

# A cidade como mercadoria: influências do setor privado na produção do espaço urbano

*The city as mercadory: influences of the private sector in the production of the urban space*

Marlene de Paula Pereira<sup>1</sup>

**RESUMO:** Responsável pela condução da política urbana, o Poder Público Municipal deve utilizar mecanismos legais à disposição para reverter quadros de injustiça social e ambiental. Entretanto, muitas vezes o interesse público é capturado por agentes privados, que, direta ou indiretamente, passam a conduzir a política pública. Este artigo tem por objetivo demonstrar de que maneira tais setores são beneficiados pelos investimentos do Poder Público, enquanto outras áreas da cidade, habitadas por pessoas de mais baixa renda, não recebem as benfeitorias necessárias, além de suportarem o passivo ambiental, visto que as áreas ambientalmente protegidas, essenciais para o equilíbrio ambiental, são frequentemente suprimidas para dar lugar aos investimentos do mercado imobiliário.

**ABSTRACT:** The Municipal public authority is responsible for the urban policy. Should this, therefore, use the legal mechanisms available to reverse the social injustice and environmental frameworks in urban spaces, making it more democratic. However, many times, the public interest is captured by private agents, who, directly or indirectly, will lead the public policy. This article aims to show how these sectors benefit from investments of the Government, while other areas of the city, inhabited by people of lower income, do not receive the necessary improvements, and support environmental liabilities, since environmentally protected areas that are essential to the environmental balance, are often deleted to give way to property investments.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política pública. Interesses privados. Sustentabilidade.

**KEYWORDS:** Public policy. Private interests. Sustainability.

## I. INTRODUÇÃO

A sustentabilidade urbana é um dos grandes desafios dos tempos atuais. O aumento da população das cidades amplia a disputa pelo espaço urbano, evidencia

---

<sup>1</sup> Advogada e professora de Direito do IFET, campus Barbacena. E-mail: depaulamarlene@yahoo.com.br

seus problemas e aponta para a necessidade de encontrar formas racionais de habitar, trabalhar e circular na cidade.

○ traço de insustentabilidade que marca a maior parte das cidades brasileiras é resultado de um desenvolvimento urbano rápido, despreparado e excludente, desde as suas raízes.

○ presente trabalho objetiva demonstrar como os interesses privados podem se sobrepor aos interesses coletivos e nortear a política urbana, ampliando a degradação ambiental e acentuando as desigualdades no espaço urbano.

○ artigo está organizado em três seções. Na primeira parte, o solo será apresentado como uma mercadoria com vistas a demonstrar como o Estado pode valorizar ou desvalorizar uma determinada área através da realização ou não de benfeitorias, e, assim, transformar a cidade, socializando-a ou tornando-a mais excludente. Na segunda parte, pretende-se apresentar os instrumentos legais através dos quais pode o Estado conduzir a política pública. Nessa seção serão, abordadas as influências do setor privado sobre o Poder Público, que muitas vezes acaba sendo capturado por ele. Por fim, na terceira parte, será abordado como o enfoque mercadológico que tem sido dado às cidades repercute na esfera ambiental, comprometendo a sustentabilidade urbana e o direito coletivo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Algumas conclusões encerrarão o trabalho.

## **2. A CIDADE COMO MERCADORIA**

Ao longo dos anos, várias teorias foram elaboradas na tentativa de explicar os arranjos de usos e de ocupação do solo no processo de formação do espaço urbano. A maior parte destas teorias consideraram o fator econômico o mais relevante, destacando-se a acessibilidade e, ainda, o processo de centralização e de periferação.

No entanto, a complexidade do processo de formação do espaço urbano fez com que outros fatores, além dos já mencionados, fossem considerados para explicar sua estrutura. Estes fatores foram os sociais e políticos, como o papel empreendido por cada um dos agentes sociais, destacando-se o papel do Estado, a estrutura fundiária já existente, o sítio natural e modificado onde está assentada a cidade e o tipo do mercado de terras e imobiliário (RIBEIRO FILHO, 2007).

A teoria que leva em conta todos estes fatores é a que estuda a renda fundiária, que é uma parte do valor de troca do solo, capitalizada por seu proprietário ao fazer a comercialização do imóvel. Ela pode se apresentar como um parâmetro para interpretação dos valores de uso e de troca, e contribui para modificações no arranjo de usos do solo urbano, na medida em que a população se apropria dos diferentes espaços da cidade em função do seu valor (RIBEIRO FILHO, 2007).

A renda fundiária, no modo de produção capitalista, assume três formas básicas: a renda diferencial, a renda absoluta e a renda de monopólio, sendo estas duas últimas as formas que mais concorrem para o fenômeno da

segregação espacial no meio urbano (RIBEIRO FILHO, 2007).

A maioria dos estudos sobre renda da terra, inclusive os desenvolvidos por Marx, enfoca, prioritariamente, a terra agrícola. No entanto, existem diferenças nos papéis da propriedade fundiária, na produção agrícola e na produção urbana.

O solo destinado à produção agrícola é um instrumento de produção de cereais, hortaliças, leguminosas etc., enquanto o solo urbano é um suporte passivo de meios de produção (fábricas e indústrias), de circulação (ruas, vias e avenidas) e de consumo (habitações, bancos e terrenos para construção de fábricas). Além disso, os produtos agrícolas são destacáveis do solo e podem ser transportados para comercialização em outros centros de consumo, enquanto os produtos produzidos a partir do solo urbano permanecem ligados ao solo, o que determina um mercado imobiliário urbano muito específico e ausente de uniformidade (SOUZA SANTOS, 1984).

Para Marx (1981, p. 741), a renda diferencial “(...) provém da circunstância de certos capitais isolados empregados num ramo de produção terem fecundidade maior em relação aos investimentos de capital excluídos dessas excepcionais condições favoráveis (...)”.

Assim, no que diz respeito ao consumo, o fator localização da edificação é de suma importância, pois no preço estarão computados não só os custos do terreno urbanizado, mas também os custos de acesso à infraestrutura urbana, aos serviços urbanos, às externalidades e até a outros derivados de pura especulação e não muito claros de serem compreendidos (RIBEIRO FILHO, 2007).

Logo, a demanda pelo solo urbano e os investimentos que são realizados nele fazem com ele adquira um valor, como se fosse uma mercadoria e, por isso, torna-se fonte de renda para o proprietário, capitalizada a uma determinada taxa de juros.

Segundo Harvey (1980), solo é mercadoria que não pode deslocar-se, assumindo, a partir de sua localização, privilégio de monopólio. A partir das benfeitorias que recebe, pode gerar riquezas. O autor aponta, no caso da moradia, que os incorporadores cumprem seu papel de criar novos valores de uso para outros, somente na medida em que criam valores de troca para si próprios.

Através da implantação de benfeitorias, o Estado contribui para a valorização das propriedades localizadas próximas às melhorias financiadas com recursos públicos.

A dinâmica urbana demonstra que comumente os grupos de alta renda forçam a saída de grupos de menor renda de localidades mais desejadas, onde haja acesso às oportunidades e amenidades. Na disputa por melhor localização na cidade, aos segmentos sociais de baixa renda restam a ocupação das periferias urbanas – regiões onde, via de regra, os serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas são limitados ou inexistentes e o acesso espacial ao mercado de trabalho é precário.

Este processo concorre, juntamente com outros fatores, para a

formação de uma estrutura espacial regressiva, que tende a se perpetuar e a se agravar, visto que, à medida que são feitos mais investimentos, o valor da terra tende a aumentar, trazendo, como consequência, uma gradual exclusão dos grupos de baixa renda e uma sociedade cada vez mais hierarquizada, que tem como referência sua capacidade político-financeira (RIBEIRO FILHO, 2007).

O Estado é um dos principais agentes construtores e/ou transformadores da cidade, visando, precipuamente, a ordená-la e a homogeneizá-la. De acordo com o artigo 24 da Constituição da República, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico. O artigo 30 do texto constitucional menciona ainda que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Cabe, portanto, ao Estado, em toda a sua extensão, promover o justo desenvolvimento urbano.

Entretanto, a atuação do Estado no espaço urbano é entremeada por conflitos entre o interesse coletivo, que visa à ordenação do espaço físico para exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários que, via de regra, demandam aproveitamento total da superfície de seus lotes e, construindo o máximo volume, objetivam aumentar seus lucros, muitas vezes, em níveis exorbitantes, numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto (DA SILVA, 1995).

De acordo com a teoria da “Máquina de Crescimento Urbano”, de Logan e Molotch, a cidade deve ser entendida não só como reflexo da relação entre capital e trabalho, mas também como espaço de conflitos entre aqueles que usam a cidade como valor de uso (para morar), ou como valor de troca (como mercadoria) (FREITAS, 2008).

No Brasil, o valor de troca se sobrepõe claramente ao valor de uso. O mercado imobiliário apropria-se do espaço e direciona o crescimento das cidades. Historicamente, o Estado sempre esteve associado às elites e representa os interesses dos proprietários de terra, empreendedores e empresários. A lei, neste contexto, é utilizada como moeda de troca, instrumento de dominação.

A “Máquina de Crescimento” é, antes de tudo, um instrumento de canalização dos fundos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia. (FREITAS, 2008). A principal característica da “Máquina de Crescimento” é que seu crescimento depende do Estado como promotor da valorização urbana e a ele é delegado o papel de implementar políticas que intensifiquem usos do solo que beneficiem o setor privado (FREITAS, 2008).

Para que aconteça a transformação da cidade em uma “máquina de crescimento”, é essencial que haja um consenso entre as elites e a sociedade, sendo isso conquistado a partir do convencimento ideológico.

O Estado atua associado ao setor privado para atender aos interesses deste setor, mas justifica sua atuação com o argumento de que o crescimento da cidade irá beneficiar a todos os grupos sociais, trazendo-lhes empregos, fortale-

cendo sua base tributária e produzindo recursos para a ampliação das políticas sociais. Através do desejo de desenvolvimento, cria-se o consenso e cobrem-se de licitude as concessões de subsídios a empreendedores, a permissividade da legislação de uso do solo, a facilitação dos processos de licenciamento municipal e estadual. Desta forma, consegue-se convencer a sociedade de que o objetivo da política urbana é viabilizar o crescimento através do favorecimento das elites capitalistas.

Em um mercado extremamente competitivo, em que as cidades estão “à venda”, o Estado prioriza os investimentos em infraestruturas que possam viabilizar a fluidez do capital e facilita ou flexibiliza o descumprimento da lei para empreendimentos de interesse do mercado.

Segundo Bourdieu (1989), com o discurso de que a codificação é um conjunto de regras gerais e universais, válidas igualmente para todos, os segmentos sociais dominantes perseguem a dominação simbólica dos segmentos sociais dominados. No entanto, em verdade, a codificação é uma expressão da sistematização, da classificação, da hierarquização, da separação, da divisão, da catalogação, da distinção dos casos e situações.

Além da previsibilidade, da nitidez e da racionalidade, a coerência da norma é outro fator importante da codificação, na medida em que os segmentos sociais dominantes, para exercerem o poder simbólico de dominação, através dela, podem “calcular e prever tanto as consequências da obediência à regra como os efeitos da transgressão”. Nesse processo, aos segmentos sociais dominados não resta outra alternativa senão suportar a força da forma, quer dizer, a violência simbólica.

Assim, compreende-se por que para a população pobre, a ocupação ilegal em terras alheias impossibilitou o acesso aos créditos imobiliários concedidos pelo Estado e submeteu as pessoas envolvidas aos riscos da habitação irregular e da degradação ambiental, enquanto a apropriação privada de áreas públicas e as demais ilegalidades decorrentes da dispersão dos ricos não resultaram em punição, nem fiscalização, apenas na cumplicidade das autoridades locais.

É nesse sentido que o reconhecimento de duas cidades – legal e ilegal – explicita a não-efetividade ou ineficácia social das normas jurídicas estatais, na maioria das vezes em virtude da impossibilidade de realizar os comportamentos estabelecidos pelas normas oficiais, em face do descompasso com a realidade social.

A cidade ilegal coexiste com a cidade legal e pode ser reconhecida por abrigar os espaços e os segmentos sociais segregados, cujos direitos não são reconhecidos pelo mundo jurídico oficial, mesmo sendo maioria.

### **3. A INJUSTIÇA PELA VIA LEGAL**

Nesta seção será feita uma análise acerca de alguns instrumentos legais, à disposição do Poder Público, capazes de modificar a distribuição do espaço e alterar a dinâmica do crescimento urbano. Será analisada a interação entre o

setor público e o setor privado na utilização de tais instrumentos.

Embora a gestão pública e social do solo urbano não tenha despertado preocupação durante muitos anos, a partir do ano 2000 observa-se um significativo processo de institucionalização da questão urbana no país com a implementação e/ou discussão de leis importantes como o Estatuto da Cidade, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, marco regulatório do saneamento e Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial.

Entretanto, apesar de ter havido um aumento da produção legislativa a respeito das temáticas urbana e ambiental visando a assegurar o direito à cidade sustentável, o acesso e a fruição de tais direitos ainda não são extensivos a toda a coletividade. As razões que impedem a plena fruição desses direitos são muitas e vão desde deficiências na produção legislativa, passando pela falta de vontade política, até chegar à preponderância do interesse privado, isto porque assegurar amplamente estes direitos significa interferir no direito à propriedade, o que conflita com os interesses de alguns setores da sociedade.

No âmbito da gestão ambiental urbana, as leis federais que disciplinam a proteção e o uso do meio ambiente que interessam diretamente aos planejadores urbanos são representadas pelo Código Florestal – Antigo e novo (Lei 4771/65 e Lei 12651/2012), pela Lei de Parcelamento Territorial Urbano (Lei 6766/79), pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei 6938/81), pelo Estatuto das Cidades (Lei 10257/01), pela Lei de Saneamento Ambiental (Lei 11.455/2007), entre outras. Contudo todas essas leis estão hierarquicamente subordinadas às diretrizes instituídas pela Constituição Federal, nos artigos 182, 183 e 225.

A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, Lei 6938/81, funciona como a espinha dorsal do art. 225 da CF. Tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Por meio dessa norma, torna-se possível estabelecer os limites e a legitimidade das ações de proteção e de conservação ambiental e da avaliação dos impactos provocados pelas atividades humanas, aplicando-se os instrumentos destinados ao seu controle.

A PNMA é uma lei que dialoga com todas as demais leis que tenham por objetivo garantir a sustentabilidade e o equilíbrio ambiental. Assim, nota-se uma clara conexão entre ela e o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/ 2001.

O Estatuto da Cidade, que é uma verdadeira mudança de paradigma para o planejamento urbano no Brasil, não só define diretrizes que apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, como também indica instrumentos que poderão induzir novas lógicas de construção das cidades, tais como operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção, ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), Usucapião e Concessão de Uso.

Com o Estatuto da Cidade, regulamentou-se o artigo 182 da Cons-

tituição, que determina a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. Sendo este plano o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, reforça-se a condição do Município de protagonista na condução desta política, portanto, do adequado desenvolvimento da cidade.

No entanto, quando da formulação dos planos diretores, observa-se, em geral, que o resultado final não é um projeto comum para o bem-estar de todo o município, mas o somatório dos interesses de três grandes blocos: o mercado imobiliário, que defende a ampliação do coeficiente de aproveitamento em determinadas regiões; o setor popular, que defende a implementação das ZEIS e o incentivo à construção de Habitação de Interesse Social; e a classe média, que luta pela manutenção das zonas exclusivamente residenciais. A síntese final ocorre quando cada um dos setores garante seus objetivos principais e acata aqueles que lhe são aparentemente indiferentes (MARTINS, 2006).

Ocorre que, no cômputo final, o mercado imobiliário e as classes médias conseguem assegurar maior parcela de benefícios. Por exemplo, enquanto a aplicação da Outorga Onerosa é forma de captar recursos provenientes da edificação além do coeficiente básico, em todo o território da cidade onde isso é permitido, destinando-os a um Fundo de Desenvolvimento Urbano, fundo para infraestrutura e habitação em áreas carentes, na Operação Urbana, ela é aplicada no mesmo perímetro da operação, o que gera valorização do local e, portanto, retorno ao investidor dos valores pagos sob forma de Outorga Onerosa. Assim, enquanto a disponibilidade de áreas nesses perímetros for suficiente para atender à demanda do mercado e à capacidade produtiva do setor imobiliário, certamente os investimentos se concentrarão nestas áreas, não aportando recursos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, o que torna o processo de Outorga concentrador e não socializador da valorização urbana decorrente dos investimentos públicos e privados realizados (MARTINS, 2006).

Em áreas onde o mercado imobiliário tem interesse, poderiam ser produzidas infraestrutura e melhorias sem necessidade de investimento do Estado. Tais recursos poderiam ser direcionados para áreas mais carentes. Observa-se, entretanto, que os instrumentos legais estão funcionando exatamente em sentido contrário. Apesar da moderna legislação, na prática, a forma de produção do espaço urbano continua resultando da expressa associação dos interesses do capital imobiliário ao Estado.

Em regra, os instrumentos do Estatuto da Cidade que geram maior conflito são os que visam a promover a função social da propriedade, evitando a retenção especulativa de imóveis e engendrando um benefício coletivo – seja pela maior oferta de imóveis em áreas qualificadas, seja pela redução dos preços.

Para os proprietários, os instrumentos da lei apresentam-se como afronta ao direito de propriedade, entendida por muitos como absoluta. Para o setor popular, apresentam-se como processos lentos e desanimadores frente às necessidades. Este é o caso do usucapião especial urbano e usucapião coletivo.

A Constituição de 1988 fez menção ao instituto da função social

da propriedade, porém, o condicionou à existência de Plano Diretor e de Lei Federal, que regulamente a matéria. Como resultado, o instituto permaneceu impraticável por treze anos, até a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que, por seu turno, manteve o condicionamento à existência de um Plano Diretor, conforme previa a Constituição, e ainda a procedimentos e sanções aplicáveis apenas de modo sucessivo no tempo, o que reforça o retardo para a aplicação do mencionado instituto.

Outro instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade com grande potencial socializador do espaço são as ZEIS. As ZEIS são perímetros demarcados em lei, onde se aplicam regras especiais para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social –HIS ou para a sua regularização, quando se trata de áreas de assentamento informal (MARICATO, 2006).

A criação de ZEIS tem por objetivo a inserção da habitação de interesse social no tecido urbano, evitando a remoção, a segregação e os riscos ambientais. Expressam a intenção de rever o conceito de que a habitação popular pode ser ofertada através da construção de grandes conjuntos habitacionais localizados em terrenos baratos, ambientalmente frágeis, distantes do centro, sem infraestrutura e sem acesso (MARICATO, 2006).

Porém, as ZEIS encontram barreiras no confronto da legislação urbanística com a ambiental. Isto porque a regularização, mesmo em ZEIS, submete-se aos parâmetros da Lei Federal 6766/79, considerados praticamente inatingíveis nos contextos concretos. São procedimentos que exigem precedências, principalmente de posse e registro, que remetem a aprovação ou a regularização a um hermético círculo vicioso de onde é impossível sair (MARTINS, 2006).

Outro obstáculo enfrentado para implementação das ZEIS é a incompatibilidade com o disposto na Lei Federal 7.803/89, que estendeu a aplicação do Código Florestal (Lei 4771/65) às áreas urbanas, sujeitando os planos diretores e leis de uso do solo municipais aos princípios e limites que estabelece, entre eles a faixa de Área de Preservação Permanente (APP).

Alguns autores afirmam que nas normas que regulam as APPs constituem as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana, razão pela qual este assunto será abordado de forma mais detalhada mais à frente.

Ainda a respeito dos instrumentos legais capazes de impactar a política urbana, cabe mencionar o zoneamento, também previsto no Estatuto da Cidade e em leis específicas. Através do zoneamento, o Poder Público tanto pode ampliar o acesso democrático à cidade, quanto torná-la mais injusta.

Para Antonio Octávio Cintra (2006), o zoneamento deve, em teoria, derivar de um estudo pormenorizado dos usos atuais, das tendências evolutivas da cidade, e deve ser peça de um plano urbano mais amplo. Esse plano deverá conter diretrizes para o sistema viário, para as obras de infraestrutura, bem como parâmetros para as densidades desejáveis e toleráveis em cada área da cidade ou da região metropolitana. Os parâmetros serão validados pela referência às



características, atuais ou planejadas, do sistema de transportes e da disposição das diversas infraestruturas urbanas.

No mesmo sentido, Ermínia Maricato (2002, p. 115) afirma que o zoneamento deve regular aquilo que é essencial, como restringir os usos incômodos, sem, contudo, desconsiderar outros aspectos, como o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, enfim, respeitar o que existe na esfera da natureza, da sociedade e do ambiente construído para organizar, a partir da realidade existente, seus problemas e potencialidades, com a participação da população.

O zoneamento pode contribuir ainda para expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia. Pode definir áreas de usos mistos de moradia de diferentes faixas de rendas. Pode contribuir ainda para determinar a finalidade do uso para a moradia social em áreas específicas, neste ponto estabelecendo um diálogo com as ZEIS.

O que deve orientar a concepção do zoneamento urbano são as relações desejáveis entre cidade e território e a ampliação do acesso à terra urbanizada. Assim, devem ser considerados critérios como restrições à ocupação urbana em áreas ambientalmente protegidas e indução ao adensamento em áreas consolidadas para melhor aproveitamento das infraestruturas instaladas, compatibilização do uso com o grau de impacto e da capacidade da infraestrutura viária, etc.

Desse modo, o zoneamento deve estar inserido numa lógica sistêmica em que a regulação do solo urbano se fará pela combinação dos diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Entretanto, historicamente, no Brasil o zoneamento funcionou como forma de valorizar a terra urbana. O fato de deixar áreas fora do perímetro urbano, por exemplo, garantiu privilégios aos proprietários de terra, que se tornaram invisíveis para os sistemas de controle urbano e para os cadastros.

Como se sabe, o solo rural deverá ser voltado para as atividades agrícolas e para a manutenção do meio físico rural. Nesta perspectiva, não há regras de parcelamento do solo para o espaço rural, apenas se exige que o solo não seja parcelado em frações menores do que o módulo rural. O licenciamento do parcelamento não se submete à aprovação municipal, nem estadual. A ocupação ocorre a critério do empreendedor e do mercado, sem regulação pelo Poder Público (FREITAS, 2008).

Assim, muitos empreendimentos são realizados nas áreas rurais e posteriormente transformados em loteamentos fechados. O fracionamento do módulo mínimo se dá muitas vezes de forma ilegal, sendo aceito pelo adquirente final e permitido pelo poder público, que se omite de legislar e fiscalizar o espaço rural. Ocorre também uma sonegação fiscal, dado que o imposto rural se mantém, ao invés da aplicação devida de IPTU (FREITAS, 2008).

Com a implantação do loteamento, o Estado desloca seus investimen-

tos para a nova área de exploração de interesse do capital e o preço de venda equipara-se ao mercado de moradia para a alta renda. Pode-se dizer, então, que são as benfeitorias concedidas pelo Estado que viabilizam a valorização de terras rurais no mercado de alta renda. A infraestrutura pública transforma o valor de uso de uma dada gleba modificando também seu valor de troca. O mercado imobiliário passa a vender, portanto, o lote e mais todos os serviços de responsabilidade do Estado.

Desta forma, contrariando a lei ou através dela, o desenho da cidade vai sendo modificado pelos agentes privados, os limites ambientais vão sendo flexibilizados e as áreas verdes vão sendo reduzidas.

#### **4. A INJUSTIÇA AMBIENTAL DA MERCANTILIZAÇÃO DAS CIDADES**

Este enfoque mercadológico que tem sido dado às cidades, além das consequências sociais, tem importantes repercussões ambientais. Para atender aos interesses do mercado imobiliário e dos consumidores do espaço urbano, normas fundamentais de proteção ambiental são cotidianamente violadas e/ou flexibilizadas.

Observa-se atualmente uma campanha de minimização do Direito Ambiental, por estar sendo este entendido como obstáculo à utilização real e efetiva de todos os espaços disponíveis na cidade. Agentes do mercado imobiliário assim como grandes proprietários de terras rurais e urbanas defendem a supressão das Áreas de Preservação Permanente – APPs para fins de lazer, moradia ou meramente econômicos.

As cidades, não raro, nascem e crescem a partir de rios, por motivos óbvios, quais sejam, além de funcionarem como canais de comunicação, os rios dão suporte a serviços essenciais, que incluem o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais. Ao longo desses cursos d'água, em tese, deveriam ser observadas todas as normas que regulam as APPs. Na prática, todavia, essas e outras APPs têm sido ignoradas na maioria dos núcleos urbanos, realidade que se associa a graves prejuízos ambientais, como o assoreamento dos corpos d'água, e a eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas, como as enchentes e os deslizamentos de encostas (ARAÚJO, 2002).

Os empreendedores urbanos ocupam as APPs com quadras urbanas ou áreas públicas diversas como sistemas de recreação e vias públicas. Argumentam que por não existirem mais florestas nas cidades, essa regulamentação, que está prevista no Código Florestal, não mais se aplica.

A controvérsia decorre da inserção do parágrafo único ao art. 2º do Código Florestal, através da Lei nº 7.803, de 1989. Esse parágrafo teve por objetivo estender a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas. Ocorre que a redação do texto legal tem gerado posições totalmente antagônicas em relação à sua interpretação. A discussão ampara-se no significado do termo “limites”, presente no texto do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, a seguir transcrito:

*Parágrafo único.* No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Por um lado, tem-se a interpretação de que o termo “limites” não pode ser compreendido como significando as mesmas quantidades numéricas contidas na norma federal, pois, se assim fosse, não seria a lei municipal senão mera repetição daquela (MAGRI e BORGES, *citados por* ARAÚJO, 2002).

Não pode também ser entendido como estabelecendo aquelas quantidades como limite mínimo a ser obedecido pelo legislador local, que assim só poderia estatuir restrições maiores. Isso porque tal situação redundaria no paradoxo de impor para o espaço urbano padrões mais rigorosos do que para o natural (MAGRI e BORGES, *citados por* ARAÚJO, 2002).

Segundo Magri e Borges, a expressão “limites” apenas pode significar que a lei municipal não pode fixar padrões mais rigorosos do que os contidos na federal, que constitui, portanto, o seu teto. Para os autores, esse critério visa a assegurar que não seja a propriedade urbana mais onerada do que a rural pelas restrições impostas à sua utilização em prol da preservação ambiental.

Outros autores, entretanto, sustentam posição diametralmente oposta.

Há quem sustente que os limites referidos no art. 2º, do Código Florestal, são limites mínimos, ou seja, as leis locais poderiam estabelecer limites mais rigorosos (FINK e PEREIRA, *citado por* ARAÚJO, 2002).

Existem ainda aqueles que defendem a simples inaplicabilidade dos limites para APPs constantes do Código Florestal às áreas urbanas, remetendo o assunto à legislação urbanística.

Segundo eles, as exigências estabelecidas no artigo 2º do Código Florestal são para imóveis situados na zona rural, não só pelo que estipula o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, anteriormente transcrito, como pelo advento da Lei 6.766/79, que determinou, para loteamentos urbanos, uma faixa non aedificandi de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes.

É importante ressaltar que a Lei 6766/79 prevê explicitamente que se devem respeitar maiores exigências estabelecidas por legislação específica, e a legislação de proteção ambiental pode ser considerada específica.

O Novo Código Florestal, aprovado em 25 de maio de 2012, deixa claro no Art. 4º: Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei. Outros dois artigos merecem ser reproduzidos:

§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas

nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

§ 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

De acordo com o artigo 7 do Novo Código Florestal, tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, é obrigado a promover a recomposição da vegetação.

Ressalte-se que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. À exceção destas hipóteses, em nenhum outro caso poderá o município estabelecer proteção inferior à dada pela legislação federal, isto é, pelo Novo Código Florestal.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, constitucionalmente assegurado a todos e que deve ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade.

Moradia e meio ambiente têm sido apontados como um dos conflitos mais frequentes da atualidade. A polêmica a respeito deles estabelece-se por serem ambos direitos fundamentais, constitucionalmente assegurados. O meio ambiente, previsto no artigo 225, CF e a moradia, inserida tardiamente no artigo 6, CF, através da Emenda Constitucional n. 26, de 2000.

Como forma de dar efetividade aos eles, a doutrina jurídica procurou se debruçar sobre essa temática através da relativização de direitos fundamentais nos casos concretos de colisões e concorrências entre eles, buscando através da técnica, solucioná-las.

Segundo Alexy (2008, p. 95):

Essa relação de tensão não pode ser solucionada com base em uma precedência absoluta de um desses deveres, ou seja, nenhum desses deveres goza, por si só, de prioridade. O conflito deve, ao contrário, ser resolvido por meio de um sopesamento entre os interesses conflitantes. O objetivo desse sopesamento é definir qual dos interesses – que abstratamente estão no mesmo nível – tem maior peso no caso concreto.

Entretanto, no cotidiano dos operadores do direito, assim como no dia a dia de gestores públicos e privados, os direitos fundamentais ao ambiente ecologicamente equilibrado e a moradia são ponderados e suprimidos, algumas vezes amparados por essa técnica jurídica e, na maioria, à margem dela, levando em conta “outros exercícios” não condizentes com o Estado Democrático de Direito.

Algumas vezes o conteúdo social do direito à moradia justifica a prevalência deste sobre o direito ao meio ambiente. Ignora-se ou até mesmo permite-se a violação das normas ambientais para assegurar dignidade às pessoas de baixa renda, que não têm outra opção de habitação. Trata-se, neste caso, de proteger o direito do hipossuficiente, daquele que enfrenta limitações de ordem econômica e social por razões históricas relacionadas à concentração de renda.

Em outros casos, entretanto, com argumentos semelhantes, o Estado protege os interesses do mercado imobiliário. Flexibiliza as normas ambientais para ampliar o potencial construtivo e atender aos interesses dos construtores, concede licenças em razão de interesses pessoais ou mesmo atua para viabilizar investimentos e enobrecer a área. Neste caso, não é o direito à moradia que está sendo protegido, mas interesses econômicos de determinados setores sociais.

O custo desta negligência, porém, é repassado a toda a sociedade, pois, com a violação das normas de proteção ambiental, todos sofrem uma redução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

Sob o ponto de vista ecológico, as APPs, mesmo urbanas, apresentam grande diversidade biológica e importantes funções ecológicas e sociais. A injustificada supressão delas obsta a efetividade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e também do direito à moradia, tendo em vista que enchentes e deslizamentos de terra frequentemente atingem os moradores destas áreas. Nesse sentido, concluem Dias e Soler (2009, p. 112):

Portanto, as soluções práticas que concedem, por exemplo, o direito a determinado indivíduo de residir em áreas legalmente protegidas em razão de elementos ambientais, como são as APPs, concede um placebo de direito de moradia a um, extirpando, formal e materialmente, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado de todos, inclusive desse mesmo indivíduo, diminuindo seu próprio rol de direitos. Enfim, não é uma solução de cunho fundamental, e sim paliativa e pragmática.

Acredita-se que o conflito que efetivamente existe é entre a moradia e o ambiente ecologicamente equilibrado em um polo e o uso abusivo do direito de propriedade, sem observância de sua função social, em outro.

Parece equivocado afirmar que a tutela jurídica das APPs produz ilegalidade. Na verdade, o que gera a ilegalidade é a concentração de terra urbana e a ausência de políticas públicas que enfrentem a primazia do mercado sobre a

proteção ambiental e a melhoria das condições sociais das classes de baixa renda.

## 5. CONCLUSÕES:

O Poder Público deve ser o condutor da política urbana e para isto deve utilizar os mecanismos legais à sua disposição com vistas a tornar a cidade mais justa e habitável para todos.

Assegurar o direito à cidade sustentável é gerir o território com responsabilidade, não olvidando que o meio ambiente equilibrado integra o direito à cidade.

Por mais necessárias que se apresentem as mudanças legislativas, existe um conjunto de fatores que podem interferir na legalidade e na justiça social. As leis são instrumentos para se chegar a uma sociedade justa, mas sua aplicação pelo Executivo e sua operação pelo Judiciário são essenciais para alcançar este resultado. Compreender que o conjunto legislativo está inserido em um contexto maior, orientado por preceitos fundamentais de dignidade humana, desenvolvimento sustentável, cooperação e solidariedade é essencial para efetivação da ideia de responsabilidade territorial.

No estágio atual do desenvolvimento, não é mais admissível que o setor privado, em qualquer área, se aproprie dos subsídios públicos, auferindo os benefícios e repartindo os ônus com a sociedade. Quem auferir os bônus deve oferecer contrapartidas para que a sociedade como um todo não seja lesada.

O Poder Público é responsável por assegurar que as leis sejam interpretadas e aplicadas corretamente, e a sociedade deve exercer seu poder fiscalizador, interferindo sempre que os mecanismos legais e administrativos forem usados com o intuito de favorecer grupos específicos. O interesse público somente é alcançado quando se persegue a justiça social e ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. *As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana. Consultoria Legislativa da Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional*. Brasília, Câmara dos Deputados, Estudo de agosto de 2002.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.
- CINTRA, Antonio Octávio. *Zoneamento: Análise Política de um Instrumento Urbanístico*. ANPOCS. Disponível em: [www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_06/rbcs06\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_03.htm) - 96k, acesso em 15 de fevereiro de 2009.
- FREITAS, Eleusina Lavor de Holanda. *Condomínios Fechados*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de São Paulo. São Paulo: 2008.
- HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*, 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. - livro III. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.
- RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. *A Formação do Espaço Construído: Cidade e Legislação Urbanística em Viçosa*, MG. Dissertação de Mestrado em Urbanismo apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – PROURB da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 1997.
- SANTOS, Boaventura de Souza. O estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: RT, 1982.
- SOLER, Antônio Carlos Porciúncula [et al.] (ORG.). *A cidade sustentável e o desenvolvimento humano na América Latina: temas e pesquisas*. Porto Alegre: FURG, 2009.

Recebido em: 21/05/2012

Aceito em: 18/09/2012