

# O DIREITO À MORADIA NO ESPAÇO URBANO: VIAS POSSÍVEIS PELO ZONEAMENTO AMBIENTAL E PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

## THE RIGHT TO HOUSING IN URBAN SPACE: ROUTES POSSIBLE FOR ENVIRONMENTAL ZONING AND PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES

Sandrine Araujo Santos<sup>1</sup>  
Adir Ubaldo Rech<sup>2</sup>

**RESUMO:** Pretende-se neste artigo analisar parte do problema que permeia as cidades brasileiras, qual seja a necessidade de espaços para moradia, em consonância com a manutenção e preservação ambiental no meio urbano. Neste sentido, considera-se o zoneamento ambiental como instrumento jurídico essencial para o planejamento do uso e ocupação do solo urbano. Por outro lado, há que se ter presente que o espaço urbano também abriga áreas ambientalmente sensíveis, principalmente que comportam matas ciliares e beiras de rios, que vem sendo gradativa e consideravelmente degradadas para cederem espaço a moradias. Por esta razão, considera-se que tais áreas possam ser preservadas a partir da regulamentação do pagamento por serviços ambientais, como forma de compensação, equilíbrio econômico e principalmente para a preservação e manejo adequado dessas áreas essenciais a toda a sociedade, em consonância com a função socioambiental da propriedade. Para proceder-se este estudo, utilizou-se o método dialético, como recurso de investigação do problema e também para a proposta de caminhos possíveis, através de análise documental e bibliográfica.

**Palavras-chaves:** direito à moradia; espaço urbano; pagamento por serviços ambientais; zoneamento ambiental

**ABSTRACT:** This article intends to analyze part of the problem that permeates the Brazilian cities, what is the need of spaces for housing, in consonance with the maintenance and environmental preservation in the urban environment. In this sense, environmental zoning is considered as an essential legal instrument for planning the use and occupation of urban land. On the other hand, it should be borne in mind that the urban space also houses environmentally sensitive areas, mainly with riparian forests and riverbanks, which has been gradually degraded and considerably degraded to give way to housing. For this reason, it is considered that such areas can be preserved from the regulation of payment for environmental services, as a form of compensation, economic balance and mainly for the preservation and adequate management of these essential areas to the whole society, in line with the socio-environmental function of the property. In order to carry out this study, the dialectic method was used as a resource for investigation of the problem and also for the proposal of possible ways, through documentary and bibliographic analysis.

**Keywords:** right to housing; urban space; payment for environmental services; environmental zoning.

1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul. Mestre em Direito pela da Universidade de Caxias do Sul. Membro do Grupo de Pesquisa "Interdisciplinaridade, Cidades e Desenvolvimento: Planejamento Sustentável do Meio Ambiente". Bolsista CAPES. Advogada.

2 Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador e Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul. Advogado. Parecerista.

## 1 INTRODUÇÃO

Sabe-se atualmente que um dos problemas perenes nas cidades brasileiras envolve a demanda por moradia, deflagrando a necessidade de que para a concretização desse direito, parcelas das cidades precisam ser pensadas e destinadas a este fim para todas as classes sociais. Sabe-se igualmente, que tais espaços precisam ser pensados e estruturados com respeito aos recursos naturais neles agregados.

O que ocorre no momento atual das cidades é que diante da indisponibilidade de locais planejados com valores acessíveis para todas as classes da população, parte dos cidadãos tem ocupado áreas que são ambientalmente sensíveis para construir suas moradias, o que resulta em vários problemas, dos quais cita-se a ausência de segurança das próprias moradias e a degradação do meio ocupado. Apresentar este contexto é o que se pretende no início da abordagem.

E por serem estas preocupações constantes, há que se buscar alternativas diuturnamente. É neste sentido que chama-se atenção aqui para a necessidade de implementação, pelo Poder Público, mais especificamente o municipal, de normas capazes de garantir áreas habitacionais adequadas e de evitar ocupações em locais onde é essencial a preservação dos serviços ambientais, tais como matas ciliares, beiras de rios, entre outros espaços que exercem importante papel na manutenção do equilíbrio da qualidade ambiental das cidades.

O desafio sequencial está em pensar agilmente as cidades para contornar tais dilemas. Nesta perspectiva, quer se demonstrar a relevância de seus Planos Diretores, instrumentos de planejamento coletivo, destacando o potencial do zoneamento ambiental neste contexto a fim de que a ocupação do solo e a preservação do ambiente se deem de maneira segura e sustentável.

No sentido de fortalecer e incentivar a preservação e a sustentabilidade, quer se elencar igualmente enquanto alternativa, instrumentos que implantem o pagamento por serviços ambientais.

Visando observar e retratar a viabilidade destes instrumentos em prol de melhorias na ocupação do território urbano, desenvolveu-se o presente estudo, adotando-se o método dialético, a partir do qual procedeu-se à leitura da realidade, de seus problemas adjacentes, para a análise da pertinência da aplicação de alternativas previstas na doutrina e na legislação, configurando-se, portanto, em pesquisa aplicada, qualitativa, desenvolvida via análise documental e bibliográfica.

## 2 DO DIREITO À MORADIA E DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO

Com o aumento da concentração populacional nas cidades brasileiras, sabe-se da necessidade de planejar a ocupação do espaço urbano, assim como de se pensar, manter e proteger espaços ambientalmente sensíveis para que sejam preservadas também as qualidades de seus serviços ecossistêmicos, responsáveis pela manutenção e equilíbrio da vida tanto humana quanto em suas demais formas. Por esta razão analisa-se, nesta seção, vias alternativas para que tais espaços sejam preservados, assim como sejam pensados espaços habitacionais para as classes menos favorecidas.

## 2.1. Da ocupação de áreas impróprias para moradia

A inserção da necessidade de proteção ambiental no texto constitucional, com a designação de Capítulo específico (VI) na Ordem Social (Título VIII), especificamente com o art. 225<sup>3</sup> da Constituição Federal (BRASIL, 1988), faz ascender também a necessidade de caminhos possíveis para um meio ambiente sadio e equilibrado, essencial à qualidade de vida, tanto da população, quanto dos demais seres que compõem o ecossistema.

Ampliam-se assim a busca e a inclusão no ordenamento de instrumentos e legislação garantidores desta proteção, em um cenário de inquietante crise ecológica, em que precisam ser equilibrados interesses sociais, econômicos e políticos, com a preservação do meio ambiente, ou seja, distintos mas equivalentes interesses da coletividade.

Deriva do mencionado artigo constitucional que o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado é um direito de todos, ao passo que sua preservação constitui-se como dever da coletividade e também do Poder Público, a fim de que seus benefícios essenciais estejam disponíveis para as presentes e para as futuras gerações, em cumprimento aos preceitos dos princípios da sustentabilidade, da responsabilidade e da solidariedade intergeracionais.

Buscando atender esse direito-dever, assim como para preservar e conservar os ecossistemas que prestam serviços ambientais essenciais à sociedade, áreas de elevado potencial econômico, urbanístico, paisagístico, turístico, de produção agrícola ou extrativista, exigem legislação protetiva e até que contemple uma previsão de manejo adequado para sua manutenção.

Este é um dos aspectos em que o Estado brasileiro tem demonstrado suas falhas, visto que ao longo dos anos não conseguiu implantar políticas públicas suficientes para atender a demanda de proteção e utilização das áreas com os potenciais acima referidos.

Isso pode ser percebido, no espaço urbano, quando permite, ao mesmo tempo em que não dá opções economicamente viáveis como alternativas, que a população ocupe áreas públicas ou impróprias em matas ciliares, próximas a nascente de rios, áreas de preservação permanente, espaços esses que são essenciais para a preservação e manutenção das formas de vida ali existentes.

Está nítido no contexto brasileiro que a existência da legislação tanto a nível de proibição, quanto a nível de punição, de ocupação dessas não tem se consolidado de maneira satisfatória.

A própria ocupação “ilegal, pobre e predatória” dessas áreas pelas populações de baixa renda, que tem ocorrido com a indulgência do Estado, “está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos”. (MARICATO, 2003, p.158).

Além dos aspectos negativos sociais, Maricato esclarece também que

A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura (sic). (MARICATO, 2003, p.158).

O objetivo aqui não é culpabilizar a população carente de moradia que ocupa essas

---

3 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

áreas, mas alertar para os aspectos ambientais e econômicos que envolvem as mesmas e poderiam ser potencialmente gerenciados e aproveitados.

Ao nível dos debates teóricos e práticos, sabe-se que é indiscutível a necessidade de se consolidar uma tutela jurídica que conecte a preservação ou conservação de determinados espaços a partir do estabelecimento de normas de ocupação sustentável, em consonância com políticas públicas de acesso à moradia segura, que sejam capazes de solucionar os problemas atuais que impactam os ecossistemas e evitar que novos sejam prejudicados.

Isto porque a manutenção e proteção desses ecossistemas converte-se em benefício de toda a coletividade, face a relevância dos serviços ambientais que prestam como um todo.

Neste rumo, o que se precisa garantir é que tais espaços sejam preservados e recuperados, através de instrumentos jurídicos que sejam capazes de trazer resultados práticos com eficiência e eficácia em busca de melhores condições de vida e de habitabilidade, em alternativa às medidas restritivas e punitivas atuais que sem a presença fiscalizatória do Estado acabam por não realizarem-se.

Diante do contexto hodierno, edificado sobre o modelo capitalista, cujas bases firmam-se no lucro e no resultado como caminhos para o crescimento, o ordenamento jurídico precisa oferecer alternativas capazes de driblar o impasse gerado entre a preservação ambiental e a economia, mesmo porque, até o momento, não se vislumbra outro sistema econômico a ser adotado e aceito.

No cenário de ocupações de áreas ambientalmente sensíveis para moradia, a simples expulsão dos cidadãos dessas áreas não constitui uma alternativa adequada. Há que se pensar e planejar espaços equilibrados e seguros, como via de solução deste impasse.

### **3 ALTERNATIVAS POSSÍVEIS: DO ZONEAMENTO AMBIENTAL E DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS**

Dentro desta perspectiva surgem as propostas de zoneamento ambiental e de pagamentos por serviços ambientais, os quais serão abordados a seguir, como medidas que podem ser adotadas em complementariedade, visando a garantia de espaços para concretização do direito à moradia e do tão almejado desenvolvimento sustentável.

#### **3.1 Do zoneamento ambiental: planejar para preservar**

O zoneamento ambiental<sup>4</sup> é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos na Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), portanto anterior à própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo sido regulamentado posteriormente, pelo Decreto 4.297, de 2002 (BRASIL, 2002), a partir do qual passou a ser chamado de zoneamento ecológico-econômico, denominação equivocada, na visão de Rech e Rech (2016, p. 123).

Para Rech e Rech, o equívoco se deve a possibilidade de interpretação a partir da denominação que caracterizaria o zoneamento apenas como um instrumento permissivo de exploração econômica dos recursos naturais. (RECH, 2016, p. 123)

Na visão dos citados autores, o zoneamento ambiental

[...] deve ser entendido como uma ferramenta de planejamento territorial de proteção do meio ambiente, orientadora do desenvolvimento sustentável. É um norteador do processo de desenvolvimento sustentável, com foco

---

4 Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II – o zoneamento ambiental; (...)

na proteção do meio ambiente e não um instrumento que tem por objeto autorizar a exploração econômica das riquezas naturais. A ocupação em imensos espaços, como nas grandes metrópoles, impossibilita falar em sustentabilidade sem um processo de planejamento ambiental, que envolve todos os municípios-membros. (RECH; RECH, 2016, p.111-112).

É neste sentido que o zoneamento ambiental apresenta-se como uma via de proteção do ambiente em si, dos ecossistemas, das formas de vida, da biodiversidade como um todo, demonstrando-se assim seu caráter ecocentrista em contraponto ao caráter antropocentrista habitualmente adotado. (RECH; RECH, 2016, p. 113).

Este instrumento jurídico contempla não apenas áreas rurais, mas também áreas urbanas, orientando, nessas últimas que a fragmentação das mesmas se dê de forma a prever espaços e índices construtivos que sejam adequados à convivência e a qualidade de vida da população, preocupando-se em

[...] definir o uso e o parcelamento do solo de forma adequada, respeitando as características e potencialidades de cada espaço, observando-se o cumprimento dos princípios e das diretrizes do Plano Diretor, com vistas a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a construção de uma cidade sustentável, nos aspectos físicos, ambientais, econômicos e sociais. (RECH; RECH, 2010, p. 101)

Nota-se assim a importância do Plano Diretor considerar todos esses aspectos em sua elaboração, uma vez que através dele podem ser definidos os espaços a serem ocupados, assim como aqueles que devem ser resguardados para preservação ambiental e para garantia da segurança para os cidadãos e para o ecossistema.

Por esta razão, defendem Rech e Rech (2010, p.103) que o zoneamento torna-se obrigatório e cogente, constituindo-se em política urbana que deve ser adotada pelos municípios como forma de garantir o direito dos cidadãos ao meio ambiente equilibrado e também uma forma para que o Poder Público cumpra seu dever previsto no art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) já citado.

Dentre as possibilidades de zoneamento em área urbana defendidas pelos mencionados autores (RECH;RECH, 2010, p.103), estão: a) zonas residenciais puras, b) zonas residenciais mistas, c) zonas residenciais populares (mistas), d) zonas industriais específicas, e) zonas comerciais, f) zonas de atividades noturnas, g) zonas institucionais e de lazer, h) zonas de preservação permanentes ou ambientais, e i) zonas de águas.

Considerando-se esta classificação, acredita-se que os municípios tenham condições de garantir tanto espaços habitavelmente seguros e adequados, quanto espaços em que a proteção seja preconizada, viabilizando até mesmo a implantação de pagamento por serviços ambientais em áreas em que o potencial ecossistêmico deve ser valorizado.

O zoneamento ambiental desta forma, embora não preconize e não se estabeleça em critérios estritamente econômicos, traduz-se como instrumento de planejamento com possibilidade de coadunação entre tais critérios e os ambientais ao se pensar a sustentabilidade do espaço urbano.

Isto porque, a ocupação dos espaços urbanos, para as diversas atividades humanas não pode ser pensada em dissonância da preservação e proteção da biodiversidade, dos ecossistemas, mas sim planejada de forma a atender as demandas dessas atividades, mas também de garantir a preservação destes espaços para que os serviços ambientais deles oriundos não sejam prejudicados e isso pode se dar através do zoneamento, plataforma

base dos Planos Diretores Municipais, pensados democraticamente, com a participação da sociedade a fim de que as normas de ocupação criadas possam ser respeitadas e frutíferas.

Até então, de maneira restrita, o Estado tem se apoiado, ainda que não permanentemente, para preservação ou conservação de áreas de interesse ecológico, ambiental, histórico ou cultural, na desapropriação e não função social da propriedade. Pela desapropriação institucionaliza a intenção de guardar permanentemente as áreas, com medidas punitivas para as intervenções humanas agressoras e descaracterizadoras das áreas. Pela função social da propriedade, visa estabelecer limitações com possibilidade de imposição de penalidades para o caso de descumprimento de tal função ao lado da constante fiscalização.

Todavia, em ambas as situações a proteção ambiental ainda é incipiente, visto que permanecem crescentes as ocupações na ilegalidade, que causam prejuízos aos ecossistemas ambientais, ocasionadas por comportamentos inadequados, tanto dos particulares que invadem ditas áreas, mas essencialmente pelo Estado que não cumpre seu dever de proteger e fiscalizar a proteção ambiental, assim como não prioriza políticas públicas habitacionais para populações de baixa e média renda<sup>5</sup>

Vê-se assim a permanência do conflito entre os interesses econômicos, políticos, sociais e ambientais que exigem a constante evolução dos instrumentos jurídicos para controlar e mitigar as controvérsias deles oriundas no planejamento urbano sustentável.

A preservação e conservação dos ecossistemas, passa pela consolidação de textos legais que incorporem efetivamente a sustentabilidade. E para trilhar esse caminho, dentre as alternativas defendidas teórica e pragmaticamente, em consonância com o zoneamento ambiental, está a valoração dos serviços essenciais à sociedade através dos pagamentos por serviços ambientais.

O planejamento urbano sustentável, viabilizado pelo Plano Diretor, precisa preocupar-se em definir todos os rumos possíveis à cidade, seja pela construção de prédios, indústrias, comércio, hortas urbanas, espaços de lazer, cultura e de contato com os bens ambientais, espaços estes pensados para ocupação ou para preservação, visto que a vida com qualidade e dignidade perpassa por todos esses cenários. Todos esses espaços ocupados ou preservados, porém, tem significativo valor econômico.

Assim, passa-se a analisar o pagamento por serviços ambientais.

### **3.2 Das alternativas via pagamento por serviços ambientais urbanos**

O pagamento por serviços ambientais pode ser entendido pela definição exposta pelo Senado Federal, através da qual se constitui em um

conjunto de processos naturais dos ecossistemas capazes de assegurar a ocorrência da vida no planeta e as condições para as atividades produtivas. O trabalho é realizado pelos ecossistemas, mas a atuação do ser humano para mantê-los ou restaurá-los é considerado parte da tarefa. (BRASIL, 2011)

É possível observar, a partir deste conceito, que a natureza presta serviços essenciais à manutenção da vida, inclusive a do homem, que em pleno funcionamento garantem o funcionamento natural dos ecossistemas. Como exemplos podem ser citados a provisão de oxigênio para desenvolvimento das plantas, proteção das nascentes de água e manutenção do equilíbrio ecológico pelas matas ciliares, a fertilidade do solo, formação das belezas

---

<sup>5</sup> Deixa-se de abordar as edificações de classes mais altas, a exemplo daquelas construídas em praias particulares ou em áreas de preservação permanente, por não serem objeto direto de análise neste trabalho.

naturais, manutenção climática, reprodução de todas as formas de vida, todas essas formas que impactam diretamente a manutenção da vida do homem.

Neste contexto, tem ganhado força a proposta de pagamentos por serviços ambientais, os PSA's, que "tem por finalidade a compensação pelos serviços ecossistêmicos prestados. Dito de outra forma, procura-se remunerar os agentes econômicos envolvidos na conservação de um determinado bem ou serviço ambiental", como esclarece Gullo (2011, p.182).

O que se busca, assim, é viabilizar tal proposta, através de instrumentos legais já existentes ou novos, que tornem mensurável um valor de troca e tornem acessíveis seus pagamentos, o que, poderia funcionar com um incentivo para a ampliação da sua prestação, tendo imprescindivelmente presente a importância dos serviços ambientais para a manutenção e preservação da vida, requerendo um manejo equilibrado da natureza, não baseado no lucro.

Isto é relevante, porque dentre os pontos de vista que afastam a possibilidade de pagamento pelos serviços ambientais estão aqueles que defendem, a partir do próprio teor do art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que independente de pagamentos, é dever de todos preservar o meio ambiente. Como afirma Fensterseifer (2008, p.123)

Registra-se que, a partir do comando constitucional do caput do art. 225, a defesa do ambiente pela sociedade civil não se constitui apenas de mero voluntarismo e altruísmo de uns poucos idealistas, mas toma a forma de dever jurídico fundamental, revelando a dupla natureza de direito e dever fundamental da abordagem constitucional conferida à proteção do ambiente.

Assiste razão o entendimento de que também é dever da sociedade civil preservar o meio ambiente, seja ele no espaço urbano ou no espaço rural. Todavia, já tendo exemplos de legislação restritiva e punitiva, que não tem alcançado efetividade na preservação dos recursos naturais, inclusive para evitar a ocupação de áreas urbanas inadequadas a moradia e para convencer o Estado a priorizar políticas habitacionais de amplo acesso, novas alternativas precisam ser consideradas para mitigação dos problemas ambientais.

Sem a renovação dos instrumentos, o próprio Estado em omissão de suas funções essenciais, como a garantia do direito à moradia<sup>6</sup> preconizado na Constituição Federal, vale-se do subterfúgio de que a preservação do meio ambiente é tarefa apenas do cidadão, ignorando suas funções de planejamento e execução da política urbana.

Embora se tenha consciência que a valoração e a precificação dos serviços em si se constituem um problema a ser superado, há que se ter presente que, como esclarece Nusdeo (2013, p.107) que:

Via de regra, o benefício ofertado não corresponde ao valor econômico do serviço ecossistêmico que se visa proteger, pois, além da complexidade que tal avaliação envolve, alguns dos serviços possuem um valor intrínseco, não mensurável em termos econômicos. O valor usualmente corresponde a uma retribuição pelo seu custo de oportunidade e pelos custos incorridos na prática desejada.

Há que se considerar igualmente que instrumentos de compensação econômica podem funcionar como estimuladores da preservação ambiental que, podem ser utilizados inclusive pelo Poder Público, como forma de dar impulso a políticas de uso adequado dos recursos, através da legislação, para possibilitar seu efetivo cumprimento.

Como esclarece Altman, por vezes os instrumentos de comando-e-controle, hoje

---

6 Assim, o art. 6º da Constituição Federal de 1988.

presentes na legislação, podem funcionar de forma negativa à preservação. O autor cita como exemplo a proibição do corte do pinheiro brasileiro, de crescimento espontâneo no Rio Grande do Sul. Segundo o autor, a proibição do corte, fomentou uma cultura popular de não deixar os pinheiros crescerem, pois quando crescidas tais árvores se tornariam problemas com a lei para os proprietários (ALTMANN, 2009, p. 93).

Por esta razão, defende referido autor que, os pagamentos por serviços ambientais nesse caso poderiam converter-se em comando positivo para a preservação da vegetação.

Diante do cenário capitalista atual, exigir dos cidadãos a não utilização de suas propriedades ou bens dela oriundos em prol da preservação ambiental não tem demonstrado eficácia e não parece ter êxito para o futuro, se não forem definidas as devidas compensações econômicas a estes cidadãos, diante custos, por vezes até impraticáveis, para a reposição e conservação dos recursos naturais.

O projeto de lei 5.487/2009, que tramita no Congresso Federal desde 05 de junho de 2009, reconhece o meio ambiente como um prestador de serviços a sociedade e ao Poder Público, sendo que estes deverão definir suas estratégias para valorização e manejo adequado dos serviços ambientais.

Referido projeto já foi alvo de inúmeras críticas, dentre elas a definição dos pagamentos por serviços ambientais como ação voluntária dos cidadãos, podendo ser incentivadas ou não pelo Poder Público. Tal posicionamento pode manter o Poder Público na mesma esteira em que se encontra atualmente, em omissão de suas funções de planejar e executar a proteção dos recursos naturais.

O êxito da implantação dos pagamentos por serviços ambientais depende também do posicionamento do Poder Público, ao assumir seu papel de regulador da atividade econômica. Como afirma Sarlet (2010, p.22)

O Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável, expresso no art. 170 (inciso VI) da CF88, confrontando com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (caput e inciso II do art. 170), também se presta a desmitificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor de sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais.

Nota-se assim que se centra no Estado além do dever de garantir a preservação dos ecossistemas, também a função regulatória da atividade econômica, exigindo-lhe definir quais as vias para garantir os direitos fundamentais aos cidadãos, que passam certamente pela adequação dos espaços para a sadia qualidade de vida.

Neste sentido, o pagamento por serviços ambientais pode auxiliar nos dois aspectos, convergindo interesses do Estado com interesses dos cidadãos, visto que a partir de então haveria um caminho para preservação dos ecossistemas, assim como uma retribuição econômica para aquele que preserva estes espaços, que prioriza o manejo sustentável dos bens e serviços prestados pela natureza ao contrário do que se observa atualmente, em que a exploração em determinados espaços se dá de forma livre enquanto aos que preservam não se oferecem incentivos.

Este seria também um caminho viável diante da inviabilidade de que o Poder Público promova a desapropriação de todas áreas onde se verificam a prestação de serviços ambientais essenciais a toda a sociedade, assumindo a propriedade das mesmas. Além dos aspectos financeiros, se fomentaria a habitual ideia de que tudo que pertence ao Estado seria de todos



e de ninguém ao mesmo tempo, dificultando a vigilância para a preservação dessas áreas.

Diante do preceito constitucional de que a propriedade não é absoluta, devendo cumprir sua função socioambiental, tem o Poder Público, através do planejamento para restrição de uso e ocupação do solo, uma via mais efetiva para o exercício de suas funções executórias e fiscalizatórias.

Este caminho poderia viabilizar a solução de problemas habitacionais para as classes menos favorecidas, que diante da falta de planejamento de espaços para moradias com custo acessível se vê obrigada a ocupar áreas ambientalmente sensíveis, como as encostas, beiras de rios, entre outros espaços, que interferem na preservação de matas ciliares, preservação de nascentes entre outros serviços ambientais e mais do que isso não garantem conservação dos espaços e segurança da vida e da dignidade destes cidadãos.

Adequada, neste sentido a afirmação de Rech e Rech (2010, p.32)

As normas urbanísticas não contemplam os pobres, que normalmente não têm condições de adquirir um terreno regular nas nossas cidades, pois não há espaços planejados para os desiguais, porque as normas urbanísticas, que deveriam se pautar pelo princípio da sustentabilidade social e ambiental, são norteadas pelo direito imobiliário, cujo objetivo é o lucro e, em consequência disso, as ocupações irregulares têm sido uma das principais causas da degradação ambiental e a violação de direitos fundamentais.

Percebe-se assim que o próprio Estado ainda trata parte de seus cidadãos como simples objetos ideológicos e para alcance de interesses políticos e não efetivamente como cidadãos, omitindo-se com relação a função socioambiental da propriedade.

Referida função, que pode estabelecer-se como restrição e limitação da forma de uso e/ou desuso das propriedades por seus proprietários, em prol do melhor aproveitamento dos espaços para evitar-se a degradação ambiental, em uma visão alargada precisaria contemplar também as compensações aos proprietários que preservam suas áreas para toda a sociedade como medida socioambiental.

Como esclarece Sarlet,

Com relação à pedra estruturante do sistema capitalista, ou seja a propriedade privada, os interesses do seu titular devem ajustar-se aos interesses da sociedade e do Estado, na esteira das funções social e ecológica que lhes são inerentes. (SARLET, 2010, p. 22)

Observando-se a propriedade neste sentido, como pedra estrutura da sociedade, uma alternativa viável para superação da crise ambiental e urbanística passa pela valorização da prestação dos serviços ambientais, através de instrumentos compensatórios tanto pela preservação quanto pelo receio da perda da propriedade, que incentivem e obriguem proprietários para colaborarem com a preservação e manutenção dos ambientes naturais que prestam serviços essenciais para toda a sociedade, como forma de ajuste dos interesses conflitantes.

Considera-se também que este instrumento seja relevante no sentido de aproximar os cidadãos da política urbana, como uma forma possível de participação popular que fomente a consciência da importância coletiva das propriedades assim como a preservação dos espaços.

Neste sentido de envolvimento dos cidadãos, pode-se mencionar importante princípio que estrutura o pagamento por serviços ambientais, o princípio do protetor-recebedor.

Preconiza Furlan (2010, p.213), que “o princípio do protetor-recebedor está relacionado ao princípio da participação, na medida em que, ao estimular um comportamento social útil,

incentiva-se uma maior participação da sociedade”.

Como exposto por Furlan (2010, p.213), é essencial que os cidadãos sejam estimulados e não apenas obrigados a cumprirem legislações impostas, para que se alcance uma efetiva proteção ambiental.

Esta possibilidade de participação reveste-se de significativa importância tanto pelo despertar da consciência ecológica, quanto pelo incentivo dos cidadãos a participarem da tomada de decisões dos espaços em que convivem, constituindo os necessários processos democráticos de envolvimento e gestão conjunta entre Poder Público e sociedade.

Desta forma, entende-se como viável e imperiosa a adoção do pagamento por serviços ambientais também como forma de melhor uso e ocupação do solo urbano, evitando-se que novas áreas de relevante potencial ambiental sejam degradadas pelo desprezo de seus proprietários em cumprir o que preceitua a legislação ambiental.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do atual contexto de ocupação das cidades, observa-se que a política urbana precisa estar constantemente preocupada em atender as diversas demandas sociais, dentre as quais encontram-se a necessidade de espaços para moradia e a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, em atendimento aos princípios da solidariedade, responsabilidade e sustentabilidade.

Considerando tais aspectos, com o aporte doutrinário e legal analisado, defende-se que o Poder Público, principalmente no âmbito municipal, defina através de seus Planos Diretores, espaços que contemplem ambos os aspectos. Entre as vias exequíveis, destaca-se que isto seja possível na prática, a partir do zoneamento ambiental, instrumento que inserido ao Plano Diretor vai contribuir para que sejam evitadas novas ocupações em áreas ambientalmente sensíveis, visando tanto a proteção ambiental, quanto a proteção da vida humana que habita essas áreas em situação de risco.

Além disso, essas áreas ambientalmente sensíveis, destacando-se aqui as matas ciliares e as beiras de rios, espaços comuns em muitas das cidades brasileiras, tem função basilar para a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, essencial tanto para a manutenção da vida humana quanto das demais espécies.

Desta forma, embora o zoneamento ambiental não priorize e não se constitua em critérios estritamente econômicos, pode edificar-se como instrumento de planejamento com possibilidade de coadunação entre tais critérios e os ambientais ao se pensar a sustentabilidade do espaço urbano.

Como caminho de fortalecimento e incentivo desta preservação, julga-se diante da análise, que é possível conciliar o zoneamento ambiental com os pagamentos por serviços ambientais, visto que embora tenham suas funções distintas, podem ser pensados em complementariedade, visando o bem maior da coletividade.

Observa-se também que é o Poder Público o responsável pela gestão pública, seja através do estabelecimento de instrumentos que interfiram na ordem econômica, seja para propor instrumentos que definam de forma efetiva e eficiente a proteção dos recursos naturais, salvaguardando os ecossistemas e contribuindo para a ampliação da consciência ecológica.

Por esta razão, percebeu-se que também no ambiente urbano, o pagamento por serviços ambientais configura-se viável como medida de compensação e equilíbrio financeiro para os mantenedores das áreas que guardam importante função ambiental, em prol de um objetivo maior que é a manutenção e proteção destes espaços que são essenciais para toda a sociedade e podem contribuir consideravelmente para a consolidação de um planejamento equilibrado e sustentável das cidades, que não pode mais ser adiado.

## REFERÊNCIAS

ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In.: RECH, Adir U.; ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002*. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Serviços Ambientais*. 2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/codigoflorestal/infograficos/servicos-ambientais>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiente: Pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor*. Curitiba: Juruá, 2010.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. In.: *Estudos avançados 17 (48)*, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

NUSDEO, Ana Maria. Pagamento por serviços ambientais. Do debate de política ambiental à implementação jurídica. In.: LAVRATTI, Paula; TREJEIRO, Guillermo (Orgs.). *Direito e mudanças climáticas: Pagamento por Serviços Ambientais, fundamentos e principais aspectos jurídicos*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; ALTMANN, Alexandre. *Pagamento por serviços ambientais*. Caxias do Sul: Educs, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

---

**Recebido em:** 16/07/2019

**Aprovado em:** 13/11/2019

### Como citar este artigo (ABNT):

SANTOS, Sandrine Araujo; RECH, Adir Ubaldo. O direito à moradia no espaço urbano: vias possíveis pelo zoneamento ambiental e pagamento por serviços ambientais. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.38, p.72-82, maio/ago. 2019. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2020/01/DIR38-05.pdf>>. Acesso em: dia mês. ano.