, seus dois espaços, o urbano e o rural, conjuntamente. Frisamos que as palavras “município” e “cidade” não são sinônimas. Fundamentamos nossa consideração com base no que diz Fresca (2010, p.76): “Ora, pequeno município implica em área territorial e não a sede urbana de cada município, residindo aí mais uma questão de denominação que oculta uma série de situações”.

Com isso, prosseguimos com a definição de cidade e buscamos conceituar as que estão na confluência do urbano e do rural, uma vez que a cidade em estudo também apresenta estas características.

Na relação entre o urbano e o rural, Corrêa (2011) afirma a importância destes dois fatores para a compreensão de como se dá a dinâmica social e espacial na cidade pequena entre a confluência existente entre estes dois espaços. Sobre isso pensamos ser importante observar, para fins de planejamento e relacionar aos usos e ao domínio da propriedade.

De acordo com Corrêa (2011), para conceituar o que vem a ser pequenas cidades no Brasil, é preciso delimitar temporalmente os diferentes sentidos do conceito e excluir da análise o que acontece, de um modo geral, internamente nestas cidades. Ainda, é preciso considerar de forma exclusiva a totalidade das demais cidades, a compreensão de questões que explicam as motivações que as originaram, os agentes sociais, a localização, pois estes fatores contribuem para esta formação. Nesse contexto, Corrêa (2011) ensina que se entende a cidade como núcleo de sede municipal político-administrativa, onde acontecem as transformações, circulação de mercadorias, prestação de serviços por parte das pessoas que ali vivem, deve gerenciar os tributos estaduais e federais, e sua definição não depende de tamanho demográfico, e sim de sua centralidade estar ligada ao território onde está inserida. Mesmo que existam vilas ou povoados, eles não são considerados cidades, pois não possuem o poder de gestão.

Corrêa (2011) defende que as cidades pequenas são aquelas que possuem entre 20 mil e 30 mil habitantes e o número habitacional do município selecionado para este estudo fica em torno de 15 mil habitantes, o que, em tese, não chegaria à qualificação de Corrêa. Mas se compararmos a cidade de estudo com as cidades da região do VRP ou com outras regiões brasileiras, claramente ela se apresenta como pequena pelo contingente populacional e pelas suas funções urbanas.

Complementando, Olanda (2008) também considera cidade pequena aquela com um contingente populacional de menos de 20 mil habitantes. Ao justificar esse recorte, o autor aponta que os estudos realizados em cidades de 50 mil habitantes, em algumas regiões, são consideradas como pequenas. Para o autor, o que difere o tamanho de uma cidade é justamente o seu papel desempenhado em comparação com as demais cidades de um estado.

Com um novo olhar para essa questão, Endlich (2006, p. 85) trata as pequenas cidades como localidades, que “oferecem elementos para se discutir não só o conceito de pequenas cidades como o próprio conceito de cidade, pois nelas são avaliados os qualificativos que devem compor o limiar entre a cidade e a não-cidade”. Um fator

interessante firmado pela autora é que as cidades, como fenômeno universal, nascem pequenas e somente depois alcançam dimensões maiores.

Não temos uma definição “clara” do que vem a ser cidade pequena para essa autora. Ela tem levantado uma questão que alguns autores também têm tratado - a dificuldade de limitar o que é cidade pequena. Endlich (2006) ensina que conceituar cidade pequena somente pelo contingente populacional mínimo não é o ideal. Isso seria um dos indicativos. Afirma que, além de outros, deve existir na cidade pequena a necessidade de consumo no contexto social estudado.

Endlich (2006) nos lembra que o contingente populacional isoladamente não é o definidor de pequena cidade, uma vez que, a cidade com pequeno número populacional, em tese, pode não ser uma cidade pequena. Ela quer dizer que a localização da cidade é bastante definidora em um núcleo urbano, ainda mais se existir grande relação de dependência desta. Ou seja, defende que a funcionalidade de uma cidade em determinado contexto é outro indicativo que contribui para definir o seu tamanho. Para ela, é importante ter a necessidade de demanda em sua economia, ser de fácil acesso neste mercado e ter alcance de seu papel como cidade exaltando a importância de sua funcionalidade. Resumidamente, podemos entender que a funcionalidade de uma cidade pequena entre as demais é um indicativo primordial para uma possível definição.

No mesmo sentido, Fresca (2010, p.76) assinala que: “dependendo do estudo e objetivos, nada impede que se utilize o número de habitantes apenas para considerar a população semelhante. Mas há que se fazer as ressalvas necessárias, acorde aos objetivos estabelecidos na pesquisa”. Porém, afirma que essa classificação não permitirá compreender as diferentes formas e inserções que cada cidade desenvolve no seu papel.

Essa autora procura observar quais elementos devemos considerar para caracterizar uma cidade como pequena. Ela afirma que um requisito é levar em conta sua essência e suas especificidades, no sentido de que nem todas as cidades chamadas pequenas são iguais nestes quesitos. Para a autora, a inserção nas redes ou região é o meio adequado ou o percurso correto a ser feito para considerá-la como pequena.

Nesse sentido, não temos um conceito único de cidade pequena por essa autora, mas ela nos ensina que devemos entender as diferenças existentes na inserção das cidades pequenas, seja em redes ou em regiões. Afirma a necessidade

de entender seu papel, alcance de influência, integrações internas e externas. Em resumo, para a autora, não há como conceituar o que é cidade pequena sem realizar uma análise de sua função em determinado contexto, local ou regional.

De forma não diferente, Jurado da Silva (2011, p. 36) também afirma que “A noção de ‘cidade pequena’ tem muita dificuldade para se firmar como conceito”. Ele, defende que o conceito de cidade, simplesmente, não pode ser tratado como determinados conceitos científicos usados para explicação de determinados processos. Na sua concepção, a realidade das cidades não deve ser vista como um problema que precisa ser respondido teoricamente. Basicamente, para o autor, a conceituação de cidade pequena vai além da científica que se levanta sobre um problema, depende das características, das diferenças e quais os tipos que compõem ou estão presentes em uma cidade pequena.

Assim, a definição de cidade pequena, para Jurado da Silva (2011, p.48), resume-se em uma dimensão geral que a maioria das cidades designadas pequenas também apresentam. E que, no entanto, elas revelam particularidades e apresentam “características únicas que se combinam na produção desigual do espaço de relações sociais na divisão territorial do trabalho”. Para o autor, um conceito, seria:

Enquanto conceito, as cidades pequenas são, então, núcleos urbanos que representam uma extensão menor se comparada a centros de outro porte e atendem ao pressuposto da realização da vida, da produção do espaço e da reprodução capitalista, na divisão territorial do trabalho em escala internacional. (JURADO DA SILVA, 2011, p.57).

Como vimos até aqui, há muitas dificuldades para definir uma conceituação única e clara de cidade pequena, inclusive porque algumas cidades apresentam características únicas e próprias, apesar de algumas se aproximarem demograficamente. Após as contribuições desses autores, percebemos que Sobradinho, demograficamente, é uma cidade pequena, porém, nos parece que seu papel no contexto regional vai além do contexto local. Pela compreensão que obtivemos com as colocações de Fresca (2010) e Endlich (2006), reconhecemos a cidade de Sobradinho como pequena e consideramos que suas funções são mais definidoras para a conceituação do que a própria população, que define em parte tal conceito de cidade pequena.

Além de considerar as contribuições dos autores, para melhor entendermos a cidade de estudo almejada, nos embasamos em Corrêa (2011), que aponta outras questões que influenciam na conceituação de cidade pequena.

No tópico: “As pequenas cidades - os tipos ideais”, este autor, valendo-se das características e diferenças existentes em suas unidades e diversidades que se apresentam em todas as pequenas cidades, procura resumi-las e defini-las em um único tipo, capaz de representar as pequenas cidades nos dias atuais e considera que este tipo, geralmente, vai ocorrer de modo combinado ou ainda de forma pura.

Assim, Corrêa (2011, p.10, 11, 12) evidencia, inicialmente, cinco tipos ideais de cidades pequenas “os lugares centrais, os centros especializados, reservatórios de força de trabalho, centros que vivem de recursos externos, e subúrbios-dormitório”. Destacamos as características dadas pelo autor a cada um:

a) Os lugares centrais constituem o primeiro tipo. Na hierarquia urbana brasileira constituem centros locais, menos frequentemente centros de zona. Localizam-se sobretudo nas áreas incorporadas à industrialização do campo, áreas agrícolas modernizadas, sobretudo no Centro Sul do país. Situam-se na confluência do agrário moderno com o urbano, do qual o pequeno lugar central é parte integrante. A distribuição de bens e serviços para as atividades agrárias é a principal atividade do lugar central [...]. b) Os centros constituem núcleo de povoamento que desenvolvem atividades específicas, [...] i – A maior parte desses centros resulta de uma refuncionalização face à perda de seu papel nas relações com o campo. [...] ii – Um menor número desses centros resulta de criações de capitais de grandes empresas que necessitam de uma base territorial para realizar as suas atividades. c) Os reservatórios de força-de-trabalho ocorrem tanto em áreas de povoamento recente [...] como em áreas integradas ao complexo industrial [...]. d) Os centros que vivem de recursos externos constituem, via de regra, antigos e decadentes lugares centrais localizados em áreas agrícolas decadentes ou estagnadas, nas quais o processo migratório é notável, [...]. e) Os subúrbios dormitório, em muitos casos, o resultado da absorção de um antigo lugar central por uma grande cidade em crescimento e expansão.

Quanto à cidade selecionada para esta pesquisa, com base nos cinco tipos ideais de cidades apresentadas por Corrêa (2011), consideramos que Sobradinho enquadra-se no primeiro tipo, ou seja, como centro local cuja economia urbana apresenta grande dependência da atividade agrícola desenvolvida na região onde está localizada. Essa qualificação condiz não somente com os municípios em estudo, mas também com a grande maioria dos municípios brasileiros e, como justificamos anteriormente, a maior parte deles são pequenos. Assim, acreditamos que a cidade selecionada, apesar de possuir um contingente populacional baixo, com menos de 20 mil habitantes, estipulada como pequena pelo autor, possui suas particularidades como qualquer cidade brasileira.

Até certo modo, concordamos com Corrêa (2011), de que a industrialização modernizadora do campo acontece, sobretudo, no centro-sul do País. Porém, não é assim que acontece na região do VRP, pois a produção rural é basicamente realizada

em pequenas propriedades rurais, com terreno acidentado, com baixa mecanização e predomínio da mão de obra familiar, que usa predominantemente trabalho manual, principalmente na fumicultura.

A maior parte do espaço geográfico da região do VRP, de fato, é constituída por espaços rurais. Já a população total da região é urbana em sua maioria. No geral, as cidades dessa região apresentam uma dinâmica urbana muito condicionada pelo desenvolvimento da produção agrícola do tabaco.

A respeito da área urbana do Município de Sobradinho, quando comparada com sua respectiva área rural, apresenta menor dimensão e, logicamente, possui grande relação de dependência econômica de sua área rural. Nesse sentido, procuramos abordar e entender o acesso à terra urbana ou o acesso à cidade, num contexto onde, naturalmente, a extensão do território rural é maior que a urbana.

Por fim, outro fator interessante que observamos na área urbana do pequeno Município de Sobradinho é a segregação urbana pela retenção da terra. Acreditamos que nas cidades pequenas os serviços estão distribuídos melhor na parte central ou nas ruas principais. Logicamente, eles também se apresentam nos bairros e nas periferias urbanas empobrecidas, como nos parece ocorrer na cidade de Sobradinho. Em Sobradinho – cidade que consideramos pequena -, podemos ver, explicitamente, a existência da segregação urbana, não somente nos bairros, mas também na área central, onde focaremos nossa pesquisa.

2.2 A importância dos fatores culturais, demográficos e socioeconômicos nas cidades pequenas

Quanto à importância dos fatores culturais nas cidades pequenas, pensamos que eles podem transformar uma realidade local, até mesmo regional. Em nossa concepção, abordar sobre cultura é evidenciar alguns sentidos em comum, pelo menos, que possibilitem interpretarmos algumas coisas. Cultura é um modo de vida que as pessoas levam, como também de determinados grupos na sociedade, cidades ou regiões.

Na microrregião norte do VRP, onde está localizado o município de estudo, existem outras cidades pequenas e próximas umas das outras. No deslocamento entre elas, percebemos nitidamente tais diferenças aqui mencionadas, principalmente, como o próprio costume, a fala, os valores, entre outros.

Neste tópico, que começamos abordando o fator cultural de municípios pequenos e cidades pequenas, consideramos relevante destacar o que Olanda (2008, p.187) explica:

Pequenas cidades com um contingente demográfico similar podem guardar profundas e significativas diferenças em sua constituição ao longo da história e no processo espacial que culminou com a sua atual função no sistema urbano.

Em nossa visão, por mais que as cidades se localizem próximas umas das outras, há peculiaridades impregnadas nelas, que modificam suas realidades. Para nós, alguns desses fatores culturais, aliados ao costume, no caso da microrregião norte, nos levam a acreditar que são únicos de cada cidade vizinha, mesmo que a distância entre elas seja de 8 km a 10 km. Defendemos e não podemos negar que a cultura está embasando nossas práticas diárias, no convívio em sociedade de uma forma geral. Bem como diz Ortiz (2018) não pode existir sociedade sem cultura.

Nesse sentido, Hall (1997) trata que a cultura está ligada a tudo:

Todos nós queremos o melhor para nossos filhos. Mas o que é a educação senão o processo através do qual a sociedade incute normas, padrões e valores — em resumo, a “cultura” — na geração seguinte na esperança e expectativa de que, desta forma, guiará, canalizará, influenciará e moldará as ações e as crenças das gerações futuras conforme os valores e normas de seus pais e do sistema de valores predominante da sociedade? O que é isto senão regulação — governo da moral feito pela cultura? O que é a tentativa de construir uma “cultura empresarial” no coração das organizações senão o empenho de influir, moldar, governar e regular — mesmo que indiretamente, talvez à distância — a forma como os empregados se sentem e agem na organização?

O que Hall (1997, p.19) quer dizer é que estamos ligados pela cultura em todos os sentidos. Para o autor, todas as normas que regulam as ações de uma sociedade servem para dar direção nas condutas das pessoas de acordo com o propósito estabelecido. Nesse sentido, afirma: “no qual cada ação está inscrita nos significados e valores de uma cultura comum a todos”.

Yúdice (2006) defende, em sua obra, que a cultura, atualmente, pode gerar e atrair investimentos em muitas áreas. Ela passa a ser uma forma de recurso nos dias atuais. Atualmente, vivemos numa sociedade em que a cultura passa a ser inserida na discussão pelas indústrias culturais, que defendem a permanência e preservação da tradição, mantendo vivos os mais variados tipos de culturas existentes.

Uma maneira de alcançar um objetivo final, segundo Yúdice (2006), é a expansão da cultura nas esferas políticas e econômicas. Portanto, não podemos desconsiderar e descartar a importância da cultura, seja em qualquer setor, dentro da norma, dos costumes e práticas realizadas em qualquer cidade brasileira.

A proposta desta pesquisa de dissertação é, sim, investigar se a pequena cidade pertencente à região do VRP está utilizando os instrumentos e os institutos sugeridos para regular a função social da propriedade. Temos consciência de que, para esta análise, é importante termos um olhar não somente para as normas e dispositivos que regulam esta questão, mas, sim, termos a compreensão da cultura local e as reais necessidades de aplicação da própria função social da propriedade.

A cultura local nos permitirá entender como esse Município se organiza, a relação existente entre a sociedade e o ente municipal, os serviços e a forma como são oferecidos. Acreditamos que tudo isso esteja impregnado na cultura local.

Destacamos também a importância dos fatores demográficos nas cidades pequenas. Sabemos que a sua população urbana é limitada. As características, em geral, são parecidas, as pessoas estão inseridas em um contexto onde todos se conhecem. As demandas são diferentes e os consumidores em relação às grandes cidades são em menor número e, de certa forma, há pouca diferença de renda entre as pessoas residentes nas cidades pequenas, o que difere das cidades médias e grandes, em que esta diferença se apresenta de forma mais gritante.

Pensamos que a estrutura e distribuição das pessoas nas pequenas cidades varia. A população, além de menor e limitada, é mais envelhecida. Os jovens costumam migrar para as cidades médias, como acontece na região do VRP, onde muitos deles migram para Santa Cruz do Sul, logicamente, em busca de estudo e trabalho. Quanto mais distantes essas características estiverem das cidades médias, mais elas se aprofundam.

Os fatores culturais, a demografia, a distribuição das pessoas, o fator socioeconômico, entre outras, são preocupações que devem ser pensadas dentro do planejamento municipal. Saule Junior (1999) aponta que as pequenas cidades passaram a se auto-organizar depois que foi delegado a elas a autonomia para promover e explorar seu próprio desenvolvimento econômico, social, cultural.

Pensamos que a autonomia dos municípios é uma oportunidade não somente para planejar a área urbana, mas para todo o município poder se autodescobrir, autopromover-se e se autodeterminar conforme suas capacidades e potencialidades.

O papel do Estado no novo modelo de desenvolvimento econômico e nas relações econômicas e sociais é representado pelo município. E, para Figueiredo e Leite (2006), é uma oportunidade importante para promover uma melhor geração de renda local.

Para Figueiredo e Leite (2006, p. 281), “o Estado Brasileiro posicionou-se em favor da autonomia municipal como forma de impulsionar a maior integração social e econômica das regiões periféricas”. Sobre essa independência municipal adquirida após 1988, segundo os autores, o governo federal aos poucos foi adotando uma série de medidas e ações. Uma delas é o programa de comunidade ativa em busca de superar a pobreza e realizar a promoção das desigualdades regionais pelo programa de desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

Figueiredo e Leite (2006, p.281) ainda apontam que “O estímulo a livre iniciativa da comunidade, lastreado pelo estímulo à educação, fomenta o empreendedorismo, capaz de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico”. Com toda essa mudança, os autores afirmam que a nova forma de planejamento e de gestão que as cidades passaram a adotar com a exploração econômica das potencialidades locais, resultado da capacitação dos agentes públicos e privados em geral, tem dado forma ao novo modelo de desenvolvimento regional que hoje conhecemos.

Saule Junior (1999) ensina que é pela situação econômica, social e cultural de uma população urbana que percebemos a realidade local, simplesmente pela maneira de como ela se apresenta no meio urbano, seja nas favelas, nos subúrbios ou nas habitações coletivas. Entendemos que a economia das cidades pequenas varia de lugar para lugar ou de região para região. Ela também pode estar estruturada, assentada em algum tipo específico de mercado, por exemplo, a cidade estar próxima a uma usina hidrelétrica ou a um determinado ponto turístico dentro de seu território municipal. Percebemos que o Município de Sobradinho, embora se caracterize como um micropolo, ele sofre por estar deslocado dos principais eixos econômicos do estado. Industrialização específica e incompleta pelo custo logístico (além de outros fatores que inibem o seu desenvolvimento).

Para Endlich (2006), a capacidade local de uma cidade pequena deve ser estimulada e valorizada para avançar em seu desenvolvimento. Para a autora, a mobilização de forças locais, a valorização de elementos endógenos e a participação da sociedade são exemplos de como tornar esse desenvolvimento mais atrativo ao capital.

2.3 A produção do espaço urbano nas cidades pequenas

Nesta seção, discutiremos a forma e o modo de pensar e conceituar o espaço, como também a formação deste espaço. O espaço se apresenta em todo lugar e a todo tempo dentro das limitações territoriais de um município. Cada sociedade ou cada localidade ou região articula e produz seus espaços de acordo com as potencialidades que seus territórios oferecem.

Os ensinamentos de Harvey (2014) a respeito do que vem a ser o espaço se fazem muito interessantes. Ele o aborda não somente sob a concepção da literatura em geral, mas busca entender e tratar o espaço como realmente ele é visto ou conceituado na física moderna. Por isso, o autor busca entender o espaço considerando outras questões, como as modalidades de experiência espacial e também as maneiras possíveis de realizá-las.

Segundo Harvey (2014) cada profissão, cada atividade social pode perceber e encarar o espaço conforme suas próprias percepções. Na mesma linha de pensamento, Corrêa (1989), ao se referir que, através da sociedade, a partir do conhecimento e percepção que o próprio cidadão possui, em qualquer contexto, seja consensualmente ou conflituosamente falando, podemos entender o espaço. Refere-se ainda que o modo como os arquitetos planejam não vem a ser o mesmo planejamento que os engenheiros fazem, e que a percepção dos psicólogos e dos artistas não é a mesma dos antropólogos. Por exemplo, o autor trata de vários tipos de espaço, inclusive do espaço visual que, para ele, está representado na pintura, que nada mais é do que uma grande ilusão.

Para Corrêa (1989), o espaço urbano e a organização espacial dependem dos agentes que participam desse processo de produção das cidades. O autor chama-os de agentes sociais, portanto seriam estes os responsáveis pela produção social desse espaço. Assim, tais agentes apontados pelo autor (1989, p.12) resumem-se nos: "(a) os proprietários dos meios de produção, sobre tudo os grandes industriais; (b) os proprietários fundiários; (c) os promotores imobiliários; (d) o Estado; e (e) os grupos sociais excluídos".

Corrêa (1989) aborda a organização do espaço por meio da ação do próprio homem num contexto de diferentes classes sociais. Para o autor, o espaço urbano é articulado e fragmentado em diversas partes, que se relacionam entre si.

Uma definição de espaço urbano dada por Corrêa (1989, p. 9) é de que o

mesmo se apresenta:

Fragmentado, e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campos de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente materializada nas formas espaciais. É este nosso objeto de estudos.

Portanto, esse espaço definido por este autor é resultante de ações complexas dos próprios agentes e das relações entre eles. São os produtores e consumidores desse espaço, em vários períodos de tempo. Na obra “Natureza do espaço”, Santos (2006) define o espaço como sistema de objetos e de ações.

Pegamos, como exemplo, a pesquisa de Saule Junior (1999, p. 45), realizada na cidade de São Paulo, como uma forma de entendermos melhor as particularidades do uso do espaço urbano. Apesar de estarmos falando de cidades pequenas, acreditamos que, entendendo o que acontece em cidades grandes, torna-se mais fácil compreendermos o que acontece em cidades pequenas. Essas também apresentam os mesmos problemas sociais, ambientais e territoriais de uma cidade grande, porém em menor escala.

Na legislação de São Paulo, percebemos um desencontro da legislação urbanística com a realidade local. Como diz Saule Junior (1999, p.45) “existe uma absoluta falta de correlação entre a regulação urbanística e precariedade urbana”. Ele quer dizer que o município de um lado apresenta uma legislação urbanística complexa e elevada pronta e capaz de abranger todas as questões urbanísticas, mas, por outro lado, o que se vê na realidade são as precariedades urbanas. A vida nas favelas, os loteamentos irregulares e a falta de estrutura de equipamentos e serviços urbanos a esta população são exemplos desta precariedade discutida pelo autor.

Sobre o uso do espaço urbano, Bernardy e Silveira (2017, p.56-57) apontam que, nas cidades médias, conseguimos perceber melhor como o espaço se apresenta. E que ocorre uma maior descentralização das atividades comerciais nessas cidades. Por isso, o uso do espaço em algumas áreas tende a ter maior instalação dessas atividades. Para esses autores, alguns espaços resumem-se em “vantagens locacionais”. Apontam que é de acordo com as características do espaço que se tende a instalar o comércio e os demais serviços de uma cidade.

Os mesmos autores também frisam a importância de que os espaços sejam percebidos pelos poderes executivo e legislativo municipal. Assim, é possível precaver e evitar problemas futuros. Reforça que nem sempre eles se apresentam na parte

central de determinada cidade, mas são fundamentais para fortalecer a economia urbana.

Outro fator importante é a necessidade que determinadas classes possuem de se instalar em determinados espaços. Para Alfonsin (2006), em uma cidade capitalista, o solo é mercadoria com valor de troca e só tem acesso a ele quem pode pagar o preço estabelecido. Pessoas de baixa renda vêm suprindo as necessidades de moradia, infringindo a legalidade e instalando-se em qualquer espaço, seja público, como nas áreas de risco, ou privado, como nas áreas urbanas não utilizadas.

A mesma autora assinala que as pessoas de baixa renda ficam de fora desse mercado de oportunidades de moradia digna e, por mais que elas necessitem de moradia, obrigam-se a resolver o problema sozinhas, de forma informal, conforme suas condições financeiras, totalmente em desacordo legal e desamparadas socialmente.

Reche (2018, p.50-51) lembra que “os assuntos relacionados sobre a produção do espaço urbano, sobretudo nas cidades pequenas, a partir da ação dos próprios agentes, é escasso tendo poucas reflexões e abordagem sobre as práticas sociais dos seus agentes e as suas repercussões no espaço”. Essa autora tem abordado temas relacionados aos processos de estruturação urbana e dos agentes envolvidos, assim como os referentes ao entendimento do funcionamento do mercado imobiliário e a sua capacidade de intervenção e modificação do espaço urbano.

Reche (2018, p.49) pensa que, “o espaço é um elemento essencial para a definição das estratégias dos agentes em busca de seus interesses”. Nessa reflexão, concordamos com Reche e não podemos negar que o espaço urbano se reproduz a partir dos agentes sociais, por exemplo, os promotores imobiliários. Pensamos que, na maioria das vezes, isso acontece porque o poder público municipal, por si só, não consegue atender às demandas e às necessidades específicas de cada grupo, o que leva os agentes sociais a influenciar nas demandas e organização desse espaço.

Por fim, trazemos Furini (2014), para ele, os espaços estão em constante processo de redefinição em meio aos seus conflitos e redefinições. Aponta que o “interesse” faz com que os agentes se envolvam nesse processo. Um desafio interessante que nos ensina a compreender o urbano é que temos que estudar sobre os agentes urbanos.

A definição de urbano por Furini (2014, p.18) é a seguinte:

O urbano é o conjunto de diversos vetores, dos quais podemos destacar aqueles impulsionados por agentes que geram uma prática urbana em que, embora ocorra em alguma cidade, sua matriz pode estar em um nível diferenciado ao da cidade considerada, podendo fazer parte de um conjunto de ações a partir da articulação de diversas cidades. Redefinem-se formas e funções segundo outra força, a urbanização.

Sobre os agentes urbanos, podemos compreender que há um resultado gerado sobre cada ação ou omissão de cada agente. Furini (2014, p. 21) aponta “a própria ausência de participação, dos agentes potenciais, pode caracterizar uma forma de se pensar um agente urbano por negação”. Para esse autor, as ações dos agentes no urbano acontecem tanto por deliberação como por omissão e passividade. Afirma esse autor que o agente participa de qualquer forma e produz os resultados, mesmo que ele não participe diretamente das ações em um campo indeterminado.

Por fim, destacamos em Furini (2014, p. 23):

os agentes urbanos podem se objetivar, permanecer ou desaparecer, não sem deixar um legado, que muitas vezes subverte conquistas e atesta modelos que acirram a segregação e as desigualdades sociais e espaciais. Independente da vontade ideal de muitos agentes, as ações e os objetos se realizam enquanto espaço urbano.

Assim, expostas algumas contribuições de alguns autores, nosso objetivo foi de apontar como se desenvolve a produção social do espaço urbano por meio dos agentes que participam desse processo e mostrar a organização espacial resultante.

2.4 O papel das cidades pequenas na rede urbana

Neste tópico, procuraremos demonstrar a importância das cidades pequenas na articulação com outras cidades. Compreender o papel de uma cidade é importante para compreendê-la em redes, posteriormente.

Há muitos exemplos de cidades pequenas e com diferentes funções que se completam em redes. Por exemplo, Corrêa (2011) aponta modelos de cidades que se voltam e se estruturam para certas atividades específicas. Não apontamos um tipo específico de economia de uma cidade, entendemos que as características socioeconômicas são muito variadas e cada uma desempenha o seu papel.

Concordamos com o autor, inclusive, percebemos que as cidades pequenas se estruturam e se apresentam muito diferente de lugar para lugar e de região para região, mas acreditamos que assim cada uma se diferencia pelo que é e pelas

relações que estabelece na rede urbana e na região.

Algumas cidades têm sua economia fundada na agricultura, outras, no turismo, na produção de energia elétrica, no setor fumageiro, no comércio. Isso varia de acordo com a região onde estão inseridas.

Olanda (2008, p.186) realça a existência e a importância dessa interação urbana, mas de forma hierarquizada, entre as cidades. Para ele, mesmo que as relações se tornaram mais complexas e ampliadas, uma cidade pequena “pode se relacionar com outras de diferentes portes, próximas ou distantes, no plano nacional ou internacional, numa complexidade de escalas que vai muito além da relação hierárquica tradicional”.

É fato que as cidades pequenas se apresentam com algumas diferenças em relação às cidades médias ou grandes. Essas diferenças podem ser compreendidas por meio de alguns fatores como: menor população, menor desigualdade social, atividades econômicas vinculadas sobretudo à transformação inicial da produção agrícola, pequeno comércio e atividades administrativas parecidas umas com as outras. Contudo, acreditamos que isso não impede que haja uma interação entre todas, pois quanto maior a sustentabilidade das cidades, melhor serão seus papéis em redes.

Alguns autores acreditam ser importante que as cidades busquem ser mais sustentáveis. Acselrad (1999) defende a ideia de se pensar a cidade como espaço da qualidade de vida. Para ele, um dos meios para conquistar esse espaço é o que colocamos acima: tornar uma cidade mais “sustentável”. Segundo ele, a cidade deve ser pensada em escalas distintas: área residencial, área para o lazer ou para a localização específica de determinada escala e ainda para o trabalho, com o intuito de reduzir e encurtar as distâncias entre as escalas, tornando-a cada vez mais sustentável. Entendemos que, para o autor, a articulação dessas escalas umas próximas das outras certamente proporcionará uma cidade mais sustentável.

Independente das condições e de como as cidades pequenas estão inseridas na rede, acreditamos que elas devem-se autossustentar. Em nossa opinião, com toda a autonomia política que os municípios possuem para sua própria gestão, com planejamento, é possível promover a sustentabilidade urbana. Acselrad (1999) também defende esta sustentabilidade urbana.

Esse autor afirma que cidade sustentável, na forma específica da sua materialidade, deve observar:

a cidade sustentável será aquela que, para uma mesma oferta de serviços, minimiza o consumo de energia fóssil e de outros recursos materiais, explorando ao máximo os fluxos locais e satisfazendo o critério de conservação de estoques e de redução do volume de rejeitos. (ACSELRAD 1999, p. 82).

Acreditamos que o papel das pequenas cidades na rede urbana tem maior efetividade quando em seus propósitos buscam a sustentabilidade. Entendemos que a contribuição de uma cidade nas redes depende de políticas públicas para diminuir as desigualdades e realizar melhorias contínuas. Em nossa concepção, esses fatores são determinantes para tornar as cidades mais sustentáveis, o que contribuirá na rede urbana ao ponto de tudo que se articular nelas poderá beneficiar as demais.

Por exemplo, Acselrad (1999, p. 82) defende algumas ações ou políticas que os municípios podem realizar em seus planejamentos: “caberia ao planejamento urbano minimizar a degradação energética e desacelerar a trajetória da irreversibilidade”. Esse autor trata de duas sustentabilidades: a local urbana e a global. Afirma que o que é bom para o planeta não significa ser bom para uma cidade. Nesse sentido, reporta ao dizer que algumas estratégias só favorecem a sustentabilidade local das cidades.

Martins e Cândido (2015, p. 399) defendem:

Assim, para entender a ordem urbana que se apresenta hoje, é preciso mergulhar mais profundamente na história da cidade, entendendo suas peculiaridades, vulnerabilidades e potencialidades, para estimular a expansão urbana de forma ordenada.

Um fator curioso, mas significativo, nas cidades pequenas é que Acselrad (1999) usa a terminologia “pedestizar” mais. Ou seja, ele quer dizer da importância de as pessoas conseguirem se mobilizar em suas rotinas entre casa e trabalho e demais afazeres a pé (como pedestres). Também exige um planejamento e, segundo ele, tudo isso é uma forma para conseguir frear a mobilidade da energia das pessoas como dos bens. Defende a eficiência ecoenergética e qualidade de vida que resultariam de uma emergência a ser tomada nas formas urbanas, ou seja, a necessidade de explicar as crescentes e desejadas cidades autossuficientes.

Podemos perceber que o deslocamento a pé nas cidades pequenas, em geral, é uma característica muito forte. Um dos fatores que desencadeiam esse deslocamento é porque há uma menor dimensão da área urbana e maior proximidade entre os bairros e sua área central.

Compreendemos a terminologia utilizada pelo autor - “pedestizar”- porque, na maioria das vezes, as cidades pequenas permitem o deslocamento das pessoas a pé, seja de um lugar a outro, de casa para o trabalho ou vice-versa. Com tudo isso, entendemos que o papel das cidades pequenas também é preservar certas características e formas de como elas se apresentam na rede urbana, por exemplo, o próprio deslocamento pedestre. O que não é diferente na cidade de Sobradinho, onde as pessoas se deslocam, rotineiramente, a pé.

2.5 O planejamento urbano e a função social da propriedade imobiliária, desafios e obstáculos para sua implementação nas cidades pequenas no Brasil

2.5.1 O planejamento urbano

Sobre o planejamento urbano, podemos dizer que ele representa o papel do Estado no planejamento territorial, infraestrutural e econômico dos municípios. Alguns autores discutem a importância de planejar conforme a própria realidade local das cidades brasileiras.

Para isso, acreditamos que um dos melhores instrumentos para se planejar é o Plano Diretor. Ele é sugerido pelo próprio EC como um dos instrumentos adequados de planejamento municipal. Além de abordarmos alguns autores que tratam deste tema, parece-nos que a concepção de Villaça (2000) seja a mais objetiva e explicativa, clara e direta quanto ao modo ideal de planejamento urbano com base no Plano Diretor.

Aproveitamos, aqui, para destacar o dispositivo da CF, o Artigo 30, que embasa a autonomia dos municípios para esse planejamento. Para Figueiredo e Leite (2006, p.269), tal autonomia constitucional dada aos municípios serve como estratégia “na tentativa de proporcionar a redução das desigualdades sociais, através da descoberta e desenvolvimento das potencialidades locais”.

E, para esses autores, os debates e as reflexões no ato de planejar a cidade também levantam oportunidades de empreender, além de tudo, podem surgir novos potenciais empreendedores e, quando tudo isso acontece, os autores afirmam que o papel das atividades do governo se cumpriu.

A CF delega e determina que os municípios realizem certos atos como:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

No que tange ao papel do Estado, Figueiredo e Leite (2006, p. 269) fazem alguns apontamentos em relação à economia e aumento da produção em determinada localidade ou região. Para isso, apontam que a CF reforça e diminui a atuação direta do Estado em algumas esferas de atuação inclusive reduzindo o “comando e controle estatal sobre as instituições de reprodução social e infraestrutura”. Os autores se referem que o Estado reconhece a necessidade de delegar aos municípios, bem como a importância do poder público local se responsabilizar na estruturação urbana. Assim eles afirmam da importância que as cidades têm de realizar seu próprio desenvolvimento e se auto gerir.

Porém, o ato de planejar tem suas peculiaridades. Pensamos que ainda são quase inexistentes as pressões da sociedade em relação ao poder executivo no que se refere às questões do planejamento urbano e dos usos da cidade. Muito dessa apatia ou descrença com o poder público deve-se ao desconhecimento por parte da população da própria legislação urbanística, bem como dos seus direitos em relação aos usos da cidade. Repensar o planejamento urbano e torná-lo mais efetivo é a causa que Villaça defende.

Villaça (2000, p. 12) ensina que: “Os problemas do planejamento do Brasil não são nem nunca foram técnicos. Evidentemente, todo plano diretor tem uma dimensão técnica, mas é preciso situar adequadamente essa dimensão”.

Nesse sentido, Villaça (2000) afirma que se deve recusar os diagnósticos técnicos como apontadores dos problemas de uma cidade, uma vez que a sociedade já tem conhecimento de seus próprios problemas. Para Villaça, enquanto os planos permanecerem sendo elaborados de forma técnica, impulsionados de cima para baixo, o que não desperta o real interesse da população nem os interesses da minoria

excluída ou dos políticos, não existirá esperança para o planejamento urbano no Brasil.

Dando sequência às questões abordadas por Villaça (2000, p. 6), apresentamos o que pensa sobre as omissões dos governantes pelos planos urbanos:

Outra curiosidade é o fato de nossos governantes serem, em geral, omissos quanto a seus planos urbanos, enquanto são 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.

Em vista disso, Villaça (2000) diz que serão inevitáveis possíveis conflitos com um novo plano realista e politizado do futuro. Exemplificou o que tem ocorrido nas cidades de São Paulo e Angra dos Reis, onde os conflitos ocorreram de duas formas, ou seja, os conflitos inviabilizaram a apreciação dos planos pelo legislativo ou representaram a derrota das forças populares.

Villaça (2000, p.14, grifo nosso) aconselha, 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 apresentam pela elaboração dos planos, pelo seu conteúdo, pelas suas prioridades.

Em suma, entendemos que, para esse autor, os partidos políticos deveriam ser os principais responsáveis pelas mudanças significativas na sociedade. Ele aborda a importância de realizar um planejamento com base nos problemas do município e não em modelos utilizados em temporalidades diferentes e cidades diferentes. Para o autor, os modelos padronizados, ou seja, aqueles utilizados por outras cidades não conseguem resolver os problemas reais do dia a dia de uma cidade.

Também para Harvey (2014, p. 62), o planejamento é importante e “deve ser pensado pelos partidos políticos, devendo ser a forma de garantir à comunidade determinados direitos”.

Corroboramos Villaça e Harvey quando afirmam que um bom planejamento

deve, sim, ser elaborado por todos os partidos políticos juntos, além da sociedade. Com base nesses dois autores, também podemos nos certificar se ocorre, ou não, essa possibilidade de planejamento. Conforme afirma Villaça (2000), o ideal é planejar com os servidores públicos concursados, técnicos, poder judiciário, comunidade urbana e rural e todos os partidos políticos em debates numa escala de longo prazo. Pensamos que, nesse formato, uma forma para que os partidos políticos pudessem assumir esse papel seria por meio da prestação de contas à comunidade sob algum tipo de penalidade e que somente pudessem complementar tal planejamento durante o período de seus mandatos para ajustes em caso de necessidades. Defendemos a existência do planejamento a longo prazo, planejado em etapas a serem cumpridas. Pensamos em algo mais profundo do que as diretrizes orçamentárias ou promessas de campanha política cabíveis apenas em um mandato municipal.

Acreditamos que há motivos para se planejar. Por exemplo, Martins e Cândido (2015, p. 399) destacam alguns problemas que podem dificultar a atuação municipal.

As cidades, em geral, quando surgem e crescem de forma desordenada ou com formas de planejamento ineficiente, não conseguem atender à demanda da população urbana em relação à infraestrutura e aos serviços urbanos, tornando-se o berço de diversos problemas sociais, ambientais, econômicos, políticos etc.

Contudo, pensamos que na cidade grande, média ou pequena, de poucos mil habitantes ou de milhões de habitantes, o planejamento urbano ao menos deveria ser o mais efetivo possível. Pensamos que o direito à cidade e o seu alcance depende do resultado final do planejamento. Os municípios, em tese, devem garanti-lo a todos os cidadãos independentemente do tamanho do seu território, urbano ou rural, por meio da incidência dos partidos políticos no planejamento urbano.

Conforme expõe Saule Junior (1999, p.117), o direito deve contemplar:

compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de criar, ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente sadio ecologicamente equilibrado e sustentável.

Saule Junior (1999) quer dizer que o objetivo do direito à cidade é sobretudo para melhorar a vida das pessoas que nela vivem, e não para melhorar o espaço urbano. Entendemos que a melhoria na organização e funcionamento do espaço urbano deve ser conduzida para viabilizar esse direito.

Em resumo, Saule Junior (1999) menciona a importância de tais medidas ou direitos por estarem no campo da legalidade. Em outras palavras, quer dizer que as pessoas possuem tal direito, mas serão alcançadas efetivamente por ele se o mesmo estiver regularizado na legislação municipal. Por isso, o autor defende que o direito à cidade deve estar voltado especificamente para atender às necessidades das pessoas de forma eficiente e planejada, com políticas públicas de qualidade. Cita, como exemplo, a importância de um acompanhamento nas favelas e nos subúrbios ou onde for necessário para a garantia e aplicação desse direito na prática.

Uma reflexão possível nos diz que, em nossa realidade regional, apesar de algumas cidades terem realizado seus planejamentos pensando nas questões urbanas, na prática, há dificuldades de privar pela garantia do direito à cidade e evitar que interesses privados e políticos tomem conta de nossas cidades.

Entendemos que, apesar das diferenças e diversidades que as cidades da região do VRP apresentam, todas elas funcionam para abastecer as necessidades locais. Seus espaços, como os prédios edificadas, na maioria das vezes, são utilizados para a moradia dos próprios proprietários, sendo um dos motivos positivos que diminui parte da especulação imobiliária e contribuiu para garantir o direito à cidade.

Nossa intenção é esclarecer que o planejamento deve contemplar e garantir o direito à cidade. Osório (2004, p.196) defende que “O direito à cidade é interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos de forma integral e indivisível”. A autora observa o território das áreas urbanas (cidade) ou rurais como um espaço coletivo onde todos devem observar os direitos e deveres. Assim, é nesses espaços que é assegurada a distribuição e o uso equitativo, universal, de forma justa e democrática e sustentável dos recursos presentes nestes espaços, como as próprias riquezas e seus bens, como também pelas oportunidades surgidas nas cidades.

Sobre a área rural, em relação ao direito à cidade, Osório (2004) aponta que esse direito não pode permitir que essa área sofra negativamente os efeitos dos resultados das políticas públicas realizadas no urbano. A autora, por exemplo, de efeitos como a concentração da infraestrutura no urbano como a falta de apoio a essas áreas rurais. Para isso, defende a construção de parcerias pensando na qualificação de todos: os produtores, os comerciantes e os consumidores. A ideia, segundo Osório (2004) é no sentido de mobilizar recursos, implantar ações, pensando no

desenvolvimento ambiental, econômico em nível local e regional. Acreditamos que essas ações dependem de planejamento. Para a autora, os recursos e ações tornam-se o meio de aliviar a infraestrutura urbana, uma vez que determinada demanda de serviços urbanos é originada pela própria migração rural às cidades e pela migração da periferia aos grandes centros urbanos.

Pensamos que a cidade facilita a vida de determinadas pessoas, ela garante a própria sobrevivência e praticidade de acesso a todos os meios e necessidades das pessoas, da praticidade de deslocamento dentro da área urbana e da proximidade de onde todas as coisas estão, por exemplo, o ramo alimentício comercializado nas áreas centrais.

Em nossa concepção, a área rural, apesar de produzir parte da alimentação para a própria subsistência e, assim, permitir uma qualidade de vida longe das cidades, ela priva algumas pessoas até mesmo de uma evolução profissional e pessoal. Pensamos ainda que as dificuldades de deslocamento do dia a dia das áreas rurais para a urbana são grandes apesar de, parte dessas áreas, contarem com transportes coletivos privados para esta locomoção. Assim, consideramos que a migração do rural para o urbano é uma forma que as pessoas encontram para garantir a qualidade de vida e a própria sobrevivência.

E sobre os objetivos das cidades, Osório (2004, p.197) defende que:

As cidades têm como fim principal atender a função social, garantindo à todas às pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura e a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios, com base em critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura, à diversidade e à sustentabilidade ambiental.

Assim, em relação ao desenvolvimento das funções sociais da cidade como um interesse difuso, Osório (2004) afirma que há uma necessidade de estabelecer legitimidade de ação nas esferas administrativa e judicial para qualquer pessoa ou para determinados grupos preestabelecidos dispostos a atuar em defesa desta função e da ordem urbanística de uma cidade.

Após nos preocuparmos em esclarecer um pouco sobre cidade e seu conceito, assim como o direito à cidade, abordaremos sobre as questões relacionadas ao direito à moradia, no direito de morar bem.

No direito brasileiro, a incorporação do direito à moradia, segundo Saule Junior (1999, p.86), “induz a compreensão de que esse direito não foi reconhecido pela

constituição pela ausência de uma menção expressa nas referidas normas deste”. Ou seja, para o autor, é justamente essa questão que deve ser interpretada, pois o direito à moradia não estaria positivada nesse direito uma vez que é mencionado no Art. 5º da CF, o direito à propriedade, e Art. 6º, que trata dos direitos sociais, mas os *caput* desses artigos de lei não tratam especificamente da terminologia direito à moradia.

Entretanto, Saule Junior (1999) aponta determinados textos de leis que tratam das formas de adquirir a propriedade, as mesmas que já apontamos em outro momento, como o reconhecimento à moradia por meio da aquisição por usucapião. E é justamente a usucapião que o autor menciona como garantia prevista constitucionalmente, com dois efeitos previstos para garantir uma segurança jurídica para os que vivem em assentamentos, citando, como exemplo, as famílias, pessoas ou comunidades inteiras que vivem em precariedades habitacionais.

Por exemplo, o direito à moradia, para o mesmo autor, é um direito de cada cidadão, que deve ser garantido pelo Estado, o qual deve ter obrigação em atender às necessidades das pessoas também na área habitacional. O autor afirma que esse e outros deveres são observados e providos pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por fim, segundo Saule Junior (1999), o Estado deve garantir, por meio de políticas públicas, o acesso à propriedade imobiliária e, em tese, não tem o dever de aprontar as moradias em si, porém regulamentar o uso e oportunizar a todos esta oportunidade. Para ele, essa regulamentação visa garantir, entre outros: a terra urbana e regulação do mercado, possibilitar construir uma legislação e instrumentos para tal, criar ministérios de moradia, dispor política e sistemas de financiamento de habitação de interesse social, introduzir os tributos e tratar dos regimes de locação e concessão para o uso de moradias.

Passamos a expor a legislação, em nível municipal, que permite compreendermos melhor a ideia de planejamento.

2.5.2 A Função Social da Propriedade

A chamada função social, estabelecida na CF, é um princípio constitucional. Segundo Alfonsin (2006), esse princípio possui relação com outros princípios que inspiram valores e reconhecimento dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Entendemos que, a partir do período de 1988, ao menos teoricamente, acontece a superação da dicotomia público *versus* privado com uma nova definição e imposição ao direito de propriedade. Diante disso, toda propriedade possui ou deve ter uma função social.

Sobre a CF, entre outros dispositivos, destacamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...], XXII - é garantido o direito de propriedade; **XXIII - a propriedade atenderá a sua função social**"; 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**;" Como princípio da Política Urbana o dispositivo traz que: "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.** (BRASIL,1998, grifo nosso).

Inicialmente, ao discutir a normatização supracitada, nos chama a atenção pela clareza que se apresentam no art. 5º da CF, os incisos XXII e XXIII. O primeiro reforça o direito de propriedade para aqueles que desejam tê-la, mas o segundo acarreta uma imposição ao proprietário, obrigando-o a cumprir a função da propriedade.

Referente à Ordem Econômica, estabelecida no art. 170 do texto Constitucional, entendemos que não podemos usar da livre iniciativa em investir o capital privado e, por outro lado, causar prejuízo social. A propriedade é, portanto, um direito fundamental e deve cumprir a função social.

Outra questão que deve ser considerada nesta discussão, com maior ênfase, é que, para alguns textos de leis serem implementados, é necessário o município possuir seu plano. Por exemplo, referente à normatização do parágrafo 2º, do art.182, da CF ao tratar que "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor."

A CF não conceitua a função social, porém menciona no art. 182, § 2º que a "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor." Existe a necessidade de uma definição pelo próprio município que será regularizada por meio

do Plano Diretor. Assim, a função social será conceituada e definida conforme seus interesses e sua realidade local.

No entanto, o EC dá uma melhor definição do que vem a ser a função social na área urbana, vejamos:

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).

Assim, basicamente, o Plano Diretor deverá assegurar esses requisitos em sua legislação. Por mais que se tenha entendimento de tais requisitos mínimos necessários para cumprir a função social, o município deverá defini-la para determinar quando o proprietário particular cumpre, ou não, a função social de sua propriedade. O dever do cumprimento dessa função serve tanto para os bens imóveis dos particulares como para os bens imóveis municipais. Desde já, mencionamos que o Plano Diretor de Sobradinho definiu o que vem a ser função social e que, apontaremos tal definição, no terceiro capítulo quando será exposto sua legislação.

Na concepção de Saule Junior (1999, p.111-112, grifo nosso), o proprietário viola o princípio da função social, que se configura como abuso de direito, quando ocorre:

a retenção especulativa do solo urbano não construído ou qualquer outra forma de deixá-lo subutilizado ou não utilizado; **a recusa de oferecer à locação, sob qualquer pretexto, imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário ou seus dependentes** ou a promoção de manobras especulativas, diretamente ou por intermédios de terceiros, que visem a extorsão de preços de venda ou locação.

Além desses fatores citados por Saule Junior, compreendemos que o desleixo com a propriedade e o abandono propriamente dito configuram também a violação da função social. De qualquer forma, o regramento municipal, em tese, deve estabelecer as regras sobre a função social, que deverá ser atendida.

Ainda sobre o princípio constitucional “função social”, observamos o que Alfonsin (2006, p.170) afirma:

não só o uso, mas também o destino do que a terra permite e produz é que pode medir a fidelidade dela à sua função, seja o da produção, no campo, seja o da moradia nas cidades, dando preferência, um e outro de tais fins, às necessidades.

Para Alfonsim, a realidade administrativa e judicial é responsável por dar o devido respeito ao princípio da função social. Para ele, as duas esferas devem determinar e acentuar o que vem a ser o uso inadequado da terra. Para o autor, a função social, que deveria ser solução na resolução dos problemas sociais, produz o efeito contrário, ela vem aumentando os problemas dos não proprietários, além de ser vista como ineficaz.

Cabe ressaltar a afirmação de Alfonsim (2006, p.171) sobre o princípio social da terra. “É certo que a satisfação das necessidades vitais da população que dependem dela, portanto, vai ser o melhor índice de avaliação da sua eficácia, por parte dos latifúndios que lhe devem respeito.”

Para considerar a função social cumprida, Alfonsim (2006) afirma que todos os direitos - como os direitos humanos sociais – precisam ser atendidos, para que as pessoas pobres e não proprietárias de terra, carentes de moradia e de alimentação não sofram e não sejam lesadas pelo descumprimento deste princípio.

Outra questão recorrente que decorre do abandono da propriedade pelo proprietário é a sua ocupação indesejada. Ou seja, o descuido e mau uso pelo proprietário coloca sua posse em risco, até mesmo, podendo perder seu título de proprietário.

Citamos, como exemplo, a usucapião, urbana e rural, que é a forma originária de adquirir a propriedade. Vejamos alguns dispositivos do código civil:

Art. 1239 Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. **Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.** Art. 1242 Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por 10 (dez) anos. Parágrafo único: Será de 5 (cinco) anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (BRASIL, Código Civil, 2002, grifo nosso).

Uma observação importante é que o texto de lei disponibilizado no art.1.240 (código civil) é o mesmo que está positivado no art.183 da CF. No entanto, para sua

aplicação, o primeiro necessita de ação judicial pleiteada pelo próprio titular deste direito. Já o segundo (art.182 CF), conforme a explicação do guia para implementação pelos municípios e cidadãos dos instrumentos do EC (p .21), o “texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional: para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição pudessem ser implementados”.

Em resumo, a CF criou um capítulo específico para tratar sobre as questões urbanas (não somente para o art. 183, mas também para o art. 182). Assim, esses textos de lei, diferentemente do primeiro, têm sua aplicação voltada para beneficiar e auxiliar o processo de construção das cidades, a instauração da função social da cidade e da propriedade. E são eles que darão as diretrizes dessa política em todo território brasileiro, sendo de interesse público e não privado como no primeiro, e são dependentes de uma legislação complementar para sua aplicação.

No entanto, consolidada a perda da posse da propriedade por esse desleixo, o proprietário, para recuperá-la, deve ingressar com uma ação chamada de Reintegração de Posse. Destacamos o que Saule Junior (1999) aborda sobre os motivos do abandono de propriedade, perda da posse e não cumprimento da função social. Para ele, isso é um problema na legislação. Afirma a importância de ser reformado o Código Civil como o de Processo civil sobre os instrumentos que regulam a posse e a propriedade. Defende estabelecer juizados especiais para esta questão, possibilitar, ainda, uma maior participação do poder público por meio de audiências públicas, permitindo, assim, mais negociações e conciliações. Contudo, vê necessidade de estabelecer, por meio de procedimento obrigatório aos juízes, mais um requisito: o deslocamento até o local do litígio antes da proferição da sentença e transferência do instrumento liminar pleiteado.

Em nossas palavras, de acordo com o autor, os motivos que levam à ocorrência de conflitos e disputas por terras, como invasões em terras alheias, assentamentos irregulares, esbulho e turbação de posse em pequenas e grandes propriedades que não estão cumprindo a função social, acontecem pela própria desatualização e pouco rigor da legislação brasileira nas três esferas. Defende a necessidade de maior rigor para aqueles que estão usufruindo da propriedade, sejam titulares de direito (proprietários) ou posseiros. Ele afirma que a consequência disso abre uma brecha para que pessoas e grupos sem acesso à terra conflitem diretamente com esses titulares ou posseiros, que, para nós, em alguns casos, praticamente abandonam suas propriedades fazendo pouco caso da legislação.

Concordamos com o autor quando afirma que a relação Estado *versus* proprietários particulares deve, sim, ser tratada pelos juizados especiais com maior intervenção prática jurídica, realizando investigação no local da ocorrência e realizar a revisão dos registros públicos que o próprio autor sugere para a regularização fundiária específica para esses casos.

Pensamos ainda que aquele que possui o título de proprietário deve colocar-se no lugar do outro, respeitar, produzir, valorizar e ser solidário ao próximo, deixando transbordar aos demais toda sua riqueza e conhecimento. Deve fazer os demais prosperarem por meio de sua propriedade, produzir e não desperdiçar alimentos em sua propriedade. Deve ainda ter consciência, dar valor à terra, administrá-la melhor, ser solidário e produzir mais empregos para pessoas e famílias envolvidas em conflitos e disputas por terras.

Em suma, para pensar em função social da propriedade e poder afirmar que o proprietário não a está cumprindo, devemos ter um olhar não só para as normas e os dispositivos federais, estaduais e municipais, como também é um dever avaliar a realidade e as condições locais para entender sua regulação no Plano Diretor.

Nesse entendimento, destacamos o que o Ministério das Cidades entende por função social:

Vale ressaltar que um imóvel urbano cumpre sua função social quando atende aos parâmetros legais de ocupação do solo e é efetivamente utilizado, abrigando usos e atividades definidos na legislação municipal. Ou ainda, quando a não utilização tiver como objetivo a preservação de áreas ambientalmente sensíveis. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.11).

Para a construção e conhecimento dessa legislação pertinente, acreditamos ainda que é fundamental que se perpassasse ao conhecimento dos atores sociais políticos sobre esse assunto. Dependendo de como esses indivíduos vivenciam essas questões, considerando suas experiências, percepções e interesses a respeito do tema, podemos contribuir para a efetividade do Plano Diretor.

Para o Ministério das Cidades, para se definir a função social da propriedade, é preciso ter atenção em determinados fatores. Vejamos como trata esta questão:

Contudo, como definir o que é função social da propriedade no contexto do município? Isso depende de uma série de fatores relacionados à realidade local os quais devem ser analisados no processo de elaboração ou revisão do plano diretor. Por exemplo: padrão de ocupação do solo (e em especial da área central), densidades, disponibilidade de infraestrutura, déficit habitacional/ demanda por terra para habitação de interesse social, demanda do mercado imobiliário por usos diversos etc. A administração municipal deve

analisar que regiões da cidade devem ser adensadas, reestruturadas ou passar por processos de expansão. É a partir dessa lógica que deve ser definido onde o PEUC será aplicado – em que zonas, bairros, eixos, setores ou outra delimitação. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p. 24, grifo nosso).

Em face dessa contingência, nos questionamos: Se é delegado ao município e ele não implementar o Plano Diretor ou, se implementar, não especificar nas exigências fundamentais o que entende por função social para a sua área urbana, ele não precisaria cumprir a função social? E isentar-se-ia de induzir o particular para que as cumpra? A esse respeito, no artigo “Da incidência do princípio da função social da propriedade urbana nos municípios que não possuem plano diretor” (HUMBERT, 2005).

Segundo o ponto de vista desse autor, a função social da propriedade, como garantia normatizada na CF, não pode ser aplicada restritamente aos municípios que possuem planos diretores. Na sua concepção, o legislador, ao tratar da função social em nível de princípio fundamental, a sua intenção foi que houvesse aplicabilidade em toda propriedade, independente de Plano Diretor. Assim, Humbert (2005) afirma que a maioria dos municípios brasileiros possui menos de 20 mil habitantes, cerca de 73,1% da totalidade e, por suas condições e realidades, são considerados pobres e deixam de oportunizar melhores condições sociais. Suas receitas são baixas e, por isso, não possuem condições para elaborar seus planos.

Por isso é que o autor menciona que o artigo de lei supracitado, se fosse interpretado literalmente, agravaria as condições sociais presentes nos municípios brasileiros, como também desfiguraria o conceito de propriedade dado pela CF. Assim, defende não existir “vínculo” entre o princípio da função social ao atendimento do estipulado no Plano Diretor.

É importante observar que, quando falamos em implementação de modo geral, referimo-nos aos “atos necessários” para que a ideia normatizada na CF e na lei do EC passe a ser regrada teoricamente pelos municípios em seus planos diretores e leis complementares.

Os atos realizados para a implementação desse instituto são embasados na CF. A norma é clara a esse respeito: “Art.182 § 2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor” (BRASIL, 1988).

Outro dispositivo importante normatizado na CF dispõe que:

Art.182 [...], § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica **para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento**, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL,1988, grifo nosso).

A questão ao interpretar o § 4º deste dispositivo, para a prática, dá-se a entender que o município teria o livre arbítrio no caso dos imóveis ociosos, não edificados, subutilizados ou não utilizados, se vai, ou não, intervir e fazer cumprir a lei. Uma colocação para instigá-los à reflexão seria: poderíamos pensar que, mesmo que o município seja obrigado a construir seu Plano Diretor por exceder sua população acima dos 20 mil habitantes, teria ele a “faculdade” de exigir do particular o adequado aproveitamento do solo urbano? Em nossa concepção, não. Concordamos com a posição do Ministério das Cidades, no seguinte sentido:

É importante deixar claro que o termo “facultado”, empregado pela Constituição (Art. 182, parágrafo 4º), não pode ser interpretado como se a aplicação do PEUC fosse uma mera opção do gestor local. O PEUC é um instrumento fundamental, no sentido de induzir os imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados para que cumpram sua função social, ação que não é facultativa, mas, sim, um dever do município. Portanto, o PEUC deverá ser previsto na legislação municipal e efetivamente aplicado nos casos definidos em lei. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.15).

Com esse dever de aplicação do PEUC, o município atuará legalmente na busca do cumprimento da função social da propriedade. É preciso que as normas estejam estabelecidas no ordenamento municipal, e devem embasar e assegurar esta atuação pela legitimidade do “princípio da supremacia do interesse público” sobre o privado. Sobre esse assunto, mencionamos Santos (2006) e Silveira (2017), por demonstrarem a importância da norma para regular a vida em sociedade e os usos no território.

Na obra “A Natureza do Espaço”, no capítulo sobre norma e o território, Santos (2006, p.152) afirma que em “tais condições, no período atual, a ‘organização’ das ‘coisas’ passa a ser um dado fundamental”. Por exemplo, no presente trabalho de dissertação, a relação do EC e o Plano Diretor com o território, no caso, com o espaço urbano nas cidades, é importante teoricamente. Também mostra que “A ordem mundial é cada vez mais normativa e, também, é cada vez mais normada”. Santos

(2006, p.153) quer dizer que predomina a “técnica” na vida em sociedade, existindo um dinamismo em todas as questões e como há de se respeitar as exigências normatizadas e leis de mercado para um intercâmbio internacional, deve-se respeitar as relações de trabalho dentro de uma empresa, na sua concepção: “As normas das empresas são, hoje, uma das locomotivas do seu desempenho e de sua rentabilidade”.

Com a mesma linha temática, na obra “Norma e Território: contribuições multidisciplinares”, com pensamento próximo ao de Santos (2006), Silveira e Souza (2017 p. 75, grifo nosso) ensina que:

É preciso também considerar nessa dinâmica constitucional do espaço geográfico **o papel das normas, enquanto mediação necessária dessa interação entre técnica e ação**. Mediação que também é política quando estabelece uma dada regulação e ordenação que é condição e reflexo do modo desigual como os diferentes agentes sociais utilizam o território através do sistema técnico [...]. Ao pensarmos o papel das normas na regulação dos usos de um dado território, devemos também ter presente que se geneticamente **as normas podem ser percebidas como ações, elas também podem ser vistas como uma espécie de formas e de regras para as distintas ações que se desenvolvem nesse território**.

Em tal reflexão, os autores atentam para a necessidade do ordenamento jurídico, pois são as normas que regulam o dia a dia de uma sociedade e estão inseridas por toda parte, seja no trabalho, na escola ou no lazer e regulam todos os setores de um determinado território.

Em nossa concepção, diz-se que a cultura dos brasileiros, ora representada pelos órgãos públicos, poder judiciário e aplicadores do direito como um todo, não possui dificuldades de aplicação das normas para regular uma sociedade. Porém, quando se trata daquelas normas em âmbito municipal, principalmente aquelas instituídas no Plano Diretor, é possível perceber que o sistema de justiça brasileiro é falho em alguns aspectos.

Devemos considerar que, por mais que a função social seja discutida por outros autores importantes, como Carlos (1992), Bernardy (2013), Villaça (2000), Jardim (2019), Silveira e Jardim (2018), Corrêa (2011), Humbert (2005), Almeida e Medauar (2004), entre outros, também não podemos esquecer que, em nível de Brasil, verificam-se grandes diferenças regionais e podemos dizer que a discussão e a implementação da função social da propriedade estão presentes nos mais variados territórios. Tal discussão realça essas diferenças que permanecem em cada município brasileiro, e com o intuito de sua implementação e regulação na prática, diminuí-las.

É diante do enorme contingente de dispositivos instituídos na lei de maior hierarquia, a CF, Lei Federal nº 10.257/2001, denominada EC, leis municipais (como Planos Diretores e complementares a este, e suas leis específicas que dispõem a maneira que serão aplicados os instrumentos para regular a função social) que sentimos a necessidade de avaliar os efeitos das políticas públicas nas cidades pequenas, voltadas ao instituto da função social.

2.5.3 Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade

E, com relação ao EC, Lei Federal nº 10.257, foi aprovado no Congresso Nacional, no dia 10 de julho de 2001, com a intenção de regulamentar os arts. 182 e 183 da CF, referente às disposições da política urbana. Frisamos que essa lei, respeitando os princípios e diretrizes fundamentais da CF, criou os instrumentos necessários para que pudessem ser implementados nos Planos Diretores, mas exigiu algumas delimitações de áreas sujeitas a esta aplicação para que as cidades tenham seu desenvolvimento.

De fato, estamos cientes de que a existência dessa Lei Federal de desenvolvimento urbano, hoje, garante a legalidade na aplicação dos instrumentos urbanísticos para garantir a função social, uma vez que, antes de sua aprovação, os municípios não podiam aplicar tais instrumentos em virtude de amparo legal.

É justamente, pelo fato desta Lei estar aprovada e em vigor, é que Silveira e Jardim (2018, p.285) se posicionam:

Passados já os 15 anos da aprovação da lei, é de extrema importância a avaliação da sua aplicação e seus efeitos, considerando a relevância deste instrumento para a construção de cidades mais justas e igualitárias. Ademais, é necessário ampliarmos o olhar sobre a problemática urbana, para além das grandes cidades e metrópoles, visualizando também as cidades médias, tendo em vista o fenômeno de descentralização em curso no país, evidenciado pelo crescimento destas cidades nas últimas décadas.

Segundo o ex-deputado federal e ex-presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, na atualização do EC (2012), 4ª edição, o objetivo do Estatuto era: “Entre outros fatores e requisitos igualmente preponderantes em favor dos municípios e do bem-estar de seus habitantes, o Estatuto dispõe sobre o cumprimento das Funções Sociais da Cidade e da Propriedade Urbana, a participação da comunidade, a gestão democrática, o plano diretor e a sustentabilidade”.

Há controvérsias em relação à efetividade e aplicação do EC entre alguns autores. Villaça (2000) afirma que o EC é um dos avanços das forças populares, apesar de estar enclausurado, assim como outros avanços: da saúde, de transporte, dos sem-teto, incluindo também as experiências progressistas como as Zonas de Interesse Social e o Solo Criado. Nessa oportunidade, esse autor sugere que se construa uma política de baixo para cima e, na prática, sem a submissão a dogmáticas acadêmicas.

Realmente, consideramos a Lei do EC importante e concordamos com o que Villaça nos traz ao dizer ter sido uma grande conquista da sociedade. Em nossas palavras, o que Villaça quer dizer ao se referir a “construir uma política de baixo para cima” tem a ver com o planejamento, com a ideia de construir algo específico e único que possa atender, de fato, a cada realidade local.

Nessa mesma linha, Figueiredo e Leite (2006) acreditam que para que o EC tenha uma maior efetividade de suas normas, os municípios precisam também realizar conferências de interesse urbano nas escalas municipais, estaduais e nacionais. Apontam que o EC, no capítulo IV, determina e obriga aos municípios a realizarem debates com todos os setores da sociedade, sendo a responsabilidade maior de desenvolver a cidade dos próprios cidadãos de forma coletiva. Para estes autores, o papel do poder público municipal é qualificar os recursos humanos contidos no local e, contudo, envolver esta população nos assuntos de interesse regional.

Almeida e Medauar (2002) pensa que a existência do EC por si só não trará os resultados buscados, devendo se basear em um conjunto de normas jurídicas e instrumento que deve ser apresentado pelo município de acordo com a realidade de cada cidade, e contar com a participação coletiva, como prevê a própria lei do EC, e fazer nascer o desejo de aplicação e impor aos governantes do município e aos agentes privados um cuidado ou atenção especial a este ramo urbanístico.

Já para Rolnik (2015, p.15, grifo nosso), há a judicialização de direitos inseridos pelo EC:

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.**

Bernardy (2017), especificadamente quanto à aplicação das diretrizes contidas no EC, defende a importância que ele tem nas dimensões do planejamento, como a técnica, política, comunitária e a jurídica. Porém, menciona que, para a aplicação prática dessas diretrizes, é preciso que elas estejam sistematizadas na legislação do município de forma que não condicione a implantação dos instrumentos na área urbana dos municípios que atualmente sofrem, pelo comércio imobiliário. Esse é o principal fator responsável no momento que se vive no planejamento e na gestão das cidades brasileiras, e isso se observa, principalmente, na especulação imobiliária em cidades médias.

Dentro dessa ótica, mesmo que as principais matérias contidas no EC sejam sobre o regulamento da propriedade urbana, ele não tem força suficiente para combater outros fatores que estão enraizados no urbano. Por exemplo, não se descarta que possam existir questões de interesse político, de cunho político/partidário e/ou eleitorais e ideológicos que se opõem à aplicação dessas normas. E ainda, a ausência de infraestrutura administrativa para o efetivo exercício e controle por meio das ações do poder de polícia e fiscalização em geral, bem como a existência de apatia e/ou conivência por parte dos cidadãos. Porém, acreditamos também que, nos casos em que a representação de uma sociedade é abolida, os instrumentos de legitimidade são importantes para fazer valer a ordem Constitucional.

Nessa discussão entre os autores, podemos entender de forma clara que o EC é um meio e não um fim, e a não utilização na prática desses instrumentos comprometem a efetivação do Plano Diretor. Implementá-los a um plano possibilitará organizar a cidade para melhores investimentos e melhor qualidade de vida dos munícipes.

Salientamos ainda que, em nossa concepção, referente à efetivação da função social, por meio da implantação do EC, vai ao encontro do ponto de vista de Silveira e Jardim (2018) de que a implementação das ferramentas do EC nos planos diretores, citando, como exemplo, os municípios de médio porte do Rio Grande do Sul, é um avanço. Porém, os autores assinalam que, após serem implementadas as ferramentas da função social, a importância deve ser dada, na tentativa de aplicação das ferramentas na prática pelos municípios em busca de realizar a função social. Afirmam que, enquanto isso não acontecer, o direito à cidade fica limitado, permitindo um crescimento com exclusões e injustiças socioespaciais.

A partir da assimilação dos discursos apresentados, evidenciamos que realmente seja difícil, porém não impossível, a aplicação na prática das ferramentas que ajudam na realização da função social. Como exemplo, apontamos a maior cidade brasileira, São Paulo (SP), que, pelo Decreto-Lei nº 56.589, de 10 de novembro de 2015, regulamentou a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e, pelo Decreto-Lei nº 55.638 de 30 de outubro de 2014, tratou da nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana neste município, em especial, a notificação para o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios.

No caso de São Paulo, essa lei apresenta, em anexo, um modelo de notificação para o proprietário ou para o representante legal do imóvel a ser notificado quanto ao descumprimento da função social da propriedade urbana de acordo com o Plano Diretor estratégico (Lei Municipal 15.234/2010) e respectivos regulamentos¹.

O que é preciso sublinhar aqui é que a Secretaria de Planejamento Urbano dessa cidade divulga essa política com cartilha, infográfico, material de apoio, além de sanar dúvidas, formato de perguntas e respostas. E, para constatar o descumprimento ou cumprimento da função social, a secretaria conta com dados como: cumprimento da notificação pelo proprietário; por elementos que o proprietário indique que está ocupando o imóvel e pela apresentação de projetos de edificação ou parcelamento. Caso o órgão público não se convença, a secretaria poderá realizar consultas a outros órgãos da prefeitura ou vistoriar *in loco*. Para tanto, possui um Cadastro da função social da propriedade, com imóveis que possuem indícios de ociosidade a serem confirmados, realiza e baseia-se no relatório anual de atuação e no plano de trabalho anual para aplicar na prática os instrumentos indutores da função social.

Em que pese, para a implantação dos instrumentos do EC, a interpretação das leis vigentes em nosso País, lembramos que não haveria outro meio para um município, a não ser, a partir da disponibilidade de Plano Diretor. De igual forma, quanto à função social da propriedade para uma atuação na prática, é necessário

¹ Tal notificação exige a qualificação do imóvel a ser respondida se o imóvel encontra-se: não edificado, subutilizado ou não utilizado, estipula o prazo de 1 (um) ano, a contar do recebimento da mesma para que o responsável do imóvel comunique ao Departamento de Controle da Função Social da Propriedade Urbana, localizado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a seguinte providência: informar quanto ao início da utilização do imóvel; o protocolamento do pedido de expedição do alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo, ou alvará de aprovação e de execução de edificação.

também que sejam estipuladas as regras de cumprimento no Plano Diretor, pois este vai embasar a atuação.

Pensamos que a aplicação dos instrumentos do EC relacionados à função social da propriedade deve ser de controle dos gestores públicos, com o uso de tecnologias compatíveis para tal aferição. Portanto, não deve ser declaratória, apresentar instabilidade jurídica ou imprecisão das informações e dados.

No entanto, para Bernardy (2013, p. 10), o motivo pelo qual foi aprovado o EC em 2001, pelo Congresso Nacional, foi “uma insatisfação com a pouca inserção das políticas de desenvolvimento urbano contempladas na CF e o forte apelo dos movimentos sociais, principalmente vinculados à reivindicação da moradia urbana”.

É oportuno ressaltarmos, referente ao EC, que a sua aplicação se condiciona à existência de um Plano Diretor que deve contemplar o planejamento em todo o território do município (não apenas o urbano). A previsão para regular essa política no EC é clara:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...], VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; [...], e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; [...]. (BRASIL, Estatuto da Cidade 2001, Art. 2º).

Nesse entendimento, com todas essas orientações dadas pelo EC, apontamos os seguintes instrumentos criados para a regulação da política urbana, que estão contemplados no Capítulo II do EC, são eles: Do PEUC; Do IPTU Progressivo no Tempo; Da Desapropriação com Pagamento em Títulos; Da Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; Do Direito de Superfície; Do Direito de Preempção; Da Outorga Onerosa do Direito de Construir; Das Operações Urbanas Consorciadas; Da Transferência do Direito de Construir e Do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Na concepção de Bernardy e Silveira (2017), a aplicação desses instrumentos em um planejamento municipal depende totalmente do apoio das dimensões técnica, política, comunitária e a jurídica de determinado município. Ele afirma que é preciso encontrar novas formas de articular e perceber o urbano nos dias de hoje e enfrentar as dificuldades de falta de previsão legal para a implantação do EC, pois o que está

determinando o urbano atualmente são os investidores do mercado imobiliário que se colocam à frente das cidades, principalmente as de médio e grande porte, sob a ótica monetária.

Em nossa concepção, há grande complexidade burocrática para a aplicação na prática desses instrumentos. Trabalhamos, aqui, com aqueles indicados para forçar ou induzir o cumprimento da função social: O primeiro é referente ao PEUC; o segundo é sobre o IPTU Progressivo no Tempo; e o terceiro trata da Desapropriação com Pagamento em Títulos. Para nossa pesquisa, consideramos esses principais instrumentos extremamente relevantes e deduzimos que são o único meio para uma melhor efetivação do Plano Diretor e, por isso, nos apegamos especialmente aos artigos 5º, 7º e 8º do Estatuto.

Primeiramente, antes de adentrarmos na análise desses instrumentos, conceituamos o que vem a ser parcelamento do solo, que significa fazer a divisão da terra em unidades menores e independentes. Assim, a Lei 6.766, dispõe:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. § 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. § 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes, [...] § 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. (BRASIL, 1979, Art. 2.º).

Em nossas palavras, quando tratamos de edificação, pensamos no terreno que possui sua área construída. Se pensarmos ao inverso, um terreno não edificado seria aquele que possui sua área sem nenhuma construção realizada. E quando nos referimos à utilização compulsória do solo urbano, seria quando o poder público obriga o proprietário particular a dar a devida destinação para seu imóvel. Entendemos que a utilização compulsória do solo urbano é uma questão complexa na prática, porém necessária a aplicação.

Conceituamos ainda o que vem a ser solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Conforme Almeida (2004, p. 70), quando se trata de solo não edificado, “seria aquele não ocupado por nenhuma edificação”. Quando falamos em solo subutilizado, “seria aquele edificado, mas abaixo do coeficiente de

aproveitamento (índice de utilização) mínimo definido na legislação” E quando se trata de solo não utilizado, o autor menciona que “seria aquele com aproveitamento igual a zero”.

Frisamos ainda que, para Silva (1997), o solo não edificado pode ser conceituado em dois sentidos distintos. Primeiramente, é necessário que existam os vazios, mas quando for por determinação das normas de urbanização para cumprir outras funções sociais da cidade. Em segundo entendimento, refere-se que a existência desses vazios, de forma geral, é por que não foi incluído para um planejamento urbanístico, pois, a princípio, a terra se destina à produção e ao cultivo. A edificação veio como um novo valor implantado pela sociedade, neste contexto, necessita ser adequada à nova finalidade.

Para a utilização desses instrumentos do EC, o Ministério das Cidades (2015), além de se referir à necessidade do Plano Diretor para implementá-los, aponta a necessidade de aprovação de outra lei municipal específica para determinar a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar. Além dessas duas leis (plano diretor e lei específica), indica o decreto municipal. Este órgão frisa que não está elencado no EC, porém é de grande importância à aplicação do instrumento.

Em que pese esse decreto, o Ministério das Cidades esclarece que:

Trata-se de um ato administrativo, da alçada do Poder Executivo Municipal, que dispensa aprovação legislativa, com o sentido de orientar a operacionalização do instrumento, limitando-se aos aspectos procedimentais, subordinados às definições da lei específica. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.23).

Sobre a lei específica, o Ministério das Cidades, com base na CF e EC, salienta que:

[...] tem a atribuição específica de regulamentar as condições e os prazos para implementação do PEUC. Caso o plano diretor tenha tratado desses conteúdos, a lei específica os repetirá. Além disso, entre outros aspectos relativos à aplicação do PEUC, poderá dispor sobre situações de não incidência do instrumento e sobre o sistema de participação e controle social na gestão, em especial as atribuições do conselho municipal afeto à área de planejamento urbano com relação ao PEUC. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.23).

Para o Ministério das Cidades (2015), o Plano Diretor deve conter: a delimitação das áreas de incidência do PEUC; a caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados e o prazo para o cumprimento das

obrigações. Já a Lei específica deverá conter os casos de não incidência do instrumento; a caracterização dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados e ainda conter o Sistema de participação e controle social na gestão. E o Decreto deverá conter o arranjo institucional: sua definição e competência dos órgãos municipais no processo de aplicação, assim como os Procedimentos do ato de notificação; os critérios para a avaliação de pedidos de impugnação da notificação e ainda os procedimentos para a averbação em cartório e escalonamento das notificações. Deve também conter um sistema de monitoramento da aplicação desses instrumentos.

O Ministério das Cidades (2015, p. 28) sugere que a legislação municipal faça o enquadramento dos imóveis nos quais será aplicado o PEUC. Para isso, determina que o balizamento nessa aplicação se valha do Coeficiente de Aproveitamento - CA: “isto é, a relação entre a área edificável e a área do terreno, conforme define o Estatuto da Cidade (Art. 28, parágrafo 1º). O coeficiente de aproveitamento define limites para a área da construção no terreno”.

O procedimento para estabelecer o CA se dá:

O CA mínimo deve ser definido em lei (no plano diretor, na lei específica do PEUC ou na lei de uso e ocupação do solo) e tanto pode ser único para todo o território municipal, como variar por zona e/ou por uso da edificação. A indicação do CA mínimo não pode ser aleatória, devendo guardar alguma relação com outros parâmetros, como a área do imóvel, o porte das construções e o coeficiente de aproveitamento básico¹⁴ estabelecido pela legislação municipal. A definição do CA mínimo é relevante e constituinte da estratégia de ordenamento territorial. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.28).

Outro fator importante a ser destacado aqui são as fases do processo de aplicação desses instrumentos, estabelecida no art. 5º do Estatuto. Nesse dispositivo, a Lei Municipal específica dispõe que “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”. Ou seja, instrui que, para essa aplicação, devemos considerar o art. 42 do Estatuto, o qual exige que seja delimitada a área urbana que poderá sofrer esta imposição pública.

Mais uma vez, nos valem do Ministério das Cidades (2015) para tratar sobre estes três instrumentos – PEUC -, que são de grande importância para o cumprimento da Função Social, pelos motivos a seguir:

As cidades brasileiras trazem as marcas de um processo de urbanização predatório e excludente, que resulta em grande desigualdade urbana: nas áreas mais centrais e bem dotadas de infraestrutura, onde o preço da terra é elevado, é comum encontrar imóveis vazios ou subutilizados, retidos especulativamente, à espera de uma (ainda maior) valorização, enquanto a cidade se expande e a periferia se adensa [...] O instrumento do PEUC e seus sucedâneos legais têm como objetivo intervir nesse processo perverso, coibindo-o e penalizando o não cumprimento da função social [...] A despeito da importância do instrumento e de sua previsão em parte significativa dos novos planos diretores, há poucos registros de experiências relacionadas à aplicação do PEUC nos municípios brasileiros [...] Trata-se, no entanto, de uma ferramenta complexa, pois sua aplicação exige várias etapas, mas ao mesmo tempo essencial para tornar viável o cumprimento da função social da propriedade, que é definida como um dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal [...]. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.3-7).

O EC determina que o Plano Diretor deve seguir uma ordem cronológica para a aplicação desses três instrumentos. E, ainda, respeitar as etapas em sua previsão para a atuação frente aos particulares com a ideia de que estes, enquadrados nesta obrigação, deem a destinação correta a seus imóveis. Os parágrafos do EC que regulam esta determinação são o 2º, 3º, 4º e 5º do art. 5º, e também os seus incisos.

O parágrafo 2º do art. 5º diz que: “O proprietário será notificado pelo Poder Executivo Municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis”. Assim, para Almeida e Medauar (2004), o parágrafo 2º deste artigo diz ser necessário o averbamento no Cartório de Registro de Imóveis de acordo com a localização do imóvel apenas uma vez, em cada caso concreto, para os casos em que o proprietário seja obrigado a promover o parcelamento do solo, a sua edificação, ou sua utilização. O autor coloca que, no momento que o poder público encontrar imóveis com tais situações enquadradas nas normas, deverá notificar seu proprietário já informando a medida que deverá ser tomada e prazo para essas providências pelo particular.

O parágrafo 3º do art. 5º, do EC, refere-se à forma que deverá ocorrer a notificação, por “funcionário do órgão competente do poder público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração”. Não descarta a notificação ser por edital quanto frustrada pessoalmente.

O parágrafo 4º do art. 5º, do EC, regula o prazo para a determinação do parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Dá-se: “1 – um ano, a partir da notificação, para que seja

protocolado o projeto no órgão municipal competente; II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento”.

O parágrafo 5º do art. 5º normatizado pelo Estatuto:

Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo. (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001, § 5º do Art. 5º).

E, por fim, sendo descumprida a obrigação pelo proprietário particular dos instrumentos do art. 5º, sugeridos pelo Estatuto, na ordem supracitada, abre a possibilidade legal para o município atuar com a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo.

Antes da abordagem deste instrumento normado no art. 7º, fizemos, aqui, uma observação referente ao art. 6º do EC. Esse artigo esclarece que, desde a notificação do imóvel e durante as fases de aplicação dos instrumentos do PEUC, se ocorrer a venda deste imóvel, estes instrumentos estarão vinculados a ele e não ao proprietário, assim reza o dispositivo:

A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos. (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001, Art.6º).

Com esse entendimento, frisamos que os prazos não se interromperão e a obrigação será transferida ao novo proprietário. Nesse sentido, foi o que tratamos acima, por Almeida e Medauar (2004), referente à averbação em cartório pelo menos uma vez. Temos, aqui, uma justificativa mais plausível da importância dessa averbação que é dada pelo Ministério das Cidades:

Daí a importância de que a notificação seja averbada no cartório de registro de imóveis, à margem da matrícula do imóvel, como prevê o Art. 5º, parágrafo 2º, de modo que eventuais futuros proprietários sejam informados das obrigações inerentes à propriedade. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.17).

Depois de observado isso, a partir desse ponto, passamos a analisar o 2º instrumento indicado para forçar ou induzir o cumprimento da Função Social: o IPTU Progressivo no Tempo, normatizado no art. 7º do EC, com os seguintes procedimentos:

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta lei, o município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, **mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.** § 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, Estatuto da Cidade 2001, Art.7º, grifo nosso).

A esse respeito, Almeida e Medauar (2004) menciona que a lei municipal, ao instituir o IPTU Progressivo, deverá estabelecer as situações que irão permitir a sua aplicação e demais formalidades, o que poderá durar cinco anos. Com o descumprimento, no primeiro momento, das obrigações de parcelamento, edificação ou a não utilização do imóvel, explica que vai gerar somente o IPTU Progressivo, o que vai ocorrer de forma dinâmica, majorando as alíquotas com o passar do tempo. Menciona ainda que não depende de nova lei, mas de medidas administrativas, entretanto, somente após esse longo período, se não ocorreu o uso adequado, virá a segunda sanção, que está associada a este descumprimento pelos mesmos motivos apresentados. Mas, essa segunda sanção é discricionária do Município e é distinta da progressividade do IPTU pelo valor do imóvel, pois esta modalidade se dá em um único momento.

Quanto à majoração da alíquota, para esta explanação, nos valem de Alexandrino (2011), que, além do prazo de cinco anos, conforme o art. 7º, do EC, entende que poderá ocorrer um prazo superior a este. Em sua concepção, seria um prazo não limitado pela Lei, por mais que o EC não determine essa possibilidade de cobrança superior a cinco anos. Se não edificou, não utilizou ou não parcelou o bem imóvel no período determinado, continuará a cobrança no sexto ano pela alíquota máxima de 15%, sem prazo previsto pela lei, até que o proprietário cumpra as exigências estipuladas pelo Poder Municipal para sua propriedade. A partir de então, se mesmo assim não cumprida essa obrigação, poderá desapropriá-la mediante pagamento.

De qualquer forma, cabe salientar que, durante esse processo de aplicação do IPTU Progressivo, a posse fica com o proprietário do imóvel. Cavalcanti (2000) aponta que a utilização desse instrumento serve para sancionar, através de limitação do não

uso pelo proprietário, por conta da decisão deste em não usar a propriedade e assim não cumprir com a função social da propriedade.

Em que pese a importância de se pensar na possibilidade da incidência do IPTU Progressivo no Tempo como algo complexo, mas extremamente importante para manter a regulação da propriedade, e não somente conforme os interesses particulares, mas conforme o interesse social, vai depender da realidade de cada município. Uma breve observação para o que diz Villaça (2000, p. 13) ao alertar para os obstáculos na aplicação dessas ferramentas por meio do Plano Diretor:

As dificuldades estão nos obstáculos que a própria constituição antepõe à aplicação de sanções aos proprietários que não derem destinação social a suas propriedades. Em primeiro lugar essas sanções dependem de Lei Federal e em segundo lugar está a exigência de que sejam aplicadas sucessivamente.

Villaça (2000, p.13) complementa ao dizer que até mesmo o processo da elaboração da CF foi lento em sua formulação e, segundo ele, foi onde se manifestou “o poder das forças do atraso e sua capacidade de retardar o avanço das conquistas populares”. Em nossas palavras, referente às dificuldades e obstáculos impostos pela CF que este autor nos ensina, a aplicação das sanções aos proprietários se dá como um processo lento, moroso, manso e praticamente pacífico e se apresenta sem muitas perspectivas e avanços para a aplicação do IPTU Progressivo.

E, por fim, analisaremos o 3º instrumento indicado para forçar ou induzir o cumprimento da Função Social, que é o referente à Desapropriação com Pagamento em Títulos.

A própria CF determina dois tipos de desapropriação, conforme os incisos XXIV do art. 5º e conforme o inciso III do parágrafo 4º, do Art. 182, com o seguinte texto:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] **XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro ressalvados os casos previstos nesta Constituição; [...]** Art. 182 § 4º III- É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: **III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para Moreira Neto (2005), a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, prevista no art. 5º XXIV, dá-se quando for a única alternativa para resolver o problema administrativo. Já a segunda possibilidade, mediante pagamento em títulos, elencada no art. 182, § 4º, III, está relacionada ao interesse social, que será quando incidir sanção urbanística como a melhor ou única forma que a administração encontrar para proteger parte da coletividade.

Com o fim de aplicar essa modalidade de desapropriação, Moreira Neto (2005) coloca que deverá estar prevista na Lei Municipal, que especificará a área sujeita a tal medida dentro do Plano Diretor. Além disso, lembra que essa aplicabilidade deverá ter a concordância das associações que representam os interesses do particular no referido município (art. 29, XII, da Constituição).

Outro autor relevante para essa discussão é Di Pietro (2009), que nos ensina que a indenização pela desapropriação é necessária para equilibrar os interesses de ambas as partes. Entretanto, como compensação, o particular vai receber o valor correspondente de sua propriedade em dinheiro e conforme o combinado entre as partes.

A Lei Federal nº 10.257, de 2001, em seu art. 8º *caput*, estabelece os procedimentos da indenização (atualização do valor venal do imóvel urbano) pela desapropriação com pagamento em títulos. Já os seus parágrafos orientam o procedimento a ser adotado pelo município:

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. § 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. § 2º O valor real da indenização: I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta lei; II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. § 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos. § 4º O município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. § 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo poder público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. § 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta lei. (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001, Art.8º).

Acreditamos que a aplicação desses três instrumentos na prática exige um “bom jogo de cintura”. Dito isso, o Ministério das Cidades, referente à emissão dos títulos da dívida pública, entende como:

Uma questão final, mas de grande relevância, diz respeito à emissão dos títulos da dívida pública que serão utilizados para pagamento das indenizações. De acordo com a própria Constituição, sua emissão por parte dos municípios deverá ser previamente aprovada pelo Senado Federal. Contudo, há mais de 20 anos essa autorização não tem sido possível. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.19).

Por esses motivos, acreditamos quando Villaça (2000) diz que a própria CF dificulta a atuação dos municípios na prática, é claro, em determinadas situações². Por ora, foi necessário esse arcabouço teórico da legislação apresentado até aqui para tornar nítidos os principais assuntos referentes à Função Social da propriedade em seus períodos pré-Constituição de 1988, mas principalmente pós- Constituição, devido à disponibilidade de grande aparato de normas brasileiras para sua regulação. E, como temos apresentado no decorrer da dissertação, existem ainda desafios e obstáculos para sua implementação nas pequenas cidades no Brasil.

2.5.4 Lei Orgânica Municipal

Sobre a Lei Orgânica Municipal, de fato, é a de maior hierarquia em um município. Começamos abordando-a por meio do art. 29 da CF, com texto no seguinte sentido:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; [...]. (BRASIL, 1988, Art.29).

² Surge, em razão disso, um dilema para os municípios que chegam ao quinto ano de aplicação do IPTU progressivo no tempo. Mesmo com o aumento das alíquotas, é possível que haja proprietários que não tenham dado cumprimento à função social de seus imóveis. Como a etapa seguinte, que seria a desapropriação-sanção, encontra-se inviabilizada, em virtude da impossibilidade de emissão de títulos da dívida pública, o município poderá valer-se da previsão do Art. 7º, parágrafo 2º, do Estatuto da Cidade, que o autoriza a manter a cobrança pela alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo até que se cumpra a referida obrigação. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015, p.19).

Além de ser tratada pela CF, a Lei Orgânica é tratada pela Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul. O art. 8^a caput sugere, em seu parágrafo 1^o, a possibilidade de divisão do território municipal. Vejamos:

O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição [...]§ 1.º O território do Município poderá ser dividido em distritos e subdistritos, criados, organizados e extintos por lei municipal, observada a legislação estadual [...]. (BRASIL, Constituição Estado Rio grande do Sul, 1989, Art.8º).

Em resumo, podemos pensar que a Lei Orgânica em âmbito municipal é como se fosse a própria Constituição em âmbito federal. A ideia dessa comparação é demonstrar a força e a importância que essa lei possuía para organizar um município, antes das construções dos Planos Diretores. Porém, hoje, em termos formais, é considerada simples e não é vista como primeiro plano. Ela está voltada, principalmente, para organizar a esfera política, e também por ser um instrumento que exige do município a realização de suas obrigações com a sociedade. A Lei Orgânica, na concepção de Bernardy (2013), frequentemente aborda de forma desarticulada sobre o tema do planejamento urbano e municipal, diferentemente dos Planos Diretores que possuem funções e objetivos próprios e não estão vinculados à mesma.

Portanto, devido à Lei Orgânica ser utilizada de forma básica, não conseguindo aprofundar e detalhar todas as questões e demandas pertinentes, é que surge a necessidade de um planejamento urbano e municipal mais profundo e técnico, geralmente o Plano Diretor. Obviamente, é ele quem possibilita contemplar todas as questões urbanas e rurais de forma que possa responder às crescentes demandas de um município.

2.5.5 Lei do Plano Diretor

Neste tópico, trataremos sobre o Plano Diretor tradicional. Em um exercício de interpretação do texto Constitucional, não fica difícil compreendermos que um município com até 20 mil habitantes não é obrigado a construir seu Plano Diretor. Assim, reza o dispositivo da CF: “art.182 [...], § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Porém, há muitos critérios na lei, em que os municípios são obrigados a

construir Planos Diretores desvinculados da faixa populacional. Ou seja, mesmo que tenha somente dois mil ou três mil habitantes, deverão constituir seus planos. Essas condições são impostas pela própria CF, conforme o texto a seguir:

O plano diretor é obrigatório para cidades: [...], II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI – incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, [...]. (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001, Art. 41).

Por descargo de consciência, acreditamos que essa discussão sobre a “necessidade de Plano Diretor somente em municípios com mais de 20 mil habitantes” jamais deveria existir. Isso é uma forma que induz em erros. Como vimos, há muitas exceções que obrigam a existência de um Plano Diretor em um município. No mundo acadêmico, estudantes e pesquisadores ainda se utilizam dessa fala em suas colocações, o que nos parece muito superficial. Com isso, por exemplo, tem-se a impressão de não existir nenhuma necessidade de constituição do Plano Diretor em municípios de 15 mil/16 mil habitantes, o que não é verdade.

É importante esclarecer que, para nós como pesquisador, independente da obrigatoriedade ou não da construção do Plano Diretor, este instrumento é fundamental para o planejamento urbano. Consideramos que nenhum outro instrumento (criado como política municipal) é mais relevante do que esse. Nesse sentido, o número de habitantes, em tese, não deveria ser obstáculo para sua implementação, e sim o reduzido corpo técnico das prefeituras. A influência dos atores econômicos em defender seus interesses imobiliários e econômicos pode, sim, influenciar a sua não efetividade.

Saule Junior (1999, p.43) afirma que, para o Plano Diretor ser capaz de atender às necessidades da política urbana nos termos dos arts. 182 e 183, devem estar incluídas nele as seguintes matérias:

As exigências fundamentais de ordenação da cidade, os critérios para a propriedade urbana atender a função social; os critérios e procedimentos para a aplicação do parcelamento ou edificação compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação para fins de reforma urbana; a delimitação das áreas urbanas que não atendem a função social sujeita à aplicação do solo criado/outorga onerosa do direito de construir, do direito de preempção, as zonas especiais de interesse especial, e o sistema de gestão

do plano diretor.

Bernardy (2013, p.11, grifo nosso) afirma a importância dos planos para os municípios de pequeno porte pelos seguintes motivos:

seria fundamental que os pequenos municípios tivessem um plano diretor, uma vez que **permitiria a existência de uma série de leis complementares e vinculadas**, como o código de posturas, de edificações, do sistema viário, do meio ambiente e outros.

Além dessas questões, Bernardy (2013, p.12) pensa que o Plano Diretor serve como um instrumento de desenvolvimento municipal independentemente do número populacional exigido pelo EC. As justificativas desse autor para a sua construção é que, além dele possibilitar um meio mais eficaz para a fiscalização e participação dos cidadãos nas políticas municipais de planejamento urbano, também é importante para equalizar os investimentos públicos pensando em uma melhor qualidade de vida da população. No entanto, ele aponta que a participação cidadã ao abordar o planejamento municipal, muitas vezes, é limitada “pelo não rompimento de problemas estruturais vinculados à falta de compreensão integral da dinâmica de um município”. Por outro lado, reforça ainda a importante contribuição que a sociedade proporciona na elaboração dos planos, por conhecer minuciosamente sua realidade.

Bernardy (2017) afirmam que, para ser considerado efetivo, o Plano Diretor deve estar embasado na realidade local dos municípios e ser capaz de diminuir os custos que o urbano produz e atender aos interesses de grupos hegemônicos com uma linguagem compatível com cada público direcionado.

Bernardy (2017) defendem que é preciso estar focado em temas importantes de serem desenvolvidos, como projetos capazes de resultar em melhor qualidade de vida. Nessa obra, os autores abordam todos os passos para a adequada elaboração, como para a difusão e fiscalização do processo metodológico e monitoramento dos indicadores da efetivação deste novo plano. Apontam ainda que, para as pessoas da sociedade, os temas inerentes à construção dos Planos Diretores ainda são estranhos e justifica dizendo que isso se deve à dimensão técnica e jurídica implícita na sua elaboração, mas que, apesar desse caráter embrionário, o processo de elaboração e implementação dos planos é transformado em benefício para todos.

Para complementar o que abordamos acima, destacamos:

o planejamento de um município, por meio do Plano Diretor, deve se caracterizar por três esferas: a legal ou jurídica, a técnica e a social ou comunitária. A jurídica diz respeito à análise de todas as condicionantes e características legais, em diferentes esferas; a técnica está relacionada às informações locais que servem de base para a prospecção territorial; a social ou comunitária (política) relaciona-se à mobilização comunitária, à participação dos agentes públicos, das entidades representativas, da comunidade (como exemplo, no Núcleo Gestor e a audiência pública), portanto, da sociedade, tanto no processo de elaboração quanto de fiscalização na aplicação do Plano Diretor. (BERNARDY, 2017. p. 43).

Saule Junior (1999), sobre os conteúdos que devem ser introduzidos nos Planos Diretores, sugere alguns como: instrumentos para realizar o macrozoneamento nas zonas adensáveis e não adensáveis, definir o estoque de áreas sujeitas a edificações, o princípio do solo criado, o fundo de urbanização, definir zonas especiais de interesse social, e contar com o setor privado na realização da política habitacional.

A definição de zona adensável, para Saule Junior (1999), é aquela que possui condições físicas e estruturais para continuar na intensificação do uso e ocupação do solo urbano. Em relação à zona não adensável, pela própria preposição, o autor diz ser aquela em que o meio físico e a carência de infraestrutura não permitem a ocupação e uso do solo.

O mesmo autor afirma que os principais promotores de projetos habitacionais são os agentes privados. Coloca a importância dessas parcerias com a iniciativa municipal justamente para poder minimizar e melhor atender aos objetivos da política habitacional voltada para as cidades informais, clandestinas, favelas e loteamentos irregulares que algumas cidades apresentam.

E sobre o acompanhamento para verificar quando a propriedade está cumprindo a sua função social, Saule Junior (1999, p.119) aponta a utilização do critério do adensamento. Isso significa, segundo ele, “intensidade e compatibilidade de uso da propriedade com a capacidade de infraestrutura urbana, de equipamentos e de serviços, para as atividades de interesse urbano”.

Pela importância dos planos diretores, a partir do ano de 2005, com a nova determinação da obrigatoriedade da construção dos planos para cidades enquadradas em algumas das hipóteses previstas no EC, o Ministério das Cidades implantou, em sua cartilha, um tira-dúvidas sobre o Plano Diretor Participativo –PDP³.

³ Quais as consequências do Plano Diretor Participativo sobre o cotidiano da cidade? Alterar a dinâmica imobiliária, valorizando ou desvalorizando áreas e propriedades e reduzindo desigualdades. Ajudar a

A criação do Plano Diretor envolve a ação do Poder Executivo (Prefeitura Municipal), que elabora uma lei que é analisada e aprovada pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores). A lei que cria o Plano Diretor vai estabelecer um conjunto de diretrizes e exigências, entre estas, as referentes às regras, às restrições de usos, à permissão de uso do solo, ao cumprimento da função social da propriedade, entre outras, a fim de impulsionar o desenvolvimento e a expansão urbana.

É possível introduzir, em um Plano Diretor, os seguintes instrumentos, criados para regular a política urbana, que, de alguma forma, seja na fiscalização ou atuação municipal, irão influenciar para o cumprimento da função social. Tais instrumentos estão contemplados no Capítulo II do EC, são eles: Do PEUC; Do IPTU Progressivo no Tempo; Da Desapropriação com Pagamento em Títulos; Da Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; Do Direito de Superfície; Do Direito de Preempção; Da Outorga Onerosa do Direito de Construir; Das Operações Urbanas Consorciadas; Da Transferência do Direito de Construir e Do Estudo de Impacto de Vizinhança.

No geral, acreditamos que o conteúdo teórico e a normatização, que versa sobre a construção dos Planos Diretores no Brasil, servirá para nos ancorar teoricamente e permitirá que analisemos o que o Município de Sobradinho priorizou em seu Plano Diretor e o que, de fato, tem conseguido aplicar.

2.5.6 Plano Diretor Participativo

Sobre o PDP, Figueiredo e Leite (2006, p. 282) afirmam, quanto a sua importância, que:

O Plano Diretor Participativo tornou-se um importante instrumento da reforma urbana brasileira, ao estimular o envolvimento da sociedade com as demandas socioeconômicas dos municípios, através da promoção de audiências públicas e debates com a participação da comunidade e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, bem

gerar oportunidades de trabalho e emprego. Democratizar o acesso à moradia digna, à infraestrutura, aos equipamentos urbanos e espaços públicos e à mobilidade urbana. Serve como base legal e estímulo para a gestão participativa e cidadã do município, [...] 12- Qual é a importância de definir os instrumentos adequados no Plano Diretor? Os instrumentos do Estatuto contidos no Plano possibilitam que as estratégias e intenções expressas no Plano Diretor se concretizem, e transformem a realidade, tornando a cidade um lugar mais justo e mais incluyente. Para cada estratégia é importante verificar se há algum instrumento do Estatuto que possa ser aplicado. A área da cidade onde vai ser aplicado deve estar demarcada nos mapas anexos à Lei do Plano e as regras de aplicação devem estar descritas com clareza no próprio Plano. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2005, p.73-74).

como a publicidade e acesso irrestrito a todos os documentos e informações produzidos, segundo ficou previsto pelo EC.

Segundo Figueiredo e Leite (2006, p. 283), as políticas urbanas adotadas pelo governo, principalmente a partir de 2001, possuem um caráter educativo na tentativa de inspirar o empreendedorismo. Para os autores, tudo isso também é uma forma que o governo tem pensado para “consolidar os ideais de cidadania e justiça social”.

Para o Ministério das Cidades (2005, p. 73), o chamado PDP é “um pacto da sociedade para, a partir de uma leitura coletiva da realidade, traçar as diretrizes, os instrumentos e os meios para alterar esta realidade e alcançar os objetivos acordados”.

De modo geral, para o Ministério das Cidades, o objetivo desse plano se dá:

Para definir a função social da cidade e da propriedade e com isso conseguir soluções para os problemas que afligem os moradores das cidades brasileiras que cresceram de forma excludente e desequilibrada, penalizando principalmente a população mais pobre e destruindo o meio ambiente. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2005, p.73).

Ainda este órgão, além de enfatizar a importância da existência de um pacto entre os atores da sociedade para garantir a efetivação deste plano, aponta as consequências positivas na realização do PDP no dia a dia das cidades brasileiras. São elas:

Alterar a dinâmica imobiliária, valorizando ou desvalorizando áreas e propriedades e reduzindo desigualdades. Ajudar a gerar oportunidades de trabalho e emprego. Democratizar o acesso à moradia digna, à infraestrutura, aos equipamentos urbanos e espaços públicos e à mobilidade urbana. Serve como base legal e estímulo para a gestão participativa e cidadã do município. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2005, p.73).

Para o EC, a implantação do plano PDP em um município deve observar as seguintes recomendações:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso

de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. § 5º (Vetado). (BRASIL, Estatuto da Cidade, 2001).

Portanto, essa foi uma breve explanação sobre o PDP, do que deve dispor e conter o Plano Diretor de planejamento urbano e como ele deve ser construído e implementado. Essa questão continuará sendo abordada na análise sobre o Plano Diretor de Sobradinho e será realizada no capítulo 4. Também nesse tópico, abordamos, de modo geral, o EC e a Lei Orgânica de um município, como também a discussão de Planos Diretores pela legislação brasileira e por Villaça (2000).

3 AS CIDADES PEQUENAS DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO: FORMAÇÃO TERRITORIAL, URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE SOBRADINHO

Neste terceiro capítulo, objetivamos, inicialmente, apresentar a região do VRP. Abordaremos a formação das cidades que compõem esta região, também destacaremos algumas de suas peculiaridades, sua origem, dados do território e sua importância para o desenvolvimento regional. Igualmente vamos abordar as características socioespaciais da urbanização, da organização espacial e do planejamento urbano de Sobradinho.

Este capítulo é constituído por três tópicos. No primeiro, vamos abordar a formação territorial dos municípios pequenos e das cidades pequenas da região do VRP, bem como o papel das cidades pequenas na rede urbana regional. No segundo tópico, trataremos da formação territorial, a urbanização e a dinâmica demográfica, social e econômica do Município de Sobradinho. E no terceiro e último tópico, explanaremos as particularidades do uso e ocupação do solo urbano e o planejamento urbano na cidade de Sobradinho, destacando as características, sua abrangência e efetividade com base na legislação municipal.

3.1 A formação territorial dos pequenos municípios e das cidades pequenas da região do Vale do Rio Pardo

O VRP é uma região localizada no Rio Grande do Sul, na área centro oriental do Estado. Fazem parte dessa região 23 municípios, os quais, em sua maioria, são pequenos e possuem pequenas cidades. A área territorial dessa região é de 13.171,7 km² e a população total é de aproximadamente 408.583 habitantes, sua densidade demográfica está em torno de 31,02 habitantes por km², conforme (FEE, 2019). Ver o Quadro 2.

Quadro 02 - Área total, população e origem genealógica e data de criação dos municípios que compõem o Vale do Rio Pardo

| MUNICÍPIO | ÁREA (KM ²) | POPULAÇÃO (2019) | ORIGEM GENEALÓGICA | DATA DE CRIAÇÃO |
|---------------------------------|-------------------------|------------------|--|-------------------|
| Arroio do Tigre | 316 | 12.998 | Sobradinho | 06/11/1963 |
| Boqueirão do Leão | 265,4 | 7.411 | Lajeado, Venâncio Aires, Santa Cruz do Sul e Barros Cassal | 08/12/1987 |
| Candelária | 943,9 | 30.430 | Rio Pardo | 07/07/1925 |
| Encruzilhada do Sul | 3.348,3 | 24.086 | Rio Pardo | 19/07/1849 |
| Estrela Velha | 281,7 | 3.522 | Arroio do Tigre | 28/12/1995 |
| General Câmara | 510,0 | 8.426 | Taquari | 04/05/1881 |
| Herveiras | 118,3 | 2.944 | Sinimbu | 28/12/1995 |
| Ibarama | 194,9 | 4.235 | Sobradinho | 15/12/1987 |
| Lagoa Bonita do Sul | 108,5 | 2.703 | Sobradinho | 16/04/1996 |
| Mato Leitão | 46,9 | 4.704 | Venâncio Aires e Cruzeiro do Sul | 20/03/1992 |
| Pantano Grande | 841,2 | 10.208 | Rio Pardo | 15/02/1987 |
| Passa Sete | 305,0 | 4.758 | Sobradinho | 28/12/1995 |
| Passo do Sobrado | 265,1 | 6.417 | Rio Pardo | 20/03/1992 |
| Rio Pardo | 2.050,6 | 38.043 | Um dos 4 municípios iniciais do RS | 07/10/1809 |
| Santa Cruz do Sul | 733,4 | 131.331 | Rio Pardo | 28/09/1879 |
| Segredo | 246,3 | 6.953 | Sobradinho | 05/05/1988 |
| Sinimbu | 510,1 | 9.613 | Santa Cruz do Sul | 20/03/1992 |
| Sobradinho | 128,1 | 15.053 | Soledade | 03/12/1927 |
| Tunas | 218,1 | 4.211 | Soledade | 08/12/1987 |
| Vale do Sol | 328,2 | 11.025 | Santa Cruz do Sul e Candelária | 10/11/1991 |
| Vale Verde | 329,7 | 3.416 | General Câmara | 28/12/1995 |
| Venâncio Aires | 772,2 | 70.250 | General Câmara | 11/05/1891 |
| Vera Cruz | 309,6 | 26.063 | Santa Cruz do Sul | 30/01/1991 |
| Região Vale do Rio Pardo | 13.171,50 | 438.800 | --- | 19/12/1991 |

Fonte: Adaptado pelo autor com base nos dados da Fundação de Economia e Estatística – FEE (2019).

Segundo Petry e Silveira (2017), nesta região, consolidou-se a não homogeneidade deste território, devido à existência de expressiva diversidade entre seus ambientes naturais, aspectos culturais e históricos, e de desigualdades sociais e econômicas entre seus municípios e entre as populações de cada município. Segundo estes autores, a constituição desse território contempla municípios de dimensões espaciais desiguais. Em nosso ponto de vista, podemos dizer que isso se deve, de um lado, pela estrutura fundiária diferenciada existente na chamada área central e norte da região, com a presença de minifúndios, e a área sul, formada por médias e grandes propriedades. De outro lado, também se verifica uma maior

fragmentação territorial nas áreas central e norte da região, resultantes dos processos de emancipação que ocorreram, sobretudo, nos anos de 1980 e 1990. Verificamos maior intensidade dessas emancipações na metade norte dessa região.

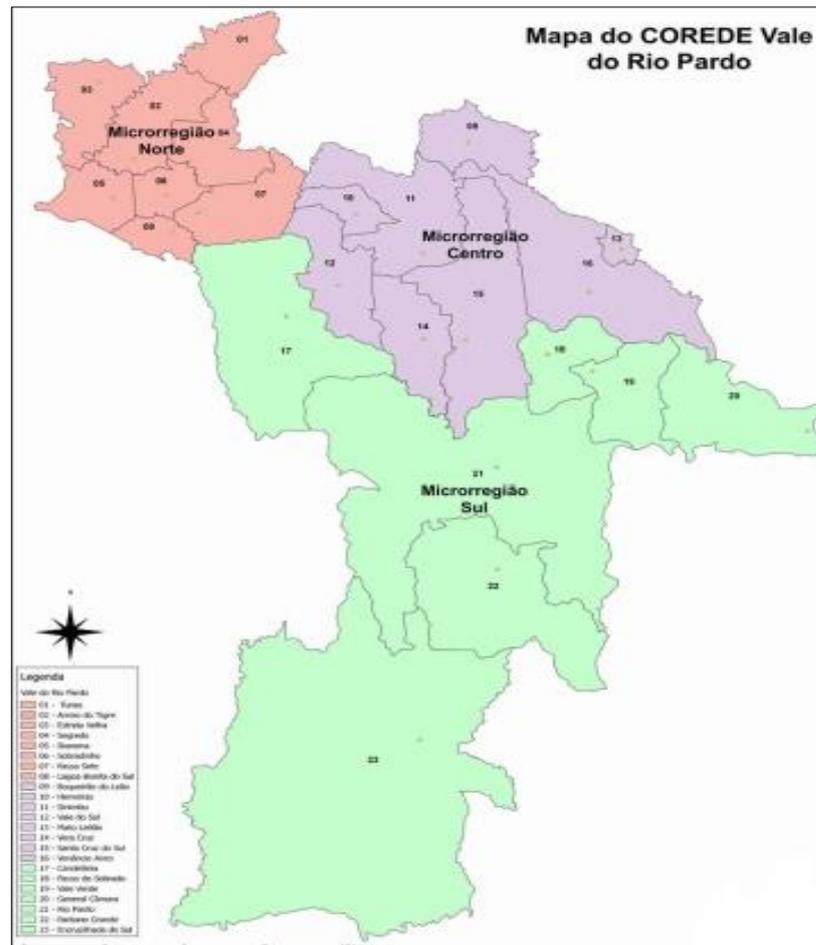
No mesmo sentido, AREND, et al. (2019, p. 239) também afirma que:

A região do Vale do Rio Pardo é geograficamente heterogênea e apresenta significativas diferenças, particularidades e desigualdades socioespaciais em seu território, relativas ao processo de formação histórica e desenvolvimento econômico e social, permitindo identificar a existência de três microrregiões:

Para Petry e Silveira (2017), no processo de planejamento regional do VRP, estabeleceu-se uma certa regionalização do território, levando em conta aspectos naturais, históricos e econômicos, para compreender melhor as suas diferenças internas e, assim, buscar planejar melhor o território.

Tal regionalização do Conselho Regional de Desenvolvimento - Corede é constituída por três microrregiões: sul, centro e norte. Em cada uma, constituem-se os seguintes municípios - microrregião norte: Arroio do Tigre, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Segredo, Sobradinho, Tunas; microrregião centro: Boqueirão do Leão, Herveiras, Mato Leitão, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Venâncio Aires, Vera Cruz; microrregião sul: Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde, conforme a Figura 2 (PETRY e SILVEIRA, 2017).

Figura 02 - Mapa das Microrregiões do Corede Vale do Rio Pardo



Fonte: PETRY, SILVEIRA (2017).

Sobre os pequenos municípios localizados na microrregião norte:

Também possuem como característica marcante terem sido colonizados por imigrantes europeus, principalmente de origem alemã e italiana, cujos hábitos culturais e alimentares expressam forte identidade entre seus habitantes. Os municípios são de pequeno porte, se comparados com as outras duas microrregiões, e apresentam um baixo índice de urbanização, com grande parte de sua população ainda residindo no meio rural. (PETRY e SILVEIRA, 2017, p. 34-35).

Sob o olhar do Corede VRP, a microrregião norte apresenta uma agricultura com grande diversificação atrelada a pequenas propriedades rurais, predominando a produção de tabaco em folha, soja, milho, feijão, com diversidade de produtos para fins de subsistência familiar e pecuária, em uma região colonizada por imigrantes, em sua maioria, de origem alemã e italiana (PETRY e SILVEIRA, 2017).

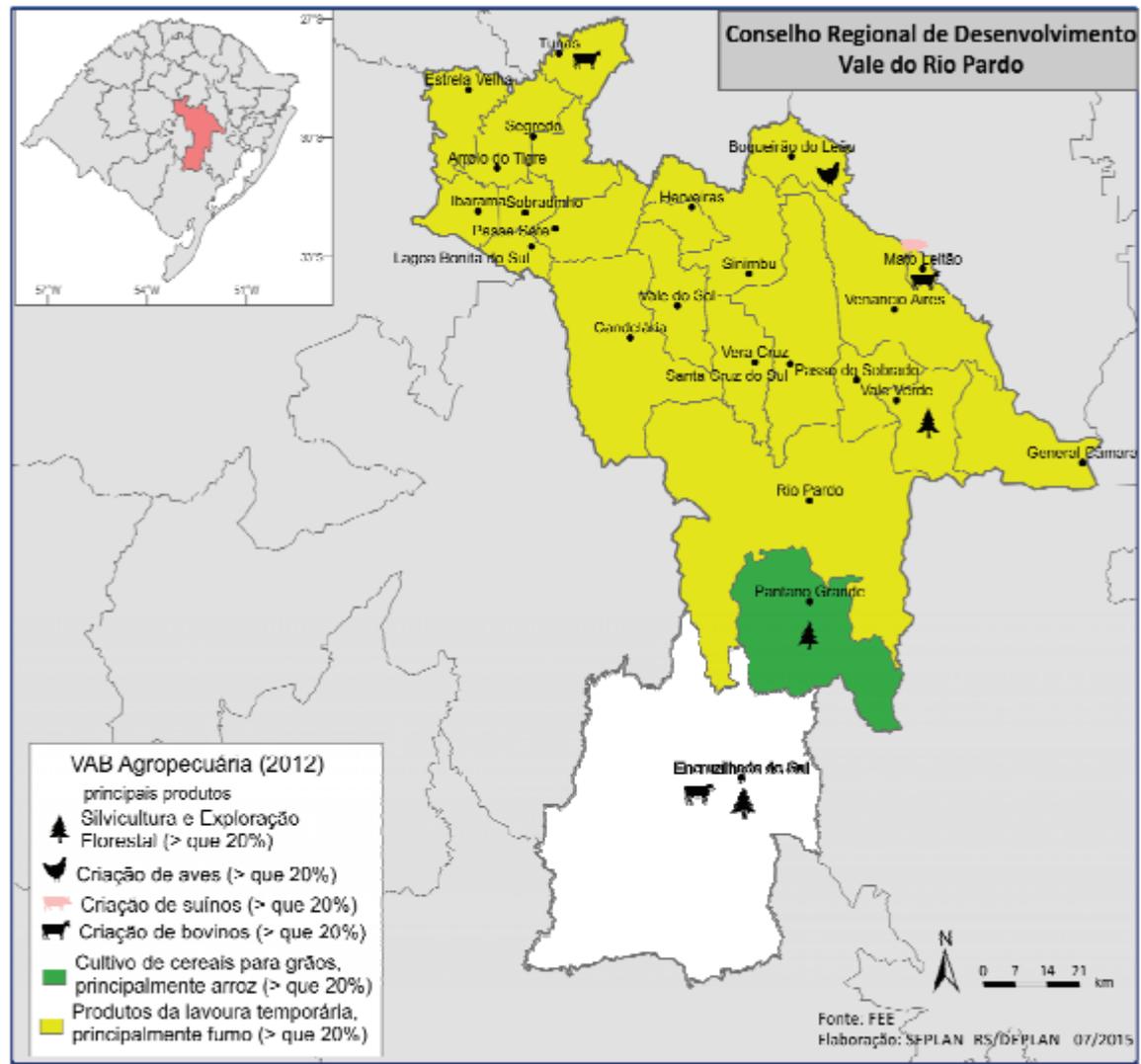
Apontamos, na microrregião norte, o Município de nosso estudo, Sobradinho, que, com sua emancipação, em 1927, tomou para si parte do território do Município

de Soledade, ou seja, uma grande área de 1.545 km² (ROCHA, 2015). Porém, mais tarde, durante as décadas de 1960 e de 1980, por ocasião de novos processos de emancipações, foi perdendo grande parte de seu território para os novos municípios que foram sendo criados nessa microrregião, a saber: Segredo, Passa Sete, Lagoa Bonita do Sul, Ibarama e Arroio do Tigre.

Para a microrregião centro, aponta-se a concentração das atividades na agroindústria multinacional de exportação de tabaco em folha, que é a atividade capaz de influenciar no modo de vida dos espaços urbanos e rurais. Conforme mostra a figura 4, o Valor Adicionado Bruto (VAB)⁴ da agropecuária no Corede representa a concentração de tabaco no centro-norte, onde se caracterizam pequenas propriedades. Mais ao sul, nos municípios de Rio Pardo, Pantano Grande e Encruzilhada do Sul, a estrutura da agropecuária, assim como nos demais municípios, possui maior concentração fundiária, destacando também, além do tabaco, a produção de arroz e de bovinos de corte e de leite. Destacam-se, da mesma forma, o setor de silvicultura em Encruzilhada do Sul e Pantano Grande, a produção de suínos em Mato Leitão e de aves em Boqueirão do Leão, do mesmo modo que os cultivos de lavoura permanente, como a uva, em Encruzilhada do Sul e Ibarama, e a maçã, em Encruzilhada do Sul (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

⁴ De acordo com Silveira (2017), Valor Adicionado Bruto (VAB) é o saldo entre as receitas (vendas) e dos insumos (custos) adquiridos por terceiros representando então o valor adicionado proveniente da atividade produtiva.

Figura 03 - Mapa do VAB Agropecuária dos municípios do Corede Vale do Rio Pardo



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2015, p.37).

Destacamos, nessa microrregião, as seguintes informações:

Santa Cruz do Sul concentra em sua área urbana três atividades geradoras da dinâmica regional que lhe concedem o papel de cidade polo regional: em primeiro lugar, a presença das principais sedes e usinas de processamento de tabaco destas empresas, tais como Souza Cruz, Philip Morris, Universal Leaf Tabacos Ltda, entre outras; em segundo lugar, a Universidade de Santa Cruz do Sul que se constitui em um forte elemento atrativo de impacto social e econômico na região; em terceiro lugar, o importante conjunto de serviços especializados de saúde e de atividades comerciais e de serviços instalados na cidade, igualmente amplia a sua centralidade regional. (PETRY e SILVEIRA, 2017, p.36).

Nessa microrregião, Petry e Silveira (2017) apontam a presença forte das agroindústrias multinacionais que processam o tabaco em folha. Os municípios que

compõem esta microrregião têm suas economias voltadas para a agricultura através da plantação do tabaco e disponibilização de mão de obra especializada e temporária no setor fumageiro.

Nessa microrregião, para Silveira (2021, p.208), há três cidades colocadas em destaque pela atividade fumageira:

destacam-se as cidades de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz e Venâncio Aires, situadas em sua porção central, as quais passaram a desempenhar um papel destacado na configuração espacial do setor fumageiro, ganhando expressão no mercado internacional do tabaco pelo fato de juntas abrigarem, em termos de produção, comercialização e beneficiamento industrial do fumo.

Na microrregião sul, localiza-se a cidade de Rio Pardo como principal centro regional. Nessa microrregião, algumas características se sobressaem em relação às outras. Segundo Petry e Silveira (2017), essa microrregião, por integrar a metade sul do Estado, apresenta uma dinâmica econômica e sociocultural diferenciada. Para os autores,

Além da influência dos migrantes alemães, observa-se uma maior diversidade cultural vinculada, sobretudo, à cultura luso brasileira, o que pode ser observado inclusive na formação das cidades como Rio Pardo, por exemplo – e nas manifestações sociais, tais como suas festividades. Essa microrregião também está integrada à produção do fumo em folha, no entanto há predomínio da cultura do arroz nesta microrregião, sendo os municípios de maior porte em superfície. (PETRY e SILVEIRA, 2017, p.37).

A diversidade cultural dessa microrregião é maior. Além de população descendente dos colonos alemães, há a existência de maior diversidade de cultura, que está arraigada principalmente na cultura luso-brasileira, que participou da formação da própria cidade de Rio Pardo.

A história dessa região, na formação de seu território, inicia com o processo de colonização. A origem das primeiras cidades foi ocorrendo durante o processo de formação territorial dos municípios, o que, com o passar do tempo, apresentou um processo de fragmentação espacial por meio das emancipações municipais, dando origem a um número elevado de novos municípios e cidades que surgiram nessa região.

Verificamos que Rio Pardo foi o primeiro município a se emancipar, em 1809. De seu território, emanciparam-se, posteriormente, os municípios de Encruzilhada do Sul, Pantano Grande, Santa Cruz do Sul, Candelária e Passo do Sobrado. Da mesma

forma e posteriormente, o Município de Santa Cruz do Sul, sofre o mesmo processo de desmembramento de seu território. Assim, originaram-se de Santa Cruz do Sul os municípios de Vera Cruz, Vale do Sol, Herveiras e Sinimbu.

No geral, sobre a região, Faccin (2020, p.16), ao abordar as características das atividades produtivas dessa região, observa que, “no Vale do Rio Pardo a economia se estrutura predominantemente através do beneficiamento agroindustrial do tabaco”.

Vejamos:

Graças a sua importância na produção de tabaco em nível nacional, a região do Vale do Rio Pardo é reconhecidamente uma região estratégica para empresas do ramo. A região se destaca pela presença, principalmente nos municípios de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, de filiais de corporações multinacionais. (FACCIN, 2020, p.77).

Segundo Faccin (2020), essa região, apesar de ter uma produção diversificada, o que predomina é a produção e o beneficiamento agroindustrial do tabaco e, conseqüentemente, é o que sustenta a estrutura da economia dessa região. Para a autora, o principal centro urbano da região do VRP que recebe essa produção é a cidade de Santa Cruz do Sul.

Sobre Santa Cruz do Sul, a principal cidade dessa região, destacamos alguns pontos que sustentam essa posição:

Santa Cruz do Sul concentra em sua área urbana três atividades geradoras da dinâmica regional que lhe concede o papel de cidade polo regional: em primeiro lugar, a presença das principais sedes destas empresas, tais como Souza Cruz, Philip Morris e Universal Leaf Tabacos Ltda; em segundo lugar, a criação em 1993 da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) que se constitui em um forte elemento atrativo de impacto social e econômico na região; e, em terceiro lugar, a constituição de um amplo e diversificado setor de comércio e serviços que atende à demanda regional. (AREND, et al. (2019, p. 241).

Em uma síntese sobre o desenvolvimento econômico da região do VRP, AREND, et al. (2019) aponta a heterogeneidade existente entre os municípios da região, como nas propriedades rurais, em que algumas apresentam grande extensão territorial se comparadas a propriedades de outros municípios. Outro fator destacado pelo autor condiz com a grande dependência econômica da cultura do tabaco que a região possui, apesar de existirem outros produtos agrícolas em expansão futura.

Como se refere Arend, et al. (2019, p.253), ainda que alguns indicativos mostrem avanços, “se mantém a desigualdade espacial na distribuição da atividade econômica no conjunto do território regional e da sua concentração na área central da

região, notadamente no município de Santa Cruz do Sul, polo econômico regional”.

3.1.1 O papel das cidades pequenas na rede urbana do Vale do Rio Pardo

Neste tópico, buscamos destacar o papel e a participação das pequenas cidades na rede urbana regional. Para esta abordagem, contamos com autores regionais, como Silveira (2007) e Faccin (2019), que abordam especialmente a rede urbana da região do VRP.

Entretanto, neste exercício, estamos conscientes de que não é possível compreender a rede urbana da região do VRP com base apenas no que acontece nessa região. Bem como diz Santos (2006, p.182), “as redes seriam incompreensíveis se apenas as enxergássemos a partir de suas manifestações locais ou regionais”. Por outro lado, para o autor, as experiências e os acontecimentos regionais são indispensáveis no aprendizado e conhecimento de como as redes trabalham em escala mundial.

No contexto de rede urbana, também é necessário e fundamental destacarmos autores como Santos (2006) e Corrêa (1989). Por exemplo, na visão de Santos (2006), para a definição e conceituação de rede, é preciso analisar dois sentidos distintos: o primeiro condiz com sua realidade material e seu respectivo aspecto. Já o segundo, considera-o além disso, somando os dados sociais e políticos. Portanto, para este autor, não há como conceituar rede sem considerar o viés social, político, determinados valores na sociedade que a constitui, como as pessoas que a compõe. Ou seja, em nossas palavras, Santos (2006) pensa na rede de forma abrangente, não analisa, nem traz sua conceituação somente pelo viés formal e sua realidade física. Em resumo, podemos destacar que, para Corrêa (1989, p.8), rede urbana é entendida como “um conjunto de centros funcionalmente articulados”.

Faccin (2020, p.15) menciona: “Entendemos a rede urbana como o conjunto articulado e hierárquico de centros urbanos, integrados em escalas mundial, regional e local por diversos fluxos.”

Para essa Faccin (2020, p.61), de modo geral, o formato de articulações que atualmente vêm ocorrendo nas redes urbanas regionais do Brasil, como no Rio Grande do Sul “se configurou um desigual desenvolvimento econômico, combinando redes urbanas distintas e pouco relacionadas”.

Em relação à rede urbana do Vale do Rio Pardo, consideramos importante

analisar os reflexos do processo de emancipação com a evolução e aumento do número de cidades e a consequente constituição dessa rede urbana regional.

Assim, sobre a região e o processo de emancipação dos seus municípios e dos demais municípios do Rio Grande do Sul, para Silveira (2007), a maior intensidade nas emancipações ocorreu em meados da década de 1980 e em meados da década de 1990, e neste contexto, afirma este autor, ter ocorrido um processo de mudanças na topologia da rede urbana e no processo de urbanização regional por meio das emancipações dos distritos pertencentes aos primeiros municípios das regiões brasileiras e do Vale do Rio Pardo.

Valemo-nos dos apontamentos feitos por Silveira (2007, p. 463) e destacamos os municípios novos que se emanciparam na região do VRP em meados do período apontado pelo autor:

Assim, surgiram na região, Tunas, Boqueirão do Leão, Ibarama e Pântano Grande, em 1987; Lagoão e Segredo, em 1988; Passo do Sobrado, Gramado Xavier, Sinimbu e Vale do Sol, em 1992; Herveiras, Passa Sete e Vale Verde, em 1995; e Lagoa Bonita do Sul, em 1996.

Para Silveira (2007), o processo de emancipações dos distritos deu autonomia para que pudessem construir seu próprio governo e, conseqüentemente, melhor atender às demandas locais, visto que os governos municipais não estendiam provimento suficiente dos seus serviços municipais, como: saúde, educação, infraestrutura para o transporte e escoamento dos produtos cultivados na agricultura. Também não possibilitavam uma estrutura adequada de comércio e serviços nesses distritos. Conforme o autor, em vista dessas demandas das populações, as emancipações foram ocorrendo e suprimindo essas necessidades, mas, ao mesmo tempo, foram alterando a morfologia da rede urbana regional, o que a tornou mais complexa devido à integração de novos municípios com centros urbanos de todos os portes.

Ainda nos lembra Silveira (2007, p. 351), que a região do VRP, entre os anos 1940 e 1980, apresentava a seguinte evolução do número de cidades por faixa de tamanho. Entretanto, estendemos dos anos 1980 até os anos de 2010.

Tabela 01 - Vale do Rio Pardo: número de cidades por faixa de tamanho nos respectivos períodos 1940 a 2010:

| Classes de tamanho | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2010 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Até 5.000 hab. | 5 | 5 | 3 | 5 | 4 | 1 | 7 | 9 |
| 5.001 a 20.000 hab. | 2 | 2 | 4 | 4 | 4 | 7 | 10 | 9 |
| 20.001 a 50.000 hab. | | | 1 | 1 | 1 | 4 | 4 | 4 |
| Mais de 50.000 hab. | | | | | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Total de cidades | 7 | 7 | 8 | 10 | 10 | 14 | 23 | 24 |

Fonte: IBGE Censos Demográficos 1940 a 1991. Org. Rogério Silveira (2007) e entre 1991 a 2010, fonte IBGE, org. pelos autores.

Na tabela apresentada por Silveira (2007), podemos perceber que, por faixa de tamanho, houve um grande aumento, ocorrido com o passar dos anos, entre o período de 1940 a 2010, no número de cidades pequenas até 20 mil habitantes nessa região.

Temos um aumento no número de municípios com população de até 5.000 habitantes devido às novas emancipações que ocorreram nos últimos anos. Porém, frisamos, conforme a tabela, muitos municípios ainda não possuem o contingente populacional de 20.000 habitantes.

Essa é uma análise interessante que nos mostra o quanto foram surgindo novos municípios, nos quais preponderam cidades pequenas com menos de 5.000 e 20.000 habitantes. Nesses pequenos municípios, a população rural prepondera. Por outro lado, algumas cidades foram trocando de classe de tamanho e isso pode apontar que a população é mais urbana que em alguns anos atrás.

Sobre a dinâmica de funcionamento da rede urbana regional, Silveira (2007) afirma que, a tendência do sistema urbano regional é de se tornar complexo. Pensa que, embora integrado e articulado pelas redes, as cidades mesmo com vínculo com o campo, tendem avançar e se diferenciam pelo seu conteúdo tecnológico e científico devido as diversas formas que elas se apresentam, na divisão territorial do trabalho.

Esse autor aponta que o modo com que uma rede urbana se constitui refletirá na dinâmica de seu próprio desenvolvimento, modo de produção de seu território e na forma das relações de produção. Para ele, a rede urbana, em seu processo de reprodução, aponta a hierarquia assentada dos centros urbanos, pela valorização do

capital, pelas próprias vantagens locacionais, através da diminuição dos custos e maximização dos lucros.

Silveira (2007) complementa que as distintas e desiguais realidades e funções que possuem os centros urbanos permitem que a rede urbana seja condição para a divisão territorial do trabalho. E que os eixos de circulação presentes nas redes urbanas permitem uma relação entre os diferentes agentes, o que torna possível a movimentação do espaço por meio da produção e do trabalho, das informações e das ideias, as responsáveis pela movimentação da própria economia.

De acordo com Faccin (2020, p. 66), em análise feita sobre a estrutura e dinâmica de funcionamento da rede urbana da região do (VRP), menciona que “em alguns pontos, ela sofre influência da capital do estado, dada a proximidade territorial da rede urbana regional, com a área de influência econômica, política e de serviços da capital Porto Alegre”. Essa autora verifica que, apesar do elevado número de emancipações dos pequenos municípios, nos últimos tempos, mesmo assim, a estrutura e dinâmica de funcionamento dessa rede urbana regional é simples, ainda que, a cidade de Santa Cruz do Sul seja um centro sub-regional e mais importante.

Essa autora destaca, como centro secundário dessa região:

Vale do Rio Pardo, destaca-se somente Venâncio Aires e, em menor parte, Sobradinho, como centros de importância secundária na rede urbana. Além disso, vale ressaltar que a rede urbana se apresenta, dada a proximidade territorial, sob a influência econômica, política e de serviços da capital Porto Alegre. (FACCIN, 2020, p.66).

Pensamos que, nesse contexto, a cidade de estudo – Sobradinho -, que foi definida por Faccin (2020), juntamente com a cidade de Venâncio Aires, como subcentros de menor grau de importância, têm, na escala das microrregiões onde atuam, também seu destaque na região do VRP.

Nessa análise, ainda da figura 5, p.96, podemos observar que, o Município de Sobradinho emancipou-se em 09 de dezembro de 1927, no recorte de até 1980. Nesse mesmo recorte temporal, apenas um de seus distritos – Arroio do Tigre - teve sua emancipação decretada. Na ordem das emancipações, o segundo distrito foi Ibarama, o terceiro foi Segredo, o quarto foi Passa Sete e o quinto, Lagoa Bonita do Sul.

Pensamos que, mesmo que o município de Sobradinho tenha perdido seu território, para estes distritos, se ele estiver ligado em redes, o seu tamanho territorial

não será problemas para seu desenvolvimento regional e para sua articulação em redes.

3.2 A formação territorial, a urbanização e a dinâmica demográfica, social e econômica do Município de Sobradinho

Neste tópico, apresentamos alguns dados, como a população de Sobradinho e a sua dimensão territorial, entre outras informações. Portanto, a intenção deste tópico é no sentido de complementar e aprofundar algumas informações já prestadas sobre o município.

Em geral, podemos dizer que, 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 Universidade de Santa Cruz do Sul também possui um papel importante nessa microrregião norte, o que eleva ainda mais o nome do Município entre os demais na região do VRP.

Em suma, a cidade de Sobradinho exerce uma centralidade e conectividade urbana e regional, e apresenta tendências de crescimento urbano e melhor funcionalidade comparado com os demais municípios vizinhos da microrregião norte, o que possibilita maior conexão e influência regional. Nesse sentido, acreditamos na diversidade de costumes e nas formas que determinados municípios exploram suas atividades, e seus resultados em rede dependem de suas articulações.

Pensamos que o destaque nas capacidades e potencialidades de cada um dos municípios pequenos ocorre pela forma de como ofertam seus serviços e atendem à comunidade local. Seja por suas localizações estratégicas ou por suas atividades econômicas, desenvolvem e articulam em diferentes níveis de abrangência seus papéis na região e na rede urbana regional.

Sobradinho, apesar de ter perdido a maior parte de seu território original, mantém-se ainda como o principal centro de referência em termos de oferta de serviços públicos e privados, atividades comerciais de varejo e atacado, serviços especializados de apoio às atividades produtivas para esses novos municípios originados a partir dele.

Acreditamos que o Município de Sobradinho, por estar localizado na parte central da microrregião norte, por estar conectado por rodovias regionais e estradas locais, também se encontra em vantagem na facilidade de acesso a ele. Os demais municípios que se localizam próximo a Sobradinho, localizados em seu entorno territorial, também são de fácil acesso, além do fato de se constituírem deste município mãe. Por isso, Sobradinho desempenha importante centralidade por meio das atividades comerciais e de serviços que estão instaladas na cidade. Naturalmente, todas estas cidades se conectam entre si, seja pela dependência existente umas com as outras, seja nos deslocamentos para trabalho e para estudo realizados por habitantes que residem nos municípios vizinhos.

3.2.1 A formação territorial de Sobradinho

Neste tópico, vamos abordar a formação territorial de Sobradinho, analisando os dados da população, dados da economia e a dinâmica demográfica. Esse processo teve seu início e sua evolução após sua emancipação. Sobradinho é um município brasileiro do Estado do Rio Grande do Sul - Brasil, pertencente à região do VRP. Emancipou-se de Soledade em 03 de dezembro de 1927, de cujo município era o 4º distrito, e passou a ser denominado Município de Jacuhy. O nome Jacuhy, referência ao rio, cujas margens banhavam o território do município, não teve grande aceitação e, em 1937, foi substituído por Sobradinho, nome conhecido desde o século XIX, (ROCHA, 2015).

Com o passar dos anos, os seus distritos foram se emancipando, e este município teve sua área territorial original reduzida. Com os desmembramentos resultantes das emancipações, “perdeu” cerca de 90% de sua área rural. Atualmente, Sobradinho tem 119 km² de território; destes, 23,5 km² são de área urbana e 95 km², área rural.

Pelo Decreto nº 6, de 18 de Janeiro de 1928, o território do município foi dividido em três distritos: 1º - a sede (Vila Jacuhy, incluindo os atuais municípios de Segredo,

Passa Sete e Lagoa Bonita do Sul); 2º- o Povoado de São Paulo (Ibarama); 3º - o Povoado do Tigre (Arroio do Tigre).

O primeiro projeto de estruturação do espaço urbano do Município foi a delimitação de ruas, praças e futuras áreas de urbanização. A urbanização de Sobradinho está relacionada ao processo-histórico-político-social de seu povo, que promoveu o crescimento econômico. Contudo, a urbanização teve início longe da área central da cidade; localizou-se na “baixada”. A respeito, ressalta-se a seguinte informação:

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).

Em 1929, iniciou-se a construção da primeira sede da prefeitura, com dois andares, que foi inaugurada no dia 10 de Janeiro de 1930. O andar térreo desse prédio também serviu de local para Júris da Comarca de Sobradinho e, atualmente, abriga a Casa de Cultura Amário João Lázzari. Jacuhy (Sobradinho) passou a ser cidade. A ditadura centralista implantada pelo Estado Novo, por meio de Decreto-lei Nacional nº311, de 02/03/1938, cassou aos estados a competência para alterar o quadro administrativo-jurídico da Justiça Comum, transferindo-a para a Presidência da República. Em 31/03/1938, o Interventor Federal no Rio Grande do Sul, Osvaldo Cordeiro de Farias, baixou o Decreto Estadual nº 7.199, dando execução ao Decreto-lei nº 311.

No que diz respeito à história de Sobradinho, destacam-se as seguintes normas: “a sede do Município terá a categoria de cidade e lhe dará o nome: o distrito se designará pelo nome da respectiva sede, que terá a categoria de vila; não haverá no mesmo Estado, mais de uma localidade ou vila com a mesma denominação”. Assim, esse decreto automaticamente elevou Jacuhy/Sobradinho (sede e 1º distrito) a cidade e os distritos de São Paulo (2º) e Arroio do Tigre (3º), a vilas. Até então, não havia critério para o uso das palavras “cidade” e “vila” (ROCHA, 2015).

Quanto à população, até o final de 1939, o Município de Sobradinho tinha mais de 26 mil habitantes, pois ainda não havia perdido parte de seu território com as

emancipações de seus distritos. O relatório do prefeito Ketzer proporciona dados demográficos desde o início do município, 1928 a 31 de dezembro de 1939. E, conforme esse relatório, a religião professada pela grande maioria da população era a católica.

Em relação aos aspectos geográficos, destacam-se: a altitude do Município de Sobradinho, que, em sua sede, é de 427 metros; a longitude - 53,029; Latitude - 29,421. O município está localizado a uma distância de 236 km da capital Porto Alegre. Sua área territorial atual é de 130,39 Km². A população total, em 2000, era de 16.328 habitantes; em 2007, passou a 14.162 habitantes e, em 2018, alcançou 14.927 pessoas. O território do Município caracteriza-se pelos seus morros e cerros, cobertos por vegetação arbórea, e pelas lavouras de fumo, soja, feijão, milho e trigo.

Sobradinho, em 03 de Dezembro de 2021, comemorará seus 94 anos. O Município é conhecido também por seu principal evento - a “Festa Estadual do Feijão”. Em maio de 1984, foi realizada a 1ª FEJÃO, e as demais edições intercaladas durante esse período até sua última edição, a 17ª FEJÃO, que ocorreu no período de 3 a 8 de abril de 2018. Com a emancipação dos seus cinco distritos, Sobradinho tornou-se cidade polo na Região Centro-Serra.

Para concluir este tópico referente à formação territorial de Sobradinho e sua emancipação, na Figura a seguir, mostramos a delimitação da área territorial desse Município, como ela se apresenta atualmente. No entanto, antes de seus distritos se emanciparem, Sobradinho possuía uma área territorial de 1.545 km² (ROCHA, 2015). Assim, englobava a área total dos cinco municípios limítrofes apresentados, sendo eles: Arroio do Tigre - está distante 11.9 km de Sobradinho, Ibarama - está distante 9 km, Lagoa Bonita do Sul - está distante 7.6 km, Passa Sete - está distante 8 km e Segredo - está distante 11.1 km de Sobradinho.

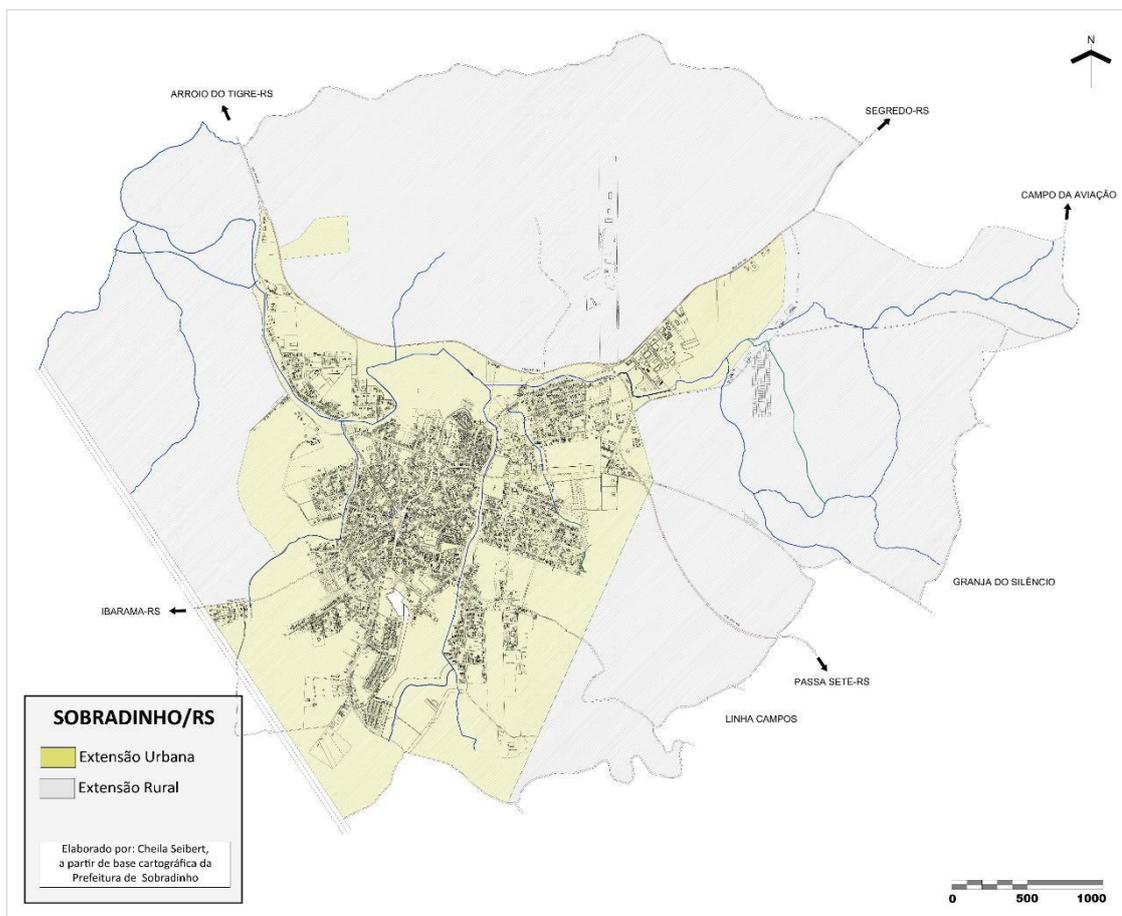
Figura 04 - Imagem de satélite, com a localização do território municipal de Sobradinho e os municípios limítrofes



Fonte: Imagem extraída do *Google Earth* pelo autor (2021).

Sobradinho 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. Porém, depois que perdeu parte de seu território com a emancipação de seus distritos, apontados na figura acima, a delimitação de sua área territorial municipal se manteve até os dias de hoje. Sendo assim, atualmente, a área urbana do Município de Sobradinho é de 23,5 km² de extensão e a área rural, que podemos ver na figura 06, é de 106,5 km² aproximadamente.

Figura 05 - Área urbana e rural de Sobradinho - RS



Fonte: Município de Sobradinho, adaptado pelo autor (2021).

Portanto, esses foram os dados mais relevantes sobre a formação territorial do Município de Sobradinho, com destaque para a sua emancipação, sua história e a configuração territorial da sua área urbana e rural.

3.2.2 A urbanização de Sobradinho

Neste tópico, priorizamos apontar algumas características demográficas, como a evolução da população total, urbana e rural do Município de Sobradinho, entre os anos de 1991, 2000 e 2010, o que nos parece ser importante para melhor compreendermos o crescimento e a evolução da população vivendo na área urbana deste município.

Quadro 03 - 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 que nos chama a atenção nesses dados é que a população total de 1991 até a presente data se mantém em declínio. Já a população rural vem apresentando, cada vez mais, uma retração significativa, enquanto a população urbana cada vez mais aumenta ou se mantém, em um número elevado de pessoas residindo na cidade.

A seguir, agrupamos os seguintes dados:

Quadro 04 -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 ² | 137,23 hab/km ² | 112 hab/km ² | 46,50% | 71,45% | 79,44% |

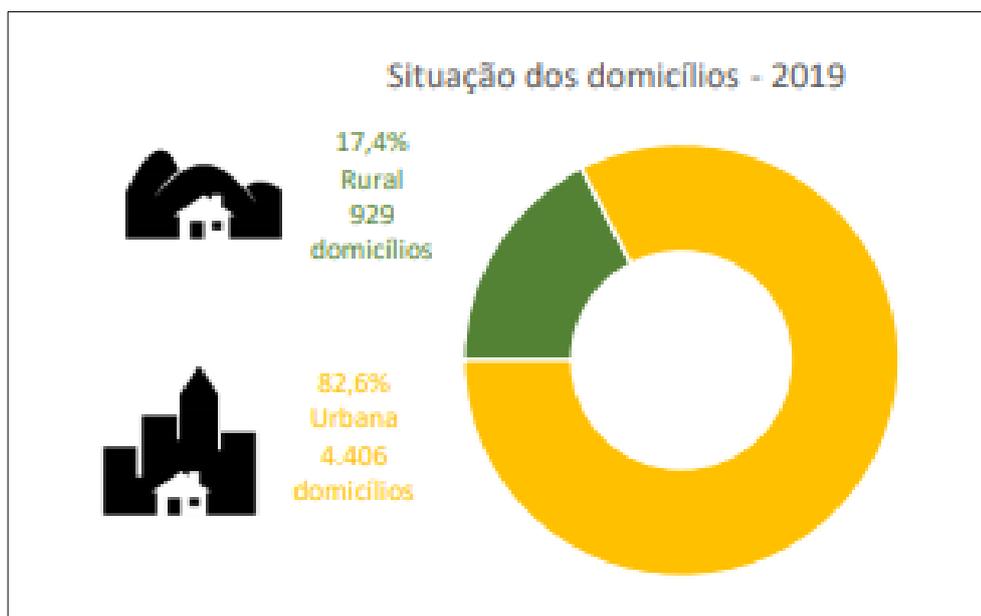
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do IBGE, (1991-2000-2010).

Quanto à evolução das taxas do quadro 4, constatamos que, realmente e cada vez mais, podemos dizer que a maior parte da população sobradinhense é urbana. Um ponto de vista que destacamos aqui é, sem dúvida, o fator demográfico. Acreditamos que este é um indicador interessante para analisar a urbanização e a sua relação com a função social da propriedade em pequenas cidades. Quando a dinâmica e evolução do crescimento da população de uma pequena cidade tende a ser menor que em uma cidade maior, acontece o deslocamento para estas cidades à procura de moradia e emprego. Assim, em uma cidade com maior população, também haverá mais pressões em busca do solo urbano e novas moradias, o que, conseqüentemente, refletirá na retenção e especulação da terra urbana. Um dado interessante que nos ajuda nessa justificativa é considerar a densidade demográfica urbana nos anos de 2000, 2010 e 2019 do Município de Sobradinho.

Em Sobradinho, em 2000, segundo o IBGE, a população total era de 16.331 habitantes. Na área urbana, havia 11.670 habitantes e, na área rural, 4.661 habitantes. Já a densidade demográfica total era de aproximadamente 137,23 hab/km², e a densidade demográfica urbana era alta em relação à rural e era de, aproximadamente, 614,21 hab/km².

Já no ano de 2010, no quesito população total, houve uma redução de 16.331 habitantes para 14.283 habitantes. Na área urbana, baixou para 11.347 habitantes e, na área rural, também baixou para 2.936 habitantes, com um percentual de redução no urbano de 2,76% e de 37,009% no rural. No quesito densidade demográfica total, ocorreu uma diminuição de 137,23 hab/km² para 112 hab/km², e a densidade demográfica urbana, em 2010, diminuiu consideravelmente, passou de 614,21 hab/km² para 112 hab/km², em comparação com os anos 2000. Em relação à estimativa de 2020, comparada com 2010, no quesito população total, houve um aumento de 14.283 para 15.005 habitantes.

Entretanto, também podemos constatar que o número de domicílios na área urbana também é em maior quantidade do que na área rural, vejamos a figura a seguir.

Figura 06 - Porcentagem dos domicílios rurais e urbanos no Município de Sobradinho

Fonte: SEBRAE (2020).

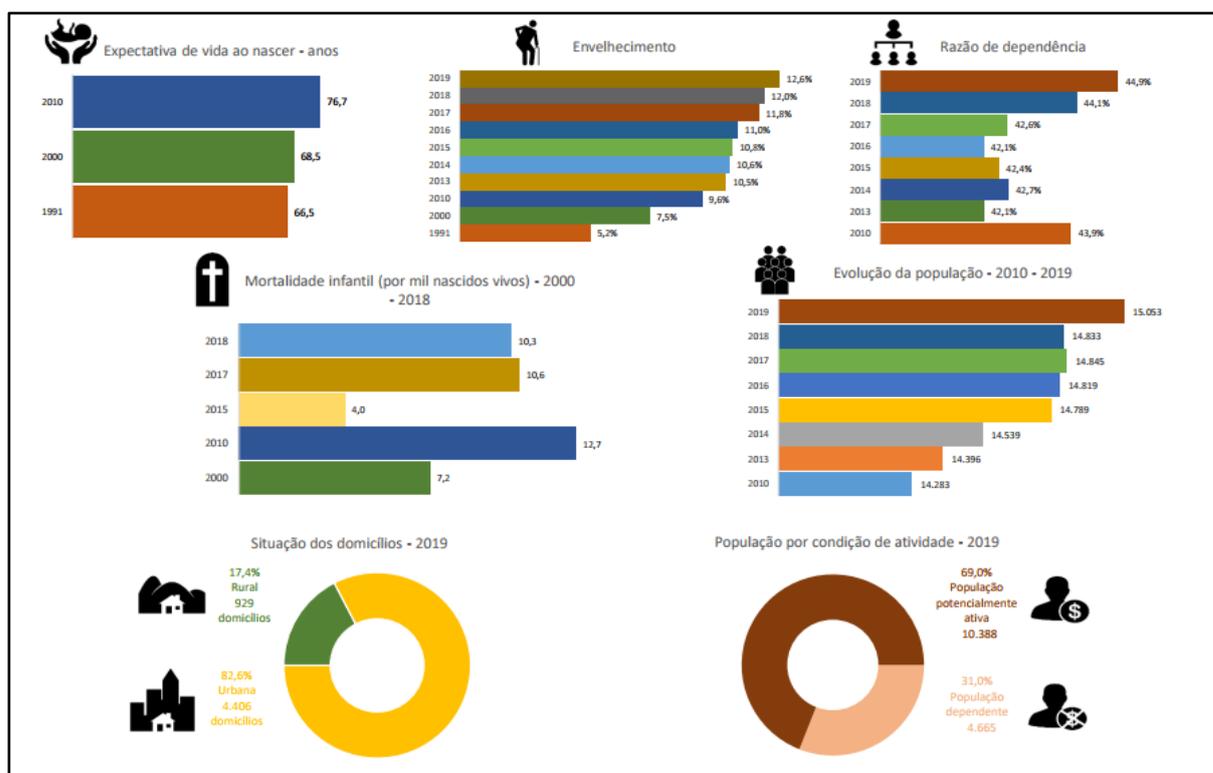
Acreditamos que, quando a densidade demográfica urbana se eleva, há uma tendência de haver maiores pressões em busca do solo urbano e a busca por novas áreas para moradias aumentará. Conseqüentemente, acreditamos que isso pode colocar desafios para o planejamento das ações do município. A abertura de novas áreas urbanizadas para atender à demanda por novos espaços de moradia terá alto custo financeiro para as finanças municipais, o que poderá, inclusive, permitir segregações residenciais urbanas. Ou então, o município aplica o instituto da função social da propriedade para combater os espaços ociosos com o intuito de acomodar essa população dentro das áreas com infraestrutura urbana já existentes.

Entendemos que quanto mais distantes as pequenas cidades estão das cidades médias, essas características se aprofundam. Logicamente, a população de Sobradinho, comparada com cidades médias e grandes, é menor. A procura por determinadas cidades da região, e não por outras, tem relação com as oportunidades oferecidas em cada uma: perspectivas de vida profissional, serviços, estudo, localização centralizada e melhores condições oferecidas no próprio acesso à cidade.

3.2.3 Caracterização demográfica, econômica e social de Sobradinho

Sobre a demografia (Figura 8) do Município de Sobradinho, referente à expectativa de vida ao nascer, em 2010, é de 76,7 anos, em 2019, com indicador de envelhecimento aponta que 12,6% da população era idosa. A mortalidade infantil (por mil nascidos vivos), em 2018, era de 10,3.

Figura 07 – Sobradinho: indicadores demográficos - 2010-2019



Fonte: SEBRAE (2020).

Nos anos 2000, a população residente no Município da faixa etária de zero a 14 anos era 28,7% masculina e 25,6% feminina, e da faixa etária de 15 anos a 64 anos era de 65,2% da população homens, e da faixa etária de 65 anos ou mais era de 6,1% homens e 8,8% mulheres.

Nos anos 2019, a população residente no Município da faixa etária de zero a 14 anos era de 20,0% masculina e 16,8% feminina, e da faixa etária de 15 anos a 64 anos era de 69,6% homens e 68,4% mulheres, e da faixa etária dos 65 anos ou mais era de 10,4% homens e 14,7% mulheres. Nesse contexto, 7.389 pessoas são do sexo masculino e 7.664 do sexo feminino (SEBRAE, 2020).

Analisando as características demográficas, fica evidente que a população de

Sobradinho é mais envelhecida. Pensamos que isso também tem a ver com a migração dos jovens para as cidades médias e grandes em busca de estudo e trabalho.

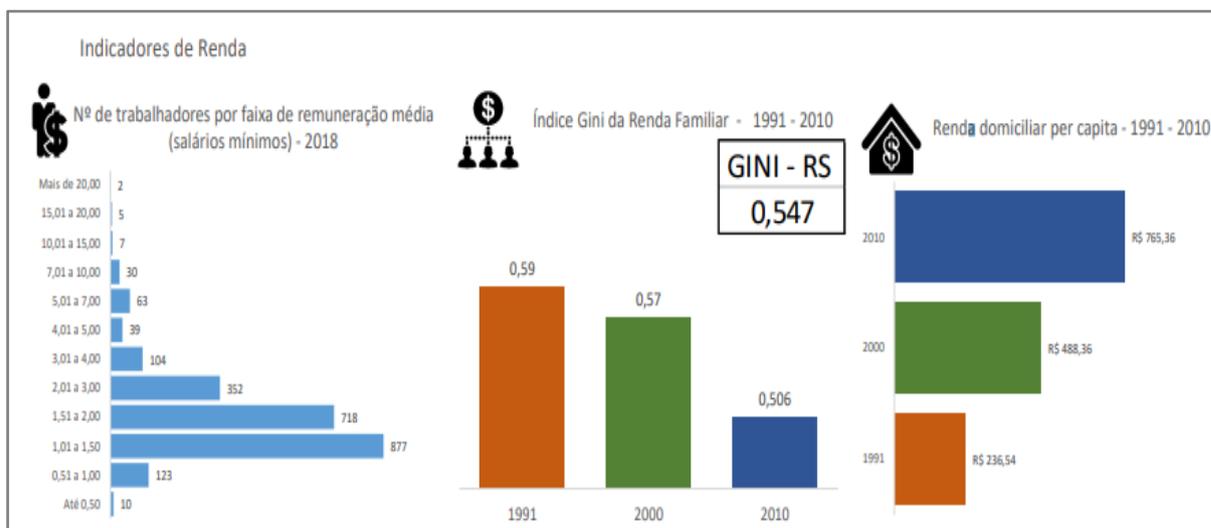
A economia do Município de Sobradinho está assentada, em sua maior parte, na agricultura. Os dados das cinco principais culturas agrícolas do município, em 2018, mostram que ela está dividida entre o plantio da soja (em grão), com 15,8%, fumo (em folha), com 65.3%, milho (em grão), ficando com 7,8% e feijão (em grão) com 0,9%, incluindo ainda a mandioca na casa de 4,6 % (SEBRAE 2020, p.9).

Referente às características socioeconômicas do Município, destacamos que, em Sobradinho, a produção econômica, conforme dados do Produto Interno Bruto - PIB (2018), é de R\$ 363.023,88. Já o PIB *per capita* (2018) foi de R\$ 24.319,95; e as exportações totais (2014) somaram U\$ FOB 183.060. O percentual de receitas oriundas de fontes externas foi de 75,6%, e o índice de desenvolvimento alcançou 0,743 (FEE, 2019).

Nas características empresariais, apontamos por porte, segundo o faturamento, ficando: 925 empresas caracterizadas como empreendedor individual, 605 como microempresa, 122 como pequena empresa, e 74 em demais portes (SEBRAE, 2020, p.8).

Referente ao PIB *per capita*, Renda familiar e Índice de Gini, destacamos a figura a seguir, que aponta:

Figura 08 - Número de trabalhadores e remuneração, Gini e Renda domiciliar



Fonte: SEBRAE (2020).

Algumas características socioeconômicas de Sobradinho se destacam, conforme apresenta a tabela abaixo. Sobre essas características, apontamos a composição do mercado de trabalho por setor e por porte. No perfil econômico, destacam-se a indústria de transformação, com 93 microempresas e 6 pequenas empresas; a construção civil, com 32 microempresas; o comércio, com 355 microempresas, sendo 22 pequenas empresas e 1 média e grande empresa, os serviços, com 407 microempresas, sendo 14 como pequenas empresas e 2 como média e grande empresa.

A área rural possuía em torno de 929 domicílios em 2019, e a área urbana, 4.406 domicílios – 82,6%. Referente às características agropecuárias, em 2018, o Município apresentou um rebanho bovino de 3.866 animais, e 430 ovinos, 28.000 galináceos, 183 equinos, 2.800 suínos, 650 caprinos e 220 codornas (SEBRAE, 2020).

A seguir, apontamos o perfil econômico com algumas figuras ilustrativas.

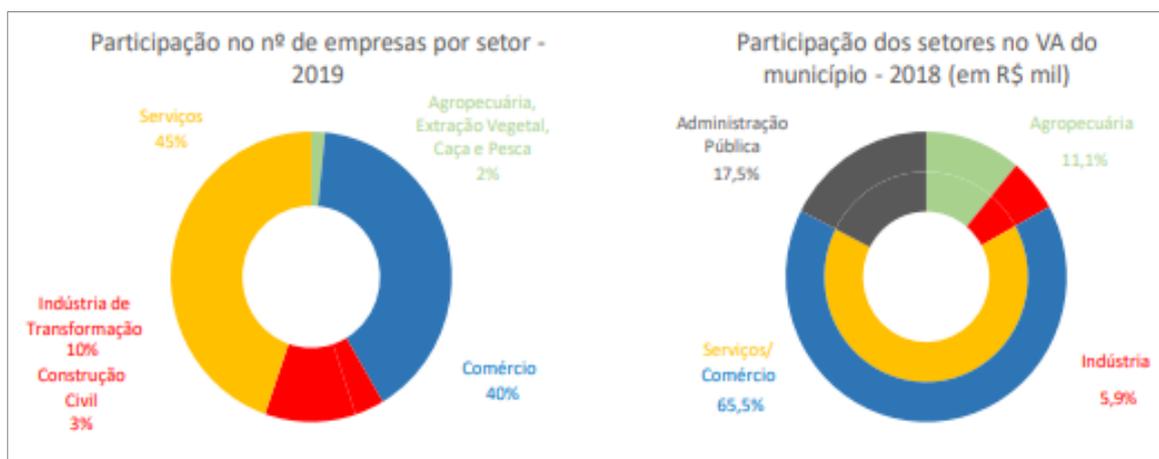
Tabela 02 - Composição das empresas por setor e porte, em 2019

| SETOR | MICROEMPRESA | PEQUENA EMPRESA | MÉDIA E GRANDE EMPRESA |
|--------------------------------|--------------|-----------------|------------------------|
| Indústria de Transformação | 93 | 6 | |
| Construção Civil | 32 | | |
| Comércio | 355 | 22 | 1 |
| Serviços | 407 | 14 | 2 |
| Agropecuária, Extração Vegetal | 15 | | |
| TOTAL | 902 | 42 | 3 |

Fonte: SEBRAE (2020).

Complementa essa tabela apresentada aqui, a figura 09.

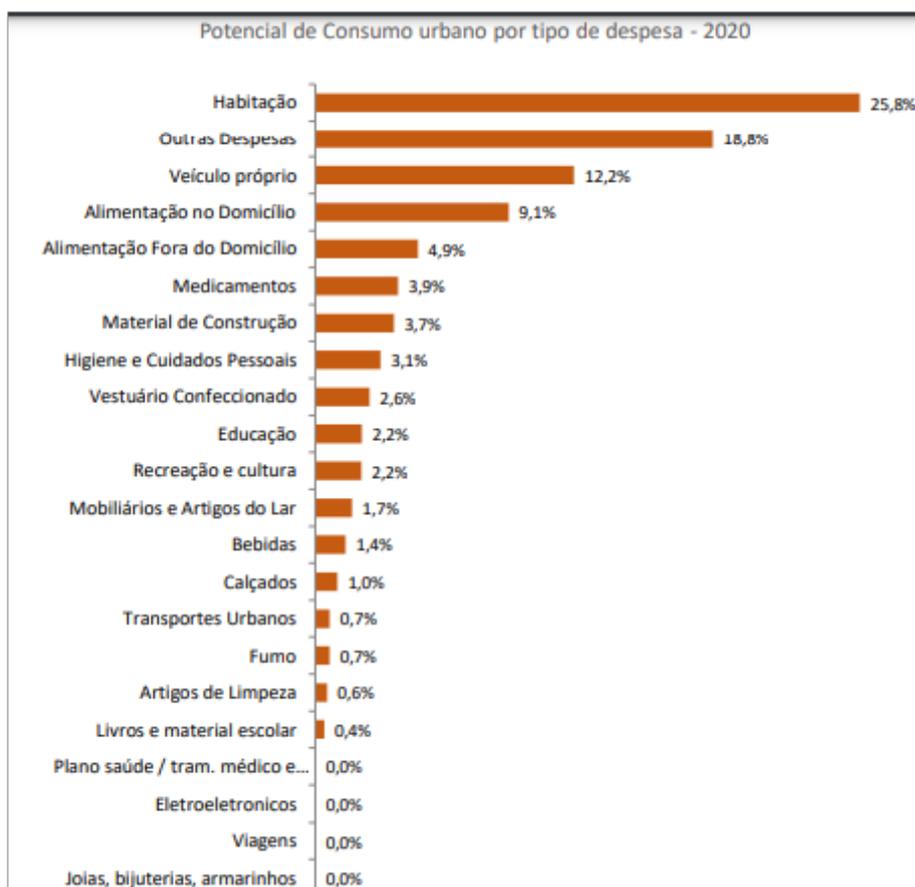
Figura 09 - Porcentagem e representação dos setores no Município de Sobradinho



Fonte: SEBRAE (2020).

Na área urbana, as despesas da população de Sobradinho se concentram nas seguintes porcentagens, representadas pela figura 10.

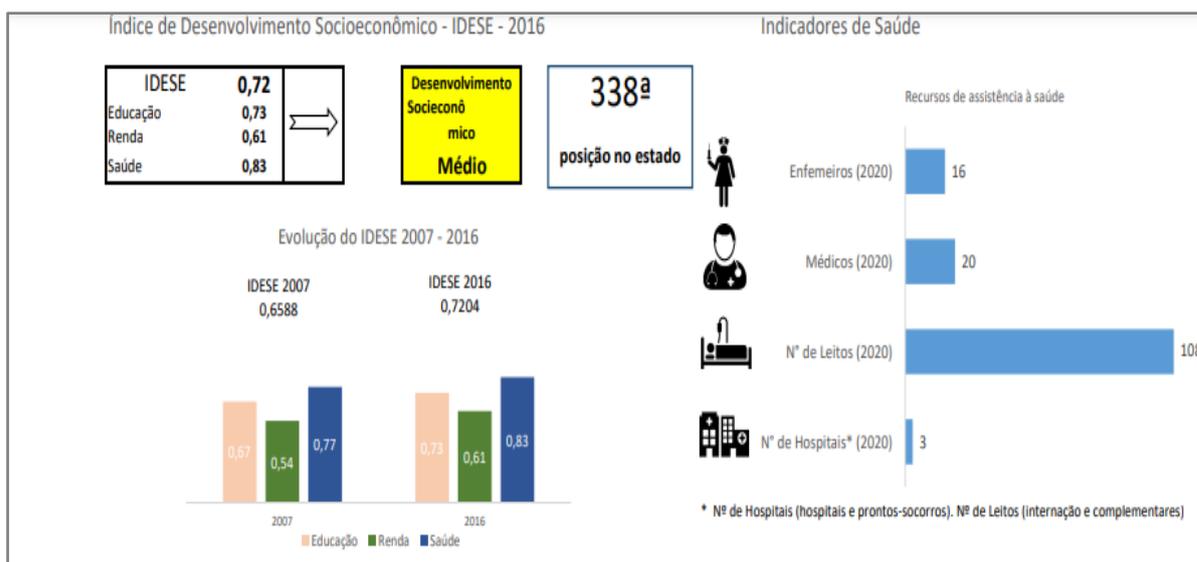
Figura 10 - Potencial de consumo urbano por tipo de despesa



Fonte: SEBRAE (2020).

Percebemos que o maior consumo urbano na cidade de Sobradinho é, sim, relacionado com as despesas de habitação e moradia própria. A seguir, apresentamos dados importantes sobre o Índice de Desenvolvimento Econômico e Social - Idese de Sobradinho.

Figura 11 - Desenvolvimento socioeconômico de Sobradinho-RS

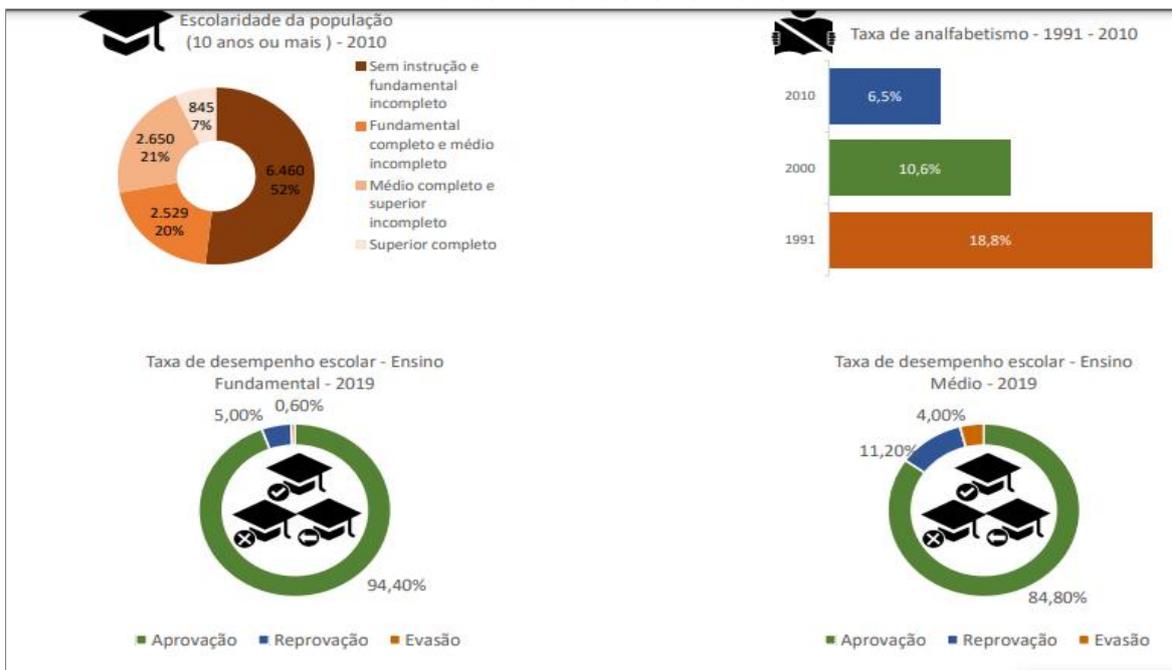


Fonte: SEBRAE (2020).

A figura 12 apresenta o Idese de 2007 em três setores: educação em 0,67, renda em 0,54 e saúde em 0,77, e obteve uma melhora no ano de 2016, ficando a educação em 0,73, a renda em 0,61 e a saúde em 0,83. No que tange ao Idese apresentado em 0,72 (na figura), que representa os três blocos de indicadores, comparado com o Idese do Estado do Rio Grande do Sul, que tem valor de 0,767, e comparado com o Idese da região do VRP, com valor de 0,725 em 2012, podemos dizer que o Município apresenta um desenvolvimento socioeconômico médio no contexto do Estado, estando na trigésima terceira oitava posição entre os municípios do Estado.

No que diz respeito à educação, a seguir, apontamos a porcentagem da população com a sua escolaridade.

Figura 12 - Escolaridade, taxa de analfabetismo, taxa de desempenho escolar no ensino fundamental e ensino médio



Fonte: SEBRAE (2020).

Quanto aos indicadores de educação, o que nos chama a atenção é que, em 2010, predominavam, em mais da metade da população, pessoas com o ensino fundamental incompleto ou sem instrução. São dados que mostram o quanto a população de Sobradinho ainda precisa evoluir na alfabetização e na formação educacional. Em resumo, essas são as principais características sociais, da demografia e da economia do Município de Sobradinho.

3.3 As particularidades do uso e ocupação do solo urbano e o planejamento urbano na cidade de Sobradinho: características e abrangência

O objetivo, neste tópico, é abordar a distribuição espacial das atividades desenvolvidas em Sobradinho, como também o regramento do uso do solo na área urbana.

Primeiramente, sabemos que, na cidade de Sobradinho, os dados populacionais correspondem a menos de 20.000 habitantes, e que, pela regra constitucional, o Município não necessitaria apresentar seu Plano Diretor. Não esquecendo que o EC menciona que, mesmo não possuindo o número de habitantes supracitado, há uma obrigatoriedade para elaboração de Plano Diretor. A

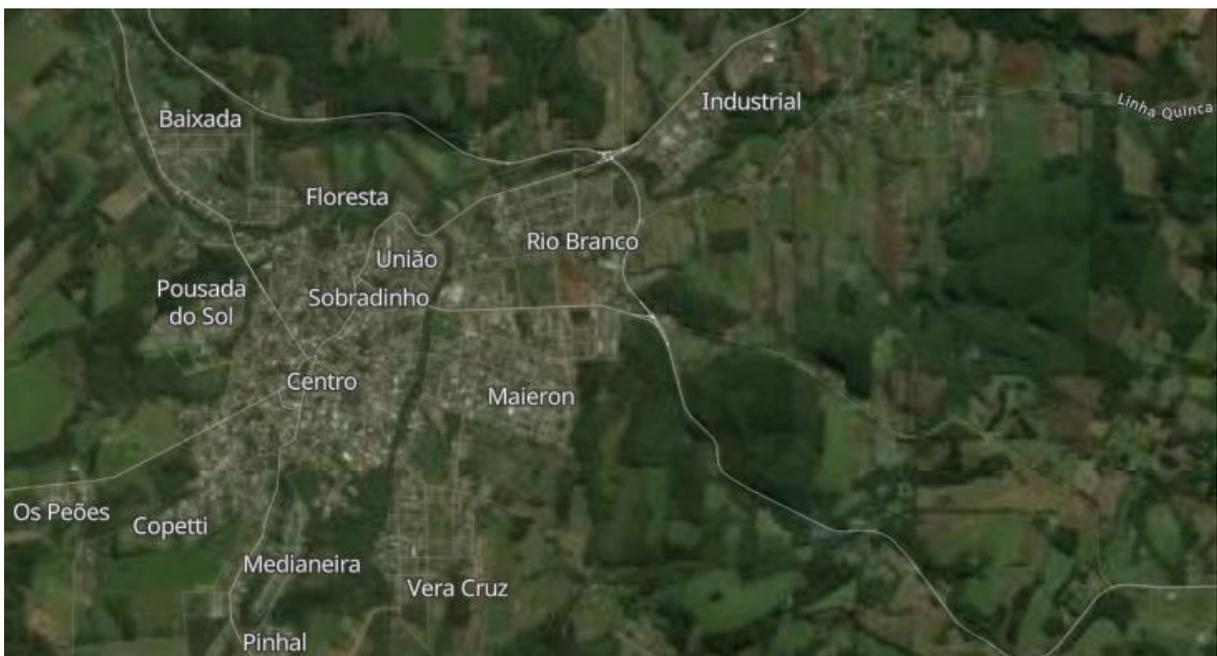
obrigatoriedade está determinada no dispositivo 41 do EC e é voltada para os seguintes casos:

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI – incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Nesse sentido, pensamos que não cabe mais ressaltar que um município não seja mais obrigado a implementar seu Plano Diretor. De alguma forma, essas exceções descritas estão presentes com mais ou menos intensidade na maioria dos municípios brasileiros.

Inicialmente, pretendemos demonstrar as particularidades do solo de Sobradinho. Na figura 14, podemos observar os bairros e suas localizações na área urbana da cidade.

Figura 13 - Imagem de satélite, com a localização dos bairros de Sobradinho



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de imagem do *Google Earth* (2021).

A seguir, mostramos um quadro para auxiliar a demonstrar a distribuição dos domicílios e a população dos bairros na cidade.

Quadro 05 - Número de Domicílios, de Pessoas, Área e Densidade demográfica dos bairros em Sobradinho em 2010

| Nome dos bairros | Área | Número de pessoas | Número de domicílios particulares | Densidade demográfica |
|------------------|------------------------|-------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Maieron | 907.854 m ² | 1489 | 533 | 362,1 hab/km ² |
| Vera Cruz | 704.327 m ² | 782 | 269 | 207,42 hab/km ² |
| Pousada do Sol | 302.250 m ² | 225 | 75 | 91,46 hab/km ² |
| Peões | 79.920 m ² | 208 | 59 | 156,39 hab/km ² |
| Copetti | 897.453 m ² | 796 | 278 | 195,09 hab/km ² |
| Pinhal | 65.521 m ² | 448 | 130 | 422,64 hab/km ² |
| Medianeira | 283.850 m ² | 847 | 250 | 338,80 hab/km ² |
| Industrial | 588.522 m ² | 89 | 35 | 25 hab/km ² |
| Rio Branco | 521.088 m ² | 770 | 262 | 238,39 hab/km ² |
| União | 120.799 m ² | 987 | 306 | 705 hab/km ² |
| Floresta | 370.705 m ² | 398 | 133 | 120,60 hab/km ² |
| Baixada | 571.533 m ² | 712 | 261 | 161,81 hab/km ² |
| Centro | 864.996 m ² | 2362 | 951 | 554,46 hab/km ² |

Fonte: Censo Demográfico, 2010.

Obs. Os dados para o Bairro Linha Quinca não foram fornecidos pelo censo e nem pela prefeitura municipal, portanto não o incluímos no Quadro.

São fatores importantes e devem ser analisados: o tamanho da área territorial e a densidade demográfica de cada bairro. Por meio dos dados do IBGE e das imagens de satélite do Município fornecidas pelo *Google Earth*, calculamos os dados aproximados de cada um deles. Com essas informações, podemos trazer dados mais concretos sobre onde mora a população da cidade de Sobradinho e quais são os bairros mais populosos.

Um apanhado geral acerca dos bairros vai nos permitir entender melhor sobre as áreas urbanas não utilizadas existentes, não só na área central, onde se concentra nosso estudo, mas em toda a área urbana. A intenção é identificar onde as pessoas se concentram mais e vivem em determinados espaços mais do que em outros.

Devemos ter em mente que o ideal é que a função social da propriedade deve ser observada em todos os bairros dessa cidade. Nos bairros que possuem uma alta densidade demográfica, há uma pressão maior das pessoas pela busca de espaço físico para as suas demandas.

Por exemplo, verificamos que, no bairro União, existe a maior densidade demográfica de todos os bairros. Observamos que, nesse bairro, praticamente não existem e não se percebem áreas urbanas não utilizadas (não edificadas) e, para essa constatação de adensamento populacional, podemos levar em consideração que é o terceiro menor bairro, com um território de apenas 120.799 m², e que possui um baixo preço do solo. Esse bairro já está constituído e nos parece que não permite mais uma ampliação ou expansão de seu limite territorial, uma vez que o bairro Floresta é limítrofe a este e tomou boa parte do território restante dessa região, que, certamente, seria utilizado para sua própria expansão. No bairro União, basicamente residem pessoas de classe social baixa, é um local bem-visto pela comunidade e muito frequentado por todas as classes da sociedade devido à segurança e à popularidade das pessoas que ali vivem. Seus terrenos, em sua maior parte, estão em áreas de aclave.

O bairro Centro é o segundo maior bairro em nível de densidade populacional, em uma dimensão territorial de 864.996m². É também o bairro que apresenta o maior número de domicílios na cidade de Sobradinho. Podemos destacar que aí reside o maior número de pessoas, se comparado aos demais bairros. Porém, diferentemente do bairro União, no Centro, existem inúmeros espaços vazios em propriedades de particulares (terrenos não edificadas), o que impossibilita que essa densidade populacional seja ainda maior. A escolha da delimitação central da cidade de Sobradinho para nossa pesquisa justifica-se também por ser o bairro de ocupação mais antiga, por possuir uma maior população e, por consequência, possuir maior demanda de novos espaços para moradia e atividades comerciais do que os bairros não tão densamente ocupados. Pensamos que a existência desses imóveis vazios deve ser questionada, uma vez estando consolidada esta urbanização, e possuindo uma infraestrutura maior e uma densidade maior, em que não há como alargar mais a sua expansão, como acontece nos bairros: Copetti, Maieron e Vera Cruz. Inclusive, a própria lei do Plano Diretor, em seu Art. 36, determina que os objetivos da estratégia de qualificação urbana em relação à habitação no município é no sentido de “IV – promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura,

utilizando, quando necessário, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade”. Ou seja, o bairro Centro enquadra-se nessa definição, inclusive, é o mais consolidado, onde o preço do metro quadrado é o mais elevado da cidade e, de fato, a existência de áreas urbanas não utilizadas merece ser investigada. Algumas características dos demais bairros, principalmente, conforme a percepção, vivência e conhecimento pessoal que temos da área urbana da cidade de Sobradinho, destacamos a seguir.

O bairro Os Peões é um bairro com área territorial delimitada e bastante pequena. Basicamente, seus habitantes são pessoas de classe baixa. É um bairro mais afastado, se comparado com os demais, e está localizado às margens da ERS 347, que leva ao Município de Ibarama. Não conta com comércio local e, em sua maior parte, destina-se a fins residenciais. Em seu território, ainda é possível realizar a expansão e aberturas de novas ruas, porém necessita de infraestruturas básicas. As edificações desse bairro foram construídas conforme sua atividade. Conta com área de preservação permanente, o que também diminui consideravelmente sua capacidade de ampliação.

O Bairro Medianeira é um bairro localizado no ponto mais alto da cidade e conta com uma grande área verde. As edificações preenchem seu espaço, é um bairro que oferece infraestrutura municipal, escola, creche e quadra de esportes. Possui um minicomércio, básico, principalmente ofertando produtos de alimentação. Uma particularidade desse bairro em termos religiosos ocorre pela igreja católica dessa cidade, já que é onde, anualmente, acontece a encenação da via-sacra.

O bairro Pinhal é um bairro conhecido pelas casas populares que ali foram edificadas. É um bairro que oferece pouca oferta e variedade nos serviços de comércio. Sua população é de classe baixa, porém é um bairro muito frequentado por todas as classes da sociedade devido à segurança e à popularidade das pessoas que vivem ali.

O Bairro Copetti possui uma área consolidada, mas ainda está em expansão. Apresenta expressiva área agrícola ainda não edificada, o que representa mais da metade do solo já utilizado. Percebemos pouca tendência de crescimento e ampliação das edificações nesse bairro ou, pelo menos, ocorre em um processo lento. Por mais que esteja localizado na periferia da cidade, em área já consolidada por bastante tempo, ele ainda está em expansão e muitos dos espaços vazios existentes poderão ser justificados por esse fato. Pensamos que é normal a existência de áreas vazias, até porque o bairro ainda não se constituiu completamente, e está sendo ocupado por

meio de um processo legal, com abertura de novos loteamentos, não tendo a característica de um bairro que sofre com a ocupação irregular do solo. Tempos atrás, a urbanização tendia a um crescimento com mais efetividade nessa área da cidade, o que, na prática, não ocorreu, e a urbanização e a procura por terra urbana tem se dado em outros bairros da cidade, principalmente, no Bairro Maieron. Atualmente, o bairro Copetti mantém-se praticamente com as mesmas edificações residenciais onde possuía a infraestrutura pronta, no entanto, os loteamentos vêm se ampliando, dando uma nova configuração e expandindo-se aos poucos. Podemos considerar que o solo nesse bairro é em atividade e acreditamos que isso também tem influenciado negativamente na procura por instalações, ocorrendo a preferência por imóveis em outros lugares da cidade.

O Vera Cruz é um bairro bastante antigo na cidade, possui pouco comércio e, basicamente, está voltado a fins residenciais. Seu pequeno comércio gira em torno do ramo alimentício. Nesse bairro está instalado o Presídio Municipal de Sobradinho. Sua capacidade de ampliação, ou de edificações na infraestrutura já existente, é pequena, devido à falta de abertura de novos lotes. Porém, com base em seu território total, ou seja, o delimitado para a expansão urbana, a sua densidade demográfica é de apenas 207,42 hab/km². Tal densidade tende a aumentar no momento em que grandes áreas vazias, propriedades rurais com grandes glebas sejam loteadas. Comparado com o Bairro Maieron, que possui praticamente o dobro do número de domicílios particulares e de pessoas residentes nele, percebemos que o Bairro Vera Cruz está carente de infraestrutura e serviços urbanos, e para que possa crescer e aumentar o adensamento populacional por meio do uso do solo disponível, deverá ter esses serviços priorizados. No entanto, é um bairro que proporciona ótima qualidade de vida e consideramos que seu solo é plano, sem atividade ou declividade.

O Maieron é um dos principais bairros da cidade e é onde está instalada a Unisc. Possui boa infraestrutura urbana e um comércio variado, não somente no ramo alimentício. Empresas, como: Afubra, Cromunfer, Schneider Tratores, empresas calçadistas, Centro Serra Vidraçaria, metalúrgicas, empresas de materiais de construção (Maciel Materiais de Construções e Copesom) Tórtora Tornearia, filial da empresa de transportes Viação União Santa Cruz do Sul, Metalúrgica Lovatto (fábrica de canos de estufa), estofarias, entre muitas outras, estão instaladas nesse bairro. Também consideramos seu solo plano, sem atividade ou declividade e, comparado com o Bairro Vera Cruz, está muito mais desenvolvido. Para nós, isso é reflexo de

pouca retenção de terra se comparado com aquele. Há espaços para expansão urbana com a necessidade de loteamentos, com toda infraestrutura e de desmembramento das glebas maiores que existem, mas que, no momento, estão reservadas pelos proprietários. Também é um bairro que suporta e necessita abertura de novas ruas e logradouros públicos com prolongamento, modificação ou ampliação dos sistemas viários existentes. Nesse bairro, encontram-se grandes áreas de terra que ainda estão sendo utilizadas exclusivamente para usos rurais.

O Bairro Rio Branco também é considerado importante, pela diversidade das edificações, seja residencial ou para empresas instaladas em seu território. No quesito pontos comerciais diversificados, ele se iguala ao Bairro Maieron. Possui um comércio variado no setor de alimentos, mas principalmente nos serviços, como oficinas de máquinas pesadas, empresas de implementos agrícolas, empresa de materiais de construção, supermercados, peças de máquinas pesadas, tornearia, oficinas de automóveis e empresa de peças automotivas usadas, lojas de materiais de construção e revendas automotivas. Seu solo também pode ser considerado plano, com pouca acividade ou declividade. Possui toda infraestrutura necessária para a instalação de residências ou empresas. Não há possibilidades de expansão territorial, pois a sua área está delimitada basicamente entre duas rodovias. E podemos observar, em sua área já consolidada, a existência de vazios, de glebas maiores, sem estarem desmembradas ou loteadas, o que impede o uso do solo nessas áreas, seja para fins residenciais ou comerciais.

O Bairro Industrial possui ampla área projetada no ordenamento municipal para sua expansão. Porém, para tal possibilidade, deverá haver investimentos na infraestrutura urbana, com abertura de novas ruas, desmembramentos e loteamentos. Atualmente, o uso do solo está destinado para as indústrias do setor madeireiro, fumageiro, depósitos de empresas instaladas na cidade, metalúrgicas, entre outros. Podemos dizer que a infraestrutura pronta e utilização do solo pelas empresas nesse bairro, em termos comparativos, não corresponde à metade de sua capacidade de expansão. Muitas áreas ainda se encontram vazias para futuras atividades industriais.

O Floresta é um bairro que permite grande expansão urbana, mais da metade de seu potencial área projetada está sendo utilizada para a agricultura. A população que nele vive é de baixa renda. Possui uma área de 370.705 m² e baixa densidade demográfica -120,60 hab/km², cuja população se concentra em apenas uma ou duas quadras. É um bairro mais recente, se comparado aos demais. Ele faz divisa com os

bairros União e Baixada e predominam pessoas de classe social baixa. Percebemos que o convívio social das pessoas da comunidade se sobressai.

O Bairro Baixada tem sua história ligada à própria história da cidade. Foi nesse bairro que a urbanização da cidade de Sobradinho teve início, com um comércio local, na época bem desenvolvido. Porém, com o passar do tempo, a população tem migrado para a parte central da cidade. Seu comércio não evoluiu, apesar de, há muitos anos, contar com um pequeno comércio, com minimercado, floricultura, atelier de costura, oficinas mecânicas e, na maior parte de seu território, predominam as edificações residenciais. É um dos bairros de acesso à cidade, sentido Arroio do Tigre a Sobradinho, localizando-se próximo à saída para a RST, 481, que leva aos municípios de Arroio do Tigre, Estrela Velha, Salto do Jacuí e demais. Este bairro estagnou depois da construção do contorno viário da RST 481. Para que possa ocorrer maior crescimento, é necessária a instalação de toda a infraestrutura, desde o desmembramento e loteamento das áreas rurais integrantes de sua limitação, redes de água, luz, esgoto e calçamento. Pensamos que parte de seu pouco desenvolvimento pode estar sendo afetado por estar localizado na parte baixa da cidade, por isso, chamado de Bairro Baixada que no passado sofreu alagamentos. No geral, nele residem pessoas de classe média/baixa.

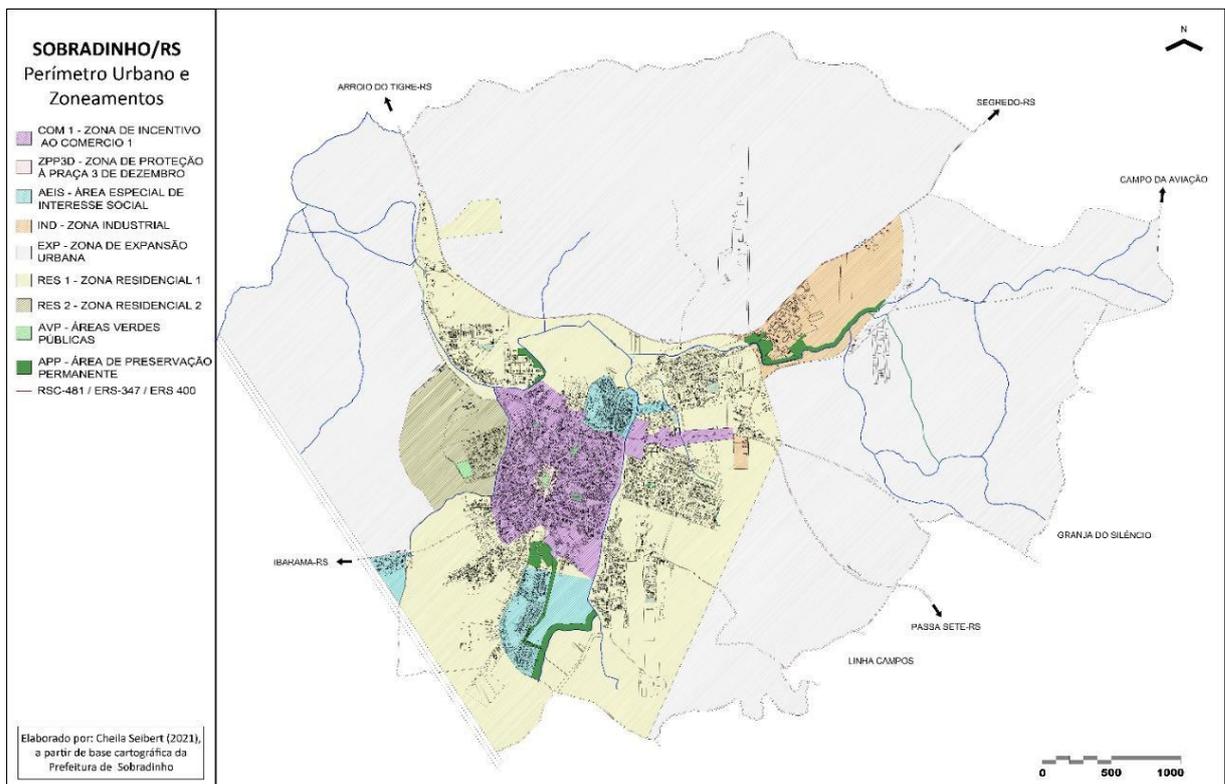
No Bairro Pousada do Sol, atualmente, a sua área não permite maior crescimento, a não ser que tenha continuação o processo de urbanização e que, para isso, seja retirada parte da mata existente nessa área. Suas edificações são consideradas de médio e alto padrão na cidade de Sobradinho. Tem ótima vista para o centro da cidade e está próximo ao Cemitério Municipal. Nesse bairro, também há imóveis particulares sem uso, mais especificadamente terrenos, também há espaços naturais e presença de área verde, mata nativa em seu entorno. Seu solo encontra-se em aclive em sua maior parte e, por isso, suas construções apresentam forte estrutura de fundação, pilares e vigas e, geralmente, possuem dois pavimentos.

E por fim, temos o Bairro Quinca, cuja história vem se modificando com o passar dos anos. Atualmente, está se tornando boa opção para quem gosta de tranquilidade e precisa ter baixo custo para se instalar. Encontra-se em crescimento, com abertura de loteamentos e edificações residenciais. A procura por sossego e qualidade de vida tem atraído os novos moradores. Seu solo é plano, basicamente, em toda sua limitação urbana. Dados quantitativos e informações municipais, que contemplam este bairro e suas propriedades, ainda são poucos no acervo municipal.

Na maioria dos bairros, observa-se a inexistência de espaço livre para a expansão urbana. Essa densificação urbana, se apresenta de modo mais intenso nos bairros Rio Branco, União, Pousada do Sol, Pinhal e Medianeira. Pelo contrário, os bairros Maieron, Vera Cruz e Copetti, como já apontamos anteriormente, destacam-se pela grande quantidade de espaços não edificadas e livres para ocupação. Procuramos, acima, destacar as principais características em cada um deles e, para complementar, seguimos na identificação dos pontos mais importantes dessa área urbana.

Após apontarmos as principais características da área urbana de cada bairro citado acima, na figura apresentada abaixo é possível termos, uma melhor identificação da área total do território do Município de Sobradinho. Nela, identificamos o limite urbano pelas margens da zona residencial 1, zona residencial 2 e zona industrial. E, para identificar o término da delimitação urbana e início da delimitação rural, mencionamos a imagem que representa a zona de expansão urbana, (representada pela cor cinza claro). Em verdade, essa zona é a correspondente ao total do território rural desse município.

Figura 14 - 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.

Sobre a chamada zona de expansão urbana, o PDP desse Município dispõe:

Art. 56 Corresponde às áreas próximas a macrozona de ocupação prioritária, mas que, no entanto, ainda não sofreram parcelamento. São constituídas de pequenas propriedades rurais que terão incidência de impostos diferenciados das demais áreas a ser definida em lei complementar.

Praticamente, o regramento na cidade de Sobradinho segue as definições de sete categorias de uso do solo, onde é determinado o conjunto dos usos do regime urbanístico para toda a extensão urbana da cidade.

Na sequência, em relação às categorias de uso e ocupação do solo urbano da cidade de Sobradinho, apontaremos os zoneamentos abaixo, detalhando os usos de cada zona urbana nessa cidade. Para isso, usamos os dados fornecidos pelo projeto de Lei nº 132, em 31 de outubro de 2014, que modifica a Lei Municipal nº 3.579, de 09 de dezembro de 2011 (Plano Diretor), e determina a função de cada zona descrita no quadro a seguir. Os dados fornecidos nesse Quadro detalham as zonas de uso do solo, as características predominantes do uso do solo e os índices de aproveitamento, ocupação, recuos e altura das construções a serem observados em cada uma das zonas. Ele ajuda a explicar a Figura do território (urbano e rural), com divisão das diferentes zonas de Sobradinho, apresentada anteriormente.

Figura 15 - 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.

Para cada zona apontada aqui, o PDP prevê, no art. 64 e incisos, as seguintes previsões e destinações de uso urbanístico, determinando como pode ou não ser ocupado o solo em cada uma dessas zonas específicas. Assim as detalhamos:

- **COM - 1, Zona de Incentivo ao Comércio:** O inciso I determina: “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 edificadas 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 as 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, grifo nosso).

- **ZPP3D - Zona de proteção à praça três de dezembro:** o inciso II determina:

Tem o uso idêntico a área comercial, entretanto, devem ser criadas limitações de altura nos lotes a serem edificados próximos à Praça 3 de Dezembro em uma distância de 40m paralelo ao meio fio da praça, conforme indicado no “anexo II” e quadro de regime e usos urbanísticos previsto neste capítulo.

- **AEIS - Área Especial de Interesse social:** inciso III, determina:

Trata-se de área urbana estabelecida em lei ou por este plano diretor, preferencialmente destinada ao uso habitacional, localizada em espaços que necessitem intervenção para sua organização ambiental, preordenados a receber infraestrutura ou garantir sua implantação. (Alterado pelo Art.3º da Lei 4026, de 18.11.14)

- **IND - Zona Industrial:** especificamente é destinada para o uso industrial e afins.

- **EXP- Zona de Expansão Urbana:** segundo dados fornecidos na tabela, ela é representada por pequenas propriedades em grandes lotes de terras.

- **RES - 1 – Zona Residencial- 1:** destinada pelo município para uso residencial, comércio e serviços afins. Tem uso idêntico ao da Zona de Incentivo ao Comércio.

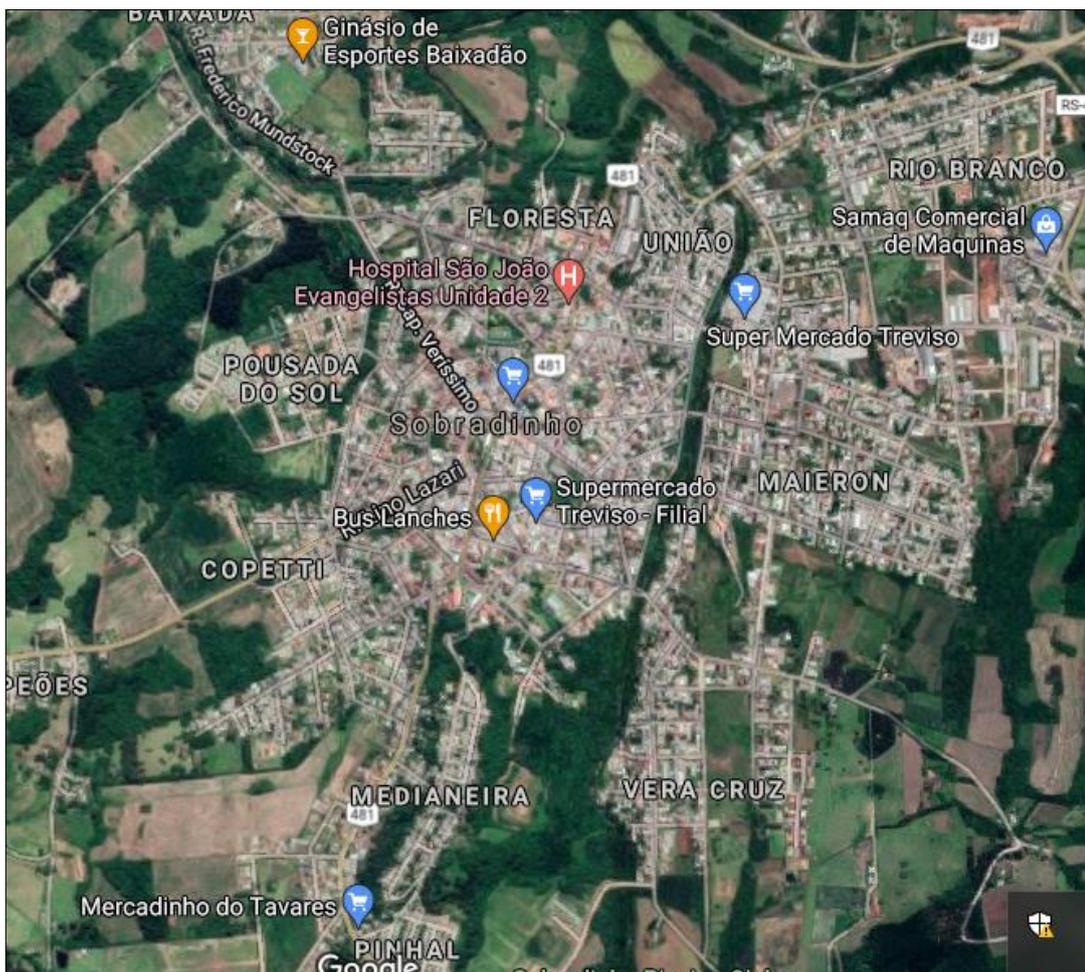
- **RES - 2 – Zona Residencial – 2:** o objetivo municipal é que seja destinado para a edificação de residências.

Acreditamos que, se há imóveis vazios na Zona de Incentivo ao Comércio, certamente, nas áreas em que não há incentivo, haverá um número maior ainda de imóveis vazios, retenção da terra e descumprimento da função social da propriedade.

Por isso, optamos, de um modo geral, demonstrar na próxima Figura, que há, sim, a existência de vários imóveis vazios, o que pode ser visto pela grande quantidade de “manchas verdes”. Não há como fazer um levantamento preciso desses imóveis em todos os bairros devido à pandemia e ao nosso prazo de conclusão da pesquisa e às dificuldades para obter retorno e acesso à informações e dados do Município.

Além desses imóveis vazios, percebemos muitas necessidades de infraestrutura urbana. Tudo isso dificulta o acesso à terra pelas pessoas de média e baixa renda e, conseqüentemente, aumenta o preço da terra onde há infraestrutura pronta e dificulta o próprio desenvolvimento do Município. Infelizmente, não conseguimos a informação de dados quantitativos, que poderiam nos mostrar, na cidade de Sobradinho, quantas construções estão edificadas e onde elas se encontram. Poderíamos também, caso tivéssemos acesso a essas informações, buscar detalhar melhor quantas edificações são de uso residencial e quantas são de uso industrial e comercial, como também, quantas são destinadas aos serviços públicos.

Figura 16 – Áreas urbanas não utilizadas nos bairros da cidade de Sobradinho



Fonte: Disponível em *Google Earth* (2021).

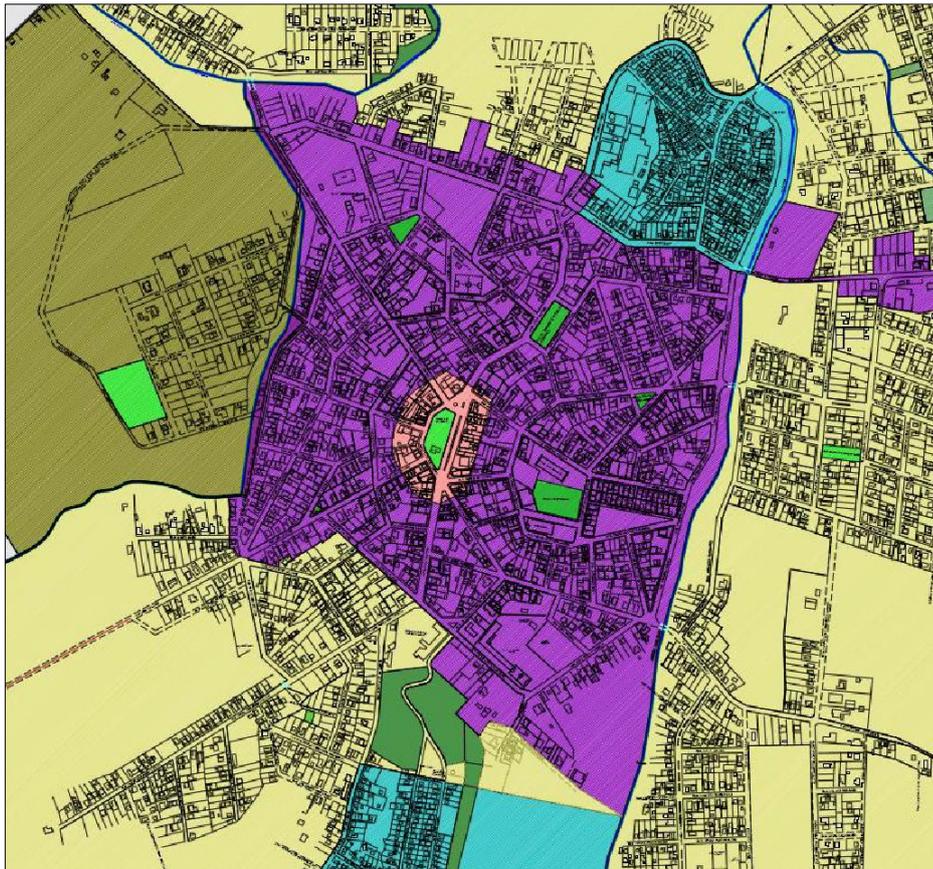
Sobre esses bairros, ou sobre a área urbana apresentada nessa figura, complementamos o que diz o Art. 50 do Plano Diretor: ela “se caracteriza como área urbana consolidada em termos de uso e ocupação do solo, provida de infraestrutura de redes e serviços urbanos e apresentando, portanto, oferta de equipamentos urbanos e comunitários necessários para o atendimento da população local”. Ou seja, toda essa área urbana é definida pelo Plano Diretor de Macrozona Central, e isso não pode ser confundido com a área de estudo de nossa pesquisa, que é a Zona de Incentivo ao Comércio, o que passaremos a tratar aqui.

Diante das dificuldades na obtenção dos dados, e para atender ao objetivo principal da pesquisa, priorizamos, então, aprofundar nossa discussão sobre a função social da propriedade, com base na análise dos imóveis vazios existentes no Bairro Centro.

Pensamos que, para a área central, mais do que para os bairros, a política

pública de controle de áreas urbanas não utilizadas deve ser mais efetiva, pois não se pode ter imóveis vazios sem ocupação em uma área extremamente nobre, onde está focada a parte comercial desta cidade. Assim, é prioritária, em nossa análise, a zona correspondente ao COM 1 - Zona de Incentivo ao Comércio 1, representada pelo mapa temático abaixo, oficialmente extraído dos dados municipais de Sobradinho.

Figura 17 - Zona de Incentivo ao Comércio 1



Fonte: Disponível em Prefeitura Municipal de Sobradinho (2021).

É importante frisar que esta área central ou Zona de Incentivo ao Comércio condiz com a delimitação do Bairro Centro. Somente em alguns casos, o incentivo ao comércio perpassa do Bairro Centro e chega ao território de alguns outros bairros da cidade, notadamente como é o caso do Bairro Maieron, que podemos ver na parte superior, lado direito da imagem.

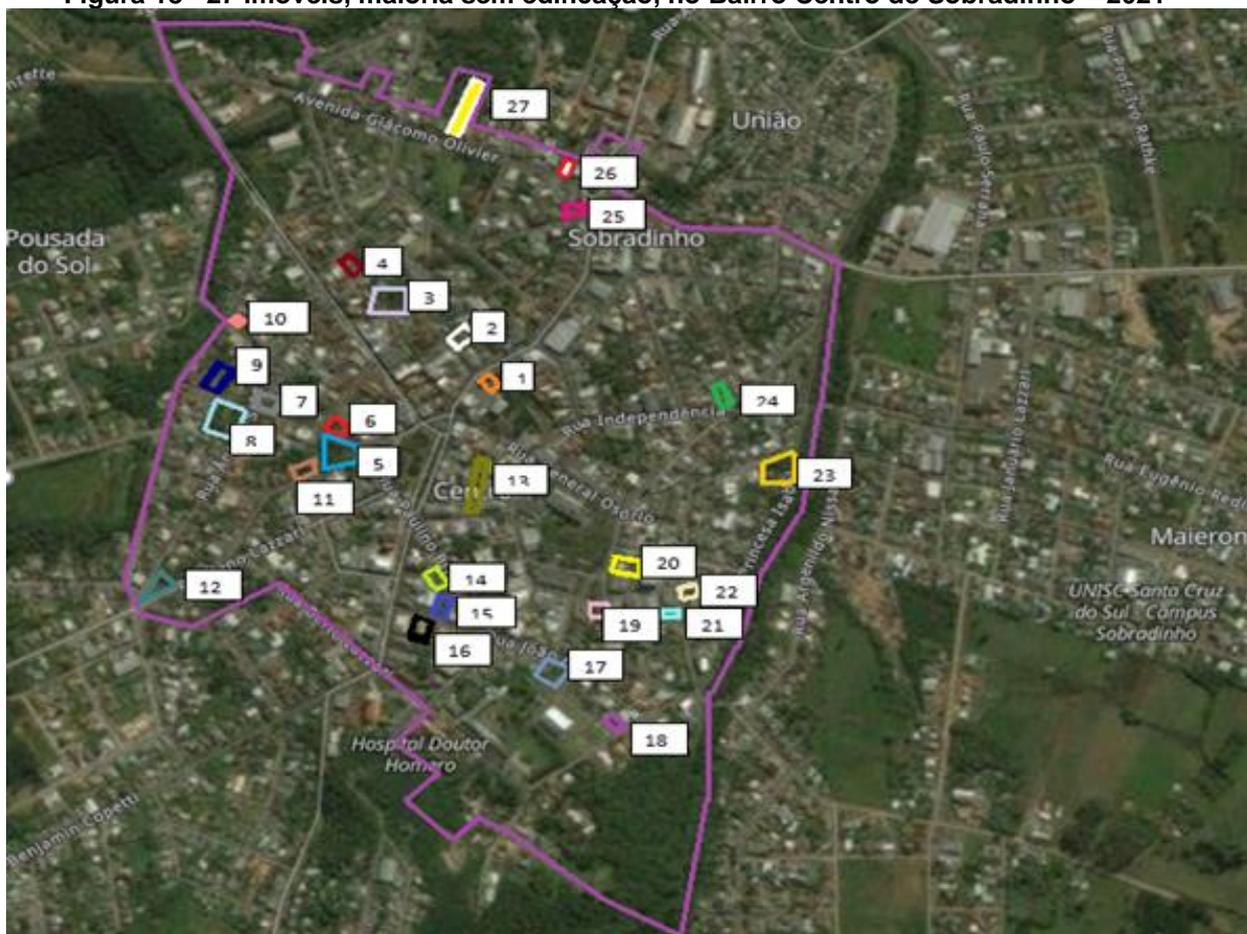
Para melhor compreender essa Figura e seu respectivo perímetro, uma vez que não temos recebido as informações requeridas no protocolo (Comprovante de Abertura - Processo: N° 356/2021 Cód. Verificador: MB 62, requerido no dia 15/03/2021 16:42, ao chefe do Poder Executivo do Município de Sobradinho),

trouxemos a medida aproximada da área em m², usando a régua do *google Earth* (Perímetro). Fizemos também um reconhecimento de campo para descrever o imóvel. Todos eles estão localizados em ruas pavimentadas, acompanhados de toda a infraestrutura necessária para a sua utilização. Assim, a Figura apresentada a seguir representa a área real física que iremos priorizar e nos debruçar em nossa análise sobre o cumprimento da função social da propriedade.

Nosso foco se deu, principalmente, na demarcação dos principais terrenos não edificadas, as famosas “áreas urbanas não utilizadas”, em 27 (vinte e sete) imóveis demarcados por nós. Em que pese a esses imóveis, buscamos também, por meio de um questionário, levantar informações qualitativas e dados quantitativos sobre eles. Por isso, à medida que analisamos a legislação nesta sessão, optamos por ir apresentando os dados (as diferentes percepções dos agentes) sobre as questões/temas principais, sobre a implementação da função social da propriedade, sobre o processo de planejamento urbano em Sobradinho.

Portanto, são imóveis que apresentam características de áreas urbanas não utilizadas de proprietários particulares que se encontram sem edificações, algumas encontram-se edificadas, mas não utilizadas, outras edificadas e subutilizadas, que, pela regra do EC, podem não estar cumprindo a função social em sua plenitude.

Figura 18 - 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.

Seguem no quadro 06 as principais características de cada um deles:

Quadro 06 - Numeração do imóvel, área aproximada e características principais - 2021

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

Na realidade local, conforme a imagem, afirmamos, inclusive parte dos entrevistados também afirmam, que não se trata somente desses imóveis apontados

nesta imagem, há muitos deles que não estão incluídos nessa análise. Certamente, elegemos esses por nos parecerem óbvios quanto a sua utilização e a sua função.

Quando mostramos aos entrevistados a figura elaborada e demarcada por nós, perguntamos a eles, quais eram suas percepções sobre os 27 (vinte e sete) imóveis demarcados por nós (que na maioria são terrenos vazios, ou melhor, áreas urbanas não utilizadas localizadas na área central, que foi delimitada e demarcada pelo Município para usos residenciais e para incentivar o comércio local. A maioria deles, nessa questão, teve argumentos um tanto quanto longos, mas, em unanimidade, todos conhecem esses imóveis.

Inicialmente, o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) afirma:

Conheço todos os terrenos mencionados. Porém tem mais terrenos, a maioria destes terrenos são da família tal, outros da família x e outros de fulano de tal e, pelo sobrenome destas famílias, dá pra se entender que ninguém vai mexer com esses terrenos.” O entrevistado 2 (empresário) também afirma: “Conheço todos, inclusive a história desses imóveis, conheço a cidade onde alguns proprietários moram. Eles não atendem a função social porque estão parados há muito tempo. Acontece que as pessoas acostumam com os imóveis vazios, o cérebro acostuma, a gente vê, mas o cérebro não enxerga. Há situações piores que essas, falo dos bairros, como, por exemplo, os bairros Maieron e Vera Cruz e questiono o porquê que a expansão urbana não tem entrado e nem ocupado alguns dos espaços vazios existentes? Esses imóveis ainda são grãos de areia perto dos problemas maiores que se encontram ao redor do centro, uma vez que empurram a cidade para mais longe sem ter um estudo logístico da estrutura já existente.

Complementamos com a fala do entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal):

Muitos desses terrenos, a gente conhece desde a infância, desde que eu me conheço por gente sempre os vi abandonados. A gente percebe uma clara situação de descaso, mas é um descaso duplo. Primeiro é um descaso dos proprietários, em segundo, é um descaso que realmente preocupa, o descaso administrativo com a própria lei. Se ainda fossem aplicados os pressupostos que a Constituição e o Plano Diretor preveem sobre o IPTU progressivo, mas percebo que não. Há uma falta de sanção para com os proprietários ao mesmo tempo que há a omissão por parte do poder executivo, que não age e isso também pode enquadrar-se em crime por sua omissão municipal. Em resumo, minha percepção sobre estes 27 imóveis é de abandono e descaso com a lei.

Também temos a opinião do entrevistado 6 (agente administrativo municipal):

Sei onde estão os terrenos demarcados, já faz muito tempo que estão parados. A princípio não estão sendo ocupados e, por outro lado, estão ocupando um espaço que poderia ser aproveitado, também não estão tendo a finalidade que deveriam ter, então não estão cumprindo a função social. Alguns os proprietários só estão retendo para valorizar, outros, por falta de recurso para fazer alguma coisa ou construir. Acredito que o município tenha

que notificar estes proprietários para tentar saber o motivo, negociar com eles e dar um prazo para que estes imóveis sejam ocupados e se preciso for, que aumente a taxa de IPTU.

Na mesma linha destaca o entrevistado 5 (vereador):

“Trancam o desenvolvimento da cidade, uma porcentagem grande desses terrenos se encontra nas mãos de poucas famílias tradicionais, que possuem alto poder aquisitivo, que não vendem e não constroem.”

São opiniões convergentes, que ajudam a explicar o porquê desses imóveis se encontrarem nessas condições. A seguir, temos a opinião do entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), da qual também se pode tirar muitas informações importantes:

É uma área privilegiada da cidade, e que possui um olhar bastante diferenciado dos interessados para investir nos negócios. Existem três situações: A primeira é que muitos destes terrenos têm pendências, são heranças que ainda não foram resolvidas, em alguns casos, os filhos estão tentando dar destinação para construir, vender ou partilhar entre eles mesmos. Em outros casos, proprietários moram fora, eles pensam em deixar o terreno para que se um dia queiram retornar para cá, tê-los-iam a sua espera e isso, muitas vezes, acaba trancando. Alguns terrenos são de famílias tradicionais que detinham muitas posses, o que antigamente isso era medido e visto como os que tinham mais poder. A segunda situação, é que alguns proprietários estão iniciando a construção de prédios, demolindo construções antigas e edificando prédios novos. A terceira situação é que alguns destes imóveis estão na mão de pessoas que moram aqui, mas que ainda não construíram. Mas, está tendo uma procura e valorização por estes terrenos na parte central, é um motivo e incentivo para que as pessoas vendam, diferentemente de tempos atrás que era preferível as pessoas não vender seus terrenos por que às vezes não tinham onde aplicar. Alguns destes terrenos, os proprietários pretendiam fazer investimento, mas não se conseguiu e acabou ficando lá. Vejo que a tendência destes terrenos em pouco tempo, irão desaparecer, uma vez que o construtor está vendendo bem os apartamentos e por consequência este buscará novas áreas e, assim, haverá uma disputa e valorização com valor agregado ficando interessante para o dono se desfazer.

O Entrevistado 7 (ex-vereador) afirma:

Conheço maioria dos proprietários ou os familiares e uns 50% dos imóveis demarcados. São de pessoas que possuem mais que uma propriedade e alguns estão especulando até que alguém pague o preço que quer pelo imóvel. A consequência do preço alto, demanda uma, duas ou três décadas para vender e mesmo assim, não vende pelo alto valor.

O entrevistado 8 (empresário construção civil) diz:

“Tem oportunidade de edificação nesta área central, porém, em muitas situações, esbarra-se em heranças de famílias, pelo valor alto pedido pelo proprietário, ou pela especulação quando o proprietário não queira fazer nada mesmo.”

Pelas falas desses entrevistados, podemos ver que um dos motivos dos imóveis estarem sem edificação é, sim, a especulação dos proprietários para com esses imóveis, visando a valorização futura dos mesmos.

Em relação a esses mesmos imóveis, perguntamos, mediante justificativa, qual a percepção dos entrevistados 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. As respostas colhidas nessa pergunta nos parecem ser a peça chave, pois aqui conseguimos compreender as formas de atuação ou não do Município e o que ele tem priorizado aplicar de toda a legislação disponível no Plano Diretor e EC. Ainda podemos identificar os interesses que estão por trás das respostas, eles transparecem nas falas dos entrevistados.

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.

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

Para 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.”

O outro entrevistado, menciona:

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).

Sobre a atuação dos vereadores, temos a opinião do entrevistado 2 (empresário):

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.

Nossa opinião sobre essa tributação, como mencionamos em algum momento de nossa análise, é que a alíquota de 2,8 % é abrangente para toda a área urbana e ela até pode atender aos imóveis centrais, mas, quando se trata de especulação imobiliária, retenção da terra, subutilização, não edificação, não utilização, desinteresse do proprietário para fazer alguma coisa com seu imóvel, ela não tem força para atender. Comentaremos com mais teor, ao longo desta análise.

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.

Outro entrevistado, opina:

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).

Colocamos em destaque a opinião do entrevistado 7 (ex-vereador) também sobre a atuação municipal e da Câmara de Vereadores:

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.

Sobre a questão das notificações aos proprietários, a determinação do EC, em seu parágrafo 2º, do art. 5º, é que essa notificação seja averbada na matrícula do imóvel. Discutimos sobre este assunto no capítulo 2. E aqui verificamos que nenhum proprietário foi notificado para o cumprimento da função social.

Apresentamos aos entrevistados o dispositivo 83 da Lei do Plano Diretor, o qual determina que vazio urbano deve apresentar algumas características específicas de espaço não edificado, não podendo estar ocupado pelo menos há cinco anos e, ao menos, apresentar uma área mínima de 2.000,00 m² na área central ou igual ou superior a 5.000,00 m² nos bairros da cidade. Apresentamos o texto na íntegra, bem como está nesta lei municipal:

Para efeito desta Lei, entende-se por vazio urbano, inserido na realidade de Sobradinho, a área equivalente à propriedade, dentro do perímetro urbano e em meio à malha urbana nas Macrozonas Central e de Ocupação Prioritária, em área parcelada ou não, servida de infraestrutura e que apresente uma das características a seguir: I - espaço não edificado, ou seja, propriedade sem qualquer edificação, desocupada há mais de cinco anos e que possua área igual ou superior a 2.000,00 m² na Macrozona Central ou igual ou superior a 5.000,00 m² na Macrozona de Ocupação Prioritária, mesmo que resultem da agregação de duas ou mais propriedades, cada uma com menor metragem do que a definida neste inciso; II - espaço subutilizado, ou seja, propriedade considerada ociosa, com área edificada que tenha em relação à área total do terreno ocupação igual ou inferior a 10% ou com justificativa de subutilização, apresentada pelo proprietário e aprovada pela Prefeitura Municipal; III - espaço não utilizado, ou seja, propriedade com área edificada mínima de 500m² sem qualquer utilização há mais de cinco anos. (PLANO

DIRETOR, Art.83).

De fato, sobre essa definição de vazio urbano não compreendemos o motivo dessa metragem estabelecida de forma desproporcional com a realidade desta cidade. Para tanto, perguntamos aos entrevistados o porquê dessa definição elevada. Nossa indagação é para compreendermos por que não foi estabelecido um parâmetro menor, pois deixa fora boa parte dos demais espaços vazios, ou seja, todos os que demarcamos acima. Assim, resumidamente, perguntamos aos entrevistados, conforme suas opiniões, por quais motivos eles entendem que foi definido na legislação do Plano Diretor que vazio urbano na Zona de Incentivo ao Comércio deve apresentar área igual ou superior a 2.000 m².

Quando a gente analisa a caracterização desse dispositivo, fica mais evidente agora, na fala dos entrevistados, de que não existem terrenos, com tamanha metragem na Zona de Incentivo ao Comércio. Os Lotes do quadro 6, nenhum deles, se enquadra nessas medidas. O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) respondeu: *“Eu acho que foi idealizada estas medidas para não mexer com as áreas pequenas.”* Entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito): *“Para que os terrenos não pudessem ter uma restrição no futuro. Essa delimitação não se procurou não criar obstáculos para as áreas menores.”* Entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal): *“Implica tentar entender o porquê os vereadores da época, definiram a legislação por estes requisitos. Conhecendo Sobradinho e os legisladores da época, seria justamente para evitar que haja penalidades. Nenhum terreno no centro possui esta metragem quadrada.”* Entrevistado 8 (empresário construção civil): *“Afirmo que não tem terreno deste tamanho, todos menos de 2.000m², a não ser que pensaram em fracionar algum terreno que pudesse ter essa metragem.”*

Também mencionamos o entrevistado 2 (empresário):

Imagino que o Plano Diretor foi copiado de outras cidades e, neste caso, penso que deve ser mudado e estudado novamente. Alguns casos não tão somente desocupado há cinco anos, mas, sim, alguns terrenos estão desocupados há 50 anos, 90 anos, desde que foi feita a cidade. Portanto, já tinha que ter sido feito esta atualização.

No capítulo 2, tratamos do planejamento técnico que, em outras palavras, é aquele (planejamento com modelos de planos diretores de outras cidades), como diz Villaça (2000), “vindo de cima para baixo”, que não contemplam a realidade de determinado município, logicamente porque as realidades são diferentes.

Foi nomeado na época de elaboração do Plano uma comissão composta por engenheiros, arquitetos, pelo setor do urbanismo, setor tributário para estudar a definição de vazio urbano, o que foi enviado para a Câmara de Vereadores e foi aprovado. Penso que, atualmente, após 11 anos, não saberia dizer se está adequado ou não à realidade, porém, em se tratando de um imóvel na área bem comercial, não é legal que um terreno fique 10, 20, 30 anos trancando o desenvolvimento harmônico da cidade e impedindo a instalação de um novo ponto comercial (Entrevistado 5 - vereador).

Vejamos o outro entrevistado:

Hoje na área central não existe nenhum imóvel que tenha a definição de 2.000 m² que esteja vazio, por isso, a lei é inócua, ela não age, ou seja, esta definição não tem nenhuma função que gere algum tipo de resultado. Nesta limitação, talvez tenha um ou dois no máximo, que eu desconheço (Entrevistado 7 – ex-vereador).

Portanto, não acreditamos que a definição da metragem quadrada na legislação de Sobradinho seja de um outro plano, ou que tenha sido implementada de forma despropositada, pois entrevistados já mencionaram a ideia de que não trancasse e causasse problemas futuros.

Ainda sobre a definição de vazio urbano, pela legislação municipal de Sobradinho, surge uma dúvida: Então, o que vem a ser ou como chamamos os imóveis não edificadas há mais de cinco anos que possuem área total quadrada inferior ou até 1.999,00m²? Como poderemos chamá-los e o que representam esses imóveis na área urbana da cidade de Sobradinho? Essa definição de 2.000,00 m² “absorve” a maioria dos terrenos demarcados por nós na área de incentivo ao comércio, são pequenos e nossos entrevistados, na maioria, afirmam que não existem terrenos dessa metragem. Então, a definição de vazios urbanos não caberia, ou seja, aqui também surgiu outra questão que perguntamos para os entrevistados. Como eles definem esses imóveis, diante dessa legislação municipal? Deduzimos pelas falas de cada um deles que, na área central, ao menos, trata-se de terrenos normais e de particulares e não simplesmente vazios urbanos, que para nós, chamamos de áreas urbanas não utilizadas. Sobre os vazios da área de ocupação prioritária (bairros), que necessitam de 5.000m² para se enquadrarem nessa definição, também fica nosso registro e fizemos a mesma analogia. Percebemos, no Plano Diretor, muitos “desencontros” da própria legislação em sua formulação, o que torna difícil encaixá-los ou usá-los num caso concreto.

Por motivos assim, temos a convicção de que a Política Pública Federal criada em Brasília, o chamado EC, estabelece um diploma mais geral, com normas mais gerais, porém, a forma como cada prefeitura vai definir e regulamentar a sua política de planejamento e desenvolvimento urbano é muito própria e sempre é objeto de interesses, e só podemos compreender as particularidades de cada município conhecendo a cidade, a sua legislação e realizando as entrevistas.

Para nós, o dispositivo 84 do Plano Diretor é extremamente importante nesta análise. Mencionamos, no capítulo 2, como os instrumentos do PEUC, pois estamos falando dos instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano de Sobradinho. A sua redação é clara ao apresentar as formas e meios com os quais este Município pretende atuar para realizar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana.

Ele reza que: “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 esse assunto, nossa curiosidade foi no sentido de saber se essa determinação está sendo ou não aplicada na prática nos imóveis que demarcamos.

Soma-se ao 84, o dispositivo 85, o que menciona o modo de atuação do ente público:

Nos casos de aplicação das medidas elencadas no artigo anterior, serão os respectivos proprietários identificados e notificados a propor melhor aproveitamento dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, de acordo com a definição estabelecida neste Plano Diretor Participativo, em prazo de três anos após a notificação.

Com base nesses dois dispositivos do Plano Diretor, perguntamos aos entrevistados se, para os 27 imóveis demarcados, 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.

Há dois entendimentos nessas respostas que devemos ressaltar: para os entrevistados 1 (ex-agente administrativo municipal) e 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), a pressão é, sim, uma prática presente na atuação municipal, com diferentes formas e motivos que dificultariam o uso desse instituto progressivo. 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. Os interessados pressionam a pessoa do maior cargo político.”* E, para o Entrevistado 4 (ex-secretário municipal):

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.

Mas a maioria dos entrevistados diz que não:

Não é por pressão dos proprietários, não há nenhuma dificuldade neste quesito. É por ineficiência política. No momento que você aplicar os proprietários podem não gostar, mas se realmente você quer resolver, se resolve, pode ainda chamar o conselho que se este bater o martelo e resolver aplicar o IPTU progressivo, os proprietários devem obedecer (Entrevistado 2 - empresário).

Outro entrevistado, também afirma:

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).

O entrevistado 8 (empresário construção civil): *“Nenhuma dificuldade, a prefeitura aplica legalmente e, com o passar dos anos, se a pessoa não paga, vai a leilão o terreno ou perde de outra forma até mesmo judicialmente.”* Esse entrevistado cita como exemplo o Bairro Vera Cruz, pela grande quantidade de terra sobre a qual poderia ser aplicado o IPTU progressivo para que pudessem dar uma destinação. Entrevistado 6 (agente administrativo municipal): *“Acho que não seria por pressão dos proprietários. Quanto mais o tempo passa e os proprietários não constroem é importante sim, aumentar o IPTU.”*

Nos parece interessante o que diz o entrevistado 7 (ex-vereador): “*Não, porque se vai legislar para todos os imóveis que por ventura vierem a se enquadrar nestes critérios e não somente para os imóveis demarcados por nós.*” Esse pensamento vai permitir que o município legisle para além dos imóveis demarcados por nós, poderá bater de frente com determinados proprietários, sim, porém, aos que estiverem adquirindo imóveis no momento, terão que se adaptar a essa nova realidade ou não poderão adquirir. Entrevistado 5 (vereador): “*Defendo ser necessário implementar uma tributação mais pesada para os que não estão cumprindo com a finalidade, é a forma de solução.*” Como vimos, o depoimento dos entrevistados sobre esse tema, assim com esta análise, nos dão certeza de que o Município não está aplicando essa legislação. Ainda enfrenta problemas, o acesso à terra em Sobradinho não acontece como deveria ocorrer. Sobre esse prisma, parcela socialmente vulnerável da sociedade, são as que sofrem pela falta de oportunidades.

Inclusive, o parágrafo 2º, do art. 85, do Plano Diretor de Sobradinho menciona que os proprietários serão notificados e que, no prazo máximo de um ano a partir do recebimento da notificação, deverão protocolizar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação. E, no caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos no dispositivo anterior, o dispositivo 86 diz que o Município irá aplicar as alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente até um prazo de cinco anos consecutivos, para que os proprietários cumpram com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel. 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.

Retomando a nossa compreensão sobre o que discutimos no capítulo 2, em relação ao tema desta pesquisa, embasada na legislação e nas principais teorias que envolvem a função social da propriedade, agora traremos uma relação existente entre ambas, e a realidade de Sobradinho na prática, colhida pelas entrevistas realizadas.

Por exemplo, agora sabemos que o principal objetivo da Lei Federal 10.257/2001 (EC) nada mais é que garantir o direito à cidade. De acordo com essa lei, a função social deve ser efetiva para poder assegurar alguns direitos e atender às necessidades dos cidadãos, garantindo um desenvolvimento das atividades

econômicas, melhor qualidade de vida destes cidadãos e deve garantir o máximo de justiça social a todos. Conforme aponta Saule Junior (1999), quando não está sendo garantida a função social, é porque os proprietários particulares estão retendo o uso do solo ou do imóvel de acordo com seus interesses. E, para esse autor, todas essas questões configuram abuso de direito e não cumprimento da função social, pois especulam, não edificam, e mesmo não necessitando de seus imóveis para uso próprio, recusam-se a locar para pessoas que necessitam.

Porém, quando lembramos o que vimos por meio de Bernardy (2017), percebemos que, na prática, pode ser, sim, um desafio a ser encarado pelos gestores municipais, mas é preciso superar as dificuldades de aplicação na prática, do Estatuto da Cidade em âmbito municipal.

Pois bem, continuando à análise da legislação municipal, depois que foi definido pelo Município onde essa função social irá incidir, foi determinado por ele em quais situações deveria agir para combatê-la.

O cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana dar-se-á através do combate à retenção especulativa do solo, bem como da otimização da infraestrutura e dos serviços da cidade, minimizando o ônus do processo de urbanização materializado na forma de seus vazios urbanos (PLANO DIRETOR, Art. 82).

Diante de tudo isso, perguntamos aos nossos entrevistados, com base no dispositivo 82, se está sendo combatida a especulação imobiliária de terrenos vazios, bem como, se está sendo otimizada a infraestrutura e os serviços já existentes na cidade para minimizar os gastos com o processo de urbanização causado pelos vazios urbanos. Praticamente todos os entrevistados afirmam que não está sendo combatida a especulação imobiliária. Entretanto, para o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), não há ou há pouca especulação imobiliária na área central de Sobradinho.

Nós não temos muitos casos de especulação imobiliária. E as formas de fazer isso é exatamente taxando. Não podemos chegar e dizer para o proprietário, como por exemplo que, em dois anos irá perder seu terreno. Há medidas que nós adotamos que é a sobretaxa do IPTU, que incentiva a construção, com isso você consegue evitar que alguém compre o terreno e deixe ele lá, trancando a cidade. Nos loteamentos novos, adotamos a isenção da taxa de IPTU para os primeiros dois anos, como incentivo para o loteador. Também estamos tentando evitar os loteamentos clandestinos, em alguns casos estamos olhando de forma carinhosa para resolver o problema dessas famílias que não possuem água, luz e matrícula do imóvel.

Uma ressalva para explicarmos o que diz o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) é que, quando ele usa a expressão “sobretaxa”, ele quer dizer que o proprietário está pagando a alíquota maior de IPTU nos imóveis não edificadas do que nos que possuem edificações. Compreendemos que, para esse entrevistado, a alíquota de 2,8 % é a única forma de combater a especulação imobiliária. Nas suas falas, menciona seguidamente essa alternativa, o que evidencia, de alguma forma, interesses políticos e pouco interesse em aplicar o que a legislação do Plano Diretor estipulou sobre o IPTU progressivo. O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal), de um lado, informa que: *“Sobre o aproveitamento da infraestrutura existente, em uma área maior que pudesse ser desmembrado em dois, três lotes ou até um número máximo de dez lotes e onde já existem redes de água e luz, sempre foi procurado priorizar.”* Por outro lado, o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) afirma: *“Porém, onde condiz apenas com o lote (terreno vazio) do particular entre meio aos prédios edificadas, o Município não está fazendo nada para aproveitar a infraestrutura já existente, a prova disso são os imóveis que estamos debatendo aqui.”*

Destacamos o que diz o entrevistado 7 (ex-vereador):

Na prática, de forma alguma. Tanto que, de alguns anos para cá, não mudou nada, e existe uma especulação imobiliária grande. Uma prova disso é que o Ministério Público ingressou com ações de regularização de lotes através do More Legal, as pessoas estavam buscando o título de proprietário, com a liberação da matrícula, porque na época foram construídos de forma ilegal. Inclusive já aconteceu de aberturas de loteamentos autorizado pelo Município e não tinha a infraestrutura completa necessária para isso, e de certa forma, foi feito vista grossa.

Os demais entrevistados também afirmaram que o Município não está atuando. Entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal): *“Não combate a especulação. Para os proprietários até hoje não foi auferido nenhuma sanção. Por parte dos gestores, eles não querem se incomodar.”* Entrevistado 5 (vereador): *“Não está atuando na prática e não está sendo combatida a especulação imobiliária nos imóveis urbanos.”* Entrevistado 6 (agente administrativo municipal): *“Não está sendo combatida a especulação. Existe a estrutura pronta, com ruas pavimentadas nesses terrenos.”* Entrevistado 8 (empresário construção civil): *“Não tenho conhecimento, mas acredito que a prefeitura não atua nesta área de combate a especulação.”* Fica evidenciado que, sobre esse assunto, não há atuação municipal.

Tratamos sobre a especulação imobiliária, no capítulo 2. Para o EC, em seu art. 2º, ela é uma diretriz que ajudará a garantir o desenvolvimento das funções sociais. No caso de Sobradinho, conforme o que os entrevistados nos têm colocado, podemos dizer que essa diretriz não é observada.

Pois bem, antes de continuarmos na análise da legislação do Plano Diretor, informamos e reforçamos o nosso parecer sobre os 27 (vinte e sete) imóveis que apresentamos e discutimos através da imagem acima. Em alguns casos específicos, ocorreram demolições das edificações e, em casos restritos, há edificações de prédios, mas não estão utilizados há muito tempo. Para nós, nos demais imóveis vazios de particulares, ainda não ocorreu qualquer edificação desde o início dessa cidade.

Frisamos também que, neste capítulo, optamos por apontar a legislação e realizar nossa análise no mesmo momento, valendo-nos das informações prestadas pelos entrevistados sobre os imóveis pertencentes a proprietários particulares e que se encontram, em sua maioria, sem edificações. Entretanto, para uma distinção, reforçamos esse entendimento dizendo que os que integram o regime urbanístico do município são os equipamentos públicos ou áreas de preservação de interesse social e ambiental e não são vazios urbanos propriamente dito. De fato, as entrevistas têm nos dado a confirmação de que esses imóveis na área central estudados por nós são de propriedade particular e não do município.

Apenas para complementar a análise, do que se tem de legislação para o Bairro Centro, apresentamos a taxa de ocupação permitida para esses imóveis centrais, conforme a Lei nº 4.498, de 18 de dezembro de 2018 (Código de Obras), em seu art. 68 Caput:

No Bairro Centro, nenhuma edificação poderá ocupar mais de 80 % da área do lote, nos demais bairros a ocupação máxima será de 70 % da área do lote". Os parágrafos do Art.68 mencionam:

§1º As construções comerciais ou industriais localizadas em bairro específico (Industrial), que não estejam localizadas em zona onde predominem as habitações terão ocupação máxima de 90 %.

§ 2º Estacionamento descoberto para veículos não será considerado no cálculo da ocupação;

§ 3º Em todos os lotes da zona urbana deverá ser respeitada uma área equivalente a 10 % da área total do lote, sem construção, nem revestimento impermeável, chamada de "área de permeabilidade";

§ 4º Todas as edificações residenciais deverão recuar do alinhamento, pelo menos 4,00 m. Em casos onde o padrão existente de recuo for menor, será adotado um recuo mínimo de 2,00m, para edificações novas;

§ 5º Para lotes de esquina, será adotado um recuo mínimo para jardim de 4,00m para a fachada principal e para a fachada secundária, deverá ser deixado um recuo mínimo de 1,50m;

§ 6º Para o início da obra, o proprietário deverá solicitar à Prefeitura, o alinhamento do terreno e meio-fio;

§ 7º Para ruas de loteamentos populares ou de interesse social, poderá ser adotado um recuo mínimo de 2,00m para jardim;

§ 8º As edificações de uso comercial poderão ser construídas no alinhamento frontal;

§ 9º As edificações destinadas à indústria, localizadas no Distrito Industrial, deverão ter um recuo mínimo de frente e de fundos de 5,00m, e lateral de 1,50m, independente de terem aberturas ou não.

§10. No alinhamento das estradas rurais e nos acessos ao município não será permitido construções de qualquer natureza a menos de 5,00 m (cinco), da faixa branca do pavimento ou do meio fio.

Observamos que não está especificado, ou não está definido, nessa lei, o tamanho mínimo necessário que os lotes, no Bairro Centro, necessitam possuir para suportar algumas modalidades de edificações. Entendemos, pelo caput do art. 68 citado acima, ser imprescindível um estudo feito pelo proprietário ou construtor no sentido de identificar a viabilidade de realizar uma “edificação não residencial”, por exemplo, em um lote com área quadrada pequena, devido à desproporcionalidade da edificação com o espaço disponível. Para nós, as modalidades de edificações poderiam ser melhores definidas, em conformidade com o tamanho dos lotes.

Para os terrenos não edificados, o Código de Obras exige:

Art. 63. Os terrenos não edificados são mantidos limpos e drenados, às expensas dos proprietários, podendo para isso o Município determinar as obras necessárias.

Art. 64. Nos terrenos não edificados situados nos logradouros providos de meio-fio e pavimentação, é exigido o fechamento da testada por meio de cerca de tela ou muro.

Art. 65. Os proprietários de terrenos situados em logradouros que possuam meio-fio e pavimentação são obrigados a executar a pavimentação do passeio fronteiro a seus imóveis, dentro dos padrões estabelecidos pelo Município, e a mantê-los em estado de conservação e limpeza.

É de conhecimento geral que, que maioria dos terrenos não edificados nos bairros e parte dos localizados no bairro centro, não estão cumprindo a determinação do dispositivo 64 citado acima. Então, mais uma vez, não está ocorrendo o cumprimento do que se tem como norma.

Pensamos que tanto a legislação do Plano Diretor como a do Código de Obras devem estar alinhadas. Acreditamos que esse código é quem faz cumprir tudo aquilo que está no Plano Diretor e no Zoneamento de uma cidade. É o principal instrumento de controle e fiscalização das cidades, ele define como o proprietário deverá conduzir

seu empreendimento. Outro ponto é o projeto arquitetônico que só será aprovado na prefeitura se obedecer ao código de obras.

Outra questão importante que temos que destacar aqui é a cobrança de alíquotas sobre os terrenos edificados e não edificados. A legislação municipal estabelece que:

Art. 15. O imposto sobre a propriedade Predial Territorial Urbana será cobrado anualmente e calculado sobre o valor venal do imóvel. § 1º Quando se tratar de PRÉDIO a alíquota para o cálculo do imposto será de 0,50% (por cento) sobre o valor venal do imóvel. **§ 2º Quando se tratar de TERRENO a alíquota para o cálculo do imposto será de 2,8% (por cento) sobre o valor venal do imóvel.** § 3º Quando se tratar de terreno baldio sobre o qual se realizará execução de obra, com projeto aprovado pelo Setor competente e liberação do Alvará de Licença, e que o período para conclusão da mesma não seja superior a 03 anos, a contar da data de expedição da Licença a alíquota para o cálculo do imposto será de 0,5 % sobre o valor venal do imóvel. (CÓDIGO DE OBRAS, LEI MUNICIPAL Nº 4.498, DE 18/12/2018).

Sobre esse dispositivo introduzido no Plano Diretor de Sobradinho, buscamos algumas respostas nas entrevistas que nos ajudarão a entender a cobrança dessa alíquota pelo Município. Com base no parágrafo 2º desse dispositivo, que determina um aumento na alíquota de 0,5% para 2,8% sobre o valor venal do imóvel quando se tratar de terreno sem edificação. Perguntamos aos nossos entrevistados se, na opinião deles, essa cobrança tem sido realizada e se a aplicação dessa medida tem surtido efeito para induzir os proprietários a usarem efetivamente os imóveis vazios existentes na cidade, inclusive perguntamos em relação a esses 27 imóveis que, na maioria, são terrenos vazios.

Nessa questão, são nítidos distintos interesses. Primeiramente, todos falaram que, sim, está sendo cobrada a diferença na alíquota. Mas as respostas nos mostram que não é suficiente esta cobrança, para alguns casos. É nítido o pensamento do entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), que nos dá a entender que essa cobrança seria o limite que o município pode auferir de imposto nos terrenos particulares:

“Sim está sendo realizada. Se teve, na época, dificuldade 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.”

Porém, o entrevistado 7 (ex-vereador), sobre isso, afirma diferentemente do entrevistado 4 (ex-secretário municipal):

Sim é cobrado. Porém a alíquota do terreno não edificado é tão baixa e deveria ser muito maior, principalmente após um período sem resultados e deveria incidir a cada ano uma porcentagem maior, mas também atualizar o valor venal do imóvel para essa aplicação.

Os demais entrevistados também afirmam que: entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal): *“Acho que sim. Sei que o valor do lote baldio é maior do que no lote construído, acho que não está surtindo efeito a aplicação dessa medida, por que se não já estaria tudo edificado, eles não estão achando ruim pagar mais caro.”* Entrevistado 2 (empresário): *“Sim é cobrado, há diferenças para os casos de imóveis não edificados.”* Entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal): *“Acredito que sim. Não é efetiva e suficiente para induzir o proprietário, caso ela fosse, estes terrenos não estariam sem cumprir sua função.”* Entrevistado 5 (vereador): *“Tem sido cobrada. Mas acho que não é suficiente, é preciso o aumento progressivo, até que decida construir ou vender.”* Entrevistado 6 (agente administrativo municipal): *“Acredito que sim. Acredito que não é suficiente, caso contrário não haveriam tantos vazios há tanto tempo.”*

Em resumo, entendemos que, para essa questão, mesmo que todos afirmem não ser suficiente a alíquota de 2.8% e que precisa ser revista para que o proprietário dê uma função ao seu imóvel, parece-nos que seria justo que essa taxa se mantivesse nessa porcentagem. Em primeiro lugar, pensamos que ela é uma base, norma que foi pensada de modo geral para todos os proprietários de imóveis urbanos partindo de uma lógica de que deve existir a conscientização nos usos dos terrenos. Em segundo lugar, não se pode confundir as alíquotas do IPTU com as alíquotas do IPTU Progressivo, são totalmente distintas. É fato que, na cidade, existem áreas mais importantes do que outras, que é o caso do Bairro Centro. Já falamos anteriormente sobre ele e, de acordo com nossa experiência e com base nos dados que levantamos, é inadmissível o desuso exclusivamente ocorrido pela especulação da terra urbana nessa área, sem uma atuação forte do poder público municipal.

Continuando na análise da legislação do Plano Diretor, apontamos alguns dispositivos quanto ao uso e a ocupação do solo urbano, de acordo com as especificidades de cada zona. Está mencionado no art. 57 que “Será de acordo com as estratégias definidas na presente Lei, definindo a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana.”

Do parcelamento do solo urbano na cidade de Sobradinho, a legislação do Plano Diretor aponta:

Art. 72 O parcelamento do solo para fins urbanos será realizado na forma de: I – Loteamento: entendido como a subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes; (Alterado pelo Art. 6º da lei 4026, de 18.11.14) II – Desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. (Alterado pelo Art. 6º da lei 4026, de 18.11.14) III – fracionamento: entendido como a divisão de lote resultante de loteamento ou desmembramento aprovado para a formação de novos lotes e destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário oficial; IV – remembramento: entendido como o reagrupamento de lotes contíguos para constituição de unidades maiores. Parágrafo único – Constitui, ainda, como forma de parcelamento do solo, a instituição de condomínios por unidades autônomas nos termos da legislação federal vigente.

Sobre o parcelamento do solo, ainda temos:

Art. 74 Toda a gleba, localizada na Macrozona de Ocupação Prioritária, com área superior a um quarteirão, deverá submeter-se à aprovação do projeto de loteamento. Art. 75 O parcelamento do solo será determinado conforme os usos e regime urbanístico permitidos para Zona onde se localiza.

Em que pese, o documento afirmar esses termos, nas entrevistas, as falas dos entrevistados 4, 5, 8, em algum momento de suas falas, nos chamaram a atenção. Observamos que, na prática, ainda existem, sim, áreas maiores que um quarteirão e que não foram submetidas e aprovadas, nem mesmo planejadas, para a realização de loteamentos. Como, por exemplo, o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), que apontou:

Há também, áreas maiores que não são loteadas em razão de heranças ou por falta de definição pelas famílias proprietárias. Temos, na cidade, muitos loteamentos em localizações diferentes da cidade que estão vendendo terrenos e outros, ainda em andamento, no total possui em torno de cinco a seis loteamentos. Todos eram áreas paradas e sem ocupação, algumas por questão familiar, mas que hoje foram loteadas e transformadas em terrenos, que algumas viraram bairros.

O entrevistado 5 (vereador) se posicionou dizendo:

Existem quarteirões de terras não edificadas, apesar que isso acontecem em muitas cidades brasileiras, e no caso de Sobradinho, as razões giram em torno de algumas famílias tradicionais que ainda não venderam ou lotearam, que não precisam daquele recurso financeiro.

No mesmo sentido, o entrevistado 8 (empresário construção civil) posicionou-se dizendo: *“Existem áreas grandes que ainda não foram loteadas em retenção de algumas famílias que não quiseram se desfazer.”* Ou seja, de acordo com a fala dos três entrevistados, temos certeza que a lei municipal está determinando uma regra que deverá ser cumprida, mas, na realidade, não está acontecendo. Em nossa opinião, pelo conhecimento que temos desta cidade, a iniciativa quando é tomada em realizar loteamento geralmente é do proprietário e não por intermédio do poder público municipal.

Por fim, sobre o parcelamento do solo, o Plano Diretor trata:

Art. 76 A percentagem de áreas destinadas ao sistema viário e à implantação de equipamentos urbanos e comunitários será proporcional às densidades populacionais previstas para a gleba, e nunca inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da mesma, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000m² (quinze mil metros quadrados), caso em que esta percentagem poderá ser reduzida. § 1º – A forma de utilização dos índices deste artigo poderá ser definida de forma complementar pela Lei Municipal de Parcelamento do Solo.

Nota-se a princípio, nossa análise e elaboração do roteiro das entrevistas ancorada na legislação municipal de Sobradinho, especialmente a Lei 3.579, de 2011, do PDP do Município. Estamos analisando também a Lei nº 4.498, de 18 de dezembro de 2018 (Código de Obras), pois ela é extremamente importante para fazer cumprir tudo aquilo que está no Plano Diretor e no Zoneamento de uma cidade. Está sendo o principal instrumento de controle e fiscalização das cidades, é nele que está a definição de como o empreendedor deverá se guiar na construção de seu empreendimento.

Percebemos que ambas as leis andam juntas e deveria, ao menos, ter uma relação de dependência uma com a outra. Vejamos o que o Código de Obras menciona em seu § 2º: “Todos os projetos devem estar de acordo com esta Lei e com a legislação vigente sobre uso e ocupação do solo, parcelamento do solo e com os princípios do Plano Diretor Participativo do Município de Sobradinho, sem prejuízo do disposto nas legislações estadual e federal pertinentes.” Além dessas duas leis, apontamos alguns dispositivos da Lei nº 1.333, de 20 de dezembro de 1991 (Código Tributário), pois é nela que encontramos a normatização correspondente ao IPTU, o que abordaremos no capítulo seguinte.

Pensando nesta legislação municipal de Sobradinho, perguntamos aos nossos entrevistados, em suas opiniões, como ocorre o processo de constituição e de

atualização da legislação urbana municipal, notadamente em relação à função social da propriedade e se, neste processo, o Município tem observado, na prática, a realidade local dos imóveis ou faz um estudo sobre eles antes de realizar a construção e atualização da legislação do Plano Diretor. As respostas dadas nos surpreenderam, pois fica claro, em que circunstâncias e procedimentos que o Município providencia atualizar sua legislação.

O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) lembra de quando se criou essa legislação:

O Plano Diretor foi feito, digitado, implementado e organizado pelos servidores durante o expediente de trabalho nos intervalos entre meio o atendimento ao público. Quando surgia algum problema, uma dúvida que não estivesse disciplinada ou que estivesse, porém não estava bem claro no Plano Diretor, se buscava sua solução. Eram juntadas algumas pessoas para o debate, inclusive, foi encaminhado um estudo para todos os profissionais atuantes da área de engenharia e urbanismo atuante neste município para que pudessem opinar e contribuir. Também, foi discutido entre setores interno, através de uma equipe, inclusive a da área jurídica do Município para que todos juntos pudessem debater antes de encaminhar uma nova lei para a Câmara de Vereadores.

Também lembra o entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) que:

Teve um procedimento técnico e jurídico na formulação de sua legislação, e aqui se pressupõe que se teve a atuação de um jurista, ou topógrafo, ou por técnicos municipais. Envolveu a democracia para debater, argumentar em audiências públicas para digerir as questões levantadas. Sobre a atualização, ela quando feita, toca em temas mais pontuais dentro das normativas já criadas e na prática.

Apontamos duas respostas, totalmente distintas, sobre o processo de constituição e de atualização da legislação urbana municipal. Entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito):

Nós fizemos essa atualização de forma constante. Após a realização do cadastro imobiliário mantemos as informações atualizadas, para sempre ter uma informação precisa de toda a situação urbana. O Plano Diretor precisa ser atualizado para aquele momento, de tempo em tempo, a realidade muda muito com um ano, dois ou três anos.

Esse entrevistado não comentou e não respondeu sobre a função social, mas de forma geral. Porém, o entrevistado 2 (empresário) é objetivo:

Não ocorre, não existe isso, é zero. É colocado uma pedra em cima e ninguém fala, se quer, tocar no assunto. Não se fala em função social da propriedade. Aconteceu de 4 casos de loteamentos clandestinos, próximo ao

cemitério e próximo ao polo da (UNISC), mais de 30 casas de invasão em espaços não habitáveis entre outros. Também o setor jurídico não anda como deveria andar, há interesses políticos por de trás e muita demanda. Na prática não é observado e feito nada. O Plano Diretor é só lido quando é necessário resolver a parte que interessa.

A forma como é atualizada a legislação municipal é dita pelos entrevistados a seguir:

A atualização da legislação é vista, modificada e atualizada quando na prática ocorrem certos empecilhos, ou por pressão de alguns proprietários para que se faça a regularização da legislação para beneficiá-lo, principalmente quando este necessitar construir em área restrita ou regrada para certos tipos de edificações em que seu imóvel não se encaixaria nesta localização. Afirmando, não tem uma programação para a revisão dessa legislação e na realidade local dos imóveis não é observado, vejo essa necessidade porque a demanda a cada ano ela muda. Considero importante que exista uma comissão permanente de avaliação dos imóveis existentes (Entrevistado 5 – vereador).

Da mesma forma, o entrevistado 6 (agente administrativo municipal) diz: *“Atualiza-se com o aparecimento dos problemas. Na prática foram de lote em lote apenas para a cobrança do IPTU”*. E o entrevistado 7 (ex-vereador) sobre a atualização da legislação, menciona:

É muito comum ver as leis se desatualizarem e não se ver nenhuma mudança exemplo é o código de postura de Sobradinho que há muitos anos está desatualizado. Em relação a legislação do plano diretor, referente aos imóveis, deveria ser revisto obrigatoriamente a cada 4 anos em cada legislatura para não passar batido e sim, ser feito. Em 2011 foi montado uma comissão para realizar a discussão do plano diretor, mas não foi observado na prática, na realidade local de cada imóvel, ou seja, era debatido apenas em audiência pública e os resultados eram introduzidos no plano diretor. Defendo que o correto é fazer um estudo na prática e no local dos imóveis para ver o que se tem, e depois analisar a necessidade para atualizar a legislação.

Em Sobradinho, fica evidenciado que o processo de constituição e atualização da função social da propriedade não acontece. Conforme consta no capítulo 2, pelo que debatemos, com base na posição do Ministério das Cidades, a administração municipal deve delimitar as áreas de interesse para aplicação dos instrumentos do PEUC, o que fica enaltecido pela maioria dos entrevistados de que isso não tem ocorrido. Fica evidente a dificuldade que a prefeitura tem em implementar uma fiscalização mais efetiva, até mesmo, em implementar os instrumentos do EC.

As opiniões desses entrevistados nos parecem muito importantes, além de nos ajudar a responder o problema de pesquisa, podem auxiliar no processo de constituição e atualização da legislação desse Município.

4 O DIREITO À CIDADE E A IMPLANTAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CIDADE DE SOBRADINHO: LIMITES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA SUA EFETIVIDADE

Analizamos, no capítulo anterior, o processo de formação territorial do Município de Sobradinho, as suas características demográficas, econômicas e sociais, bem como a urbanização da cidade, e já apontamos algumas respostas trazidas das entrevistas. Abordamos também a configuração espacial da cidade, identificando as principais características dos bairros e da legislação municipal sobre o uso e ocupação do solo urbano.

Buscamos também analisar como se apresenta o cumprimento da função social da propriedade no Bairro Centro, verificando a legislação e os usos do solo em imóveis vazios selecionados, existentes nesse bairro.

Neste capítulo, vamos trazer outros resultados obtidos no trabalho de campo, notadamente por meio da análise das entrevistas que realizamos com os agentes na cidade. Buscamos compreender quais são as percepções de vereadores, de agentes administrativos, representantes e lideranças de Sobradinho, e como se apresenta a implementação do EC e da função social da propriedade na cidade. Além de buscar entender, por meio desses agentes, os motivos que levam, ou não, a sua realização na cidade. Em suma, a estrutura e os tópicos deste capítulo têm por base o roteiro das entrevistas, com questões mais gerais trabalhadas com os entrevistados. As respostas a algumas questões do roteiro, que se referem especificamente aos imóveis vazios na área central, já foram aproveitadas em nossa análise realizada no último tópico do capítulo 3.

4.1 Análise da implementação do Estatuto e da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho/RS

Como discutimos na introdução de nossa dissertação, quando aplicado o instituto da função social da propriedade, automaticamente, contribui-se para o direito à cidade e se reduz a produção tão desigual que se forma no espaço urbano de nossas cidades brasileiras. Nem sempre a função social foi observada, como está sendo a partir de 1988 com sua normatização na CF, o que, conseqüentemente, tornou necessária a criação de uma legislação federal para viabilizar a aplicação da

função social nos municípios. Tendo consciência que, na prática, ainda é um desafio a ser superado, assim como tem mencionado Jardim (2019), elaboramos a primeira pergunta, por meio da qual gostaríamos de saber, a partir dos entrevistados, manifestações e depoimentos em relação a esse fenômeno, uma vez que maioria desses entrevistados atua ou já atuaram frente ao poder público municipal de Sobradinho.

Perguntamos a eles se já haviam ouvido falar ou se conheciam o tema e a discussão sobre a função social da propriedade e qual importância para o desenvolvimento de nossas cidades. Destacamos que a maioria, ou 100% deles, responderam que conheciam o tema e essa discussão da função social. Percebemos também que a maioria deles tentou nos responder com exemplos práticos, outros não foram tão objetivos em suas respostas.

O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal), além de mencionar que conhecia, ainda exemplificou: *“Como por exemplo, no desmembramento ou loteamento de terra, você precisa olhar, e identificar se terá uma função adequada para o uso deste solo e qualidade de vida para as pessoas.”*

O entrevistado 2 (empresário) mencionou que:

Estudei em extensão referente o tema, em minha opinião, deveria ser colocado em prática na íntegra. Porém este tema não é importante para político, ele não pensa nisso, porque sua mentalidade é baseada apenas em 4 anos e não é projetada para atingir a próxima eleição, por isso, é que existe tanto não cumprimento da função social.

O entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) se referiu: *“Tive conhecimento sobre este assunto. Não apenas, na aplicação prática, mas também, em matéria de estudos, artigos científicos, publicações e leituras.”*

Já o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) afirmou:

Conheço boa parte do assunto, em 2011 por mais que nosso Município não fosse obrigado a criar o Plano Diretor, achamos importante para planejar a cidade e dar a função específica para cada área. Quando uma indústria, é instalada num local inadequado, ela não vai desempenhar uma função social adequada e vai piorar a qualidade de vida dessas pessoas. Penso que uma pessoa não pode construir uma casa na área verde, lá a função social e sim para uma praça, uma escola, posto de saúde ou para o lazer das pessoas que lá vivem.

Para o entrevistado 5 (vereador): *“Tive contato e estudei na época de elaboração do Plano Diretor em 2011 sentia-se essa necessidade de resgatar*

(estrutura básica necessária que as propriedades pudessem ser melhoradas e adequadas no intuito de cumprir a função social.” E o entrevistado 8 (empresário construção civil) responde:

Entendo a função social da seguinte forma: quando o proprietário abra loteamentos o lado positivo é que a cidade obtém um desenvolvimento mais à frente, agora, quando existem glebas paradas, como se vê nos bairros, isso “tranca a cidade” e não se cumpre a função social.

Referente ao entrevistado 7 (ex-vereador), percebemos que sua experiência foi diferente dos demais:

Conheço, mas quando me voltei a compreendê-la na condição de legislador(a) percebi o quanto tanto é limitado na prática para tratar a função social e delinear em nível municipal. Acho que a legislação municipal não oportuniza e nem estende seu braço em casos específicos para regularizar ou resgatar a função de um imóvel que se consolidou irregular, o proprietário nesses casos se vê limitado ou impedido pela lei de usar ou dar destinação de seu único imóvel.

Com todas as respostas afirmadas que sim, e bem convincentes quanto ao conhecimento desse instituto, esperávamos que tais entrevistados mencionassem suas atuações ou lutas enfrentadas para a efetivação da função social neste Município. Talvez a única resposta distinta ou de tentativa de aplicação foi a dos entrevistados 5 e 7, mas também não mencionaram, ou talvez não ficou claro para nós, o que eles têm feito para fiscalizar, executar ou defender essa ideia plantada naquela época.

Todos os nossos entrevistados mencionaram conhecer o sentido da função social da propriedade, que está prevista no EC, no entanto, quando questionados se entendem que ocorre, ou não, o cumprimento da função social nos 27 imóveis apresentados a eles na área central e pedimos que comentassem e dessem suas opiniões, percebemos pouca fundamentação nas respostas. Podemos perceber isso na fala dos seguintes entrevistados: entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) - *“Certamente não, de forma alguma.”* Já o entrevistado 5 (vereador) diz: *“Não ocorre nesses casos, é um desperdício.”* Para o entrevistado 6 (agente administrativo municipal): *“Acredito que não.”* E o entrevistado 7 (ex-vereador) afirmou: *“Na grande maioria não ocorre.”*

Já com respostas mais elaboradas, o entrevistado 2 (empresário) afirmou:

Não está cumprindo com a função social por que, não há interesse de cumprir o que está no Plano Diretor. Está tudo especificado, dentro de nosso plano diretor. Cito, como por exemplo, o Código de Obras que exige a realização de calçadas em frente aos imóveis que possui calçamento na via, mas os proprietários não realizam e nem o município exige, ou seja, nós não cumprimos nem com o básico.

Para o 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.

E o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal): *“Não ocorre o cumprimento da função social. Eles estão ali parados, ociosos, criando mato, ratos, juntando lixos, não estão cumprindo nenhuma função social”*. Uma ressalva aqui sobre o que menciona o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) ao se referir a alguns imóveis que são de empresas e acabaram ficando lá, sem ocupação. Lembramos que essa foi uma de nossas seis questões elaboradas para o pedido de informações na página 156, por meio das quais buscávamos compreender se o proprietário era pessoa física ou jurídica (empresa, indústria, construtor ou imobiliária). Com essa informação, poderíamos, aqui, ter dialogado melhor com esse entrevistado. Sobre a pouca fundamentação das respostas, acreditamos que foi por termos abordado essa questão em um momento intermediário da entrevista, quando já havíamos tratado bastante sobre esse assunto, tudo estava mais claro e, por isso, foram mais objetivos nas respostas.

Perguntamos aos entrevistados, mediante justificativas de suas opiniões: tendo presente o processo de urbanização das nossas cidades em geral, como eles veem a questão da “retenção e especulação” da terra feita pelos proprietários particulares e como isso ocorre na concepção deles. Percebemos que as respostas dos entrevistados se direcionaram para os problemas da cidade de Sobradinho. Obtivemos respostas diferenciadas e complexas, temos que nos debruçar, aqui, para melhor entendê-las. Vejamos:

Foi conversado e questionado com alguns proprietários, por que não vendiam seus terrenos e as respostas por eles foi de que, seria um capital investido, não está me incomodando, fica ali, um dia eu resolvo fazer alguma coisa. Os proprietários não estão preocupados com a evolução e com o

desenvolvimento da cidade, eles pensam apenas neles. (Entrevistado 1 – ex-agente administrativo municipal).

A resposta da questão 1 é exemplo claro de que, neste Município, está prevalecendo apenas o interesse do particular, inclusive, como já tratamos na introdução do capítulo 1, o pensamento desses proprietários ainda é baseado na concepção liberal. Na época, o Estado não podia intervir na propriedade particular, porque, quando adquirida de forma justa, ela era intocável. O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), sobre a retenção e especulação, defende que apenas ocorre em:

Algumas situações que isso acontece, mas vejo como minoria. Só que hoje, no momento em que vivemos, são poucos proprietários com potencial financeiro que podem comprar para guardar o terreno. Não está tendo mais capital financeiro disponível para as pessoas adquirir e esperar valorizar, como ocorria uma vez. Concordo que têm imóveis retidos, como pôr exemplo, pessoas que pensam em deixar para os filhos, mas é minoria, a tendência é que eles sejam vendidos ou utilizados de alguma forma. Hoje é muito difícil deixar os terrenos parados por que tem a tributação de IPTU muito maior do que se fosse em uma área construída, vindo a dar pouco retorno ao proprietário.

Sobre a opinião do entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), concordamos com seu pensamento, em parte. Realmente, o momento é de escassez, porém, não podemos negar e concordamos com alguns entrevistados que a maioria dos proprietários dos imóveis em discussão em Sobradinho possui, sim, grande capital financeiro. Em tese, não podemos esperar que, de forma natural, esses imóveis tenham destinação por parte destes proprietários. Como bem colocou o entrevistado 5 (vereador) em determinado momento da entrevista: são famílias “abastadas” financeiramente. Sobre a opinião do entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), para o qual é “difícil” para o proprietário particular manter esses imóveis parados, discordamos totalmente. Além de tudo, quando abordamos sobre a alíquota de 2,8% sobre esses imóveis vazios, a maioria dos entrevistados concorda que esta tributação não está sendo problema para esses proprietários.

Sobre a retenção e especulação, o entrevistado 5 (vereador) defende que:

Sou de acordo em aplicação do IPTU progressivo com acréscimo de X% ao ano até que o proprietário constrói ou vende o terreno. Uma vez que o imóvel desocupado em área nobre da cidade não cumpre seu papel de habitação, ou seja, nem comercial, nem residencial que seja aplicado o IPTU progressivo no tempo. Penso que não é uma atitude não tão agradável que certamente desagradará os proprietários, mas, é a forma de trazer um desenvolvimento

harmônico na cidade. Quando o interessado investidor necessita edificar e empreender, na impossibilidade de utilização destes imóveis, ele se submete a deslocar-se fora do eixo comercial da cidade em função da não abertura e oportunidade para ele.

Temos que concordar com o entrevistado 5 (vereador). Os imóveis vazios no centro da cidade, na Zona de Incentivo ao Comércio, não estão atendendo a nenhuma das duas finalidades definidas para eles. É de conhecimento geral que o investimento, principalmente para o comércio, está acontecendo em outras áreas, por exemplo, nos acessos à cidade, como mencionou boa parte dos entrevistados, isso é realidade. Por tudo isso, e por consequência do não uso, os imóveis possuem valores acima do que classes populares podem pagar pela terra, e obrigam empreendedores a investir em outros pontos da cidade.

Vejamos a seguir, o que está estabelecido no art. 64, do Plano Diretor, no que tange aos usos permitidos nessa zona, além do uso residencial. A legislação determina a criação de incentivos fiscais para a área do comércio no intuito de atender melhor a população por meio da diversidade de atividades. Esses imóveis vazios, a nosso ver, no mínimo, deveriam estar atendendo algumas das atividades que o regime urbanístico de Sobradinho permite.

residências unifamiliares isoladas; residências unifamiliares; agrupadas, geminadas ou em série; residências multifamiliares; habitações coletivas, internatos, orfanatos, asilos, casas de repouso; - conjuntos habitacionais edificadas 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 as 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. (PLANO DIRETOR, Art.64).

Assim, não atendendo a essa determinação, valendo-nos da opinião do entrevistado 5 (vereador), haveria necessidade de aplicação do IPTU progressivo. Sobre a retenção e especulação, com pensamento distinto dos demais, o entrevistado 2 (empresário) traz seus argumentos:

Não é uma retenção proposital. É uma disfunção da cidade de crescimento, ela não cresce, brigas de herança fazem parte do processo. São várias

situações distintas: Proprietários que não possuem dinheiro para construir, investidores não ofertam ou não alcançam uma proposta que seja aceitável pelos proprietários, proprietários que não necessitam vender e especulam, entre outras. Porém na maioria, não há procura e expansão da construção civil em nossa cidade. Tudo isso por que não tem crescimento e desenvolvimento o suficiente para ofertar e para adquirir estes imóveis e dar destinação.

Inicialmente, concordamos com esse entrevistado, ao invés de se ter uma função social, tem-se uma disfunção. Pensamos que seria uma disfunção do papel do Município em deixar de aplicar a legislação da CF, (Lei Federal 10.257/2001 (EC) e a Lei do Plano Diretor de Sobradinho, para melhor garantia do direito à cidade neste Município.

É difícil opinar, pensamos que o motivo da pouca procura e expansão da construção civil em Sobradinho é justamente pela retenção da terra. Nota-se, a princípio, que não há um direito garantido para aquele que deseja investir no centro da cidade de Sobradinho. Imóveis não edificadas existem, mas não há oportunidades para que sejam utilizados e, assim, não há espaço para a expansão e crescimento da área central, pois, como crescer e desenvolver-se quando se precisa utilizar os imóveis das “*famílias tradicionais*”, que deveriam estar disponíveis para o progresso desta cidade? Exemplo disso é o que o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) tem reproduzido do que tem ouvido dos proprietários: “*não está me incomodando, fica ali, um dia eu resolvo fazer alguma coisa*”. O Município de Sobradinho, a classe política e a sociedade têm desafios que não podem mais ser ignorados, como tem sido por muitas décadas.

O entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) opinou dizendo:

Estamos num contexto capitalista, e a lógica é que todo terreno tem o seu preço. Acredito que ninguém chegou num valor que os herdeiros pensam ser suficiente para sanar esta necessidade entre eles. Porém a meu ver, a grande maioria dos imóveis nestas condições o problema ultrapassa a especulação imobiliária e envolve heranças e demais problemas familiares. Muitos herdeiros não possuem boa relação entre si, isso não justifica, mas é um dos motivos da retenção.

O entrevistado 8 (empresário construção civil) disse:

No caso de Sobradinho esta retenção não é tanto pela espera da valorização em si, são questões muitas vezes por brigas entre herdeiros de família. Na maior parte, são pessoas que não precisam vender e neste caso sou a favor que deve entrar o IPTU progressivo no tempo, se for interesse do município ou da sociedade em geral que a cidade cresça naquele local específico.

Percebemos que o ponto de vista deste entrevistado se mostra mais técnico. O mercado imobiliário em si mostra e representa essa força ou poder instituído na cidade. É, sim, uma opinião importante que deve ser ressaltada.

Confirma também o entrevistado 6 (agente administrativo municipal): “*Em Sobradinho, se vê estes imóveis como especulação, eles estão parados a muito tempo.*” Sobre essa pergunta feita aos entrevistados, de como eles veem a retenção e especulação da terra, nas suas respostas, percebemos que vieram de forma abrangente para toda a cidade. Não podemos esquecer o que foi muito repetido por alguns entrevistados, de que os imóveis retidos no centro dessa cidade são de famílias que não necessitam de recursos financeiros e nem têm necessidade de vendê-los.

Na elaboração da pergunta acima, sobre como os entrevistados veem a questão da “retenção e especulação” da terra urbana em Sobradinho, podemos dizer que nos inspiramos no dispositivo 10 do Plano Diretor. Lá foi definido que o objetivo de atuação do Município de Sobradinho era interferir nos imóveis dos particulares quando fosse preciso, para regular os seguintes interesses:

II – promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; IV – articular as estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional; IX – prevenir distorções e abusos econômicos da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor. (PLANO DIRETOR, Art. 10).

Dessa forma, as respostas da questão acima nos mostram, mais uma vez, que a legislação não é eficiente e nem a atuação municipal está acontecendo. Não há uma intenção que o Plano Diretor se efetive. Por exemplo, se pegarmos por base as falas dos entrevistados, temos a confirmação que, no geral, os incisos desse dispositivo não foram aplicados.

Também perguntamos aos entrevistados como eles percebem, em Sobradinho, a existência de terrenos não edificadas na área urbana da cidade e se, na concepção deles, existem terrenos sem ocupação, e quais as razões para isso ocorrer. Obtivemos as seguintes respostas:

Existem muitos terrenos não edificadas na área urbana, inclusive em áreas nobres. Noventa por cento dos proprietários não tem interesse de edificar e nem de vender, pois a situação financeira de alguns é favorável e parte destes proprietários possuem uma boa qualidade de vida. (Entrevistado 1 – ex-agente administrativo municipal).

O entrevistado 2 (empresário) fundamenta dizendo:

Sim percebo e eles existem. Por dois motivos: o primeiro pela pobreza de nossa cidade e região e o segundo pela incapacidade de nossos políticos de colocar o nosso plano diretor em prática. No centro da cidade é pouco edificado prédios novos e uma das questões para isso é que não se investe nas indústrias para aumentar o PIB e desenvolver mais nossa cidade. Uma cidade que é desenvolvida, a “briga por terrenos” no centro é muito grande, por exemplo, prédios antigos são derrubados para serem construídos prédios novos com mais apartamentos, mais vaga de garagem o que não acontece em Sobradinho. Apesar de uma pequena iniciativa na construção de um ou dois prédios de maior porte, mas que ainda não é a virada para que haja uma disputa pelos terrenos no centro da cidade e que por consequência venham a ser ocupados para terem uma função social. Pensando no futuro da cidade defendo a ideia de analisar e equalizar os imóveis vazios de forma a aproveitar o espaço, se dá para construir um prédio com 05 (cinco) pavimentos, por que construir apenas dois? Pois, os engenheiros e arquitetos direcionaram a construção da cidade de Sobradinho horizontalmente, porém não há horizontalidade de avenidas.

Percebemos que os entrevistados nos trazem depoimentos inteligentes e promissores. Por exemplo, o entrevistado 7 (ex-vereador) opina dando uma razão para que isso ocorra:

É uma preocupação, por que existem algumas pessoas, que tem mais de um imóvel que não tem necessidade de edificar em cima. Quando é na área central, causa aquele impacto visual ruim, muitos imóveis abandonados que não tem função social que acabam causando um transtorno social. Defendo para o proprietário que possua mais de um imóvel, que seja dado um prazo a ele para que promova o aproveitamento e após o término, necessitando, que sofra com o aumento da alíquota dobrada já para o primeiro ano e aumentando sucessivamente nos demais anos para que, construa ou transfira a uma outra pessoa que possa construir.

Também afirmam que existem terrenos não edificados na área urbana os seguintes entrevistados: o entrevistado 5 (vereador): *“Sim existem, devido a não necessidade de recursos financeiros de algumas famílias proprietárias, eles estão ali sem serem vendidos.”* Outra vez, com a resposta dada pelo entrevistado 5, confirma-se que os proprietários dos imóveis demarcados por nós, em tese, possuem recursos financeiros suficientes para não precisarem vendê-los. E, por fim, o entrevistado 6 (agente administrativo municipal), que também afirma: *“Na nossa cidade tem vários espaços não ocupados, a gente percebe também a existência deles em vários bairros.”*

O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) afirma:

Temos terrenos não edificados por duas situações: Em alguns casos, foram adquiridos e que ainda não foram construídos, porém há uma incidência maior no IPTU com alíquota de 2.8 % sobre o valor deste terreno exatamente para que haja uma construção, e que este local passe a ter uma finalidade e

não tranque o desenvolvimento da cidade. Vejo em Sobradinho, que está havendo uma demanda muito grande por construção em alguns terrenos, mas no geral, temos muito poucos terrenos baldios que nós temos hoje e a grande maioria, já está construído.

O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) pensa que não há muitos terrenos sem edificações. Tem uma visão diferente da maioria. O entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) segue na mesma linha. No entanto, questiona-se os motivos pelos quais alguns imóveis se encontram sem qualquer destinação, vejamos:

Tem uma quantidade de terrenos, a meu ver, não muito relevante ou expressiva, mas existem no centro sem nenhuma finalidade específica. Eles são percebidos entre a infraestrutura e as edificações existentes no urbano e muitas vezes a gente se pergunta, o que está sendo feito ou o porquê que estes imóveis se encontram nestas condições? A grande maioria deles, permanecem intocáveis.

Perguntamos aos entrevistados se eles têm conhecimento ou sabem informar se há um levantamento quantitativo feito pelo Município dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados na cidade de Sobradinho para o controle da função social em cada porção do território.

A maioria dos entrevistados mencionou que tal levantamento é feito especialmente para o controle do IPTU e não para acompanhar o que esses proprietários estão fazendo ou deixando de fazer com os seus imóveis. O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) menciona: *“Levantamento específico para fins da função social, não sei informar se foi feito. Para fins de cobrança de IPTU, sim, foi realizado”*. O entrevistado 2 (empresário) afirma: *“Não existe. Não temos nem o mapa da cidade atualizado 100%. E, no caso do setor do urbanismo para estas questões, ele só reage pelas diversidades que surgem, apagando incêndio, porém, penso que é preciso agir e projetar o futuro da cidade.”*

Temos a opinião do entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) de forma mais elaborada, vejamos:

Existe um controle, mas aquele pela lógica do “capitalismo”, cobrar tributos. Por isso, eu questiono: A prefeitura tem o conhecimento do que deve ser feito, tem as informações para identificar o problema e onde agir, por que ela não faz? Existem dois vieses aqui: por um lado, servidores que não possuem noção da importância do assunto e que isso existe, e que ainda defendem a propriedade como se fosse absoluta do proprietário. Por outro lado, os servidores públicos como técnicos, e que possuem o conhecimento e sabem das implicações de planejar o município e aplicar os pressupostos que o Plano Diretor prevê, mas que são impedidos. Ou seja, nesse segundo viés, esses servidores são barrados por políticos que tem poder. Existem três

prioridades dos políticos, a primeira é se eleger, a segunda seria a reeleição e a terceira está muito abaixo das duas primeiras. Tudo que o político faz, segue pensando e visa em regra, estas prioridades.

Podemos afirmar, com base nesse e nos demais entrevistados, que não se está pensando na função social da propriedade. Em nenhum momento, foi mencionado algum tipo de futura atuação ou algum prazo que fosse estipulado para este objetivo.

Sobre o controle municipal dos imóveis, o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) nos afirmou:

Nós temos isto. Em 2001, foi feito um recadastramento imobiliário, com levantamento de toda área urbana do município, e foi identificado neles a metragem construída em cada terreno, o tipo de habitação edificada neles, seja comercial, industrial ou familiar, e levantado os terrenos não ocupados. E, nós monitoramos isso através do sistema da cartografia digital, ou seja, o mapa da cidade, e cada vez que o Setor de Planejamento Urbano e Setor de Tributação identifica alguma edificação que não apresentou o projeto no Município, fazemos a notificação para que seja apresentado, desta forma, possamos ter o controle bem real de nossa cidade em relação a imóveis, em cima desses dados, incidimos o valor do IPTU.

A resposta desse entrevistado nos afirma que, sim, o Município possui todas as informações que gostaríamos de ter recebido em nosso pedido de informações realizado em março de 2021. Também afirma essa existência, o entrevistado 5 (vereador):

Para a cobrança de impostos de IPTU o setor tributário possui sim um levantamento porque é neste setor que se faz a cobrança dos impostos municipais em cima deste levantamento, pois teria interesse em saber sobre estes dados para motiva parcerias e investimentos para o empreendedorismo, para adequar o comércio melhor e proporcionar oportunidades.

O entrevistado 6 (agente administrativo municipal), na mesma linha, afirma: *“Existem levantamento para o cadastro imobiliário, através de uma empresa que fazia levantamento de terrenos por quadras e lotes, para fins de cobrança de IPTU.”* Por fim, o entrevistado 7 (ex-vereador) também diz: *“Sei que a pouco tempo foi feito este levantamento, com a nova planta de valores do IPTU, salvo engano, foi contratada uma empresa. E, também, é feito para ver as edificações irregulares feitas sem a regularização perante o município.”*

Perguntamos aos entrevistados sobre a existência real do Plano Diretor de Sobradinho para que pudéssemos compreender como ele veem essa efetividade, se está ou não acompanhando as dinâmicas que se desenvolvem na cidade para regular

as questões de especulações imobiliária. A ideia também era ouvir, na opinião deles, sobre o que precisa ser realizado ou revisto para buscar uma maior efetividade e melhor regular e disciplinar as questões que envolvem a função social da propriedade.

Deixamos, em destaque, a resposta do entrevistado 2 (empresário):

A efetividade do plano diretor só vai acontecer quando for implantado o CONCISO (Conselho Municipal da Cidade de Sobradinho). Nosso plano diretor tem todas as informações dentro dele, precisa ajustes, ele é perfeito, e pode ser efetivo. Porém, não é colocado em prática. Por que têm interesse político, seria somente isso o problema dele. Em sua elaboração em 2011 foi implantado e estipulado a elaboração do CONCISO, mas até hoje não foi criado por que em minha opinião, os políticos pensam que perderiam o poder o que na minha visão, não é verdade. Deve ser feito uma grande mudança na cidade e a melhor coisa a ser feita, é a implantação do conselho, pois o conselho houve a sociedade, estuda e implanta as ações. Já o executivo, deverá colocar em prática e não sofreria retaliações diretas e sim o conselho.

Em que pese a opinião do entrevistado 2, complementamos que o Conselho tem natureza consultiva - não deliberativa. Também é uma obrigatoriedade do Estatuto da Cidade para tratar dessas questões, a criação do CONSISO.

O entrevistado 6 (agente administrativo municipal) também acha que o que falta para o Plano Diretor é o seu cumprimento, vejamos:

Não foi atualizado de 2014 para cá. Acho que há necessidade de cumprimento do que já existe. Consta no Plano Diretor várias coisas que não estão sendo feitas na prática, as vezes a lei existe, mas o cumprimento é que não. Criar mais é complicado, se não está conseguindo cumprir o que já existe hoje. O plano diretor é cuidado pela secretaria de obras e serviços urbanos e pelo Setor de Urbanismo.

Outros entrevistados também pensam que este plano precisa ser reformado. O entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) lembra:

Em conversas informais já foi percebido que alguns pontos no Plano Diretor não fariam muito sentido ou não apresentavam vantagem para o Município em si. Há mais de 10 anos que não se planeja o futuro do município ou que se adequa esse plano, conforme a realidade de nossa cidade. Todas as reformas com relação ao Plano, se dá por dois motivos: primeiro por pressão especialmente de proprietários ou por parte da sociedade e o segundo motivo, é que alguns dispositivos que foram colocados, foi para favorecer alguma coisa ou alguém.

O entrevistado 5 (vereador) também afirma: “Não está acompanhando as dinâmicas, por exemplo é a própria definição de que para ser vazio urbano, o imóvel necessita possuir 2.000m².” Mais além, concordamos também com a opinião do entrevistado 7 (ex-vereador): “Deveria ser revisto a cada dois ou três anos, há uma

evolução muito rápida. Deveria ter uma comissão permanentemente e ser alimentada através de fóruns, e todo ano, para avaliar cada questão, uma vez que também sempre surgem pedidos pela sociedade que poderiam ser analisados anualmente.”

Lembra-nos o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) que:

Quando ele foi feito em 2011, pelo menos falando da área central, nas proximidades da praça eu acho que foi bem planejado esta parte, para evitar de enterrar a praça e o centro. Lembro que foi feito um estudo de projeção de sombra, porém atualmente não sei responder se ele é efetivo.

No capítulo 2, item 2.5, tratamos sobre a efetividade dos planos diretores. Para Saule Junior (1999), os planos, para serem efetivos no atendimento à política urbana determinada pela CF, precisam contemplar as exigências fundamentais de ordenação das cidades, tratar do parcelamento ou edificação compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação para fins de reforma urbana. Até aqui, podemos afirmar que o Plano Diretor de Sobradinho contemplou essas questões, mas apenas isso. Ainda diz o autor que é preciso destacar a delimitação das áreas urbanas que não atendem à função social, porém, na realidade de Sobradinho, não foi estipulada uma área específica para a fiscalização e o cumprimento da função social, isso não está claro na legislação. Pensamos que, de imediato, poderia começar pela Zona de Incentivo ao Comércio (Bairro Centro) com o intuito de efetivamente reger a função social e mudar o cenário urbanístico deste bairro. Como o Plano Diretor é universal, não se pode focar apenas em um local para a atuação, porém pode sim, se começar esta fiscalização e atuação do cumprimento da função social da propriedade, neste bairro.

A linha de pensamento de Villaça (2000), cujo autor trabalhamos no capítulo 2, tem por considerar a opinião das pessoas na sociedade. São elas que conhecem muito bem os problemas urbanos de seus municípios. Não faz sentido algum a não observância delas no Plano Diretor de um município. Esse autor não concorda com planejamentos prontos, planejamento fora da realidade municipal, e isso é um dos motivos pelos quais a sociedade perde o interesse de ajudar a planejar suas cidades, porque os planos, muitas vezes, são cópias de outras cidades, por isso não são efetivos.

Pedimos aos entrevistados que dessem uma solução que atendesse a ambos os interesses (PÚBLICO *versus* PRIVADO) sobre os imóveis ociosos existentes na cidade de Sobradinho. Perguntamos o que eles acham que pode ser feito, acordado

ou discutido para resolver essa questão na tentativa de achar uma solução satisfatória para ambos. Nessa questão, ficam evidentes alguns interesses distintos, até mesmo interesses políticos de uma minoria dos entrevistados.

Para o entrevistado 1 e 4, não há muito o que se fazer. O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) aponta:

Tem duas situações: O Município não tem como intervir, como por exemplo, num terreno que tu não queiras vender. O que pode acontecer é que, o Município tendo interesse, para implementar um projeto que seria interessante na visão da administração, poderá ser feito uma desapropriação mediante avaliação de mercado e conseqüentemente depósito em juízo. Fora disso, você não tem como interferir no processo de compra e venda dos imóveis particulares. Para isso, é preciso criar normas que possa incentivar que o proprietário de a destinação. A administração tem interesse de que todos os terrenos sejam destinados a uma função.

E o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) pensa no mesmo sentido: “*Se fosse em uma área do município, que este tivesse interesse de fazer alguma coisa, uma alternativa seria a desapropriação mediante indenização. No mais, não teria o que fazer, apenas notificar para que este proprietário mantivesse limpo.*” Temos uma outra visão, o EC oportuniza e dá ao município a possibilidade de intervenção. Primeiramente, o Plano Diretor de Sobradinho, além daqueles que regulam a função social (PEUC, IPTUP e Desapropriação com Títulos da dívida pública), positivou seis outros instrumentos, são eles: Art. 94. Do Direito de Superfície; Art. 98 Do Direito de Preempção; Art. 100 Da Outorga Onerosa do Direito de Construir; Art. 104 Da Transferência do Direito de Construir; Art. 107 Das Operações Urbanas Consorciada; Art. 112 Do Estudo de Impacto de Vizinhança e Da Gestão Democrática da Cidade. Essas e outras são ferramentas de atuação que o Município pode utilizar, desde que sejam regradas e disciplinadas as formas dessa atuação. Contudo, teria esse um desafio ainda maior do que apenas realizar uma notificação para limpeza nos imóveis.

Mais uma vez, destacamos a opinião do entrevistado 2 (empresário), que nos parece novamente uma alternativa ideal:

É simples, primeiro definir os imóveis e objetiva uma funcionalidade para cada um deles, ajustando-os através de um Conselho Municipal. Para que seja organizado e definido o uso correto para cada imóvel, é preciso que seja ajustado e acordado juntamente com os proprietários a solução ideal. Como por exemplo, utilizar um consórcio ou um instituto jurídico que permita a entrega do terreno em troca de um apartamento ou por uma sala comercial, ou algo que seja bom pra todos. Ou seja, a cidade melhora, o proprietário dá a função social para seu terreno e todos ganham, todos felizes. Em segundo lugar, não seria o martelo e o proprietário obedecer e sim, ao alinhar e ajustar,

deve-se debater com cada proprietário e não o obrigar a construir ou dar função social sem acontecer o apoio municipal, no mais é isto, mostrar ao proprietário que terá vantagem financeira. Não seria apenas, deixando-os com um pepino na mão sem uma alternativa. Tudo se tem solução quando se há interesse de mudar.

Sobre o instituto jurídico ao qual esse entrevistado está se referindo, podemos compreender como aqueles sugeridos pelo EC são uma questão chave a ser trabalhada na prática. O resultado poderá ser no sentido que menciona o entrevistado 2 (empresário) *“todos ganham, todos felizes”*. Para o entrevistado 6, (agente administrativo municipal) a alternativa seria:

Primeiro deve-se ouvir o proprietário deste lote e tentar saber o porquê neste terreno, ainda não foi construído. Segundo o município poderia oferecer alguma coisa como contrapartida para motivar este proprietário, na sequência limitar um prazo para que este pudesse dar a destinação correta. Outra forma, seria o Município dar uma diferença ou desconto no IPTU ainda melhor do que está hoje, para os imóveis construídos.

Com base na opinião do entrevistado 6, pensamos que uma abordagem neste sentido, levaria a "negociação" e isso, mostra uma fraqueza institucional. Importante seria definir bem as regras dentro do PD ou em Lei específica e aplicá-las sem consultas e questionamentos ao proprietário.

O entrevistado 5 (vereador) pensa que o *“IPTU progressivo, é a alternativa para racionalizar e atender ambos.”* Também para o entrevistado 7 (ex-vereador): *“Única maneira é aplicar o imposto progressivo, a pessoa especula até certo ponto e depois, mede e decide, para dar a destinação no imóvel.”* E o entrevistado 8 (empresário construção civil) também menciona: *“O único meio para atender ambos é o IPTU progressivo.”* Pensando nessa ideia de IPTU progressivo, parece-nos interessante destacar o que menciona o entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal). Ele observa que uma alternativa que atenda a ambos os interesses vai *“Depender de criar uma política pública e de criar as normas que atendam os dois, seria possível atender ambos interesses. Para isso, antes de qualquer sanção, a lei menciona que deve ser realizado notificações ou conversação com os proprietários”*.

Seguindo a ideia desse entrevistado, pensamos que, mesmo sendo o IPTU progressivo aplicado com mais rigor nas suas formas estipulados, é, sim, possível que essa possibilidade de sanção também atenda ao interesse particular. É uma forma de obrigar a dar destinação, nada impede que tenha benefícios também, não podemos pensar que essa aplicação só beneficia o interesse público. Quando exemplificamos

trazendo as formas de divulgação e de atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo, no capítulo 2, vimos que é possível educar o proprietário, pois ele vai ter de demonstrar que está utilizando o imóvel para alguma coisa, pelo contrário, deverá responder pelo não uso.

Para nós, o modelo de divulgação e atuação municipal do Município de São Paulo já é uma forma de alertar, de informar o proprietário que o município está acompanhando seu desleixo, abandono e especulação. O que podemos esperar de municípios que não desenvolvem uma política para motivar, notificar, induzir, ajudar o proprietário do imóvel sem função? Acreditamos que, no caso de Sobradinho, é possível que muitos desses proprietários passam a utilizar seus imóveis mesmo antes de serem notificados, apenas com o material informativo. Para isso, é preciso que essa legislação seja efetiva na aplicação de fato. Temos exemplos, basta serem seguidos. É um desafio para o Município, mas pensamos que esse também deva dar bons exemplos de desenvolvimento urbano, de oportunidades, a partir do momento que passar a cuidar dessas questões. Além de tudo, estamos falando de um município, se não o mais importante, um dos mais importantes da microrregião norte da região do VRP.

4.2 Dificuldades na aplicação da legislação municipal relativa à função social da propriedade em Sobradinho

Quando abordamos no capítulo 2, sobre o planejamento urbano, mencionamos Villaça (2000). Lembramos que esse autor defende que planejamento se faz com os servidores públicos concursados do município, com os técnicos, com os representantes do poder judiciário, todos os partidos políticos juntos e também com a comunidade em geral. Com essa base, perguntamos aos entrevistados, em suas opiniões, se eles acham que existe, na prática, um alinhamento interno, discussão ou preocupação comum sobre a legislação do Plano Diretor por parte de: secretários, técnicos, prefeitos e vice-prefeito, engenheiros, arquitetos, procuradores jurídicos e vereadores que tratam sobre assuntos relacionados aos imóveis de particulares, retenção e especulação da terra urbana, e quais seriam os motivos e razões para esse alinhamento entre eles ter ocorrido ou não.

Constatamos que metade dos entrevistados pensam que sim, pelo menos algum tipo de alinhamento. De acordo com o entrevistado 1 (ex-agente administrativo

municipal):

Este alinhamento era mais em casos específicos quando tinha um projeto de loteamento e desmembramento novo para aprovar, era para algo que estava travando esta aprovação. Pessoal, políticos, servidores ou vereadores, procuravam a secretaria para ver o que poderia ser feito para dar o andamento, porém uma forma para alinhar isso era através de memorando interno, mandando as questões para os setores internos, se necessário o jurídico acompanhava, em alguns casos.

Entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito): *“Sim, isso acontece. Muitas vezes na elaboração de projetos, deve se observar o Código de Obras, Código de Postura e o Plano Diretor para analisar uma demanda para determinada área.”*

O entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal):

Dá pra se dizer que existe. Talvez não de uma forma em que a formalidade exigiria. Existem discussões internas na prefeitura com relação, algumas circunstâncias do Plano Diretor, geralmente para dirimir algum problema como, conflitos de interesse público com interesse particular. Há situações que o político é procurado pelo proprietário para resolver alguma coisa.

Já os entrevistados que acham que não há alinhamento para essas questões são: o entrevistado 5 (vereador) *“Não existe.”* O entrevistado 2 (empresário) afirma: *“Zero. Internamente não acontece este alinhamento sobre este assunto, é questão de política.”* O entrevistado 6 (agente administrativo municipal) diz: *“Já ouvi falar em reuniões com arquitetos e engenheiros para tratar sobre o Plano Diretor, agora, quanto aos vereadores e demais, acredita que não se tem um alinhamento.”* E, o entrevistado 7 (ex-vereador) opina que: *“Alinhamento interno eu acredito que não. O que existe é um debate, mas na verdade quem faz toda a atualização por parte do executivo é um engenheiro contratado para isso.”* Pensamos que deve ter um órgão especializado, coletivamente, para que todos juntos façam as atualizações necessárias. Para nós, fica claro que não há reuniões para tratar do futuro dos imóveis em especulação e retidos pelos proprietários.

Também perguntamos: de quem deve ou deveria partir a busca para essa regularização ou destinação nos casos em que nem o poder Público e nem o particular tomam providências para que os imóveis sejam utilizados. Sobre essa questão, obtivemos respostas bem elaboradas. A maioria pensa que a iniciativa da busca para a regularização deve ser do executivo.

O entrevistado 2 (empresário) afirma:

Caberia ao prefeito realizar este estudo, organizar e chamar grupos de trabalho e estudar junto o Plano Diretor e ver sobre as questões dos vazios urbanos e dos imóveis não utilizados ou subutilizados. As iniciativas dentro da prefeitura são o tempo inteiro, e que dá desgaste, deixa-se para depois, e o depois nunca vem. Está prevalecendo o interesse privado. Precisa de incentivo ao proprietário, para mudar esta situação, em alguns terrenos uma horta comunitária pode ajudar.

Também pensam que o município deve agir, os entrevistados 5 (vereador): “Deve ser do Executivo” e o entrevistado 6 (agente administrativo municipal): “Acredito que o executivo deveria fazer esta regularização, mas o legislativo também poderia, fazer uma indicação para que o legislativo tome a iniciativa.” Entendemos que, para o entrevistado 7 (ex-vereador), também é o Município que deve agir:

A busca deve partir do executivo e do setor do urbanismo. Inclusive devem sugerir eu seja dado uma função social para os imóveis abandonados no centro da cidade. Os proprietários são pessoas com poder econômico que não se utilizam do mesmo para sua manutenção, se não puder ou não quiser dar uma função, então, que venda para alguém que possa atender.

Também para o entrevistado 8 (empresário construção civil): “O Município deve agir. Com o IPTU Progressivo para que o proprietário faça a regularização. Inclusive, prevalece o interesse público, se a prefeitura resolver desapropriar um terreno mediante indenização ela pode.”

O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) possui dúvidas em relação às formas que o Município pode atuar, assim, pensa que:

A prefeitura pode até autuar e até notificar através do setor de fiscalização, uma, ou duas vezes, mas se o proprietário não quiser fazer nada? E, sobre esta questão de fazer o proprietário dar destinação correta o setor jurídico do município resolve? Não sei. O setor jurídico tem poder para isso? Nos casos de notificação para limpeza do terreno, quando é feita a infração ao proprietário, aí sim estes, imediatamente compareceria, na prefeitura e geralmente o setor jurídico atendia e resolvia mantendo que seja pago a infração.

Sobre a opinião desse entrevistado, podemos dizer que, quando a legislação está adequada com a realidade e o objetivo municipal bem definido, amparado por uma legislação efetiva, penaliza-se. Agora, com a insuficiência da lei municipal específica para o enquadramento, nem setor jurídico poderá resolver.

Muito interessante e bem observado o que tem colocado o entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal):

É uma sucessão de ações. Primeiramente, o proprietário dos terrenos deve agir para regularizar seus terrenos. Quando tudo funciona bem, o “Direito funciona bem”. Agora, quando não é respeitada as normas, os problemas previstos nela acontecem e aí se utiliza das sanções para penalizar aquele que infringe. Em segundo, se o proprietário não atua cabe ao Município atuar se utilizando dos mecanismos e normativos que os possui para fins de efetivar as normas, nem que seja a base da caneta. Porém, existe um terceiro ponto onde eu lhe questiono: e quando o proprietário e nem o Município atua, como se faz para resolver isso? Aqui, se tem dois caminhos: o primeiro poderá partir por iniciativa coletiva através de Ação Cível Pública, ou em segundo, através de ações e iniciativas pelo próprio Ministério Público em defesa da sociedade.

Sobre a atuação do Ministério Pública, também tratamos em nosso capítulo 2, onde mencionamos a lei 7.347/24, de julho 1985, que regulamenta essa política.

Sobre a legislação referente à macrozona de ocupação prioritária (representada pelos bairros) no art. 53, inciso I, deu-se para: “induzir o desenvolvimento urbano com o aproveitamento da infraestrutura disponível”. Nesse sentido, perguntamos se eles percebem ou não se o Município tem induzido e estimulado o desenvolvimento urbano nessas áreas que já possuem toda a infraestrutura instalada, os por meio de que ações e medidas ele tem induzido o desenvolvimento dos bairros.

Alguns entrevistados acham que o Município tem pensado no desenvolvimento dos bairros. Pensamos que essa não é uma tarefa simples em pequeno município. O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) afirma:

Vejo que a descentralização da saúde e a criação de creches estão sendo implementadas nos bairros, é a forma de se tirar do centro. A pavimentação nos bairros, infraestrutura em praça, academia em ar livre, é uma maneira que está sendo feita para desenvolver os bairros.

O entrevistado 6 (agente administrativo municipal) diz:

O que eu percebo é que o município está tentando levar equipamentos comunitários, como: ginásio, salões ou pavimentação nas ruas, auxílio com máquinas, onde já existem a infraestrutura, pelo menos, percebo que é tentado levar mais lazer para as pessoas. Agora para os loteamentos novos o proprietário é que fornece a infraestrutura básica.

O entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) aponta que: “Sobre a pavimentação praticamente está resolvida no Município, salvo alguns pontos neste sentido e sobre a estrutura urbana também. Alguma coisa está acontecendo.”

No entanto, o entrevistado 2 (empresário) afirma que: *“Não, o município não tem programação, não tem projeto para estimular o desenvolvimento e nunca foi discutido isso. Nem projeto urbanístico, nem projeto para o crescimento e desenvolvimento econômico. Zero, não há ações.”*

E, o entrevistado 7 (ex-vereador) também afirma: *“Não vejo atuação neste sentido.”*

Sobre esse aspecto, percebemos que metade dos entrevistados afirma que o Município não está tentando induzir o desenvolvimento urbano, com planejamento propriamente dito. Pela fala desses entrevistados, percebemos que, em suas visões, o Município deve desenvolver e discutir projetos maiores e profundos. Outros entrevistados consideram pequenas iniciativas municipais, vistas pelos serviços básicos oferecidos.

4.3 A gestão do planejamento urbano em Sobradinho

Muito foi discutido nas entrevistas sobre o conteúdo do dispositivo 122, do Plano Diretor, pela necessidade de criação do Conselho da Cidade de Sobradinho, o Conciso. Conforme o propósito, tem “finalidade de avaliar, propor, debater, aprovar e monitorar a política de desenvolvimento municipal contida no Plano Diretor desta cidade, com o apoio dos órgãos integrantes do Sistema Municipal de Planejamento Participativo”. Questionamos os entrevistados se, de fato, foi criado e se está sendo aplicado na realidade municipal, inclusive saber quais são as entidades, órgão ou setor municipal que dê suporte e auxilie na aplicação da legislação Plano Diretor e quais servidores que participam desse sistema municipal.

A maioria afirma que não foi criado. Vejamos o que diz o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal):

Alguma coisa foi criada, mas maioria ficou no papel. Quando precisa resolver questões do Plano Diretor, os servidores mesmo resolvem. Não tem uma equipe ou um órgão especial de apoio, a não ser o jurídico da prefeitura e os engenheiros e arquitetos da secretaria.

O entrevistado 5 (vereador) afirma: *“Foi planejado na implantação do Plano Diretor, porém pela evolução rápida há necessidade de um órgão competente e permanente. Porque as necessidades de hoje não são mais as mesmas de antes.”*

Vejamos a opinião dos entrevistados 2 e 7, que acham que o Conciso deve ser implantado:

Não foram criadas, não estão funcionando e não houve interesse político. Deveria ter instalado o sistema de informações de todas as áreas do planejamento, elas seriam capazes de criar um plano de desenvolvimento, programas para o desenvolvimento e crescimento, no geral, ele serve para apontar as ferramentas o que temos em nossa cidade e potencializar os projetos e tudo mais. Não foi criado nada por que os políticos não querem que seja criado. É preciso que se tenha e que seja criado (entrevistado 2 empresário).

O outro entrevistado:

Não vejo isso funcionando, e há necessidade de reformular o plano diretor com debate mais aprofundado. Sobre isso deve ser criado a comissão para este debate em audiências pública novamente, mas com os técnicos todos, chamar o pessoal das imobiliárias e a sociedade para o debate. Uma vez foi feito, mas muito rasa. As pessoas não acreditam mais, fica só na conversa, as coisas ficam só no papel (entrevistado 7 – ex-vereador).

Sobre o Conciso, o entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) não nos dá a resposta, apenas afirma a existência de outros programas:

Nós temos hoje os Concelhos Setoriais e o Sistema Municipal de Informação, mas não temos criado o Conselho da Cidade de Sobradinho. É importante ressaltar a importância do Sistema de informações, como por exemplo, antes do proprietário realizar o projeto de sua casa ele, pode levantar informações e os setores competentes poderão fazer um estudo prévio da viabilidade do projeto para que não o proprietário não venha investir e depois não aprovar no Setor de Urbanismo.

Na mesma linha, o entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) apenas menciona os conselhos já existentes: *“Existem os Conselhos Setoriais e o Sistema Municipal de Informações, mas não existe o Conciso.”*

Também perguntamos se os entrevistados têm conhecimento se no Município está sendo realizado algum projeto maior de estudo e capacitação dos profissionais técnicos e vereadores para a discussão do Plano Diretor. Questionamos ainda se, alguma vez, este Município contratou equipe especializada para a manutenção do Plano Diretor. Para nós, as respostas dadas por todos os entrevistados nos mostram e nos dão uma base do funcionamento e atuação do Município quando se volta para cuidar do Plano Diretor.

O entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) afirma: *“A equipe ia buscando na internet, buscando modelos de outros locais para saber como fazer o deixar de fazer, na elaboração do Plano. Alguma vez, o arquiteto que estava à frente*

do Plano, foi até Porto Alegre pedir ajuda e estudar sobre este assunto.” O entrevistado 2 (empresário) afirma que: *“Não existe nada sobre este assunto. Sei que, a construção do plano diretor foi feita por um arquiteto da cidade.”* Já o entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) diz que: *“Sim. Os servidores participaram de cursos oferecidos nesta área de Plano Diretor, outros Sobre Planejamento Urbano e Regularização Fundiária.”* E o entrevistado 6 (agente administrativo municipal) afirma que a discussão se dá *“no próprio departamento de urbanismo”*, porém, na visão do entrevistado 7 (ex-vereador): *“Ninguém está tratando disso hoje, mas era importante que fosse tratado.”*

Conforme Villaça (2000, p.14), o planejamento urbano “depende do avanço das forças populares e 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”. Nessa ideia, perguntamos aos entrevistados se os partidos políticos de Sobradinho tivessem oportunidade de se reunir para pensar juntos os problemas urbanos, isso poderia funcionar? Entre os que, em parte, disseram sim para esta possibilidade, temos o entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal):

Olha o ideal seria a união dos partidos políticos para planejarem todos juntos, mas não vai acontecer. Por quê todo mundo, no final das contas, vai quer ser o pai da criança. Os partidos políticos podem até se juntar, mas na hora da foto, todos vão querer estar na fileira da frente.

Entrevistado 5 (vereador): *“Sim considero uma possibilidade. Planejar com base nos problemas do município é uma forma de reverter o visual urbano prejudicado pelo não cumprimento da função social, além de causar um impacto econômico positivamente.”* E o entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) também opinou:

Concordo, mas se fosse depender de algumas pessoas que fazem parte desta sociedade, se poderia construir casas até mesmo, no meio da rua que estaria tudo certo. O problema não é a participação popular em si, e sim a falta de participação popular qualificada, por que de modo geral, as pessoas não entendem estas questões técnicas muito menos o que significa função social da propriedade. Penso que nesta colocação de elaboração pelos partidos políticos faltaria e seria importante introduzir a parte técnica nesta elaboração juntamente com pessoas qualificadas, para esse debate.

Chama-nos a atenção a opinião do entrevistado 2 (empresário). Em sua concepção, isso não acontece, porque, por exemplo, os vereadores não possuem o hábito de estar à frente de determinadas situações:

Sim, o autor está certo por um lado, isso é quando não tem uma sociedade oculta, que não tem cultura, onde que as pessoas estão preocupas somente em si mesmas, poderia funcionar. Acontece muito aqui, pessoas após seus expedientes, preocupam-se só na diversão e não se preocupam em melhorar a sociedade onde vivem. Cabe sim, os políticos puxar a frente e representar a sociedade para criar a mudança. As forças populares é uma mobilização para acordar questões com quem teria legitimidade para estas questões, que no caso, seria o Conselho da Cidade de Sobradinho o que democraticamente teria a legitimidade para tratar dessas questões. No caso dos políticos, é muito interesse próprio. Os vereadores não se puxam, muitas vezes não visitam nem secretarias, por isso que, “infelizmente se necessita das forças populares justamente para forçar a atuação dos vereadores e políticos.

Em resumo, constatamos que a maioria dos entrevistados pensa não ser possível o planejamento ser feito apenas pelos partidos políticos. Fica mais evidente ainda com as respostas dos seguintes entrevistados:

Deixar só nas mãos dos partidos, acho pouco temeroso, restringir a determinados grupos pode vir a ocorrer determinados interesses específicos. Temos arquitetos, engenheiros que podem participar e auxiliar nisso, as entidades representativas precisam ser ouvidas, neste sentido construímos o Plano Diretor juntamente com a comunidade. O cidadão tem direito de opinar e dizer que tipo de cidade que ele quer pra si, e na soma dessas opiniões, se busca o melhor planejamento participativo para esta cidade (entrevistado 4 – ex-secretário municipal e atual prefeito).

Entrevistado 6 (agente administrativo municipal): *“Eu acredito que não. Deve ser todos juntos, a própria sociedade em discussões e assembleias, não só os políticos. Porém a população não participa por que acham que não tem voz ou por que sua opinião não será levada em conta.”* O entrevistado 7 (vereador) opina: *“Cada município tem uma realidade, deve ser cíclico o debate, mas não apenas nas mãos dos políticos. Porém deve ser um debate amplo e profundo, somente assim, vai poder evoluir.”*

Nossa opinião sobre o planejamento a partir dos partidos políticos vai ao encontro do que o entrevistado 2 (empresário) menciona. Acreditamos ser possível que façam a frente nessas questões, e alinhem com mais efetividade para que aconteça um debate de qualidade nas audiências públicas.

Como última pergunta da entrevista, gostaríamos de saber dos entrevistados se gostariam de acrescentar alguma informação adicional em relação aos assuntos

abordados durante a entrevista. Ótimas mensagens de reflexão foram dadas por cada um dos entrevistados, vale a pena, você leitor, conferir.

O entrevistado 6 (agente administrativo municipal) deixa a seguinte mensagem:

O que a gente percebe é que Sobradinho nasce a cada quatro anos. É como se não tivesse uma história, e como se não tivesse um trabalho em andamento. Então cada um que chega, dita as regras de funcionamento, e não dá uma sequência dos trabalhos. O interesse do município, nem sempre prevalece e a gente tem dificuldades em obter algumas respostas. Cada administrador que entra, deve ter consciência que é um município antigo, que ele vem andando, e que ele precisa seguir algumas coisas que já estão em andamento, sempre cumprindo algumas metas já estabelecidas como a lei do plano diretor e fazer prevalecer o interesse público acima do interesse de qualquer particular.

A mensagem do entrevistado 1 (ex-agente administrativo municipal) se resume:

A única coisa que eu poderia desejar e querer é que, os políticos e a política em si, deveriam existir somente no momento das eleições. A partir dali que todos pudessem trabalhar juntos, para um bem comum. Deveriam esquecer os partidos, de fulano ou ciclano. Só isso.

O entrevistado 3 (ex-agente administrativo municipal) também elogia nosso trabalho e nos dá forças para continuarmos, com o que ficamos felizes:

Penso que, seu trabalho de pesquisa, for levado para um viés prático e for tirado da parte teórica será de extrema relevância para o Município. Pela primeira vez, eu vejo que um trabalho está sendo desenvolvido que tenha como um plano de fundo, uma discussão que vai muito além de interesse pontual de alguma coisa, ou interesse para acomodar alguma coisa particular. É um trabalho que tem um viés de trazer para o Município, e aqui “eu não diria respostas”, mas pelo menos que cause e fomenta a discussão, que traga o debate à tona, que possa surgir e emergir. Talvez, a partir disso, se venha desenvolver alguma ação mais prática e positiva com relação a aplicação da norma para estes casos. A nível de sobradinho, de região e cidades pequenas do Estado, ele é fundamental e pode colocar o problema em voga.

O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito) também nos agradeceu pela iniciativa e deixou sua mensagem:

Sempre valorizo muito quem busca novas oportunidades e conhecimento. Acho que nossa cidade é uma cidade boa de se viver. Pessoas deveriam valorizar mais Sobradinho, aqui é bom de se morar. Espero contribuir com teu trabalho e a pesquisa em si.

O entrevistado 7 (ex-vereador) deixou sua preocupação: “O município deve legislar não somente nos imóveis sem função, mas para todos eles. E, também, deve se voltar aos passeios públicos como calçadas adequadas para o cidadão transitar.” Da mesma forma, o entrevistado 2 (empresário) anseia por mudanças e reflete:

“Penso que se deve olhar a cidade do ponto de vista de alguns anos à frente. Assim, refletir o que queremos para nossa cidade para o futuro, para aplicar este objetivo aqui e agora.”

Pensamos que as falas dos entrevistados permitiram compreender melhor a dinâmica real da aplicação ou não da legislação municipal de planejamento urbano e de sua flexibilização, ou mesmo, não implementação dos preceitos e diretrizes do EC no Município de Sobradinho. Um ponto positivo em relação às entrevistas realizadas a distância com a ferramenta do *Google Meet* foi o fato de que permitiu revivermos tudo, reiterar-nos de toda a discussão, restando, para nós, a clareza das informações prestadas por todos os entrevistados.

5 CONCLUSÃO

É necessário discutir a função social da propriedade imobiliária urbana em Sobradinho, pois, apesar de regrada na CF, há poucas observâncias nessa cidade e nas demais cidades pequenas brasileiras, em geral. Por isso, o tema escolhido foi: A função social da propriedade em cidades pequenas da região do Vale do Rio Pardo – RS: O caso de Sobradinho. É lícito afirmar que ainda há retenção e especulação da terra pelos proprietários particulares nessa cidade. Fatores que contribuem para isso são o desinteresse político dos agentes no regramento dos imóveis vazios no centro dessa cidade e a lenta mudança de mentalidade social. Ambas contribuem para esse cenário negativo em Sobradinho.

Nesse sentido, se pensarmos que existe toda uma legislação passível de aplicação e que ela está disponibilizada, podendo ser implementada em qualquer município brasileiro, por que Sobradinho não está combatendo a retenção da terra urbana que se encontra nas mãos de alguns particulares? Além dessa indagação, tratar da função social da propriedade em Sobradinho foi extremamente importante, pois, como ressaltamos nos capítulos anteriores, este ente público desenvolve um papel central para a economia, indústria e comércio nesta microrregião.

Diante de toda essa realidade, o objetivo geral da dissertação deu-se com o intuito de analisar como se dá a implementação dos instrumentos e institutos sugeridos pelo EC, que objetivam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho. Diante disso, inicialmente, cabe afirmar que há a previsão no Plano Diretor de Sobradinho, em seu dispositivo 84, dos referidos instrumentos: PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, os do IPTU progressivo e os da Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (todos mencionamos no capítulo 3). No entanto, tais instrumentos não estão sendo implementados, conforme informações dos entrevistados. Ademais, convém lembrar que não há um órgão ou estrutura municipal e organização interna apropriada que dê suporte para a aplicação na prática dessas importantes ferramentas.

O desafio ainda existente que devemos enfrentar, mesmo após tantas lutas sociais no decorrer da história da urbanização e do desenvolvimento brasileiro, é a aplicação da função social da propriedade na prática. Hoje, nos parece que isso, tem representado uma limitação a ser superada pela maioria das cidades brasileiras,

sejam pequenas, médias ou grandes. A aplicação desse instituto como uma alternativa de promover o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras, tem sido um desafio, inclusive na cidade de Sobradinho. Mesmo que, exista uma sistematização de leis específicas criadas com a intenção de promover esta regulação nessas cidades.

O problema de pesquisa definido foi: como se dá a implementação dos instrumentos e institutos sugeridos pelo EC, que objetivam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana no Município de Sobradinho, na região do Vale do Rio Pardo? Na introdução desta dissertação, apontamos a primeira questão norteadora, que nos auxiliou a responder este problema: quais são as características dos processos de formação do espaço urbano e de urbanização no Município de Sobradinho? Portanto, analisando a legislação do Plano Diretor a esse respeito, verificamos que sua área urbana é zoneada por categorias de uso do solo, conforme dispomos no final do capítulo 3. O espaço urbano possui sete zonas distintas, com determinadas características para cada uma delas, sendo observada a inclusão de coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos e altura máxima.

Na segunda questão, procuramos entender como ocorre o processo de constituição e de atualização da legislação urbana municipal, notadamente em relação à função social da propriedade? A legislação se apresenta de forma pouco especificada. A definição da função social é apresentada de caráter geral, para todos os bairros. Foi definida, na legislação de Sobradinho, no dispositivo 6º, do Plano Diretor, da seguinte forma: “ela deverá ser entendida para cada porção do território pela identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência”.

Assim, sobre essa definição sentimos a necessidade, na legislação municipal, de esclarecer qual a diferença ou entendimento que o Município tem, ou como cada porção do território deverá ser observada para que haja o cumprimento da função social da propriedade. Além disso, há insuficiência de informações relacionadas a mapas, cartogramas, plantas e demais tipos de representações gráficas pertinentes para a exposição da área urbana e aplicação dessa legislação. Sugerimos que produza esse material de trabalho para que possa divulgar sua atuação em um novo planejamento, inclusive, para as áreas que objetiva realizar mudanças.

Paralelamente, sugerimos que o dispositivo 6º possa ser redigido da seguinte maneira para o cumprimento da função social: (A função social da propriedade, na cidade de Sobradinho, deverá ser efetiva em cada porção do território municipal urbano para combater a especulação dos imóveis que não estão sendo destinados a um uso específico, ou combater aqueles que se encontram edificados, mas não utilizados, ou para os subutilizados. O Bairro Centro, caracterizado pela Zona de Incentivo ao Comércio, será regrado sem distinção aos bairros, porém a aplicação da função social, iniciará pelo mesmo).

Os entrevistados mostram que, em relação à função social da propriedade, não há nenhuma atualização além do que já existe desde 2011. No que tange à revisão para outros fins, o Município apenas tem atualizado em casos urgentes e necessários. Porém, não tem se preocupado e nem constituído nova legislação para reger as questões que envolvem os imóveis de particulares, muito menos, notificá-los para que deem destinação de uso nos seus imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados.

Na terceira questão, buscamos compreender por meio das entrevistas, de que forma os agentes sociais urbanos percebem a necessidade do exercício e da implementação da função social da propriedade urbana em Sobradinho?

Algumas necessidades apontadas pelos entrevistados para essa implementação seriam: *“pela legislação desatualizada e não enquadramento da realidade local; pelo desinteresse político nessa 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; não há interesse de cumprir a função social; o imóvel não está cumprindo seu papel, nem para habitação residencial nem comercial; necessidade de equalizar os imóveis vazios de forma a aproveitar o espaço; impacto visual ruim; necessidade de cumprimento do que já existe.*

A quarta questão que nos ajudou a entender o problema de pesquisa desta dissertação foi quando buscamos identificar as razões ou as dificuldades de implementação do instituto jurídico função social nos últimos 18 anos. Dessa forma, em primeira análise, a falta de aplicação das normas impera a esse respeito. Assim parece ser, porque, para Silveira e Souza (2017), é importante entender as distintas ações e normatizá-las, sendo forma de mediação entre um regramento técnico e a

ação na prática. No entanto, a função social da propriedade, embora firmada legalmente pela Lei Federal 10.257/2001, não encontra investimentos em estrutura municipal para se tornar realidade. O regramento da função social da propriedade no Plano Diretor de Sobradinho, por exemplo, foi positivado há 11 anos, mas até hoje não foi devidamente colocado em prática.

Em paralelo, o não atendimento da função social é um problema no Brasil, porque depende de vontade política em âmbito municipal, legislar sobre. Nas afirmações de Bobbio (1988), no Estado Liberal, a propriedade privada era intocável e, quando adquirida de forma justa, o proprietário tinha liberdade em sua regulação. Nos parece que, ainda no século XXI, a intolerância do proprietário particular em permitir uma intervenção do Estado em sua propriedade persiste. Isso é muito ruim, e compromete as garantias e direitos que a sociedade tem no acesso à cidade. A falta de mentalidade social tende a desvalorizar o passado, a população não enxerga a importância da história da propriedade e da função social conquistada por nossa legislação brasileira.

É necessário observar sobretudo a resistência e desinteresse político no planejamento urbano. Segundo Villaça (2000, p.11), há “dificuldade de relutância dos políticos – especialmente os prefeitos e vereadores – de se envolverem em planos [...]”. Primeiramente, as pessoas não estão entendendo a importância do cumprimento da função social da propriedade para a sociedade brasileira. Além disso, com a ausência de interesse, o problema persiste.

Ainda percebemos que uma das causas latentes do não cumprimento da função social da propriedade estabelecida nos Planos é a consciência dos avanços da classe política a esse respeito. Villaça (2000) pensa que vai ocorrer essa intervenção de forma vagarosa. Em primeiro plano, no contexto atual, muitas vezes isso acontece de forma pouco empática e exorbitante, sem que haja reflexão sobre o impacto das consequências da não atuação para grupos socialmente menos favorecidos. Em segundo plano, a mentalidade individualista dos políticos interfere na evolução e união dos partidos políticos.

É necessário observar, sobretudo, que as cidades têm por objetivo atender a sua função social. Isso se confirma na Lei Federal 10.257/2001, em seu dispositivo 2º, ao estipular “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais [...]”. Nota-se, a princípio, que Sobradinho ainda enfrenta problemas

nessa atuação, e negligenciar a forma que acontece o uso da terra urbana nessa cidade não contribui para a efetivação dessa política.

É de conhecimento geral que o papel da ação cidadã ainda é um grande impasse. Nessa perspectiva, Bernardy (2013), ao analisar a participação da sociedade atual, discute a importante contribuição que essa pode proporcionar na elaboração dos Planos Diretores, por conhecer minuciosamente sua realidade. Tendo em vista os aspectos observados, a falta de investimento em capacitação de equipe especializada na elaboração dos planos é importante para que se possa avançar a esse respeito e reverter a descrença da sociedade. Por isso, a não participação nas audiências públicas e nos debates municipais é devido à desilusão pelas tentativas de contribuição não acolhidas.

Por tudo isso, estimular e desenvolver as capacidades que uma cidade tem pode mudar sua realidade. Um dos caminhos parece ser o que Endlich (2006) sugere ao valorizar as mobilizações, as discussões dos elementos intrínsecos e a participação da sociedade. Uma das barreiras dos municípios é ignorar ações para garantir e oportunizar pessoas pouco privilegiadas com o acesso à terra na área urbana de nossas cidades. Precisamos de uma mudança, essa lógica comprovada pelo papel passivo dos municípios tranca a evolução urbana.

Diante dessa análise e com base nas respostas dos entrevistados, podemos afirmar que o Plano Diretor de Sobradinho não está acompanhando as dinâmicas que se desenvolvem na cidade para regular as questões de especulações imobiliárias. De nada adianta serem implementados os instrumentos básicos e necessários para a política urbana, mas não ter uma atuação. Lembramos o que mencionam Bernardy e Silveira (2017): é preciso que a legislação pertinente deve estar embasada na realidade local dos municípios. No caso de Sobradinho, não vimos uma legislação compatível referente à regulação dos imóveis com a realidade urbana de cada bairro. Os mesmos autores alertam para que os municípios realizem um monitoramento dos indicadores pautados no plano que permite apontar a sua efetivação. Não obtivemos nenhuma informação dos entrevistados de que o Município de Sobradinho possui um controle e monitoramento de seu plano, como um todo. É nesse sentido que também compreendemos a necessidade da instalação de um Conselho para que ocorra esse monitoramento e controle.

A partir da análise dos dados do Plano Diretor Participativo de Sobradinho, constatamos, na imagem que representa a Zona de Expansão Urbana, que a área

rural deixará de existir futuramente. Chama-nos muito a atenção, pois o Município, em seu Plano Diretor, não menciona mais áreas rurais, mas todas as áreas que são atualmente ocupadas com uso urbano estão como Zona de Expansão Urbana futura. Isso evidencia uma ideia de desenvolvimento futuro para o Município que está partindo do pressuposto de que todo o território rural será urbano. Significa dizer então que o Município de Sobradinho planeja não ter mais zona rural? De onde virá a alimentação para as pessoas que nele vivem? Essa é nossa análise, são questionamentos que não podemos deixar de fazer.

Pensamos que o Município de Sobradinho precisa trazer soluções para os diversos casos de retenção da propriedade particular, independentemente dos motivos pelos quais não se faz bom uso dela. O Município perde oportunidade de negociar, apresentar ideias, alcançar alternativas, e dar amparo municipal aos proprietários de imóveis urbanos. Além disso, nesses momentos, é preciso trazer para a discussão o Estatuto da Cidade e suas implicações, para que haja a elucidação e, por consequência, a devida aplicação a esses imóveis. Sobre essa lei, tratamos no item 2.7.3, do capítulo 2 e descrevemos as 11 possibilidades de atuação para os municípios.

O Município de Sobradinho, ao não cumprir a função social da propriedade, seja pela ineficácia da fiscalização, seja pela não aplicação efetiva do que diz a legislação federal, acaba promovendo um processo de urbanização desigual, insustentável do ponto de vista do acesso à cidade a todos os atores. Na medida em que o proprietário fica especulando seus terrenos para usos futuros, e nada acontece, isso acaba prejudicando o processo de urbanização e eleva o custo social pelos investimentos que a prefeitura faz em infraestruturas em outras pontas da cidade. No entanto, existem terrenos nas áreas centrais que não possuem nenhum tipo de uso e não cumprem a função social, tudo isso é um custo adicional.

Pensamos que isso prejudica uma dinâmica mais adequada e sustentável da urbanização em Sobradinho. Embora o município tenha implementado no seu Plano Diretor alguns instrumentos para cumprir a função social, parece-nos ser mais um discurso do que efetivamente implementação. Por consequência disso, e por interesses econômicos e políticos, o Município acaba não legislando para a sociedade (maioria) e os interesses de proprietários (minorias) prevalecem. Por serem os imóveis de propriedade de famílias tradicionais da cidade e de pessoas politicamente ou economicamente influentes, o Município também não lhes aplica a legislação.

É preciso que o Município, com a aplicação de sua legislação, permita novos usos na área central da cidade. O entrevistado 4 (ex-secretário municipal e atual prefeito), em algum momento da entrevista, comenta: *“com as construções nesses terrenos, vai retornar para a sociedade como a compra do material de construção no comércio, que vai gerar impostos, vai proporcionar emprego e conseqüentemente as pessoas irão gastar no comércio fazendo a economia girar”*. Nota-se, a princípio, que edificar nesses imóveis é uma grande oportunidade de renovar e trazer um comércio mais diversificado e competitivo, oportunizar empregos, moradias, induzir o comércio e a competitividade, fomentar a atração turística regional, além de girar a economia e arrecadar impostos municipais.

Para nós, a retenção imobiliária na cidade de Sobradinho e nos demais centros urbanos contribui para o aumento do valor do preço da terra, para o aumento do valor dos aluguéis, para um maior custo das mercadorias disponíveis à sociedade e para o espalhamento urbano horizontal. Sendo assim, idealizar e combater essa retenção na cidade de Sobradinho irá minimizar e combater essas diversidades e melhorar a vida dessas pessoas.

E, para valorizar o papel que a função social da propriedade tem para a cidade de Sobradinho, medidas precisam ser tomadas. Faz-se necessário, pois, que as Secretarias de Finanças, Planejamento Urbano municipal, Indústria, Comércio e Serviços, em parceria com o Conciso, em consonância com a legislação do EC, criem oficinas educativas em locais estratégicos, como nos bairros, câmara de vereadores, meios de comunicações, jornal, para a população em geral, por meio de palestras de representantes do Conciso, que orientem o papel do proprietário de imóveis nessa sociedade e atualizem a real condição da função social do século XXI nesta cidade.

Embora efetivado no Plano Diretor, a criação do órgão colegiado superior do Sistema Municipal de Planejamento Participativo de Sobradinho (Conciso), com a finalidade de avaliar, propor, debater, aprovar e monitorar a política de desenvolvimento municipal contida nesse Plano segundo o ente municipal questionado, o Conciso nunca foi criado. Parece-nos que o interesse da minoria está contendo as mudanças necessárias.

O Município tem um desafio específico que precisa superar, a nosso ver, e deve implementar de fato, o IPTU Progressivo para todos os bairros dessa cidade. Poderá começar a aplicação pela Zona de Incentivo ao Comércio, além das alíquotas do IPTU, que implante e realize a regulação para a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo,

em um primeiro plano, para que possa ter meios legais de combater a especulação da terra, principalmente no centro da cidade. Sobre essa compreensão, conforme pensa o entrevistado 7 (ex-vereador), o Município *“irá legislar para todos os imóveis que por ventura vierem a se enquadrar nestes critérios”*, ou seja, para todos. E sobre as questões que envolvem herança, como os próprios entrevistados falaram, acreditamos, sim, que são mais difíceis, mas, mesmo assim, deveria, ao menos, ser feito um estudo e análise dos motivos: se por culpa dos herdeiros, sim, deverá estipular o instituto do IPTU progressivo, se por culpa e mora da justiça, não teria motivos para essa aplicação. Em resumo, o município deve atuar sempre que o imóvel, independentemente de quem seja, não esteja sendo utilizado. Já as questões que envolvem herança, deveriam ser investigadas para saber o nível de culpabilidade dos proprietários (herdeiros) nos casos de descumprimento.

Por consequência, há um *déficit* educacional dos proprietários em Sobradinho, devido à omissão pública e, conseqüentemente, traz entraves na regulação do instituto da função social na área urbana. Tal perspectiva aponta para a responsabilidade individual de mudar o pensamento coletivo sobre a função social da propriedade, visto que ela não retira os direitos fundamentais constitucionais que os proprietários possuem. Logo, é preciso que o cenário de ausência de políticas públicas suficientemente e efetivas mude na cidade de Sobradinho.

O desenvolvimento econômico e urbano de Sobradinho está diretamente relacionado com seus ex-distritos, com a zona rural e seu entorno. A cidade de Sobradinho oferece uma série de serviços especializados no comércio para atender aos produtores rurais que se encontram não somente na zona rural deste Município, mas de todos os municípios desta microrregião. Essa interação fortalece consideravelmente o Município de Sobradinho. É importante que todos os pequenos municípios da microrregião Norte e da região do Vale do Rio Pardo busquem promover suas políticas públicas e seu planejamento urbano por meio de Plano Diretor Participativo. Nessas pequenas cidades, há uma maior proximidade das pessoas entre si, de vida em comunidade, onde todos se conhecem e, por isso, há maior facilidade de reunir as pessoas para essa discussão do que nas cidades médias ou grandes. Nesse sentido, o Município de Sobradinho deveria abraçar essa ideia, como algo a ser buscado, e levar essa proposta aos agentes políticos dos pequenos municípios vizinhos, principalmente, aos 5 municípios limítrofes de seu território.

Também é importante que as pequenas cidades emancipadas de Sobradinho, juntamente com as demais inseridas na microrregião Norte, busquem articular-se entre si, reforçando ainda mais esta conectividade em redes para seu desenvolvimento e para o Desenvolvimento Regional. As cidades pequenas, pelo tamanho que se apresentam, não conseguirão oferecer todos os serviços que sua população deseja ter e merece, ou que almeja para si. Sendo assim, é importante que essas cidades se articulem melhor, cruzando ofertas de serviços públicos e de atividades privadas. Por exemplo, que cada município se especialize em determinado produto ou serviço e, assim, haja maior troca e dependência de serviços entre esses pequenos municípios, para que todos possam crescer juntos e desenvolver a região Vale do Rio Pardo.

De modo geral, com base nos resultados obtidos, é possível responder ao problema de pesquisa, o qual recordamos: como se dá a implementação dos instrumentos e institutos sugeridos pelo EC, que objetivam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, no Município de Sobradinho, na região do VRP? Respondidas as perguntas norteadoras, podemos então concluir que a implementação dos instrumentos do EC para o cumprimento da função social da propriedade no pequeno Município de Sobradinho, em nenhum momento, ultrapassou as disposições postas em sua legislação municipal. Mesmo que a Lei Federal 10.257/2001 oportunize a este Município uma série de instrumentos para que possa executar sua política urbana, ele não tem compreendido, de fato, essa ideia. Na prática, as suas atribuições, observando essa lei federal, não são desempenhadas.

Nota-se, a princípio, que o fato de não recebermos o retorno do pedido de informações protocolado evidencia, para nós, como pesquisador, que a questão do planejamento e da efetividade do EC em Sobradinho não é tão tranquilo assim como aparenta ser. Verifica-se, principalmente, que ninguém está disposto a se envolver porque sabem que existem coisas erradas, seja na legislação ou na atuação dos agentes. Além disso, sabem que a legislação não está sendo adequadamente aplicada. Nesse sentido, pensamos que não querem se posicionar. Dessa forma, se estivesse tudo funcionando adequadamente e em conformidade com a legislação, certamente não teria nenhum problema em nos conceder a entrevista.

Contudo, esta pesquisa representa a opinião dos agentes municipais de Sobradinho, todos residentes e domiciliados nesta cidade. Desejamos que os esforços aqui prestados não sejam em vão. Apesar das adversidades enfrentadas em todo o

procedimento para que pudéssemos trazer esta conclusão, fechamo-la com chave de ouro. Houve muita troca de conhecimento entre todos os envolvidos neste trabalho, direta e indiretamente, mais uma vez, fica nossa gratidão.

Devido a toda essa realidade nas cidades pequenas, a evolução da legislação brasileira vem para facilitar a atuação municipal na prática e valorizar a função social que a propriedade precisa cumprir. Os resultados das entrevistas e da análise da legislação municipal concluíram que a cidade de Sobradinho não está cumprindo as exigências da função social da propriedade, conforme determina a CF. Poderia resolver este problema, caso delimitasse a área central e aplicasse o IPTU progressivo nas propriedades particulares, sem utilização. Dispensar a observância da função social para a solução da retenção e especulação da terra urbana em Sobradinho é deixar de lado as oportunidades de crescimento e desenvolvimento que apresenta a Zona de Incentivo ao Comércio.

Entendemos que o trabalho da dissertação atingiu o objetivo inicial. Buscamos responder, dentro das limitações que surgiram para a operacionalização da pesquisa, nesse contexto de pandemia, o problema apresentado. Mas, ao longo do período, identificamos a necessidade de realização de novas investigações científicas, dessa vez, com acesso aos dados municipais sobre a expansão urbana em Sobradinho, sobre as relações de poder e interesses subjacentes na definição e implementação da atual legislação de modo a compreender melhor a complexidade desse fenômeno na cidade de Sobradinho.

Portanto, fica nossa contribuição sobre a função social da propriedade em pequenas cidades e que outros trabalhos analisando esta questão em outras cidades do Rio Grande do Sul e do Brasil possam vir a ser desenvolvidos por estudantes dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Mercado de terras e meio ambiente em áreas de grandes projetos de investimento e o caso da Usina Hidrelétrica de Tucuruí**. Rio de Janeiro: IPPUR. UFRJ, (mimeo), 1999.

ALEXANDRINO, Marcelo Vicente Paulo. **Direito administrativo: Revista e Atualizada**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

ALFONSIN, Távora Jacques. **Direito Urbanístico: estudos Brasileiros e Internacionais**: Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Revista dos, 2004.

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. 223 p.

BERNARDY, R. J.; SILVEIRA, R.L.L. da. **A cidade média monocêntrica e policêntrica: análise da sustentabilidade do uso do solo urbano**. Pesquisa de Estágio pós-doutoral, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional–PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2017.

BERNARDY, Rógis Juarez. **O Planejamento Urbano de Pequenos Municípios com base no Plano Diretor**. Santa Catarina: Unijuí, 2013.

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

BRASIL. **DECRETO - LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. **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>. 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 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em 14 fev. 2021.

_____. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil__03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 29 out.2019.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021

_____. **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>. Acesso em 12 de fev. de 2021.

_____. **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.

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

_____. Presidência da República (Casa Cível). **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.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A cidade. São Paulo. **Contexto**, p. 45-60, 1992.

CAVALCANTI, Marise Pessôa. Superfície Compulsória: Instrumento de Efetivação da Função Social da Propriedade. Rio de Janeiro: **Renovar**, 2000.

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

CIDADE DE SÃO PAULO. **Decreto nº 55.638, DE 30 DE OUTUBRO DE 2014.** Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/fincas/legislacao/DECRETO-55638-2014.pdf>> Acesso em: 13 dez. 2020.

_____. **Decreto nº 56.589, de 10 de novembro de 2015.** Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=206523>. Acesso em 12 de dez

2020.

_____. **Lei nº 15.234 DE 1 DE JULHO DE 2010.** Disponível em <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15234-de-01-de-julho-de-2010>>. Acesso em 12 de dez 2020.

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.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ENDLICH, A. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades no noroeste do Paraná.** 2006.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (Assembléia Legislativa). **Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.º 1, de 1991, a 79, de 2020.** Disponível em <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em 07 jan. 2021.

_____. (Governança RS). **Perfil Socioeconômico COREDE Vale do Rio Pardo.** Publicado em novembro de 2015. <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17095302-perfis-regionais-2015-vale-do-rio-pardo.pdf> Acesso em 07 jan. 2021.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo (2015 - 2030).** Publicado em 2017. Disponível em <<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144422-plano-valedo-riopardo.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

FACCIN, Carolina Rezende. Divisão Territorial do Trabalho e Rede Urbana: as cadeias produtivas do tabaco e da carne de frango na região dos Vales – RS. Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2020

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Dados 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.

FIGUEIREDO, Marina Dantas de; LEITE, Emanuel Ferreira. Cidades Empreendedoras: as novas visões sobre planejamento urbano e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 12, n. 5, p. 266-291, 2006.

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

FURINI, Luciano Antonio. Os agentes urbanos: conceito e características principais. **Geografia e Pesquisa**, v. 8, n. 1, 2014.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação & realidade**, v. 22, n. 2, 1997.

HARVEY, Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jefersom Camargo - São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins. **Revista do Programa de Pós Graduação em Geografia (UFES)** 107 Agosto - Dezembro, ISSN 2175 -3709, 2014.

HUMBERT, Georges. Da incidência do princípio da função social da propriedade urbana nos Municípios que não possuem Plano Diretor. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 872, 22 nov. 2005.

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>. Acesso em: 01 nov. 2019.

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

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 de Mestrado]. Repositório Unisc. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades pequenas e indústria: contribuição para a análise da dinâmica econômica na região de Presidente Prudente-SP**. 2011. 282 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade Ciências e Tecnologia, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96711>>.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. LeBooks Editora, 2018.

MARTINS, Maria de Fátima; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Modelo de avaliação do nível de sustentabilidade urbana: proposta para as cidades brasileiras. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 397-410, 2015.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07. 2001, comentários. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 8. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Ministério das Cidades. v. 2. **Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade**. 80p. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Universidade Federal do ABC. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/312/titulo/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-peuc-e-iptu-progressivo-no-tempo>>. Acesso em 12 dez 2019.

_____. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro** – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005 – 92 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/181>>. Acesso em 09 dez 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueira. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

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.

_____. **Projeto de Lei nº 132 de 31 de outubro de 2014**. Disponível em <<http://arquivos.camarasobradinho-rs.com.br/legislacao/arquivos/lei4026.2014.pdf>>. Acesso em 30 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 , agos/2008, p.183-191.

ORTIZ, Renato. Cultura e desenvolvimento. **Políticas culturais em revista**, v. 1, n. 1, 2008.

OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito à moradia adequada na América Latina**. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

RECHE, Daniela. **A produção do espaço urbano de pequenas cidades no contexto regional de inserção da Universidade Federal da Fronteira Sul** [Tese de Doutorado], Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. 317 p. Porto Alegre: 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**. 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.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção/ Milton Santos. - 4. Ed. 2. reimpr. São Paulo: **Editora da Universidade de São Paulo**: 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à Cidade trilhas legais para as cidades sustentáveis**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999.

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

SEBRAE. **Perfil das cidades gaúchas, 2020**. Publicado em 2020. Disponível em <https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sobradinho.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SILVEIRA da, Rogério Leandro Lima; JARDIM, Fernanda Teixeira. O desafio brasileiro da promoção do direito à cidade: a implementação do estatuto da cidade nas cidades médias. **Desarrollo Regional en sudamérica: investigaciones y aportes multidisciplinares**, Universidad Nacional del Sur, Editorial UNS (revista eletrônica), p. 95-113, 2019)

SILVEIRA, Rogério L. L e CAMPOS, Heleniza Ávila. Processos Participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan/abr 2012.

_____; HERMANN, Elisa. As cidades as cidades e a urbanização no Vale do Rio Pardo- RS. In: SILVEIRA, Rogério L.L. e VOGT, Olgário. *Vale do Rio Pardo – RS: (Re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, RS.2001.

_____. *et al.* **Complexo agroindustrial do fumo e território: a formação do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo-RS** [Tese de Doutorado]. 2007.

_____; e PETRY, Heitor. (ORG). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo (2015-2030)**. Santa Cruz do Sul – Rio Grande: Edunisc, 2017. v. 1. 410p.

_____. Norma e Território: Reflexões a partir do circuito espacial de produção do tabaco no Sul do Brasil. In: Silveira, R.L.L. e SOUZA, M. B.. **Norma e Território: Contribuições Multidisciplinares**. 1. ed. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

_____. *et al.* **Plano estratégico de desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo (2015-2030)** [recurso eletrônico] / Heitor Álvaro Petry, Rogério Leandro Lima da Silveira (coordenadores). - Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.

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

TRAMONTINA, Juliana et al. Modelagem Dinâmica do uso e cobertura da terra do município de Sobradinho-RS. **Anais XVII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR**, João Pessoa-PB, Brasil, 25 a 29 de abril de 2015, INPE4239, 2015

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

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed., Porto Alegre: **Bookman**, 2001, p. 19.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas

- 1) Ao iniciar esta entrevista, gostaria de saber se **você já ouviu falar ou conhece o tema e a discussão da função social da propriedade** e sua importância para o desenvolvimento de nossas cidades?
- 2) **Como você percebe, em Sobradinho, a existência de terrenos não edificados na área urbana da cidade?** Existem terrenos sem ocupação em Sobradinho na sua opinião? Quais as razões para isso ocorrer?
- 3) (Mostrar figura) **Qual é a sua percepção sobre os 27 imóveis** demarcados (maioria como terrenos vazios), localizados na área central, que foi delimitada e demarcada pelo Município **para usos residenciais e para incentivar o comércio local?** Justifique.
- 4) Tendo presente o processo de urbanização das nossas cidades em geral, **como você vê a questão da “retenção e especulação” da terra feita pelos proprietários particulares?** Poderia justificar a sua opinião ou motivos pelos quais você acha que isso ocorre?
- 5) Na sua opinião, **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? Justifique sua opinião.
- 6) (Art. 6º Plano Diretor de 2011 e atualizado em 2014) “As funções sociais da cidade e da propriedade urbana **serão definidas a partir da destinação de cada porção do território** do município, bem como **da identificação dos imóveis** não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir”: (5 incisos)
 - a) Você **tem conhecimento ou sabe informar se há um levantamento quantitativo feito pelo Município dos imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados** na cidade de Sobradinho para o controle da função social?
- 7) O art. 82 afirma que: **O cumprimento da função social da cidade e da propriedade** urbana **dar-se-á através** do combate à especulação imobiliária de terrenos vazios, bem como da otimização da infraestrutura e dos serviços existentes na cidade, minimizando os gastos com o processo de urbanização causados pelos vazios urbanos.
 - a) Em sua opinião, **está sendo combatida a especulação imobiliária de terrenos vazios,** bem como **otimizada a infraestrutura e os serviços já existentes na cidade para minimizar os gastos com o processo de urbanização** causados pelos vazios urbanos?
 - b) **Você entende que ocorre ou não o cumprimento da função social nos 27 imóveis demarcados?** Comente o porquê dessa sua opinião?
- 8) O dispositivo 83 da Lei do Plano Diretor entende por vazio urbano, inserido na realidade de Sobradinho, a área equivalente à propriedade, dentro do perímetro

urbano e em meio à malha urbana nas Macrozonas Central e de Ocupação Prioritária, em área parcelada ou não, servida de infraestrutura e que apresente uma das características a seguir: **I - espaço não edificado, ou seja, propriedade sem qualquer edificação, desocupada há mais de cinco anos e que possua área igual ou superior a 2.000,00 m² na Macrozona Central ou igual ou superior a 5.000,00 m² na Macrozona de Ocupação Prioritária.**

a) Em sua opinião, por quais motivos foi definido na legislação do Plano Diretor que vazio urbano deve apresentar **área igual ou superior a 2.000 m²**? Na sua opinião, você concorda com tal definição do Plano Diretor?

b) **Como você vê a efetividade do Plano Diretor**, está, ou não, **acompanhando as dinâmicas que se desenvolvem** na cidade para regular as questões de especulações? Na sua opinião, o que precisa ser realizado ou revisto para buscar uma maior efetividade?

9) Pensando em **uma solução que atenda ambos os interesses (PÚBLICO versus PRIVADO) sobre os imóveis ociosos**, o que você acha que pode ser feito, acordado ou discutido para resolver?

10) Na sua opinião, **como ocorre o processo de constituição e de atualização da legislação urbana municipal**, notadamente em relação à função social da propriedade?

a) Nesse processo, você acha que é observado, na prática, a realidade local dos imóveis ou feito estudo sobre eles para que seja realizada a constituição e atualização do Plano Diretor?

11) Na sua opinião, **existe, na prática, um alinhamento interno, reuniões e discussão ou preocupação comum sobre a legislação do Plano Diretor** por parte de: secretários, técnicos, prefeito e vice-prefeito, engenheiros, arquitetos, procuradores jurídicos e vereadores que tratam sobre **assuntos relacionados aos imóveis de particulares, retenção e especulação da terra urbana?**

12) Na sua opinião, para os casos de imóveis sem destinação adequada na área central da cidade de Sobradinho, **de quem deve partir a busca para essa regularização?** Justifique sua opinião.

13) Quando se tratar de “terreno sem edificação”, o parágrafo 2º, do art. 15, do Código de Obras determina um aumento na alíquota para 2,8% (por cento) sobre o valor venal do imóvel.

a) Em sua opinião, essa cobrança tem sido realizada?

b) A aplicação dessa medida tem surtido efeito e/ou é suficiente **para induzir os proprietários a usarem efetivamente os imóveis vazios** existentes na cidade?

c) E em relação a esses 27 imóveis (maioria terrenos) aqui demarcados, **você acredita que teria dificuldades de 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?

14) Como vimos anteriormente, a macrozona de ocupação prioritária é representada pelos bairros. Sobre os objetivos para essa área, apontamos o art. 53, e seu inciso I, pois determina: I - “induzir o desenvolvimento urbano com aproveitamento da infraestrutura disponível.”

a) Você percebe que o Município tem induzido e estimulado o desenvolvimento urbano nessas áreas que já possuem toda a infraestrutura instalada?

b) Por meio de que ações e medidas e os resultados?

15) Em sua opinião, **quando o imóvel não atende à função social da propriedade na cidade de Sobradinho, quais seriam os impactos, as consequências, ou o que ganha ou deixa de ganhar o Município e a sociedade?** Com suas palavras.

16) VILLAÇA, Flavio. **Perspectivas do Planejamento Urbano no Brasil**. Artigo. Campo Grande: (2000, p.14) aponta que:

O planejamento urbano **“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”**. Obs.: Defende realizar um planejamento com base nos problemas do Município e não em modelos utilizados em temporalidades diferentes e cidades diferentes? Sua opinião sobre isso.

17) Segundo o Plano Diretor criado em 2011, em seu art. 120, o Município conta com o **Sistema Municipal de Planejamento Participativo, que o qual é composto por: I – Conciso - Conselho da Cidade de Sobradinho; II - Conselhos setoriais; III - Departamento Municipal de Planejamento Participativo; IV - Sistema Municipal de Informações; V - Fundo Municipal de Desenvolvimento**. Em sua opinião:

a) **As estruturas propostas nesse sistema de planejamento** (conselho da cidade, conselhos setoriais, departamento de planejamento e fundo municipal) **foram criadas e estão funcionando?** Quais as razões para sua resposta?

b) Tem conhecimento se **há algum órgão ou setor municipal que dê suporte e auxilie na aplicação da legislação do Plano Diretor?**

c) Tem conhecimento **se está sendo realizado algum projeto maior de estudo e capacitação dos profissionais técnicos e vereadores** para a discussão do Plano Diretor?

d) Tem conhecimento se o Município, alguma vez, contratou equipe especializada para a manutenção do Plano Diretor?

18) Sobre os 27 terrenos, **FOI PROTOCOLADO no dia 15 de março** um pedido de informação com seis perguntas iguais para cada um deles e ainda não obtivemos respostas:

1 - Metragem quadrada?

2 - Existe entrada de projeto para edificação?

3 - O que o Município fez, ou está tentando fazer, para induzir esse proprietário a edificar nesse terreno ou dar destinação correta?

4 - Data aproximada de quanto tempo esse imóvel está ou ficou sem destinação correta de uso?

5 - Pendência na documentação? Dificuldades de o Município em intervir?

6 - O proprietário é pessoa física ou jurídica (empresa, indústria, construtor, imobiliária)? Em sua opinião, quais seriam os motivos ou dificuldades para o Município reunir essas informações?

19) Há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista?

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado Senhor,

Eu, Diego Puntel da Trindade, aluno do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, estou desenvolvendo o projeto de pesquisa **“A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM CIDADES PEQUENAS DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO – RS: O CASO DE SOBRADINHO”**, sob a orientação do professor Rogério Leandro Lima da Silveira, e-mail rls@unisc.br e telefone 51 9 8112-9301.

Este trabalho tem como objetivo analisar como se dá a implementação dos institutos do EC no Plano Diretor e analisar, na prática, se estão sendo aplicados, notadamente com olhar especial, aos que objetivam o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, na pequena cidade de Sobradinho, município selecionado na região do Vale do Rio Pardo – (RS).

Como uma das etapas desta pesquisa, há a realização de entrevistas para levantamento de informações. As entrevistas a serem realizadas, caso haja a concordância dos entrevistados, serão gravadas e os dados serão utilizados de forma totalmente confidencial, ou seja, em nenhum momento os entrevistados serão identificados.

Pelo presente Termo de Consentimento, o entrevistado declara que autoriza a sua participação neste projeto de pesquisa, pois foi informado, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa da pesquisa.

Declara que foi, igualmente, informado:

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;

- da liberdade de retirar seu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo de ordem alguma;
- da garantia de que não será identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a sua vontade em continuar participando;
- de que, se existirem gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa.

Caso concorde em participar da pesquisa dentro das condições informadas, o entrevistado assina este termo, que também será mantido de forma confidencial, somente em poder do pesquisador responsável, e para o controle das entrevistas realizadas. O presente termo foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o entrevistado ou voluntário da pesquisa, ou seu representante legal, e outra com o pesquisador responsável.

Desde já agradecemos pela atenção e participação.

Nome do entrevistador: Diego Puntel da Trindade

E-mail: diegotrindadecorretor@gmail.com Telefone: 51 9. 9896.4380

Assinatura: _____

Nome completo do Entrevistado:

- Exerceu quais cargos Públicos e em que períodos:

- Atualmente atua em:

- Sobre a qualificação ou experiência profissional, mais alguma informação:

Assinatura: _____

Santa Cruz do Sul, _____ de _____ de 2021.

APÊNDICE C – Relação das entrevistas realizadas durante a pesquisa

Listas dos entrevistados:

| Entrevistados | Ocupação | Data da entrevista |
|---------------|---|--------------------|
| 1 | Ex-agente administrativo municipal junto à Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, atualmente desligado; | 19/06/2021 |
| 2 | Empresário no setor comercial, com anterior passagem como ex-secretário de Indústria e Comércio no Município de Sobradinho e ex-presidente da Associação Comercial do CDL; | 31/05/2021 |
| 3 | Ex-agente administrativo municipal que atuou em algumas secretarias em atividades pela Cultura, Planejamento, Tesouraria, Compras e Licitações e Urbanismo que atualmente atua como profissional liberal; | 16/06/2021 |
| 4 | Ex-secretário municipal da agricultura, de finanças e planejamento e ex-vice-prefeito que atualmente exerce a função de prefeito municipal de Sobradinho; | 15/06/2021 |
| 5 | Vereador em exercício na Câmara de Vereadores de Sobradinho e ex-prefeito de Sobradinho | 31/05/2021 |
| 6 | Agente administrativo atuante na Secretaria de Finanças e Planejamento; | 11/06/2021 |
| 7 | Ex-vereador, que atualmente exerce atividades particulares; | 31/05/2021 |
| 8 | Atualmente é construtor civil com passagem anterior como engenheiro civil do Município de Sobradinho. | 01/06/2021 |

Fonte: Elaborado pelo autor.