

| 233 | A GARANTIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE EM SOBRADINHO/DF

Denise Schuler, Roberta Pereira da Silva, Nayara Moreno de Siqueira

Resumo

O artigo resume o esforço de uma leitura crítica do Plano Diretor Local (PDL) de Sobradinho I/DF, realizado com o intuito de realizar um diagnóstico da sua eficácia no que diz respeito à garantia da função social da cidade e da propriedade. Por meio da comparação entre o conteúdo do instrumento em questão e a realidade de sua implementação e uso nesta Região Administrativa do Distrito Federal, foi investigado se a propriedade, particular ou pública, cumpre a sua função social. Foram analisadas as tendências de uso e ocupação do solo, o potencial construtivo subutilizado e os vazios urbanos existentes. A análise do Banco de Dados de Alvarás de Construção e Funcionamento, emitidos pela Região Administrativa de Sobradinho entre 1999 e 2012, evidenciou a dinâmica dos usos e das ocupações no território desta região. A sobreposição da imagem aérea da cidade, capturada por satélite no ano de 2010, com a planta oficial de seu loteamento, fornecida pela Administração Regional, permitiu identificar os vazios urbanos. O resultado do trabalho foi comparado às diretrizes de ocupação previstas no PDL. Constatou-se que o Plano de Sobradinho, a exemplo da maioria dos planos elaborados na década de 60, possui caráter tecnocrático, cuja racionalidade mostra-se incapaz de frear as tendências de especulação imobiliária e de ocupação indevida de áreas marginais. Com isso, denota-se imprescindível a necessidade de adequá-lo à concepção contida no Estatuto da Cidade, que procura aproximar o instrumento de planejamento à cidade real, por intermédio da integração dos processos democráticos de planejamento e gestão.

Palavras-chave: planejamento urbano, Plano Diretor Local, função social da propriedade, Sobradinho/DF.

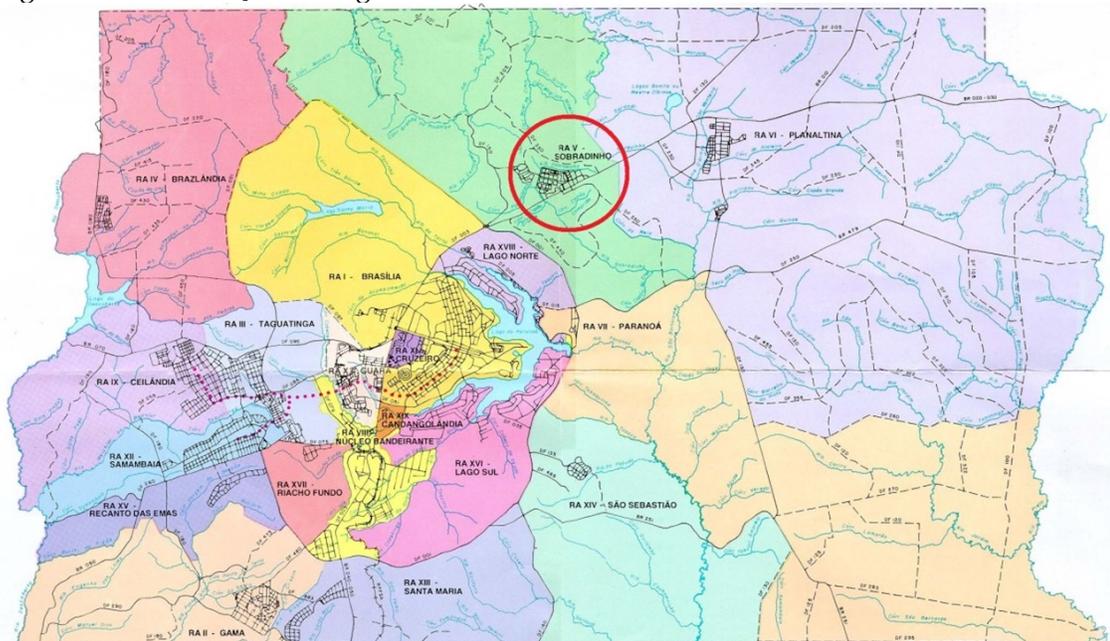
1. Introdução

Este artigo tem como objetivo avaliar o grau de eficácia da função social da cidade e da propriedade em Sobradinho I, uma das 31 Regiões Administrativas do Distrito Federal. Além de avaliar a demanda por solo urbano existente, por meio da análise da tendência de usos e ocupações aprovados pela Administração Regional nos últimos anos, a existência e a qualificação de vazios urbanos também foram analisados para a identificação de áreas com potencial de utilização, conforme o estabelecido no respectivo Plano Diretor Local (PDL) vigente.

De acordo com a formação administrativa do Distrito Federal, Sobradinho está inserido na Região Administrativa (RA) V, sendo atualmente composta pelas aglomerações urbanas de Sobradinho I e II, esta última de ocupação informal, de consolidação recente

(figura 01). Ressalta-se que a opção foi por limitar o estudo à ocupação original do PDL, qual seja o território ocupado por Sobradinho I.

Figura 01 - Localização da Região Administrativa de Sobradinho no Distrito Federal.



Fonte: CEDEPLAN, 1996.

O zoneamento da RA V estrutura-se a partir do eixo rodoviário Brasília/Fortaleza, que divide sua porção maior, em sua maioria de uso residencial, da porção menor, de uso predominantemente industrial - à exceção da criação da ZEIS Vila Dnocs, urbanizada com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na porção principal, localizada à esquerda da rodovia, a ocupação da cidade foi estimulada pela demarcação da subzona central e limitada pela subzona especial de conservação, por sua vez, condicionada às suas características ambientais e paisagísticas.

O PDL de Sobradinho foi a referência legislativa do binômio lei e realidade traçado neste trabalho. Primeiro Plano Diretor Local do Distrito Federal, o PDL de Sobradinho foi criado no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal pela Lei Complementar N° 56, de 30 de dezembro de 1997. É um dos principais instrumentos técnico-administrativos do planejamento urbano de Sobradinho e, como tal, se remete às diretrizes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT. Por ter sido o primeiro a ser criado, a formulação deste instrumento manteve estreita relação com os termos do PDOT, ao considerar suas diretrizes como normas. Este aspecto atribui certa

rigidez ao instrumento, que trata o território em questão de maneira muito específica e voltada para as condições da época de criação e para um setorialismo idealizado não condizente com a ocupação e o uso reais que ali já aconteciam. Na leitura deste documento verificou-se que ora ele trata alguns pontos de maneira muito vaga, ora normatiza sobre quase cada endereço desta região.

Nos termos do PDL a função social é um dos itens tratados de maneira bastante vaga: “Seção IV - Do Cumprimento da Função Social da Propriedade. Art. 148 - Na Subzona Central de Sobradinho, o poder público exigirá do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a promoção de seu adequado aproveitamento.” (DISTRITO FEDERAL, 1997). Sem mencionar pelo menos os instrumentos para legislar e promover tal “adequado aproveitamento” este assunto é tratado e encerrado nesta seção do documento. Estes e outros aspectos do PDL Sobradinho serão abordados sempre com o objetivo de verificar o seu desempenho quanto a função social da cidade e da propriedade.

Para apresentar o processo deste estudo, o artigo é estruturado em dois capítulos, sendo o primeiro um resgate teórico sobre o conceito de função social da cidade e da propriedade, sua relação com os vazios urbanos e enfoque dado pela legislação brasileira e, especialmente, pelo Plano Diretor Local de Sobradinho. O segundo capítulo trata da análise propriamente dita que partiu do Banco de Dados de Alvarás de Construção e Funcionamento, emitido pela Administração Regional de Sobradinho, entre 1999 e 2012, para a compreensão da dinâmica do uso e ocupação no território de Sobradinho I. Os vazios urbanos foram identificados por meio de sobreposição da imagem aérea da cidade, capturada por satélite no ano de 2010, com a planta oficial de seu loteamento, fornecida pela Administração Regional. Este levantamento inicial foi complementado por visitas *in loco* para a confirmação dos resultados preliminares e comparado às diretrizes de ocupação previstas pelo Plano Diretor Local.

2. A função social da cidade e da propriedade

Em 1968, ancorado no entendimento de que os problemas das cidades não poderiam ser tratados apenas pela dimensão espacial, Henry Lefebvre apresenta o conceito de “direito à cidade”, que se contrapõe à visão do cidadão passivo difundida pelo urbanismo modernista. Como condição para o avanço da democracia, ter uma casa urbana se torna, a partir daí, condição insuficiente para a cidadania, porque a cidade é espaço da vida política;

é construída pelos cidadãos e, por isso, prima pela pluralidade, pela coexistência e simultaneidade de padrões, de maneiras de viver a vida urbana (LEFEBVRE, 1991).

Partindo-se da premissa defendida por Meirelles (1977) de que a finalidade maior do urbanismo é “propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, pode-se julgar que as cidades têm uma função social, exatamente para garantir o bem-estar de seus habitantes. Nelson Saule Júnior (1998) defende que “a função social da cidade deve atender os interesses da população de ter um meio ambiente sadio e condições dignas de vida”. O autor declara que o alcance dessa função é a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, da cultura, da cidadania e dos direitos urbanos. Segundo esse conceito, a função social da cidade envolve a plenitude do direito à cidade – combatendo as causas da pobreza e protegendo o meio ambiente e os direitos humanos de forma a reduzir a desigualdade social e melhorar a qualidade de vida.

Sendo assim, o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade supõe a realização do direito a cidades sustentáveis, assegurando o atendimento das necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, para as presentes e futuras gerações. Saule Júnior (1998) define ainda que “enquanto a população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social”.

Por outro lado, não parece sustentável que um imóvel localizado em uma área dotada de infraestrutura, transporte, próximo a escolas, postos de saúde possa se manter vazio e sem uso, enquanto a população é obrigada a morar cada vez mais distante dos centros urbanizados, levando a cidade a se espriar para as periferias. Sobre os vazios urbanos, Paviani (2009) faz um alerta ao afirmar que se tratam de áreas vulneráveis a ataques de agentes econômicos, interessados em auferir lucros com suas terras valorizadas. Por isso, nem sempre os espaços urbanos são objetos de políticas públicas abrangentes porque a ação capaz de modificar os aglomerados urbanos ocorre a partir de uma conjunção de forças

Estima-se, no Brasil, a existência de mais de 6 milhões de imóveis vazios (IBGE, 2010). Em contraponto, o déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro, a partir dos dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, indica que 5,5 milhões de famílias não têm lugar para morar. Estas famílias residem em habitações improvisadas ou excessivamente adensadas, coabitam ou comprometem as condições de subsistência com gastos relacionados à moradia (IBGE, 2008). Percebe-se, dessa forma, que não é inexistência de imóveis em número suficiente que define o déficit e sim a sua disponibilidade para a

população que de fato necessita. Ao contrário, muitos destes imóveis vazios não são disponibilizados no mercado, pois aguardam maior valorização, o que alimenta a especulação imobiliária nas cidades. Ao mesmo tempo em que impossibilitam o adensamento de áreas que dispõem de infraestrutura e serviços públicos, obrigam a expansão da cidade para outras zonas. Não cumprem, portanto, a sua função social. As áreas urbanas são especialmente afetadas por esta lógica, tendo em vista concentrarem mais de 75% do déficit habitacional brasileiro, além de possuírem valor de mercado exponencialmente superior em relação às áreas rurais.

Nesse sentido, Saule Júnior (1998) define que “a Lei não prega o fim da propriedade privada, mas questiona a existência de imóveis urbanos vazios em regiões onde há muitas famílias precisando de abrigo”, enquanto que a função social da propriedade é exatamente definida pela prevalência do interesse comum sobre o interesse individual. É o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e criação de condições ambientalmente sustentáveis.

A existência de imóveis vazios urbanizados e bem localizados “abre caminho”, assim, para a identificação do universo de imóveis caracterizados pelo “não-cumprimento” de sua função social. De forma complementar, para uma avaliação conclusiva deste quadro, demanda-se a verificação do enquadramento quanto ao uso das áreas ocupadas porque, mesmo nestas situações, o cumprimento da função social da propriedade concretiza-se apenas se o imóvel for usado de acordo com o que estabelece o Plano Diretor.

2.1. A função social na legislação urbana brasileira

Foi na década de 70 que a retenção de áreas vazias começou a ser discutida como elemento determinante na gestão das cidades no Brasil. Nesta época, análises sobre o processo de urbanização capitalista mostravam como as cidades cresciam em direção às suas periferias, afirmando-se que a produção dos vazios provocaria escassez e alta de preços dos terrenos (SILVA, 1999; CARDOSO, 2008).

A partir daí, o princípio da função social começou a ser cada vez mais cobrado pela sociedade. Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana definiu o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condenava a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. A principal bandeira da reforma urbana era o direito à cidade, que se caracterizava pela gestão democrática e participativa das cidades;

pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (SAULE JÚNIOR & UZZO, 2009). O movimento conseguiu aprovar uma emenda popular à Constituição Federal de 1988 (doravante CF), que garantiu, pela primeira vez, que a política urbana merecesse destaque na constituinte brasileira, na forma de um capítulo com dois artigos.

Esse capítulo explicita a função social da cidade em substituição ao princípio individualista da propriedade antes adotado pelo Código Civil (FERNANDES, 2002). Nesse sentido, a CF estabelece em seu artigo 182 que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para proporcionar o bem-estar de seus habitantes tendo como principal instrumento o Plano Diretor. Além disso, define que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Com a emenda popular, o direito público brasileiro passou não somente a garantir a propriedade privada e o interesse individual, mas a assegurar o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade. Assim, a propriedade deixou de ser somente vinculada ao direito civil, matéria de caráter privado, e passou a ser disciplinada pelo direito público (SAULE JÚNIOR & UZZO, 2009). Separou-se o direito de propriedade do direito de construir, que tem outra natureza, que é a de concessão do poder público; estabeleceram-se penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso – que se vê sustentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado – graves sanções, inclusive a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Embora a função social da cidade conste da CF, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação da Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), denominada Estatuto da Cidade. Esta lei, que entrou em vigor treze anos após a promulgação da Constituição Federal, regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição, estabelecendo diretrizes, normas gerais e instrumentos para a promoção do planejamento e da gestão urbana nos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana aponta algumas das funções sociais das cidades: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao

transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Dessa forma, estabelece que a cidade cumpre a sua função social quando disponibiliza ao cidadão o acesso aos bens e serviços identificados. As demais diretrizes do Estatuto voltadas ao desenvolvimento urbano são orientadas por este princípio e se desdobram, de modo a orientar o uso da propriedade urbana para o cumprimento da sua função social.

Assim, a indução à ocupação dos vazios bem localizados surge em resposta à tendência de expansão ilimitada dos vazios urbanos, e tem os objetivos de coibir novos parcelamentos em áreas periféricas e otimizar a infraestrutura instalada (BRASIL, 2005). Neste sentido, o Estatuto da Cidade apresenta instrumentos fiscais e de zoneamento especiais que podem ser aplicados.

O Estatuto da Cidade ainda condiciona a regulação do direito de propriedade ao direito público, de forma que o interesse social deva se sobrepor ao interesse particular quando em conflito, consagrando o princípio da função social da propriedade como condição de sua garantia. Dessa forma, quando se estabelece um prazo para que, compulsoriamente, um imóvel subutilizado seja ocupado, por exemplo, sob pena de incidência de progressividade sobre a alíquota do IPTU, o objetivo é exigir o cumprimento de sua função social, pois a ociosidade da infraestrutura e dos serviços e equipamentos públicos oneram a cidade e contrariam a diretriz de cidade sustentável. A indução ao uso e ocupação desse imóvel atende ainda a outras diretrizes do Estatuto: i) evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano; ii) evitar a utilização inadequada dos imóveis - nesse caso, uso inadequado em relação a infraestrutura; iii) evitar a retenção especulativa de imóvel urbano; iv) promover a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

O principal objetivo na aplicação destes instrumentos é o controle, em alguma medida, dos preços de venda ou, pelo menos, da não incorporação de perspectivas de valorização futura. A implementação desses instrumentos sugere a transformação da ordem urbanística tradicional e a atuação na lógica econômica da cidade não apenas com os objetivos de justiça social e qualidade de vida, mas também como estratégias de políticas de inclusão social e sustentáveis (KATO *et alli*, 2010).

2.2. A função social no PDL de Sobradinho

A função social da cidade é objeto de abordagem limitada no PDL de Sobradinho, porém está presente no conteúdo de seus objetivos e diretrizes. Quando o PDL

define a garantia de prevalência do interesse público e coletivo sobre os interesses privados como um de seus objetivos, vê-se aí uma intenção clara de que a “cidade” (na verdade o Plano refere-se à Região Administrativa de Sobradinho) cumpra a sua função social. Além disso, a preocupação de que a oferta de espaço residencial para todos os segmentos da população respeite as restrições ambientais e de infraestrutura ofertadas, assim como a preocupação de redistribuir a densidade demográfica na área urbanizada, são objetivos que complementam essa mesma intenção.

Em suas diretrizes, que visam consolidar os objetivos acima descritos, o PDL destaca a preocupação quanto à otimização da localização de equipamentos comunitários e urbanos, assim como de espaços e serviços públicos, de modo que tenham sua distribuição e porte definidos de acordo com as necessidades decorrentes do uso e ocupação do solo, servindo de forma equânime à toda a população. Além disso, as diretrizes que visam dinamizar as áreas públicas com funções diversificadas de lazer, estacionamento e mobiliário urbano, caracterizar a área central por meio da ampliação de usos e ocupações, consolidar e adensar áreas já ocupadas e consolidadas antes de expandir áreas urbanas e preencher vazios urbanos sem definição de uso, claramente definem a intenção de promover a função social da cidade.

A função social da propriedade, porém, ganha uma preocupação explícita no PDL, que destina, como já citado, uma seção do capítulo que trata “dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial” exclusivamente ao cumprimento da função social da propriedade. A abordagem dada ao tema, porém, parece desconexa das preocupações descritas nos objetivos e diretrizes, pois limita o seu cumprimento aos lotes não edificadas, subutilizados ou não utilizados da Subzona Central. Além de excluir o restante da cidade dessa obrigação (que é uma obrigação constitucional de todas as propriedades urbanas), o PDL tampouco define instrumentos ou critérios que permitam avaliar ou fiscalizar possíveis disfunções sociais. Dessa forma, a garantia da função social da cidade e da propriedade de Sobradinho é muito mais discurso do que prática, uma vez que não alcança a incorporação de instrumentos auto-aplicáveis.

Sendo assim, buscou-se avaliar as demandas existentes e o efetivo cumprimento da função social da cidade e da propriedade em Sobradinho I, por meio da análise da tendência de usos e ocupações aprovados pela Administração Regional desde a vigência do PDL, bem como a existência de imóveis ou potenciais construtivos subutilizados e vazios urbanos servidos de infraestrutura na área consolidada (Setor Tradicional).

3. A garantia da função social em Sobradinho I/DF

Após uma abordagem mais geral sobre a função social nos níveis teórico e legislativo, partiu-se para a análise da prática de implementação pela Administração Regional e repercussão do tratamento desta questão pelo PDL, em Sobradinho I.

3.1. Tendências de uso e ocupação do solo

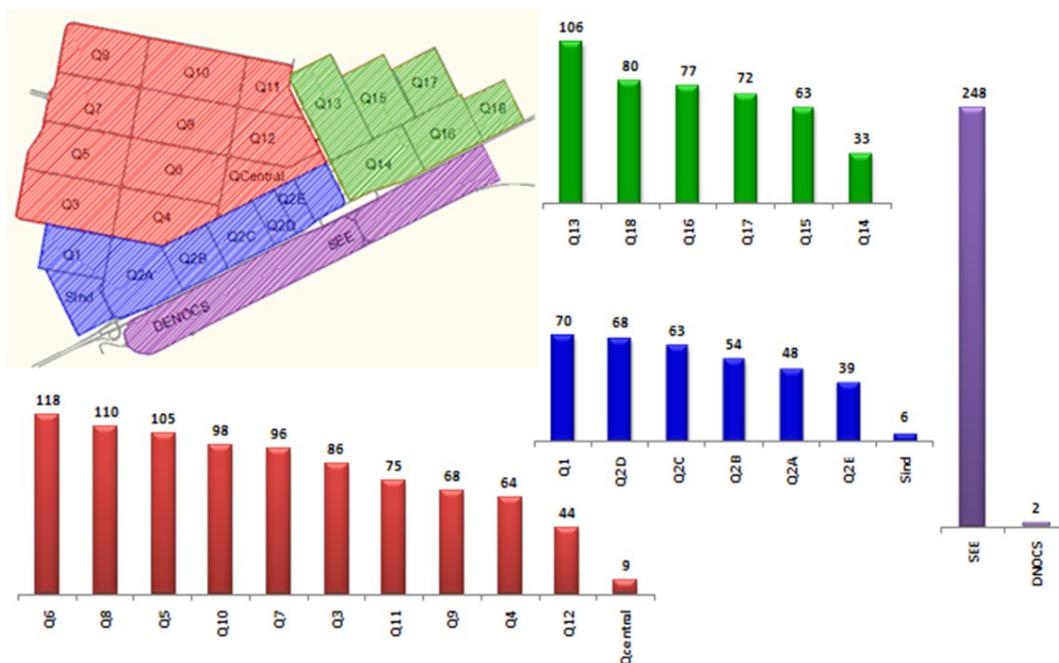
A partir da análise do Banco de Dados dos Alvarás de Construção e Funcionamento emitidos pela Administração Regional de Sobradinho entre 1999 e 2012, foi possível compreender como está se dando a dinâmica dos usos e das ocupações no território de Sobradinho I. Foram quase 2.000 projetos aprovados e alvarás de construção e mais de 3.000 alvarás de funcionamento de atividades emitidos nesse período, o que representa uma intensa densificação da malha urbana com diversificação de usos, conforme prevêem as diretrizes do PDL.

Na análise dos projetos aprovados e alvarás de construção emitidos, chama atenção a imensa maioria de imóveis destinados ao uso residencial em toda Sobradinho I. Isso, de certa forma, reforça a ideia de que a cidade de Sobradinho caracteriza-se pela função de cidade-dormitório no contexto do Distrito Federal. Por outro lado, percebe-se uma concentração de imóveis destinados a atividades de comércio e serviço aprovados no Setor de Expansão Econômica, do outro lado da BR 020 e, portanto, segmentado da malha urbana mais densificada. Mais da metade da demanda de alvarás para esses usos foi emitido para esse Setor, o que caracteriza a indução ao setorialismo das funções proposta pelo PDL – que não permite uso residencial nessa área, embora na prática seja demandado de forma significativa pelo mercado.

Percebe-se ainda que, apesar do PDL prever em seus objetivos a redistribuição da densidade demográfica na área urbanizada, há clara concentração de aprovação de projetos na área central, o que ocorre em bem menor escala em outras áreas da cidade, como por exemplo, na Quadra 2 (de 2A a 2E).

A região compreendida entre as Quadras 3 a 12, juntamente com a Quadra Central, caracterizam a área central de Sobradinho I e concentram a maior parte das atividades comerciais e de serviço, além do uso habitacional. Nessa área localizam-se 45,4% de todos os projetos aprovados no período de vigência do PDL, conforme ilustra a figura 02.

Figura 02 – Projetos aprovados em Sobradinho I entre 1999 e 2012.



Fonte: Administração Regional de Sobradinho, 2012. Elaborado pelos autores.

Os lotes lindeiros às principais vias dessa área central comportam Modelos de Assentamento que permitem usos comerciais de bens varejistas e prestação de serviços, usos mistos que compatibilizam o uso comercial com o uso habitacional, além do uso exclusivamente habitacional e os lotes no interior das quadras, em geral, indicam o uso predominantemente residencial. E foi justamente na área central de Sobradinho I que se concentraram cerca de 32% dos projetos comerciais, de serviços ou mistos e 50% dos residenciais aprovados pela Administração Regional. De certa forma, pode-se dizer que esses dados materializam a diretriz proposta pelo PDL de “caracterizar a área central por meio da ampliação de usos e ocupações” e, também, pelos parâmetros urbanísticos propostos para essa área.

Por outro lado, para a Quadra 2, o PDL prevê Modelos de Assentamento (MAs)¹ que permitem usos diversificados – incluindo residencial, comercial e serviços – e permite um adensamento significativo, com lotes menores do que na região central e a construção de edifícios residenciais coletivos, com até 8 pavimentos. Os números de projetos aprovados e alvarás concedidos, no entanto, não confirmam a adoção dessa possibilidade de expressiva expansão.

¹ O PDL considera Modelo de Assentamento (MA) o conjunto de índices urbanísticos a que está sujeita a edificação para atividades classificadas como de uso permitido nas subzonas. (Distrito Federal, 1997).

No que diz respeito à implementação do zoneamento, buscou-se verificar se havia caracterização de irregularidades no uso e ocupação do solo. Nesse sentido, o estudo comparativo entre o conteúdo do PDL de Sobradinho, a Planilha de Alvarás de Funcionamento, a Tabela de Classificação dos Usos por Atividades, segundo as Subzonas de Uso (Anexo II do PDL) e a Tabela de Categorias de Uso (Anexo VIII do PDL), mostrou que as concessões de alvarás de funcionamento estão, em grande maioria, de acordo com as delimitações de uso e localização formalizadas nos documentos em questão. Destaca-se aqui outro limite deste PDL no que diz respeito à sua utilização para fins administrativos, de avaliação e atualização. As informações, quando comparadas se revelam truncadas e, por isso, de difícil estabelecimento de paralelo entre elas. Este aspecto caracteriza a baixa operacionalidade deste instrumento, que vai de encontro às premissas do planejamento urbano de Sobradinho de constituir “processo permanente de promoção e ordenação do desenvolvimento urbano, com base nas condições e potencialidades sociais, econômicas e ambientais locais e regionais.” (DISTRITO FEDERAL, 1997).

3.2. Potencial construtivo subutilizado em Sobradinho I

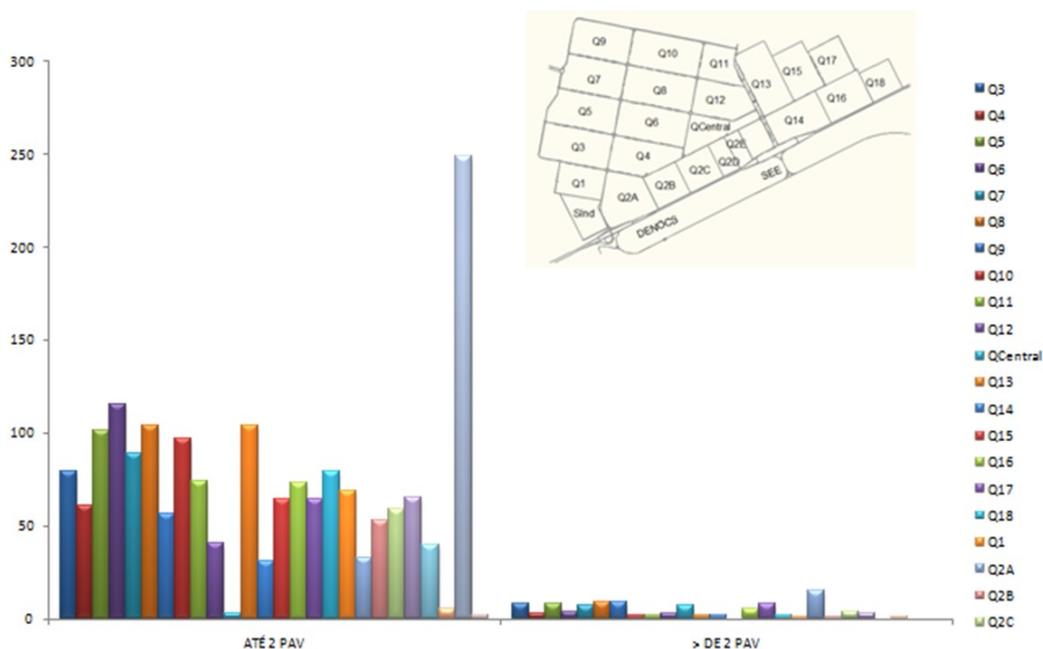
O potencial construtivo e a altura máxima das edificações em Sobradinho I são definidos no PDL de acordo com o Modelo de Assentamento (MA) a que os lotes estão sujeitos. De modo geral, predomina na cidade a horizontalidade, estimulada inclusive pelo Plano Local que permite em todo o território a construção de até 2 pavimentos sem o pagamento de outorga onerosa. No entanto, percebe-se uma intenção clara neste instrumento de promover a verticalização em algumas áreas estratégicas, mediante pagamento de outorga:

- os lotes destinados pelo PDL a indústrias permitem a construção de até 4 pavimentos;
- os lotes do setor comercial da Quadra 8 permitem até 6 pavimentos;
- as projeções para edifícios de habitação coletiva da Quadra 2 e Quadra Central permitem a construção de até 6 pavimentos mais pilotis no térreo;
- os lotes destinados a Comércio Local, Lotes Especiais e Áreas Reservadas da avenida principal, permitem a construção de até 8 pavimentos.

O potencial de verticalização permitido pelo PDL se concentra sobretudo em torno das principais vias de circulação e em área menos centrais da cidade, demonstrando a intenção do instrumento em induzir a densificação urbana em novas centralidades.

Isso não significa, no entanto, que estas áreas de fato foram adensadas ou verticalizadas. A figura 03 mostra a significativa predominância de projetos aprovados com até dois pavimentos, em todo o território de Sobradinho I.

Figura 03 - Altura das edificações, de acordo com projetos aprovados entre 1999 a 2012.



Fonte: Administração Regional de Sobradinho, 2012. Elaborado pelos autores.

No período compreendido entre 1999 e 2012, ou seja, treze anos, muito poucas edificações de gabarito elevado foram aprovadas, mesmo com a possibilidade de verticalização introduzida pela legislação local. Foram apenas 66 projetos aprovados com 3 pavimentos, 11 com 4 pavimentos, 4 com 5 pavimentos, 9 com 6 pavimentos, e 16 com 7 pavimentos. Somados, os projetos com mais de 2 pavimentos representam pouco mais de 5% de todos os projetos aprovados nesse período.

O resultado dessa análise evidencia a subutilização do potencial construtivo induzido pelo Plano Diretor Local. Como exemplos, pode-se destacar:

- apenas 1 projeto aprovado com 7 pavimentos na Quadra 5, onde MA permite até 8 pavimentos, ou 26m de altura;
- 12 lotes com potencial de construção até 7 pavimentos na Quadra Central e apenas 6 projetos aprovados;

- mais de 20 lotes na Quadra 2A com potencial de construção de até 7 pavimentos e cerca de 25 lotes com potencial de construção de até 8 pavimentos e apenas 4 projetos aprovados com 7 pavimentos, 3 projetos com 6 pavimentos e 1 projeto com 4 pavimentos;
- 7 lotes na quadra 2D com potencial de construção de pilotis mais 6 pavimentos e apenas 2 projetos aprovados com esse potencial;
- Quadras 2B, 2C, 2E, 4 e 14, cujo MA permite construir pilotis mais 6 pavimentos, não tiveram nenhum projeto aprovado com essa altura entre 1999 e 2012.

As razões para essa pouca utilização do potencial construtivo permitido pelo PDL não são claras, porém apontam para o fracasso do instrumento. Sobradinho não deixou de crescer, ao contrário, sua população passou de 128.789 para 210.119, entre 2000 e 2010. Porém, grande parte dessa população “escolheu” não morar em Sobradinho I, ocupando irregularmente novas áreas como Sobradinho II, Região do Grande Colorado, entre outras, que eram desprovidas de qualquer infraestrutura ou serviços públicos.

O alto preço dos lotes urbanizados somado à cobrança de outorga para verticalizar, entre outros instrumentos que enrijecem ainda mais o PDL, podem ser as causas da subutilização do potencial permitido nessas áreas e da expansão da “cidade” para regiões mais afastadas.

3.3. Os vazios urbanos em Sobradinho I

Para o levantamento e a análise dos vazios urbanos em Sobradinho I, este estudo utilizou-se da sobreposição de imagem aérea da cidade, capturada por satélite no ano de 2010, com a planta oficial de seu loteamento, fornecida pela Administração Regional. Este levantamento inicial foi complementado por visitas *in loco* para a confirmação dos resultados preliminares.

O levantamento identificou um total de 180 imóveis vazios em Sobradinho I. Percebe-se que, destes, 14 possuem destinação específica, de acordo com a planta de loteamento, sendo: 2 para cinema, 1 para mercado, 1 para igreja, 2 para serviço social, 2 reservados ao hospital, 1 para equipamento de infraestrutura, 1 para escola e jardim de infância e 4 para campos e praças. O quadro I detalha os vazios encontrados em cada subzona da área urbana de Sobradinho I.

Tendo em vista a população em torno de 61 mil habitantes, a falta dos equipamentos públicos e comunitários determinados no plano prejudica o desenvolvimento urbano de Sobradinho, uma vez que a oferta dos serviços nele previstos amplia a autonomia da cidade em relação à Capital, evita deslocamentos e contribui para a racionalização da mobilidade urbana.

Quadro I - Vazios em Sobradinho I/ DF.

Subzona	Nº lotes vazios existentes	Nº lotes com destinação específica	Nº lotes "livres"	Considerações do PDL para o uso residencial
SZH 1	26	6	20	Admite
SZH 2	64	4	60	Admite
SZC	4	2	2	Admite
SZI 1 e 2	9	0	9	Admite apenas para zeladoria ou gerência, na SZI 1.
SZI 4	22	0	22	Proíbe
SZI (SEE)	38	2	36	Proíbe
SZEC 4	17	0	17	Proíbe
TOTAL	180	14	166	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2012.

Dos 166 imóveis vazios urbanos restantes, 84 estão localizados nas subzonas industrial e especial de conservação, que proíbem o uso habitacional, exceto para zeladoria ou gerência, prerrogativa reservada, no entanto, à metade do território ocupado pela subzona industrial. Dos 82 imóveis remanescentes, apenas 2 situam-se na zona central e os demais (98%) na subzona habitacional.

Esta subzona habitacional, por sua vez, também localizada na zona urbana de consolidação desta RA V, é formada por quadras numeradas de 1 a 18, de uso predominantemente residencial, sendo também admitido o uso comercial de bens varejista e prestação de serviços. Ao detalhar o número de imóveis vazios por quadra, verificou-se que as Quadras de 4 a 7 estão totalmente ocupadas, sem a identificação de qualquer lote vazio.

Foram encontrados até 3 lotes vazios nas quadras 1, de 8 a 12 e de 15 a 18. As quadras 3 e 14 apresentam, respectivamente, 7 e 6 lotes vazios cada. Mesmo considerando que a maior parte desses lotes é demarcada, na planta de loteamento, como área reservada ou lote especial, a possibilidade de construção de habitações não deve ser descartada, tendo em vista que o PDL admite o uso residencial quando estiverem localizados em quadras da

subzona habitacional. Na figura 04 estão demonstrados os limites territoriais, as subzonas e o loteamento de Sobradinho I (mapa menor), bem como os imóveis vazios, assinalados em vermelho (mapa maior).

Figura 04 – Mapa geral de vazios urbanos em Sobradinho I/DF



Fonte: Administração Regional de Sobradinho, 2012. Elaborado pelos autores.

O resultado mais expressivo é a concentração de 44 lotes vazios na Quadra 2 da subzona habitacional, área central servida plenamente de infraestrutura. De acordo com os “MA’s” adotados pelo Plano Diretor, nestes lotes poderiam ser construídos prédios para residências de 2 até 6 pavimentos, auxiliando de forma significativa para a redução do déficit habitacional local.

Por fim, pode-se observar que há um número considerável de vazios bem localizados na cidade de Sobradinho I. Este indicativo sugere a previsão legal e efetiva aplicação de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e o direito de preempção. O primeiro, usado para exigir do proprietário do imóvel urbano que promova o seu adequado aproveitamento e o segundo, como meio de constituir um banco de áreas públicas que podem ser utilizadas com base no interesse público ou social, para a construção de moradias populares ou de equipamentos comunitários.

4. Conclusões

O estudo realizado acerca da eficácia no cumprimento da função social da propriedade na Região Administrativa de Sobradinho I, pela análise do Plano Diretor Local, da dinâmica de licenciamentos e da identificação e qualificação dos vazios, possibilitou, em primeiro lugar levantar um diagnóstico com os seguintes aspectos:

- a centralidade é evidenciada pela concentração de projetos aprovados na área central da RA V;
- o uso predominantemente habitacional reforça a vocação de cidade-dormitório;
- a significativa concentração de projetos aprovados no Setor de Expansão Econômica evidencia o setorialismo, característico de planos com traços normativos e tecnocráticos;
- a concentração de comércios, serviços e usos mistos em torno do sistema viário principal apontam a necessidade de incremento e melhor distribuição dos meios de acessibilidade;
- a subutilização na oferta do potencial construtivo, em contraponto à utilização onde não há oferta desse potencial;
- a baixa verticalização decorrente da persistência de, no máximo, 2 pavimentos na maior parte das edificações aprovadas em Sobradinho I, independentemente da indução à verticalização proposta pelo PDL em algumas quadras e vias; e
- o número significativo de vazios urbanos bem localizados, em áreas centrais e dotadas de infraestrutura, com possibilidade de uso residencial.

Ao partir deste diagnóstico para um possível prognóstico de melhoria da eficácia de garantia da função social de propriedade, constata-se que o Plano Diretor Local de Sobradinho, a exemplo da maioria dos planos elaborados na década de 60, possui caráter tecnocrático, cuja racionalidade mostra-se incapaz de frear as tendências de especulação imobiliária e de ocupação indevida de áreas marginais. Com isso, denota-se imprescindível a necessidade de adequá-lo à concepção contida no Estatuto da Cidade, que procura aproximar o instrumento de planejamento à cidade real, por intermédio da integração dos processos democráticos de planejamento e gestão.

O estudo apontou, também, para a necessidade da instituição de instrumentos que promovam o melhor aproveitamento dos imóveis vazios e subutilizados urbanos, de

modo que cumpram sua função social. Para tanto, a análise complementar deste PDL quanto aos usos estabelecidos, o qualificou a partir da identificação do percentual afetado com alguma destinação específica ou pela inviabilidade no uso habitacional.

Em números, foram identificados 180 imóveis vazios dos quais 7% possuem alguma destinação específica não-residencial e 46% estão localizados em subzonas que não admitem o uso habitacional. Assim, os 82 imóveis vazios (45%) remanescentes podem ter destinação habitacional, sendo possível a construção de edifícios de até 6 pavimentos a depender de outros aspectos regulamentadores do plano.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de junho de 2001. **Estatuto da Cidade**. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor Participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2ª Edição/Coordenação Geral: Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro -Brasília: Confea, 2005.

CARDOSO, Adauto. **Vazios urbanos e função social da propriedade**. Revista trimestral de debate da FASE, Rio de Janeiro, v. 32, nº 116, 2008.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: Função social e regularização fundiária. São Paulo. 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 56 de 30 de dezembro de 1997. **Plano Diretor Local de Sobradinho, Região Administrativa V**. 1997.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade**: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil, in : MATTOS, Liana Portilho de (Org.). Estatuto da Cidade Comentado, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FREITAS, Rosângela Nicolay. **Aplicação de técnicas de geoprocessamento na avaliação dos vazios urbanos existentes na cidade de São José dos Campos**. São Paulo, 2000.

IBGE. **Censo Populacional 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro, 2008.

JUNIOR, Nelson Saule. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; BRUNA, Gilda Collet. **Políticas urbanas e interesse público**. In: Avaliação de políticas urbanas: contextos e perspectivas. ALVIM, Angélica TanusBenatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (Orgs.). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, MACKpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: RT, 1977.

PAVIANI, Aldo. **“Vazios” urbanos**: terra para preservar ou para especular? Minha Cidade, São Paulo, 09.105, Vitruvius, abr 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson & UZZO, Karina. **A trajetória da Reforma Urbana no Brasil**. Banco de textos do Dialogues, Propositions, Histoires (DPH), 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Tratamento Constitucional do Plano Diretor com instrumento de Política Urbana**. In: Direito Urbanístico. FERNANDES, Edésio (Org.). Belo Horizonte: Del Rey. 1998.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Vazios urbanos**: requalificando o problema na Grande São Paulo. In: Seminário Internacional Vazios urbanos: novos desafios e oportunidades, Rio de Janeiro, 1999.