

# FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: A PROBLEMÁTICA DA POLUIÇÃO VISUAL<sup>1</sup>

## SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY: THE PROBLEM OF VISUAL POLLUTION

Ana Paula Jorge<sup>2</sup>

Advogada;

Mestranda em Tutela Jurisdicional no Estado Democrático de Direito

- Unitoledo Araçatuba (SP)

Plínio Antônio Britto Gentil<sup>3</sup>

Professor do programa de Mestrado em Direito da Unitoledo Araçatuba;

Doutor em Direito das Relações Sociais (PUC-SP);

Pesquisador em Educação e Direito (UFSCar);

Procurador de Justiça no estado de São Paulo

### RESUMO

A propriedade é o primeiro direito real do elenco trazido pelo atual Código Civil, ocupa na Constituição Federal o status de direito fundamental e dela recebe uma limitação - a de atender a sua função social.

O reconhecimento do direito à propriedade como temos hoje foi uma conquista dos movimentos liberais do século XVIII e, nesse contexto histórico, representou um avanço, uma extensão do direito à liberdade, concebido, porém, como ilimitado, desvinculado de qualquer preocupação social. Mas alterações foram surgindo, para limitá-lo e adequá-lo à realidade contemporânea. O que se pretende com este trabalho é analisar essas limitações, apresentando à chamada “função social da propriedade” uma aplicação prática na contenção de relevante e atual problema: a poluição visual da paisagem urbana, causada pelo excesso de anúncios visuais nas cidades, cujos reflexos não se limitam a um dano estético, mas implicam também prejuízo à qualidade de vida das pessoas. Busca-se demonstrar a necessidade de se estabelecerem restrições ao uso indiscriminado da propriedade privada por quem dela se utiliza com o fim de liberar-se do excesso de produção e obter conseqüentemente o lucro, expondo, para tanto, seus consumidores em potencial a uma paisagem urbana desfavorável ao bem-estar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Função social da propriedade. Poluição visual. Paisagem urbana

<sup>1</sup> Enviado em 4/5, aprovado em 14/7 e aceito em 30/7/2009.

<sup>2</sup> E-mail: ana\_p\_jorge@hotmail.com.

<sup>3</sup> E-mail: pabgentil@pucsp.br.

## ABSTRACT

The property is the first right in rem of the cast brought for the current Civil Code, occupies in the Federal Constitution the status of basic right and from it receives a limitation - to take care of its social function. The recognition of the right to the property as we have today was a conquest of the liberal movements of 18<sup>th</sup> century e, in this historical context, represented an advance, an extension of the right to the freedom, conceived, however, as limitless, disentailed of any social concern. But alterations had been appearing, searching to limit it and to adjust it the contemporary reality. This work intends to analyze these limitations, presenting to the call social function of the property a practical application in the excellent containment of and current problem - the visual pollution of the urban landscape, caused for the excess of visual announcements in the cities, whose consequences if do not limit to an aesthetic damage, but also implies in damage to the people's life quality. One searches to demonstrate the necessity of if to establish restrictions to the indiscriminate use of the private property for who of it if uses with the end to liberate themselves of the production excess and to get the profit consequently, displaying, for in such a way, its consumers in potential to a favorable urban landscape to the welfare.

**KEYWORDS:** Social function of property. Visual pollution. Urban landscape.

## SUMÁRIO

1 Introdução 2 A origem da propriedade privada como direito 3 A propriedade e sua função social 4 Reflexos do uso da propriedade na paisagem urbana 5 Um exemplo nacional de adequação da propriedade a fins sociais 6 A questão da poluição visual 7 Conclusão 8 Bibliografia

## 1 Introdução

A propriedade é o primeiro direito real do elenco trazido pelo Código Civil e vem sendo tratada como direito real por excelência, como o centro do sistema, principalmente em vista do tratamento que lhe confere a Constituição Federal, que a qualificou como direito fundamental. Entretanto, a liberdade do proprietário não pode ser absoluta, porque outros direitos a condicionam, entre eles podendo ser citado aquele a um meio ambiente saudável (MACHADO, A., 2009, p. 950; 956).

O proprietário privado é quem, na maioria das vezes, compõe o conjunto denominado paisagem artificial urbana: é quem determina o aspecto do objeto - móvel ou imóvel - de que tem o domínio, segundo a ordem jurídica civil em vigor.

Daí a conveniência de analisar o contexto em que a categoria *propriedade* surge e de que maneira se estabelece como direito, oponível a todos, com o aval da força legítima do Estado. Mais ainda, como a noção de propriedade, primitivamente algo de índole coletiva, se converte-se em propriedade *privada*.

É preciso, para tanto, verificar as injunções que a tornam direito fundamental e, sobretudo, individual, o que passa a ser compreensível ante a uma reorganização das forças produtivas a partir da ascensão da burguesia nas cidades europeias do século XVII em diante.

Por outro lado, o panorama das cidades contemporâneas normalmente exhibe uma profusão de apelos visuais que comprometem a harmonia da paisagem urbana, direito coletivo composto pelo conjunto de imagens artificiais visíveis indistintamente por qualquer pessoa.

Essa desarmonia, via de regra, é fruto da ação de proprietários privados de móveis e imóveis dos quais se projetam imagens veiculadoras de anúncios comerciais, em tal dimensão e quantidade que desfiguram o cenário público. Cuida-se, portanto, de uma ação aparentemente legítima do titular do domínio desses móveis e imóveis, que age escudado pela extensão do direito de propriedade, como regido pela lei civil, abrangendo o uso, a fruição e a disposição do bem particular.

A propriedade particular deve, porém, ter uma destinação social, como manda a Constituição da República, no art. 5º, XXIII, no que parece tratar-se de uma forma de suavizar as consequências de uma utilização às vezes predatória do domínio privado. Daí é possível problematizar o tema dos limites que deve ter o proprietário particular de móveis e imóveis situados nos centros urbanos, considerando que ele, involuntariamente, contribui para a construção de algo que ultrapassa a dimensão privada, ganhando estatura de bem público de uso comum, que é a paisagem urbana.

É quanto este trabalho se propõe a estudar, adotando o método dogmático jurídico, utilizado na forma dedutiva.

## **2 A origem da propriedade privada como direito**

A ordem jurídica, dado o modo de organização das forças produtivas, defere a cada indivíduo, ou grupos de indivíduos - por exemplo, a empresa -, o direito de propriedade sobre os bens que seus recursos possam adquirir, ou que, segundo normas de direito sucessório, possam herdar. O direito de propriedade constitui um dos mais extensos conjuntos de faculdades que alguém pode ter: a possibilidade de usar, fruir e dispor do objeto, que, na prática, representam a totalidade de ações pensáveis sobre algo, conferindo tal situação ao titular desse direito toda a gama de alternativas que, à sua conveniência, apresentem-se à disposição de sua atividade.

O feixe de tão grandes possibilidades de um ser humano em relação a coisas - o direito de propriedade - começa a existir num cenário quase bucólico: o homem primitivo, na busca do sustento material, vai à caça, à pesca, planta e colhe, utilizando para isso instrumentos específicos e adequados, ferramentas do seu trabalho. Após conseguir domesticar certos animais, passa a confiná-los em certos espaços e criá-los, inicialmente também para sua subsistência, posteriormente já para servirem de objeto de troca. Cada vez mais necessita de instrumentos com os quais exerce uma atividade que vai se tornando sempre mais específica. É incontestável que,

nessa condição, tenha o direito de propriedade sobre os instrumentos que utiliza. Como os rebanhos já não se destinam unicamente ao consumo individual ou da família, mas chegam a compor um excedente que pode ser trocado, passam eles também a constituir algo sobre o que o homem se sente no direito de usar, fruir e disporem outras palavras, ser proprietário.

É pelo modo de produzir os bens, destinados a suprir as necessidades materiais do homem, que se engendra uma relação deste com os objetos e, principalmente, com os demais homens, capaz de estabelecer normas de intercâmbio social, as quais, mais tarde, serão avalizadas pelas instâncias de poder formadas na sociedade e por elas protegidas.

Assim, um modo de produzir que gera excedentes utilizados para trocas, que leva a um acúmulo de riqueza desnecessário para a simples subsistência, reclama um direito de propriedade, que aos poucos já não se resume aos instrumentos de trabalho nem ao objeto direto das trocas - como os rebanhos e as colheitas -, mas se estende ao que dá o suporte mais fundamental a essa atividade: a porção de solo onde ela se desenvolve. Nasce a propriedade da terra. E é exclusivamente ao homem - aqui também já visto como o humano do sexo masculino - que lavra a terra e cuida do rebanho deve caber o direito de propriedade: dos instrumentos, dos rebanhos e da terra. Aí está a propriedade privada dos meios de produção (ENGELS, 2006). Ao ultrapassar a esfera de ação mais imediata do sujeito, que possuía apenas as suas ferramentas, roupas e utensílios domésticos, a propriedade privada agora se estende ao que até então era coletivo e sobre o que não havia, nem podia haver, a ideia de apropriação pessoal.

O desenvolvimento dos modelos de organização das forças produtivas - os quais, a partir de um certo nível de complexidade, sempre trazem, quanto à relação de propriedade, a marca dessa origem e dessas características - estabiliza-se, no Ocidente, em uma forma determinada pela produção cada vez maior de excedentes, destinados à troca, e pela conseqüente acumulação de recursos nas mãos de quem quer que “venda” produtos, sejam estes bens *in natura*, resultado da atividade agropastoril; sejam manufaturas, fruto de uma atividade industrial crescente; seja o próprio dinheiro, a mercadoria mais abstrata possível, que se tornará, em pouco tempo, objeto da atividade das instituições financeiras, mais conhecidas como bancos.

Esse modo organizativo das forças de produção, que pressupõe, de maneira inarredável, a propriedade da terra, das fábricas, do maquinário, dos prédios e de todos os móveis e imóveis utilizados em atividades de alguma forma vinculadas a um tal modelo produtivo, notadamente o dinheiro, é o sistema capitalista, que se fixa como hegemônico a partir do século XVIII, assim como o qualificativo de “moderno”, mais por ser a marca da Idade Moderna do que por sua novidade. O proprietário desses bens atira-se à produção e à venda, frequentemente intermediada por outros proprietários, das mais variadas mercadorias, normalmente utilizando a força de trabalho de não proprietários, que a ele “vendem” sua energia corporal e parte de

seu tempo de vida, em troca da mercadoria dinheiro, que lhes é entregue sob o nome de salário. É o trabalho assalariado que coexiste com o trabalho do capitalista, sendo este organizar a atividade econômica para constantemente empreender formas de produzir sempre novas mercadorias.

O modo de produção desenvolvido nos moldes determinados pelo capitalismo necessita de uma estrutura social que lhe assegure estabilidade, fazendo cumprir, com o mínimo de desgaste físico, os ajustes feitos por conta das atividades de troca de bens e da compra de força de trabalho, os quais conduzem ao lucro do capitalista.

Essa estrutura, possível de ser obtida a partir da vitória política dos capitalistas contra o absolutismo monárquico e o feudalismo, é o direito moderno. Dotado de categorias abstratas e ficções, como neutralidade, bem comum, liberdade, igualdade perante a lei e outras, o direito, tal como foi moldado no período moderno, legitima e reforça uma dominação econômica, prescindindo, tanto quanto possível, do emprego da força bruta, própria de outros sistemas de dominação, como, por exemplo, o escravagista e, de certa maneira, o feudal. (MASCARO, 2007).

Da essência da hegemonia capitalista é, como visto, a propriedade privada, nascida da opção por uma produção individual de bens para troca. Centrada no indivíduo, não mais na coletividade - antes materializada na tribo ou na família -, a organização das forças produtivas gira em torno do eixo representado pela propriedade privada, se possível individual, dos meios de produção e, por uma natural extensão, de todos os demais bens que, direta ou indiretamente, sirvam de suporte para de tal maneira produzir. Assim imprime-se, com grande solidez, a marca do individualismo na propriedade privada, que o direito - adequadamente denominado "privado" - reconhece, garante e, não raras vezes, aprofunda.

Coerentemente com essa mecânica, a propriedade privada é utilizada a bem de interesses essencialmente individuais, uso que o direito admite e reforça. Mas, mesmo na vigência de tal ordem, há pressões na busca por um emprego não predatório dessa forma de propriedade, resultantes quer de tensões causadas pelo fosso que normalmente separa proprietários de não proprietários quer do uso ilimitado das faculdades inerentes ao direito de propriedade (usar, fruir e dispor), que não poucas vezes produz danos sociais catastróficos.

### 3 A propriedade e sua função social

À propriedade - tornada, num acordo entre proprietários mundo afora, direito fundamental do homem - procura-se agregar uma finalidade que, sem lhe fazer retomar a feição da anterior propriedade coletiva, a qual os primitivos experimentaram em relação à terra, por exemplo, empreste a esse direito uma tonalidade que o faça voltar-se para o interesse grupal. Trata-se de uma tentativa no sentido de amenizar o caráter quase absoluto do "usar, fruir e dispor" e assim aliviar tensões que poderiam,

no limite, encontrar amparo em ideologias que propõem a ruptura do modelo econômico, começando pelo fim da propriedade privada.

Desse modo, o poder hegemônico, sem perder nada de sua hegemonia, encontra, no que passa a chamar de “função social”, a válvula capaz de, por meio de periódicas aberturas, diminuir a pressão sem comprometer o funcionamento da máquina capitalista. A categoria “função social da propriedade” institucionaliza um padrão de usos (BERGER, 1976), que, de um lado, satisfaz um clamor “de dentro” do sistema dominante, ou de certos segmentos dele, por uma limitação indolor de poderes, aplacando-lhe algum remorso porventura existente; e, de outro - para que este trabalho não pareça fruto de mentes muito céticas -, apresenta o efeito de promover alguma distribuição de benefícios da riqueza individual à coletividade, necessária na medida em que forças populares atinjam determinado nível de organização e capacidade de reivindicação que tornem embaraçoso o exercício de um poder político que não faça concessões.

Na civilização contemporânea, viram-se exemplos de uma ordem política e jurídica que soube ajustar-se a pressões sociais, especialmente a partir do término da II Guerra Mundial e até o final da década de 80 do século XX, nos chamados “Estados de Bem-Estar”, cujos expoentes foram, enquanto o neoliberalismo neles não se impôs como “o fim da história”, os países escandinavos e a maioria das nações centrais da Europa Ocidental, onde, afinal, o modelo das “social-democracias” não perdeu totalmente sua identidade, embora tenha sido fortemente golpeado - com especial nitidez, no Reino Unido sob o governo de Margareth Thatcher, que nisso encontrou, do outro lado do Atlântico, seu espelho no de Ronald Reagan, nos Estados Unidos (TRINDADE, 2006).

A função social da propriedade foi trazida para o topo do ordenamento jurídico nacional, a Constituição da República, como necessidade e destino de toda forma de propriedade privada - na pública, esse objetivo faz parte da sua natureza. O art. 5º, *caput*, enumera os direitos fundamentais individuais, reservando um lugar à propriedade. Claramente se fala da propriedade privada, e não há dúvidas de que se cuida de um direito deferido ao particular, até mesmo pela intersecção que deve ser feita com a proclamação do direito de herança (art. 5º, XXX) e da livre iniciativa, esta considerada fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV).

“A propriedade atenderá a sua função social”, enuncia o inciso XXIII do artigo 5º. Não há especificação quanto ao conteúdo do adjetivo “social”, mas a sua fixação há de se dar por meio de uma interpretação sistemática do texto constitucional, que nos itens posteriores dispõe sobre “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social”, bem como sobre o direito de uso pela “autoridade competente” na hipótese de “iminente perigo público” (art. 5º, XXIV e XXV). Aí estão estabelecidos casos em que expressamente se reconhece a prevalência do interesse público sobre o privado e da função coletiva sobre a função individual no que toca ao direito de propriedade.

Esta “socialidade” da função que cabe à propriedade particular pode igualmente ser compreendida pela justaposição do disposto no art. 5º, XXIII, ao enunciado que a

Constituição faz, no art. 6º, dos direitos fundamentais sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Na medida em que dedica à cultura e ao meio ambiente (arts. 215 e 225) conjuntos de normas regulatórias e protetivas, torna-se também necessário incluir essas categorias no elenco de interesses dotados de relevância social e cujo regime jurídico forçosamente mantém uma interface com os direitos fundamentais, inclusive os individuais, sobretudo se relativamente a estes houver previsão de que devam atender a uma função social.

Não se pode ver nesses dispositivos um rol taxativo de hipóteses em que a destinação coletiva suplanta a individual; outras decerto se podem extrair da uma exegese constitucional que deve ser de natureza sistemática. De toda sorte, já existe neles material suficiente para constatar que, em tema de meio ambiente, é viável optar sempre por atender ao interesse coletivo quando colidir com o privado. De tal maneira, ao se admitindo o caráter de bem público à paisagem urbana, emerge a prevalência desse bem relativamente aos interesses particulares eventualmente postos em conflito com ele.

Flui da “leitura” do ambiente artificial urbano, na maioria das cidades, a ocupação indiscriminada do espaço visual por parte de proprietários dos imóveis de onde se projetam imagens voltadas ao público, constituindo fundamento de tal ocupação o fato de que os respectivos bens, imóveis ou móveis, são objeto de um direito individual de propriedade, constitucionalmente assegurado. Entretanto, o uso, a fruição e mesmo a disposição desses bens privados, ao atender a sua função social e colidir com o interesse coletivo, precisam ajustar-se a este, mesmo com sacrifício de seu exercício pleno.

Como se viu, a Constituição finca, nesse ponto, o marco de uma limitação ao absolutismo do direito de propriedade, e se há, segundo se pretende, um direito coletivo à paisagem urbana, e uma paisagem de qualidade, é inevitável exigir-se do titular do domínio privado que se curve ao interesse social. Ainda que este seja ditado e moldado consoante o modelo econômico assentado justamente na propriedade privada, a fenda aberta na regra geral deve ser valorizada, utilizada e, se possível, ampliada.

#### **4 Reflexos do uso da propriedade na paisagem urbana**

Em um contexto paralelo, observa-se que diariamente nos defrontamos com um ataque de apelos comerciais desfechado pela indústria e pelo comércio, os quais convidam a comprar bens e serviços. Esse é o papel do homem numa sociedade regida pela posse do capital por poucos: o capitalista produz o excedente às necessidades básicas e o repassa. Esse repasse, gerador do lucro, que se utiliza da mais-valia do trabalho assalariado e precisa de um comprador.

A geração dessa demanda, no mais das vezes induzida, reclama o uso de mecanismos de apelo, e estes muitas vezes caracterizam-se por sua natureza visual.

É notória a alta sensibilidade humana aos apelos visuais, que não pedem resposta imediata e são facilmente assimiláveis pelo cérebro.

A pouca, complacente ou nenhuma regulamentação a respeito dos anúncios visuais tem, pouco a pouco, permitido ao vendedor de produtos e serviços valer-se dessa espécie de recursos de modo cada vez mais acentuado. Os painéis, faixas, cartazes, tabuletas, de todos os tamanhos, cores e estilos - uns com textos; outros, só com imagens - multiplicam-se e passam a exercer um magnetismo que quase impede o possível consumidor deixar de prestar atenção neles.

O excesso de anúncios visuais, fisicamente cada vez maiores, produz inegável modificação do aspecto urbano, frequentemente descaracterizando-o. Como, por outro lado, são facilmente removíveis, costumam ser trocados em curtos períodos. Ou seja: nem mesmo o aspecto fixado por um período por esse acúmulo de apelos visuais é capaz de se estabelecer como o estilo de determinado bairro ou cidade, considerando que os estilos, de fato, mudam rapidamente.

O uso indiscriminado desses recursos representa apropriar-se de um espaço público, embora, no mais das vezes, instalados em móveis ou imóveis que civilmente constituem propriedade particular. Mas se a propriedade deve ter uma destinação, antes de tudo, social e se é impossível ao indivíduo que transita em uma via pública deixar de ser atraído pelo apelo visual posto à sua frente, chegou o momento de extrair dessa realidade um novo conceito de espaço público, como o inevitavelmente desfrutado por todos, ainda que não o desejem.

Nesse aspecto, é pertinente indagar se por parte das pessoas existe consciência da necessidade de uma zona urbana organizada, com uma paisagem harmoniosa e com aspecto de limpa, que proporcione bem-estar psíquico e físico. Têm elas a mesma reação quando se depararam, por exemplo, com a desordem doméstica do que quando presenciam a mesma desordem, em proporções maiores, no seu meio externo - ao serem submetidas ao contato visual diário, constante e permanente, com numerosos e grandes anúncios e outdoors, com um ambiente exageradamente invadido, adornado, colorido, modificado?

Muito provavelmente o desconforto seja mais notado na primeira situação, mas não deixa de estar presente no segundo dos casos - uma das causas dessa percepção diferenciada certamente está na errônea ideia que há tempos vem sendo embutida nas pessoas sobre o valor da propriedade e a impossibilidade de interferir-se no domínio alheio. Como se defendeu em outro trabalho:

Assim é que a população se sente inibida a reclamar desses exageros porque entende que o patrimônio alheio - no caso os estabelecimentos comerciais etc. - não tem qualquer compromisso com a paisagem geral, nem, de resto, com a sociedade. Desde que as coisas sejam feitas “na propriedade privada”, o cidadão comum não se sente com direito de reclamar. Por sua vez, o comerciante, ou o prestador de



serviços, se vê sinceramente no direito de instalar, no âmbito físico do seu imóvel, toda sorte de placas, tabuletas, faixas e imagens, simplesmente porque é o proprietário. A paisagem pública é uma categoria que nunca contou para ele, ou mesmo nunca chegou a existir como tal (GENTIL, 2007, p. 49).

De fato, embora cada parede entupida com anúncios e cartazes, seja de propaganda comercial ou política, ocupe em regra um espaço civilmente considerado privado, há de se ressaltar que seu exercício não é, atualmente, isento de restrições. Na obra *Manifesto do Partido Comunista*, Marx e Engels alertam para as alterações que o papel da propriedade em relação à sociedade sofre já a partir da época de domínio da burguesia:

Essa concepção interesseira, que vos leva a transformar em leis eternas da natureza e da razão as vossas relações de produção e de propriedade - relações históricas que desaparecem no curso da produção -, é por vós compartilhada com todas as classes dominantes já desaparecidas. O que compreendeis para a propriedade antiga, o que compreendeis para a propriedade feudal, já não podeis compreender para a propriedade burguesa. (2006, p. 63)

Assim também salienta o civilista Caio Mário da Silva Pereira, o qual destaca o papel social da propriedade nos dias de hoje:

É certo que se reconhece ao *dominus* o poder sobre a coisa; é exato que o domínio enfeixa os mesmos atributos originários - *ius utendi, fruendi et abutendi*. Mas é inegável também que essas faculdades suportam evidentes restrições legais, tão frequentes e severas, que se vislumbra a criação de novas noções. São restrições e limitações tendentes a coibir abusos e tendo em vista impedir que o exercício do direito de propriedade se transforme em instrumento de dominação. (1996, p. 67)

Talvez seja ocasião de se aplicar o conhecido princípio da função social da propriedade. Ao proprietário de um imóvel ou de um estabelecimento comercial cabe, por certo, o direito de usufruí-lo. Mas, caso haja o dever de a propriedade, mesmo que particular, adequar-se e atender à sua função social, conclui-se que, quando o uso do espaço prejudicar o bem-estar das pessoas ou possa provocar malefícios à sua saúde, independentemente de se tratar de propriedade privada, esse uso deve ser coibido.

É como, com reconhecido acerto, pondera Sirvinskas:

Acreditamos que será a educação nos bancos escolares que fará despertar a consciência cívica dos povos. O meio ambiente não tem pátria. Ele é de cada um, individualmente, e, ao mesmo tempo, de todos. Sua proteção não deve restringir-se a uma ou várias pessoas de um mesmo país, mas, sim, a todos os países (2008, p. 586).

De fato, só a educação e a informação são capazes de conscientizar a população e prover ao cidadão uma visão ampla, aberta, distante da antiga ideia de que a propriedade privada se sobrepõe a tudo - pensamento, aliás, há muito rechaçado pelo ordenamento pátrio.

## 5 Um exemplo nacional de adequação da propriedade a fins sociais

O mais conhecido exemplo nacional da efetiva intervenção do Poder Público - ao regulamentar e fiscalizar a colocação de apelos visuais no espaço urbano e, assim, interpretar o papel que cabe à propriedade privada desempenhar dentro da sociedade - é, sem dúvida, a Lei Municipal nº 14.223/06, de São Paulo - conhecida como Projeto Cidade Limpa. Segundo notícia veiculada em [www.aulasaopaulo.sp.gov.br](http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br), a inspiração para que os primeiros passos fossem dados rumo à limpeza da metrópole surgiu de projeto semelhante, posto em prática nos anos 1980 em Barcelona, chamado “Barcelona, ponha-se bonita”. Do projeto que restaurou centenas de prédios públicos e milhares de fachadas, graças a incentivos públicos e privados, várias ideias fundamentais teriam sido aproveitadas no projeto brasileiro.

A Lei nº 14.223/06 teve como objetivo, além de ordenar a paisagem urbana, priorizar o interesse público em consonância com os direitos fundamentais da pessoa humana e as necessidades de conforto ambiental.

A administração da maior cidade do país fez limpar muros, paredes e fachadas, independentemente de esses espaços representarem imóveis de natureza privada, e revelou aos moradores e visitantes da metrópole imagens quase esquecidas, que se viam escondidas pela infinidade de anúncios em outdoors, faixas, painéis e outros apelos visuais.

Como era de se esperar, a princípio houve resistência à norma, que gerou muita controvérsia. Os maiores opositores foram os economicamente interessados, seja em razão do ofício (os publicitários) seja em razão da propaganda em si (os anunciantes, sobretudo das grandes marcas).

Os meios de comunicação de massa tentaram influenciar e até mesmo pressionar para impedir ou retardar os efeitos da lei, apelando para notícias sobre os previsíveis prejuízos à economia da cidade, como o desemprego. Também se afirmou que a lei não resolveria problema algum, apenas o transferiria para cidades que circundam a capital, cujos ambientes urbanos seriam afetados pela invasão de anúncios publicitários.

Mas o balanço foi positivo. Pouco mais de dois anos após entrar em vigor a lei, contabiliza-se a retirada de grande quantidade de outdoors e letreiros gigantes: o paulistano assiste à imagem de uma cidade mais limpa e organizada.

## 6 A questão da poluição visual

Caracterizada estará a poluição na modalidade visual quando o espaço habitado pelo homem, aquele conjunto de meio natural e meio modificado ou artificial, em razão de determinadas atividades, alterar-se de tal forma que chegue a prejudicar, direta ou indiretamente, a saúde, a segurança e o bem estar da população. Por certo, tais atividades é que devem provocar essa degradação da qualidade ambiental.

A paisagem das cidades revela a memória coletiva de um povo, o histórico, aquilo que se foi construindo em cada época, relacionado às transformações provocadas pelo homem ou com aquelas advindas exclusivamente da força natural, em determinado espaço de tempo. O lugar onde se vive traz aspectos essenciais da cultura, a herança cultural e patrimonial.

Cada prédio - sua fachada, seus traços característicos - que se junta a outro, também peculiar, e a outros tantos, ao que se somam as ruas e praças e seus desenhos únicos, suas árvores, vão modelando o horizonte das pessoas, fazendo com que elas, naquele espaço, identifiquem algo seu, com toque próprio, característico de um determinado grupo. Em suma: naqueles lugares, encontram parte de sua identidade como cidadão.

Portanto, quando, devido à prática de alguma atividade, surge o risco de ser afastada aquela identificação do indivíduo com seu meio, quando um determinado lugar beira a transformar-se em um *não lugar*, em um lugar como muitos, afetam-se a estética, a saúde, a segurança e o bem-estar da população.

Issao Minami, doutor e docente da faculdade de arquitetura e urbanismo da USP, e João Lopes Guimarães Júnior, promotor de justiça no Estado de São Paulo, abordam o tema:

O recobrimento da fachada dos edifícios por meio de anúncios publicitários e a colocação de anúncios cada vez maiores e em grande quantidade mascara a identidade dos espaços da cidade, tornando-os inócuos e todos semelhantes, dificultando a orientação do cidadão e escondendo referenciais que fazem com que a cidade se diferencie de outras (sítios naturais, edifícios históricos, praças, parques, etc.). O acúmulo de elementos publicitários nas fachadas de estabelecimentos comerciais e de serviços recobrem inclusive edifícios representativos da cidade. Os anúncios passam a encobrir, ocupar o lugar ou substituir os marcos referenciais dos lugares (MINAMI; GUIMARAES JR.; *Vitruvius*, jun. 2001).

A paisagem urbana, da qual inegavelmente fazem parte não só os prédios e locais públicos, mas igualmente os espaços particulares, deve ser favorável para que os habitantes das cidades possam bem residir, trabalhar, transitar - enfim, bem se desenvolver e ter uma sadia qualidade de vida, que é uma garantia constitucional. Sem dúvida, uma paisagem agradável torna também mais agradável a vida das pessoas, transmitindo-lhes uma sensação de paz e de tranquilidade.

Não parece exagero afirmar que a transformação urbana resultante da proliferação de apelos visuais pode chegar a descaracterizar os espaços urbanos, a transformá-los em cidades sem personalidade:

Placas “pregadas” nas fachadas, ostentando verdadeiras “camisas de alumínio”. A característica é o suporte do suporte, onde grandes painéis são utilizados para zerar a fachada. “Muito em breve, todas as cidades se parecerão! Terão a mesma cara das Lojas Cem, Pernambucanas, Ponto Frio e não será preciso conhecer mais nenhuma delas. Estar numa delas será um pouco como estar em qualquer uma delas, ou ainda, estar em nenhum lugar”, comentaria o arquiteto Pompeu Figueiredo de Carvalho (MINAMI; GUIMARÃES JR., op. cit.).

Todavia, a estética urbana é apenas um dos fatores que influenciam a qualidade de vida das pessoas e é assunto que vem despertando a preocupação do Estado. A boa aparência das cidades, no dizer de José Afonso da Silva, “surte efeitos psicológicos importantes sobre a população, equilibrando, pela visão agradável e sugestiva de conjuntos e elementos harmoniosos, a carga neurótica que a vida cotidiana despeja sobre as pessoas que nela hão de viver, conviver e sobreviver” (1997, p. 274).

Hely Lopes Meirelles assim discorre sobre o tema;

A estética urbana tem constituído perene preocupação dos povos civilizados e se acha integrada nos objetivos do moderno Urbanismo, que não visa apenas às obras utilitárias, mas cuida também dos aspectos artísticos, panorâmicos, monumentais e históricos, de interesse cultural, recreativo e turístico da comunidade” (1998, p. 427-428).

Como se vê, a poluição visual não se restringe à estética: não é este aspecto, e sim aquele relacionado à saúde e à qualidade de vida das pessoas, o mais preocupante.

Nesse sentido mostra-se o entendimento de Celso Antonio Pacheco Fiorillo: “A poluição visual não está restrita à estética urbana, sendo esta apenas uma das facetas de sua incidência. Em grau maior, ela prejudica a própria saúde, e, por decorrência, a obtenção de uma vida saudável” (2008, p. 191).

Acredita-se que os instrumentos necessários para conter o problema já existem: apenas aguardam o correto manuseio pelo Poder Público para serem postos a serviço dos interesses coletivos, sendo um exemplo a relativização do direito de propriedade por meio de uma interpretação mais atual e adequada da função social da propriedade.

## 7 Conclusão

O modo de produção capitalista, vigente na sociedade contemporânea ocidental, precisa produzir e vender sempre mais, inclusive o supérfluo. A publicidade e a propaganda são instrumentos dessa circulação de mercadorias. Por meio delas, as pessoas

são convencidas da necessidade de consumir e é assim que se faz possível circular o excesso de produção, que gera o lucro. Os apelos visuais fazem parte dessa estratégia de veiculação de produtos.

O individualismo, próprio dessa sociedade capitalista, na qual o indivíduo é o principal centro de convergência de direitos e interesses, exaltando o esforço pessoal e a criatividade de cada um, convida o empresário e o proprietário a ocupar-se apenas com seus interesses e nada mais, ou seja, a empregar todos os esforços com o único fim de fazer circular sua mercadoria.

Com isso, categorias de índole coletiva, das quais o meio ambiente, a paisagem e o bem comum são exemplos, tornam-se estranhas à lógica do mercado e chegam a transformar-se até mesmo em óbice para o alcance dos objetivos do detentor do capital.

Em contraposição ao individualismo do empresário deve vir o interesse coletivo, que deve prevalecer - inclusive em detrimento de conceitos há muito tidos como absolutos, como é o caso da propriedade privada. Afinal, o próprio texto constitucional de 1988 destaca que a propriedade deve cumprir seu papel social.

Basta um olhar nos centros urbanos de nosso país - e aqui nos referimos não só aos de maiores proporções, como também às cidades de porte médio - para se ter uma ideia de que a profusão de anúncios comerciais, com pouco ou nenhum controle de parte do poder público, vem se impondo visualmente em lugar da paisagem urbana, que deveria ser harmônica e constituir fator de bem-estar. Este não é o melhor cenário para um adequado modo de viver em sociedade, nem é exemplo da propriedade cumprindo sua função social.

A atuação dos agentes estatais é legítima e desejável sempre que a paisagem, que é direito coletivo, esteja degradada a ponto de, inversamente, eliminar qualquer traço de sua identidade. É preciso que a paisagem urbana seja reconhecida e valorizada como direito coletivo, disponível para qualquer pessoa, de onde quer que se encontre. Os espaços urbanos - públicos e privados - devem ser utilizados de maneira mais adequada, a fim de que a grande quantidade de anúncios visuais não desfigure as cidades, muito menos sirva de trajes metálicos a seus componentes naturais e construídos.

Se para a composição desse bem coletivo atuam os proprietários privados que operam no cenário urbano, é necessário que se lhes imponha observância ao mandamento constitucional que reserva destinação social à propriedade, a fim de que se estabeleça a desejada prevalência do interesse público sobre o privado, mesmo que o inverso constitua a regra própria de um sistema econômico apoiado na propriedade particular.

Quando o poder público atua devidamente, e a população - nela incluídos os comerciantes - é conscientizada e toma para si parte da responsabilidade por ter o hábitat equilibrado, esteticamente harmônico e agradável para viver, o tema toma outro rumo. Exemplo disso é a cidade de São Paulo, que, com o Projeto Cidade Limpa, estabeleceu rigorosos limites para a afixação de propagandas, placas e anúncios no espaço urbano.

## 8 Bibliografia

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Floriano de Souza Fernandes (Trad.). Petrópolis: Vozes, 1976.

BRASIL. 14 ideias da campanha “Barcelona, posa’t guapa” (Barcelona, ponha-se bonita)”. Disponível em: <<http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br/noticia2.htm>>. Acesso em: 14 maio 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2009.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GENTIL, Plínio Antônio Britto. Poluição visual é crime. *Consulex*. Brasília, ano XI, n. 225, p. 48-54, agosto 2007.

MACHADO, Antônio Carlos Costa (Org.); CHINELLATO, Silmara Juny (Coord.). *Código Civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 2. ed. Barueri: Manole, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MASCARO, Alysson Leandro Barbate. *Introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MINAMI, Issao. Paisagem urbana de São Paulo: publicidade externa e poluição visual. *Vitruvius*, n. 74, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp074.asp>>. Acesso em: 17 out. 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. V. IV. 12. ed. Rio de Janeiro, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRINDADE, José Damião de Lima. *História social dos direitos humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2006.

VIANA, Ferran Ferrer. A paisagem urbana: um ponto de encontro. Disponível em: <<http://www.aulasapaulo.sp.gov.br/resumo22.htm>>. Acesso em: 14 maio 2008.