

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**  
Mestrado em Direito

**Jessica Alflen**

**LEI 13.465/2017: UM CAMINHO PARA A PRIVATIZAÇÃO DE BENS  
COMUNS?**

Passo Fundo  
2020

**Jessica Alflen**

**LEI 13.465/2017: UM CAMINHO PARA A PRIVATIZAÇÃO DE BENS  
COMUNS?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo - UPF, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Novos paradigmas do Direito.

Linha de Pesquisa: Jurisdição Constitucional e Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo.

Passo Fundo  
2020

CIP – Catalogação na Publicação

---

A387l Alflen, Jessica  
Lei 13.465/2017 : um caminho para a privatização de bens  
comuns? / Jessica Alflen. – 2020.  
104 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ermani Bonesso de Araújo.  
Dissertação (Mestre em Direito) – Universidade de Passo  
Fundo, 2020.

1. Bens comuns. 2. Privatização. 3. Regularização  
Fundiária. 4. Zona Costeira. I. Araújo, Luiz Ermani Bonesso  
de, orientador. II. Título.

CDU: 342(81)

---

Catálogo: Bibliotecário Luis Diego Dias de S. da Silva – CRB 10/2241

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“LEI 13.465/2017: UM CAMINHO PARA A PRIVATIZAÇÃO DE  
BENS COMUNS?”**

Elaborada por

**JESSICA ALFLEN**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em  
Direito.

**Aprovada em: 29/05/2020**

Pela Comissão Examinadora

**Dr. Luis Emani Bonesso de Araújo**  
Presidente da Comissão Examinadora  
Orientadora

**Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho**  
Coordenador PPGDireito

**Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho**  
Membro interno

**Me. Edmar Viane Marques Daudt**  
Diretor Faculdade de Direito

**Dra. Silvana Wincler**  
Membro externo



*Dedico este trabalho a minha família, pelo apoio, compreensão e paciência.*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, pelo amor, carinho, apoio e incentivo, concedidos em todos os momentos da minha vida, tanto pessoal, quanto profissional.

Ao meu orientador, Professor Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo, por sua disposição e atenção, além dos ensinamentos transmitidos, no decorrer da elaboração deste estudo.

À Universidade de Passo Fundo, por todo o seu quadro de professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito, pelos constantes ensinamentos.

Aos colegas que propiciaram a interação para trocas de ideias e experiências, buscado, além do aprimoramento do conhecimento jurídico, o desenvolvimento pessoal.

*“É preciso saber perder-se quando queremos aprender algo das coisas que nós próprios não somos.”*

*Friedrich Nietzsche*

## RESUMO

O presente trabalho pretendeu desenvolver uma proposta de análise acerca dos impactos da nova Lei de Regularização Fundiária (13.465/2017), com o objetivo principal de averiguar se a mencionada lei, a contrário senso dos objetivos do instituto da regularização fundiária, visa ou não, em verdade, promover uma liquidação do patrimônio público, por meio da privatização velada de bens públicos localizados na zona costeira brasileira, gerando danos aos bens comuns. Desse modo, o roteiro de estudo pretendeu analisar o regime jurídico dos bens públicos, na legislação e doutrina brasileiras, buscando traçar um conceito e característica desses bens, além de ter pretendido demarcar uma definição de bens comuns, fora da retórica público-privada, apresentando, ainda, uma noção da utilização, gestão e proteção dos bens comuns, os quais, historicamente sempre importaram em grandes embates sociais e econômicos. Em seguida, buscou-se traçar a definição e a delimitação da zona costeira brasileira, apresentando algumas considerações sobre a sua gestão e proteção, constatando-se que ela se insere na concepção de bens comuns. Por fim, investigou-se o processo de ocupação nas zonas costeiras, sendo que o seu acelerado processo de urbanização ensejou a necessidade de regularização fundiária, a qual ganhou um novo marco legislativo, com a promulgação da Lei 13.465/2017. Dessa forma, a partir da análise dos elementos apresentados, pode-se concluir que a Lei 13.465/2017, editada sob o argumento cínico de regularização fundiária, para promover o desenvolvimento econômico do país, representa uma tendência de privatização de bens públicos, e por conseguinte, dos bens comuns, sem qualquer diálogo público e participação popular referente a questão. Assim, a mencionada lei representa um grande retrocesso. Embasada no ímpeto da privatização do patrimônio público, a Lei 13.465/2017, pretende atribuir a propriedade privada, áreas antes públicas, impedindo, dessa forma, o livre acesso da população a esses bens. Os objetivos deste estudo foram alcançados através do método hipotético-dedutivo. O método de procedimento utilizado foi o monográfico, e, como instrumento para a realização do processo investigatório, utilizou-se a técnica documental e a bibliográfica.

**Palavras-chave:** Bens comuns; Privatização; Regularização Fundiária; Zona Costeira.



## ABSTRACT

The present work intended to develop a proposal for analysis about the impacts of the new Land Regularization Law (13.465/2017), with the main goal of investigating if the mentioned law, contrary to the sense of the objectives of the land regularization institute, aims or not, in true, to promote the liquidation of public patrimony, through the veiled privatization of public property located in the Brazilian coastal zone, generating damage to common goods. In this way, the study guide intended to analyze the legal regime of public goods, in Brazilian legislation and doctrine, looking for trace a concept and characteristic of these goods, besides having intended to demarcate a definition of common goods, outside the public-private rhetoric, presenting, yet, a notion of the use, management and protection of common goods, which, historically always mattered in great social and economic clashes. Next, sought to trace the definition and delimitation of the Brazilian coastal zone, presenting some considerations on its management and protection, verifying that it is embodied a common good. Finally, the occupation process in coastal areas was investigated, and its accelerated urbanization process gave rise to the need for land regularization, that won a new legislative framework, from the enactment of Law 13.465/2017. Thus, from the analysis of the elements presented, it can be concluded that Law 13.465/2017, edited under the cynical argument of land regularization, to promote the country's economic development, represents a tendency to privatize public goods, and, therefore of common goods, without any public dialogue and popular participation regarding the question. Thus, the aforementioned law represents a wide regress. Based on the impetus for the privatization of public patrimony, Law 13.465/2017, intends to attribute private property, before public areas, preventing, thus, the free access of the population to these assets. The objectives of this study were reached through the hypothetical-deductive method. The method of procedure used was the monographic one, and, as an instrument for achievement out the investigative process, the documental and bibliographic technique was used.

Keywords: Common goods; Privatization; Land Regularization; Coastal Zone.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 O REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS E A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CONCEITO DE BENS COMUNS.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Conceito, características e peculiaridades dos bens públicos .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Os bens comuns.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3 Utilização, gestão e proteção dos bens comuns .....</b>	<b>28</b>
<b>2 A ZONA COSTEIRA E SEU ENQUADRAMENTO NA NOÇÃO DE BENS COMUNS .....</b>	<b>39</b>
<b>2.1 Definição e delimitação da zona costeira brasileira .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 Gestão e proteção da zona costeira brasileira.....</b>	<b>48</b>
<b>2.3 A definição da Zona costeira enquadrada no conceito de bens comuns .....</b>	<b>56</b>
<b>3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS ZONAS COSTEIRAS .....</b>	<b>64</b>
<b>3.1 Processo de ocupação das zonas costeiras .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2 Regularização fundiária: novo marco legislativo .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3 A Privatização velada nas zonas costeiras, bens comuns, por meio da Regularização fundiária .....</b>	<b>86</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende averiguar se a Regularização Fundiária, prevista na Lei 13.465/2017 tende a promover a privatização velada de áreas localizadas nas zonas costeiras brasileiras, e conseqüentemente, dos bens comuns, restringindo, dessa forma, o uso de um bem que deveria ser assegurado a todos.

A relevância do tema se verifica na medida em que a Zona Costeira brasileira é uma das mais extensas territorialmente do planeta, contemplando umas das maiores biodiversidades da flora e da fauna. Além da extensão territorial, outro fator relevante é a ocupação do litoral brasileiro, essencialmente urbano, abrigando cerca de 50,7 milhões de habitantes.

Ressalta-se que a localização privilegiada da Zona Costeira, para o desenvolvimento de certas atividades, além dos recursos nela presentes, submeteram-na a fatores de urbanização acelerada e ocupação desordenada do solo, os quais tiveram início desde a colonização, porém foram intensificados notadamente a partir do século XX, gerando desequilíbrios sociais e econômicos, acarretando, ainda, grandes impactos ambientais, o que ensejou a necessidade de uma regularização fundiária no espaço territorial.

Nesse sentido, a Lei 13.465/2017, resultado da conversão da MP 759/2016, foi editada sob o argumento de que o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira, em curto espaço de tempo, têm causado diversos problemas estruturais por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos.

Esses dilemas, não apenas impediriam a concretização do direito social à moradia, como ainda produziriam efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública, e por isso, mencionada lei, vem sofrendo duras críticas de várias entidades, as quais serão analisadas no decorrer do trabalho.

Diante da problemática apresentada, a hipótese a ser trabalhada se refere a questão de que a Regularização Fundiária, tal como prevista na Lei 13.465/2017, a contrário senso dos seus objetivos, promove uma liquidação do patrimônio público, por meio da privatização velada de bens públicos e, conseqüentemente, dos bens comuns, restringindo o uso a particulares, de bens que deveriam ser assegurados a todos, de forma livre.

Evidencia-se que para realizar este estudo optou-se por uma abordagem de acordo com o método hipotético-dedutivo, a partir do qual utilizam-se premissas e conceitos previamente

estabelecidos, dotados de probabilidade alta, estabelecendo-se construções hipotéticas a partir deles. Quanto ao método de procedimento este será o monográfico. E, como instrumento para a realização do processo investigatório, utiliza-se a técnica documental e a bibliográfica, com suporte em instrumentos normativos nacionais e fontes bibliográficas, como livros, publicações, periódicos e artigos científicos, objetivando uma análise jurídica, ambiental e social sobre o tema.

As reflexões surgem a partir dos objetivos que se encontram estampados nos tópicos desse trabalho, que está dividido em três capítulos. O primeiro, denominado “O regime jurídico dos bens públicos e a construção de um novo conceito de bens comuns”, divide-se em três partes. Na primeira parte busca-se traçar um conceito, bem como apresentar as características dos bens públicos no sistema jurídico brasileiro. Já na segunda parte, pretende-se demarcar uma definição de bens comuns, fora da retórica público-privada. A terceira parte, por sua vez, destina-se a apresentar uma noção da utilização, gestão e proteção dos bens comuns, os quais sempre foram fruto de grandes embates sociais e econômicos.

O segundo capítulo, “A Zona Costeira e seu enquadramento na noção de bens comuns”, também dividido em três partes, busca em um primeiro momento traçar a definição e a delimitação da zona costeira brasileira, apresentando, em seguida, algumas considerações acerca da sua gestão e proteção, ficando a terceira parte reservada a constatação do seu enquadramento na noção de bens comuns.

Finalmente, o terceiro e último capítulo, intitulado “Regularização Fundiária nas zonas costeiras”, pretende investigar o processo de ocupação na zona costeira brasileira, sendo que o seu acelerado processo de urbanização e crescimento desordenado ensejaram a necessidade de uma regularização fundiária, cujo instituto será objeto de estudo na segunda parte do capítulo. A terceira parte do capítulo, enfim, busca constatar se a regularização fundiária, tal como proposta pela Lei 13.465/2017, a qual possibilita a regularização fundiária de terras públicas, por meio de um procedimento mais simplificado, busca mascarar um processo de privatização em massa de bens públicos e, conseqüentemente, dos bens comuns, confirmando ou não a hipótese estabelecida.

## **1 O REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS E A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CONCEITO DE BENS COMUNS**

O regime jurídico de um instituto define um complexo de regras e princípios aos quais devem se submeter determinadas matérias. Assim, o regime jurídico de direito público, aplicado aos bens públicos, os distingue dos bens privados em virtude de suas características e peculiaridades especiais.

Embora a concepção de bens de uso comum do povo seja, de acordo com o ordenamento jurídico atualmente vigente, o conceito que mais se aproxima da noção de bens comuns, em um sentido mais amplo, eles são bens públicos, de titularidade do ente federativo ao qual pertencem, o que não os retira da dinâmica do direito de propriedade, mesmo que essa seja pública.

Nesse sentido, é necessária a construção de um novo conceito de bens comuns, associado a sua proteção e utilização por todos, de forma livre, bem como é essencial o desenvolvimento de novas formas de gestão dos bens públicos, fora do controle público ou privado, com o objetivo de protegê-los e garantir que estejam acessíveis a todos.

### **1.1 Conceito, características e peculiaridades dos bens públicos**

O regime jurídico dos bens públicos define um conjunto de regras e princípios aos quais devem submeter-se a matéria, diferenciando-os dos bens privados em virtude de suas características especiais.

A estruturação do sistema jurídico brasileiro, porém, traz uma noção incompleta e deficitária relativamente a matéria dos bens públicos, o que abre margem para muitos debates doutrinários, sem unanimidade na doutrina, em muitos aspectos.

De acordo com A. B. Cotrim Neto (1967, p. 475), o regime jurídico dos bens públicos vincula-se ao direito público, em que pese o tema esteja constantemente tratado na legislação civil, em virtude da arraigada inclinação para se priorizar os interesses individuais, proveniente do Código Napoleônico.

Reforçando essa tendência individualista, mantida no Direito Brasileiro, a matéria é tratada pelo Código Civil de 2002, o qual, a semelhança do Código Civil de 1916, restringiu a definição de bens públicos àqueles pertencentes às pessoas de direito público interno.

O diploma legal mencionado, define os bens públicos, sendo os bens particulares definidos por exclusão, considerando “[...] públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL. Lei nº 10.406, 2002, art. 98).

Conforme a classificação da legislação civilista, portanto, são bens públicos, aqueles sob o domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, e, por sua vez, os bens privados são aqueles pertencentes as pessoas privadas, atendendo aos interesses individuais do proprietário.

Destaca-se, ainda, que o Código Civil trata de especificar e exemplificar, quanto a sua destinação, cada um dos bens públicos, classificando-os em três categorias.

De acordo com a classificação adotada pelo Código Civil<sup>1</sup> os bens públicos podem ser de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais, dependendo da destinação que lhes é dada, sendo sempre de titularidade de uma pessoa jurídica de direito público.

No entanto, o trato da matéria pela legislação civilista é criticado na doutrina, especialmente no direito administrativo, por diversos aspectos. Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 115):

O problema da abordagem dada pelo Direito Civil ao tema dos bens públicos não está apenas na desconformidade entre ela e os privilégios e princípios que recaem sobre esta espécie de bens. Está em que os objetivos e pressupostos do direito de propriedade dos bens privados não são os mesmos aplicáveis aos bens públicos.

Assim, uma primeira crítica apresentada pela doutrina, se refere ao fato de que não caberia ao Código Civil trazer a abordagem relativa aos bens públicos, uma vez que este possui uma índole essencialmente individualista, priorizando direitos de propriedade, o que vai ao encontro da finalidade dos bens públicos.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, 2002. Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. [...].

Outro critério utilizado pela legislação, que também recebe críticas da doutrina por ser insatisfatório, é o da titularidade, o qual define os bens públicos como aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno.

Segundo Carvalho Filho (2019, p. 54), a concepção de bens públicos, tal como posta na legislação civil, não considera a existência de outras instituições, que embora não sejam consideradas entes Estatais são pessoas jurídicas de direito público. Além disso, a norma não avançou orientando-se de acordo com os institutos do “domínio público”.

O domínio público, por sua vez, pode ser considerado, de acordo com Cretella Júnior (1984, p. 29) como “o conjunto dos bens móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público.”

A assimilação da expressão “domínio público” conquistou relevância a partir da necessidade em se determinar quais bens, dentre os públicos, estariam vinculados a um regime diferenciado, ou seja, no âmbito geral dos bens públicos, os bens indisponíveis do Estado estariam compreendidos na noção do domínio público, e, portanto, com um regime de direito público, ao passo que os demais bens integrariam o patrimônio disponível do Ente Federativo, e, portanto, com um regime de direito privado (CADEMARTORI e BAGGENSTOSS, 2016, p. 51).

Diante dessas considerações, poder-se-ia dizer que a noção de bens públicos abrange a noção de domínio público, estando somente os bens indisponíveis do Estado adstritos ao domínio público, e por isso, sujeitos a um regime jurídico diferenciado, o de direito Público.

Nessa conjuntura, portanto, a análise do regime jurídico dos bens públicos não se exaure na constatação de que esses são os que pertencem as pessoas jurídicas de Direito Público interno. Conforme afirma A. B. Cotrim Neto (2019, p. 471),

Embora a matéria seja passível de certas discrepâncias, bens do Estado [...] podem ser classificados em duas categorias: a) os *bens públicos* no sentido estrito, incluindo [...] os de uso comum do povo (mares, rios, estradas, ruas e praças) e do uso especial, afetados que se acham a um serviço de administração direta (edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento público); os *bens patrimoniais - dominicais*, pela nomenclatura brasileira, - que "constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades”.

Ainda, conforme o autor, a essência dos bens patrimoniais, enquadrados fora da classificação de bens públicos em sentido estrito, pertencentes a um dos Entes Federados, se não subordinados a um regime de direito privado, possuem um regime bem próximo a este (COTRIN NETO, 1967, p. 472).

De acordo com esta classificação, portanto, decorrente da distinção entre Bens Estatais e Bens Públicos, pode-se afirmar que eles, embora espécies do mesmo gênero, não estão sujeitos ao mesmo regime jurídico. Os bens públicos são aqueles que estão sujeitos ao regime jurídico de direito público, enquanto os demais bens estatais se submetem as normas específicas, muito parecidas com as do regime jurídico de direito privado.

Porém, essas distinções de bens públicos e bens estatais ou domínio público e bens patrimoniais do Estado, a fim de se estabelecer o regime jurídico dos bens públicos, não é unânime na doutrina.

De acordo com Cademartori e Baggenstoss (2016, p. 51), levando-se em conta a disciplina da matéria tal como tratada pela legislação civilista pátria, a discussão relativa ao domínio público perde relevo, tendo em vista que o mencionado diploma legal, considera que todos os bens públicos são de propriedade das pessoas jurídicas de direito público interno, sendo irrelevantes as discussões em torno do domínio público e da propriedade pública, ou seja, todos os bens públicos, de acordo com o Código Civil, estão adstritos ao mesmo conjunto de regras e princípios, sem distinção.

Consoante essa teoria, a disciplina relativa aos bens públicos, no Código Civil, restringe-se, apenas, a determinar seu regime jurídico em função da pessoa que detém a sua titularidade, sendo públicos os determinados legalmente como de propriedade de um dos Entes Federados. Para Cademartori e Baggenstoss (2016, p. 53),

O fato é que o conceito adotado pelo atual Código Civil utiliza critério objetivo, despido de qualquer conteúdo valorativo: definem-se os bens como públicos ou privados de acordo com a pessoa que lhes detenha a propriedade (aqui entendida como a propriedade pública, e não a propriedade privada): se a entidade possui personalidade jurídica de direito público, seus bens são públicos por determinação legal. Dessa forma, pela legislação vigente, a finalidade ou atribuição dada a um bem em nada interfere quanto à sua classificação como bem público: pode haver bens públicos sem qualquer finalidade (como muitos bens dominiais).

Restam evidentes, portanto, as controvérsias relativas a temática sobre os bens públicos, uma vez que, para parte da doutrina é relevante a discussão acerca das distinções entre “domínio



público” e propriedade pública, para outros, contudo, os bens públicos são todos os de propriedade de uma pessoa jurídica de direito público, considerando o trato da matéria pelo Código Civil, estando todos sujeitos ao mesmo regime jurídico.

Por conseguinte, ficam explícitas as incoerências estruturais do atual sistema jurídico, o qual trata dos bens públicos em um diploma particularmente privado, o que dificulta sobremaneira aferir pontos importantes relativamente as questões do regime jurídico de direito público desses bens. Conforme Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 115),

Ficam, patentes, pois, as insuficiências da concepção civilista dos bens públicos. Ocorre que estas normas influenciam grandemente a doutrina dos bens públicos no Direito brasileiro. O critério impede que se discuta os limites da inalienabilidade ou da classificação de usos (...).

Apesar das discussões doutrinárias relativas ao tema, muitas sem unanimidade, bem como as incoerências trazidas no ordenamento jurídico vigente, não há maiores dificuldades em perceber que o regime jurídico, a que estão sujeitos os bens públicos, não é o mesmo aplicado aos bens privados.

Os bens públicos, adstritos a um regime jurídico de direito público, específico em relação aos bens privados, conservam características especiais, as quais podem impactar as diferentes categorias de bens públicos de formas diversas. Os bens públicos possuem as seguintes características:

- a) *Inalienabilidade* [...]. Um dos mais importantes atributos da propriedade privada é o direito de dispor, de modo que a inalienabilidade implica justamente em importante restrição ao direito de dispor. É, portanto, nota distintiva do que se chama de *propriedade pública* contraposta, nesse contexto, à clássica noção de propriedade privada.  
[...]
- b) *Impenhorabilidade* [...]. Esse traço decorre do anterior (a inalienabilidade), já que o curso lógico da penhora é a alienação em praça pública.  
[...]
- c) *Imprescritibilidade* No ordenamento jurídico atual, nenhum bem público é passível de prescrição aquisitiva, ou seja, nenhum deles pode ser usucapido. Essa vedação tem amparo constitucional [...]. (CADEMARTORI E BAGGENSTOSS, 2016, p. 55-57).

Conforme previsão legislativa (BRASIL. Lei nº 10.406, 2002, artigos 100, 101 e 102), “os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto

conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. Já os “bens dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”. A legislação prescreve, ainda, que “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

A partir disso, pode-se concluir que o regime jurídico de direito público, impõe aos bens públicos, as características de “inalienabilidade”, “impenhorabilidade” e “imprescritibilidade”. Porém, há na doutrina, sem unanimidade, também nesse ponto, considerações acerca da característica da inalienabilidade. De acordo com Carvalho Filho (2003, p. 57),

[...] diversamente do que grande parte da doutrina tem ensinado, sustentamos que não é a inalienabilidade que caracteriza os bens públicos, por isso que podem eles, mediante as condições da lei, ser alienados, mas sim a *alienabilidade condicionada*, ou seja, a possibilidade de alienação desde que sob as condições que a lei demandar. Desse modo, só haverá inalienabilidade como princípio se a natureza do bem não comportar alienação ou se a Constituição expressamente o determinar, como é o caso das terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, previsto no art. 225, § 5º, da vigente Constituição [...].

Deveras a Constituição da República, no § 5º do artigo 225 (BRASIL, 1988), prescreve que “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

Com efeito, de acordo com o autor acima referenciado, e a partir da análise do dispositivo mencionado, evidencia-se a ideia de que os bens públicos não podem ser alienados, porém, essa inalienabilidade decorre da essência do bem ou por haver uma vedação Constitucional a sua alienação, e não, simplesmente pelo fato de se encontrarem no âmbito patrimonial de um Ente Federado.

Em que pese as divergências doutrinárias relativas ao tema do regime jurídico dos bens públicos, em virtude da estruturação do sistema jurídico brasileiro, que traz um conceito incompleto e deficitário de bens públicos, a doutrina aqui estudada concorda que os bens de uso comum do povo, por suas peculiaridades, são indisponíveis. Conforme Cademartori e Baggenstoss (2016, p. 55),

[...] inalienabilidade dos bens de uso comum configura situação peculiar, sobretudo quando considerados, de uma forma geral, o meio ambiente, os recursos naturais, a água, e outros bens ecológicos, independentemente da classificação que lhes é atribuída pelo ordenamento nacional.

A. B. Cotrim Neto (1967, p. 472) salienta, por sua vez, “[...] que os bens públicos de uso comum do povo permanecem regidos pelo princípio da indisponibilidade, sendo possível admitir-se, em relação a eles, a antiga imunidade real e a característica de coisa não-patrimonial. [...]”

Também no que se refere a utilização dos bens de uso comum do povo, as construções teóricas, na doutrina analisada, são todas no mesmo sentido. De acordo com Cretella Júnior (1984, p. 56-57):

*As res communes* são as coisas que em sua totalidade não são suscetíveis de apropriação individual, mas que podem ser usadas por todos, segundo a própria natureza delas, conquistando-lhes a propriedade mediante a ocupação de qualquer parte definida e limitada, como o *ar*, a *aqua profluens*, o mar e o *litus maris*. As *res destinatae publico usui*, que são *extra commercium*, [...] donde se conclui que, inúmeros *bens de uso comum* do nosso direito, ora estão situados entre as *coisas comuns*, ora entre as coisas públicas, destinadas ao *uso comum do povo*.

Por conseguinte, Gordillo (2006, p. 15) afirma que bens comuns são aqueles que só podem ser utilizados por todos, sem distinção e de forma coletiva, na medida em que, estando acessíveis ao uso de um indivíduo, reflexamente seu uso deverá ser estendido a todas as pessoas da sociedade.

No que tange a noção de utilização dos bens de uso comum do povo, há um consenso de acordo com a doutrina aqui estudada, em caracterizá-los como aqueles que pertencem a todos, ou seja, estão disponíveis ao uso coletivo, sem que seja possível atribuí-los de forma individual a uma só pessoa.

Com efeito, Cretella Júnior (1984, p. 301) adverte, ainda, que em que pese os bens de uso comum se encontrem na esfera patrimonial de um Ente Público, ao qual é conferido a sua administração, bem como ao qual cabe assegurar que não percam a natureza de bens comuns, na verdade eles são “insuscetíveis de *direito de propriedade*”, ou seja, não podem ser conferidos a alguém em particular. Assim, o uso dos bens comuns por uma pessoa não pode impossibilitar que outras pessoas também desfrutem de tal bem.

Segundo essa concepção, embora os bens públicos de uso comum, sejam tratados pela legislação civilista como sendo de titularidade do Estado, esses bens são insuscetíveis de apropriação, de acordo com a doutrina aqui referenciada, ou seja, inapropriáveis, não conservando necessariamente uma correspondência com o direito de propriedade.

Desse modo, observa-se a dificuldade da doutrina acerca da teorização no que concerne a matéria, pois, embora, afirme que os bens públicos de uso comum do povo pertencem a esfera patrimonial de uma pessoa jurídica de direito público, ao mesmo tempo, concorda que esses bens não são suscetíveis de apropriação.

Gordillo (2016, p. 11) ressalta que a doutrina costuma diferenciar os bens públicos e os bens comuns a partir de uma herança do direito romano<sup>2</sup>. Contudo, não é esse o melhor caminho, pois ele apresenta dificuldades para classificar as coisas comuns como um instituto jurídico. Conforme Dardot e Laval (2007, p. 35),

[...] o fato de as *res communes* serem assim postas à parte revela a dificuldade do direito romano para conceber a relação dessas coisas com a esfera do direito como tal. Elas são concebidas mais como um “enclave originário” na propriedade coletiva da era primitiva da humanidade do que como uma categoria plenamente jurídica: naquela época, todas essas coisas teriam sido comuns a todos os homens. [...] à semelhança das coisas comuns, que estão à disposição do uso comum de todos, as coisas públicas se destinam ao uso comum de todos, e a única diferença entre elas é que as coisas públicas são subtraídas à esfera de apropriação por um ato de direito público, enquanto se supõe que as coisas comuns sejam como tais em virtude de sua natureza.

De acordo com a doutrina, a classificação do Direito Romano, referente a distinção entre os bens públicos, se daria apenas sob o aspecto da apropriação, ou seja, as coisas públicas, assim seriam em virtude da norma, ao passo que as coisas comuns seriam aquelas impassíveis de serem apropriadas fisicamente. Para Marie-Alice Chardeaux (apud DARDOT e LAVAL, 2017, p. 37),

---

<sup>2</sup> Segundo GORDILLO, José Luis. A vueltas con lo común. In: GORDILLO, José Luis (Org.). **La protección de los bienes comunes de la humanidad**: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI. Madrid: Trotta, 2006, p. 11, “Um das heranças que a cultura jurídico-política moderna tem recebido do velho direito romano é a classificação das coisas em *res in patrimonio ou in commercio* e *extra patrimonium* ou *extra commercium*, é dizer, em apropriáveis e não apropriáveis pelos particulares. Estas últimas se consideravam assim por ser o bem *res divini iuris* (divinas, sagradas, relacionadas com os cultos religiosos), as *res publicae* (públicas, do Estado), as *res communes omnium*, coisas comuns a todos (o ar, a água corrente, o mar e sua costas).” Ainda, conforme DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **COMUM Ensaio sobre a Revolução no século XXI**. Tradução: ECHALAR, Mariana. Boitempo Editorial. São Paulo: 2017, p. 34, com supedâneo em Marie-Alice Chardeaux. **Les choses communes**. Paris, LGDJ, 2006, p. 16-7, o direito romano diferenciava, ainda as *res communes* e *res nullius*: “Um, denominadas *res nullius* (coisas sem dono), são factualmente vacantes: têm propensão a pertencer ao primeiro ocupante que se apossar delas. São assim, por exemplo, os animais selvagens. As outras, denominadas *res communes omnium*, são coisas que, por natureza, não pertencem a ninguém e cujo uso é comum a todos. São elas o ar, a água corrente, o mar e a costa que se estende até onde chegam as águas das marés altas de inverno.”

É difícil entender como a noção de uma coisa que seria *por natureza* inapropriável (*res communis*) poderia ter se constituído como categoria plenamente jurídica nesse contexto, uma vez que todas as coisas reconhecidas por esse direito são, na realidade, construídas por ele em relação a um caso ou processo. Trata-se de uma noção concebida como “uma espécie de receptáculo” que agrupa todas as coisas cuja inapropriabilidade se fundamenta em sua própria natureza. O que ela evidencia, mais uma vez, “é a constância das dificuldades para qualificar juridicamente as entidades naturais que preexistem ao direito”.

Nesse sentido, as distinções entre bens públicos e bens de uso comum, herdadas do direito Romano, é deficiente. Há outros parâmetros que podem ser levados em consideração para diferenciá-los<sup>3</sup>.

A partir do estudo das teorias apresentadas, relativas ao regime jurídico dos bens públicos, constata-se que esses são tratados sempre, apenas como públicos ou privados. Os bens públicos, por sua vez, são classificados como aqueles, ou que pertencem a uma pessoa jurídica de direito público ou que em função da sua natureza não podem sofrer apropriações, embora a doutrina concorde que bens de uso comum são insuscetíveis do direito de propriedade.

De acordo com Mattei (2011, p. 92), o fundamento para defesa dos bens comuns deve se alicerçar fora da percepção do direito de propriedade, seja ela pública ou particular, uma vez que, tanto uma como a outra estão fundamentadas nas imposição de restrições a utilização dos bens, bem como no controle arbitrário que o detentor dos direitos de propriedade impõe em virtude do seu domínio, seja o bem público ou privado. A utilização dos bens comuns deve ser garantida a todos, sem excluir ninguém.

Conforme Dardot e Laval (2017, p. 29), “o público se opõe ao privado, como o comum se opõe ao próprio”. Portanto, a definição dos bens somente a fim de caracterizá-los como privados e públicos, apresenta muita dificuldade e discrepâncias.

Em que pese a concepção de bens públicos de uso comum do povo, atualmente contemplado pela legislação, ser o que mais se aproxima da noção de bens comuns atualmente difundido, ele ainda não revela o seu real significado, pois manifestamente sobre eles incidem

---

<sup>3</sup> Conforme Dardot e Laval (2017, p. 35) “[...] esses dois tipos de coisa podem ser diferenciados em função de três critérios: os respectivos catálogos não se sobrepõem; a inapropriabilidade de cada um não tem a mesma causa, pois as coisas públicas são retiradas do âmbito de apropriação por um ato de direito público, ao contrário das coisas comuns, que não pertencem a ninguém por natureza; enfim, essa inapropriabilidade não tem a mesma intensidade, visto que, para as coisas públicas, ela é institucional e vale permanentemente, o que autoriza qualquer cidadão a opor-se a um uso privativo, enquanto as coisas comuns são passíveis de cair sob o *dominium* provisório do ocupante.”

direitos de propriedade, mesmo que seja Estatal. Não há no ordenamento jurídico vigente a construção de um conceito do que verdadeiramente representam os bens comuns.

Dessa forma, é necessário a construção de um novo conceito de bens comuns, com o objetivo de desarraigá-los das dinâmicas impostas pelo direito de propriedade, seja ela pública ou privada.

Conforme Mattei (2011, p. 20), é necessário aferir-se um novo conceito para os bens comuns, uma vez que sua noção ultrapassa as concepções de bens públicos e privados, devendo, essa nova definição de bens comuns ser distinta das atualmente empregadas. Ademais, a despeito da necessidade de ser construída fora dos parâmetros hoje existentes de propriedade pública e privada, ela é fundamental para harmonizarem as formas atualmente definidas de direito de propriedade.

Marie-Alice Chardeaux (apud DARDOT e LAVAL, 2017, p. 37), por sua vez, afirma que tendo em vista que são limitados os preceitos que podem ser extraído dessa classificação (público-privado), assentadas a partir de um legado do direito romano, não é necessário expandir a classificação de “coisas comuns”, mas sim, deve-se desprezá-la e renegar a concepção de que há “coisas inapropriáveis por natureza para fundamentar verdadeira e inteiramente o inapropriável no direito”.

Ainda, conforme Dardot e Laval (2017, p. 40), perante essa limitação e deficiência estampada do “naturalismo”, que contempla o comum como as coisas inapropriáveis por natureza, é necessário que se busque investigar a natureza do homem a fim de se encontrar novas estruturas que embasem a defesa dos bens comuns.

Se observa que a categorização clássica dos bens, apresentada tanto pela doutrina como a classificação legal, prevista no Código Civil, o qual considera apenas os preceitos da destinação e titularidade para determinar que todos os bens públicos são de propriedade do Estado, expõe a dificuldade em categorizá-los de forma adequada.

Verifica-se, ainda, que a noção que atualmente mais se aproxima, tanto na legislação quanto na doutrina, da que se pretende imprimir aos bens comuns, é a que conceitua os bens de uso comum do povo. Porém essa acepção está, ainda, muito distante do real significado dos bens comuns, pois esses não deixam de se caracterizar como bens públicos, de propriedade de um dos Entes Federativos.

A partir das considerações acima expostas, pode-se concluir que, embora juridicamente de titularidade do ente federativo ao qual pertençam, os bens comuns não se enquadram na dicotomia propriedade público-privado. Eles não são públicos (como propriedade Estatal), não

são privados, são comuns, pertencem a todos, e sendo considerados como fundamentais para a vida de todas as pessoas, devem ser juridicamente reconhecidos e protegidos pelo Direito. Assim, busca-se a construção da ideia de bens comuns, distanciada da noção de propriedade, seja ela pública ou privada, pois ambas são fundamentadas na exclusão.

## 1.2 Os bens comuns

Conforme já referido, é necessária a construção de uma nova concepção de bens comuns. Embora o conceito de bens de uso comum do povo seja o qual mais se aproxima da noção de bens comuns, de acordo com a legislação atual, eles juridicamente integram o âmbito patrimonial do ente federativo ao qual pertencem, porém, sua noção deve distanciá-los dos arbítrios impostos pelo direito de propriedade.

Para isso, inicialmente, é necessário se acentuar algumas considerações a respeito do conceito dos “comuns” ou “bens comuns” na doutrina. De acordo com Helfrich (2008, p. 42), quando se fala dos “comuns”, há certa ambiguidade, em estabelecer o seu âmbito conceitual, decorrente de visões políticas diferentes. Rendueles e Subirats remontam a imprecisão quanto ao referido termo:

Existe uma certa ambiguidade em como se está utilizando. [...]. Porque por um lado se fala em bens comuns, que desde a teoria econômica é um conceito bastante específico e delimitado. Por outro lado, se fala do «comum», que é muito mais genérico. [...] Em definitivo, existe uma certa dificuldade em saber se está se falando em algo material, de uma forma de propriedade, em algo que precisamente se contrapõe a propriedade ou se está falando de uma aproximação ideológica ou conceitual que busca de alguma maneira situar-se entre o âmbito do público e do privado (2016, p. 9).

Para Pierre Dardot e Christian Laval (2017, p. 26-27), resumidamente, o termo “comuns” ou “bens comuns” possui diversas tradições na maneira de pensar, as quais podem influenciar os modelos e as formas de como os compreendemos. Uma de origem “*teológica*”, compreende o “comum”, como um princípio supremo do “bem comum”; a origem “*jurídica*”, inclina-se a conceber o “comum” como uma “coisa”. A tradição de origem “*filosófica*”, por sua vez, volta-se a conceber o comum como algo que é desimportante ou insignificante.

Dessa forma, observa-se, analisando a doutrina referenciada neste trabalho, que diversos autores estão empenhando-se em torno da concepção dos “comuns” ou “bens comuns”, porém, ainda se verificam várias imprecisões terminológicas e inúmeras divergências quanto ao tema. Mas, afinal, o que são os bens comuns?

Historicamente, os “commons” eram conhecidos na Inglaterra, antes da eclosão do capitalismo. Naquele época, os “commons”, consistiam em áreas comuns, utilizadas por trabalhadores rurais, que ao longo do tempo foram gradativamente modificadas em propriedades particulares de grandes proprietários fundiários por meio do sistema de “enclosures”, ou “estabelecimento de áreas cercadas”, o que ensejou revoluções, devido a inconformidade das pessoas dessas comunidades (HOUTART, 2011, p. 7).

Conforme Ostrom e Hess (2016, p. 37), os comuns eram consagrados como as áreas rurais, utilizadas para a pastagem de animais ou plantações, desfrutados por todos os trabalhadores, porém, com o passar do tempo, foram transformados em áreas privadas por aqueles que detinham poder econômico, com o auxílio do Estado, cuja utilização ficava restrita somente aos seu proprietário, extinguindo o seu uso comum.

Atualmente, no entanto, alguns autores buscam a construção de um novo conceito dos “comuns” ou “bens comuns”, de forma a melhor especificá-los e identificá-los, afastando-se das concepções tradicionais estabelecidas em outras épocas.

Uma primeira definição para os bens comuns é trazida por Cândido Grzybowski (2018, p. 18), para o qual a lista dos bens comuns é vasta, e o acesso a eles traduz uma demanda essencial as condições de vida, na expectativa de um “bem viver”. Há alguns bens comuns que são finitos, outros, por sua vez, são infinitos.

Ainda, de acordo com Grzybowski (2012, p. 18) os bens comuns são “[...] o que recebemos como dom da natureza: a água e a chuva, as nascentes, os rios e os mares, os ventos e o sol, o clima e a atmosfera como um todo, a biodiversidade, os solos e sua fertilidade, os minerais.”, aduzindo, além disso, que “alguns bens comuns são únicos, como as belezas naturais e os grandes ecossistemas que regulam o próprio clima do planeta, como as grandes florestas tropicais, as estepes, os polos, as cordilheiras geladas.”

De acordo com essa concepção, não há como enumerar de forma definitiva e taxativa o que sejam bens comuns, podendo esses ser limitados ou não, incluindo-se nesse rol os recursos naturais que a natureza nos fornece, e que são essenciais para as condições de toda a forma de vida.



Outra definição para os bens comuns, encontrada na doutrina, é a que busca defini-los como relações ou decisões tomadas por membros de uma sociedade.

De acordo com Alain Lipietz (2012, p. 21), “os bens comuns não são coisas, mas relações sociais. Ou, para ser mais exato, as coisas às quais eles dizem respeito [...]”. Para Silke Helrich (2012, p. 13), “[...] deveríamos falar dos comuns como verbo, não como substantivo. Não se trata da água ou da atmosfera ou do código por eles mesmos. Trata-se de nós, das decisões que tomamos.”

Conforme essa concepção, os bens comuns não se caracterizam como algo material, que se pode ver ou tocar, são as relações e as decisões humanas que representam os bens comuns.

Ainda, outra aceção para os bens comuns, proposta pela doutrina, procura diferenciá-los dos bens Estatais, pretendendo afastá-los das dimensões do direito de propriedade. De acordo com Dardot e Laval (2017, p. 249-250),

[...] a atividade de comunhão que constitui o comum político não é uma atividade de apropriação, porque o comum político não é objeto de propriedade, seja de propriedade comum, seja de propriedade privada. O comum político é radicalmente *exterior à propriedade*, porque não é um “bem”, e somente existe propriedade, privada ou comum, daquilo que é um bem. Em resumo, embora possa haver “bens comuns”, *o comum não é um bem* – ao menos no sentido de alguma coisa que se possa adquirir e da qual se possa dispor da maneira que se queira, por exemplo, cedendo-a por meio de troca [...].

Ainda, conforme os autores, o significado de bens comum não pode ser compendiado em Estatal, também não significa uma volta a seus primórdios gregos e romanos. Refere-se sim, a uma opção ao “neoliberalismo” guiado pela competitividade. Essa alternativa permite afastar-se da dicotomia propriedade pública, estatal, em contraste a propriedade privada (LAVAL e DARDOT, 2017, p. 2). Essa noção é trazida, ainda, por Ugo Mattei, para o qual,

Um bem comum é diferente tanto da propriedade privada como da pública [...], não pode ser concebido como um mero objeto, como uma porção tangível do mundo externo. [...]. Em suma, não pode ser reconduzido a ideia moderna de mercancia. O bem comum, em efeito, existe só em uma relação qualitativa. Nós não “temos” um bem comum, um ecossistema, a água. Nós “somos” parte dos bens comuns: somos água, somos parte de um ecossistema urbano e rural. [...]. Daí a extrema amplitude e flexibilidade da noção, assim como a dificuldade de reconduzi-los a classificações jurídicas [...] e políticas [...] tradicionais (MATTEI, 2011, p. 66, tradução nossa).

Consoante a essa concepção, observa-se a preocupação dos autores em definir que a percepção dos bens comuns deve ultrapassar a compreensão do direito de propriedade sobre os bens, seja ela pública ou privada.

Os bens comuns, não se enquadram na dicotomia propriedade público-privado, eles não são públicos, aqui entendido como propriedade do Estado, também não são privados, são comuns. Nesse sentido, pertence a todos, assim como o seu uso deve ser garantido a todos.

Com base nas ideias mencionadas, evidencia-se, ainda, a assimilação de que os bens comuns não podem ser transformados em objetos materiais, o que necessariamente os remeteria a lógica de mercado e dessa forma poderiam ser objeto de apropriação, com a instituição de propriedade sobre eles.

Outra noção de bens comuns, apresentada pela doutrina, é a que traduz os bens comuns como uma ideia de transformação. Para Dardot e Laval (2017, p. 139), resumidamente, o comum “designa e confedera os mais diversos modos de resistência à subsunção da sociedade, da subjetividade e da vida ao capital”. É, assim, “uma palavra de ordem, um símbolo.”

Nesse sentido, apresenta-se a ideia de revolução proposta por alguns movimentos em prol dos comuns, como os movimentos antineoliberais ou anticapitalistas e de movimentos ambientalistas.

De acordo com Dardot e Laval (2017, p. 100, 101 e 111) os “movimentos antineoliberais e anticapitalistas”, lutam contra a aniquilação de “bens públicos”, operado por meio das privatizações, que escancara os efeitos mais nefastos do neoliberalismo. Esse movimento, portanto, procura defender o acesso aos comuns, sequestrados por interesses particulares. Os “movimentos ambientalistas”, por sua vez, pretendem combater a superexploração dos recursos naturais, geralmente manipulada visando benefícios individuais. Apesar de movimentos distintos eles não são contraditórios, pelo contrário, se complementam.

Segundo Ostrom e Hess (2016, p. 56-57), grandes movimentos anticapitalistas e ambientalistas que combatem os grupos que defendem os direitos de propriedade privada e o uso por apenas um proprietário, até o seu esgotamento, têm sustentado que os “bens comuns” colaboram para a luta contra a exploração privada e o inadequado uso dos recursos públicos. Para eles a natureza possui um caráter comum, desse modo, pertencem ao povo e não devem ser transferidos às inclinações e cobiças privadas.

Conforme o panorama apresentado pelos autores, os bens comuns podem ser encarados como frutos de uma insurreição e revolta de diversos movimentos, contra o que está ocorrendo com os comuns. Assim, os bens comuns representariam uma maneira de lutar, seja da lógica da

mercantilização de bens públicos, seja no sentido de evitar a sua exploração, até seu esgotamento.

Em uma perspectiva legislativa, como o objetivo de resgatar o “comum”, em 2007, na Itália, surgia uma Comissão com o intuito de reformar o Código Civil, intitulada “Comissão Rodotà”, em alusão ao nome do Jurista Stefano Rodotà, o qual a presidia, dando um importante passo em prol do “comum”, que conquistou um lugar importante no debate jurídico italiano. Em 2008, o projeto de lei para reforma do Código Civil Italiano foi concluído e os bens comuns tiveram uma definição técnico-legislativa, distinta da categoria bens público e bens privados. (MATTEI, 2014). O projeto define a categoria dos bens comuns,

[...] isto é, coisas que expressam utilidade funcional para o exercício dos direitos fundamentais, bem como para o livre desenvolvimento da pessoa. Os bens comuns devem ser protegidos e salvaguardados pelo sistema legal, também para o benefício das gerações futuras. Os detentores de mercadorias comuns podem ser entidades legais públicas ou privadas. Em qualquer caso, seu uso coletivo deve ser garantido, dentro dos limites e de acordo com os métodos estabelecidos por lei. Quando os proprietários são entidades legais públicas, os ativos comuns são gerenciados por entidades públicas e são excluídos do negócio; é permitido apenas nos casos previstos em lei e por tempo limitado, sem possibilidade de prorrogação. São bens comuns, entre outros: rios, córregos e suas fontes; lagos e outras águas; o ar; parques definidos por lei, florestas e áreas arborizadas; áreas montanhosas de alta altitude, geleiras e neve perene; as praias e trechos da costa declararam reserva ambiental; vida selvagem e flora protegida; áreas arqueológicas, culturais, ambientais e outras áreas protegidas da paisagem. A disciplina dos bens comuns deve ser coordenada com a dos usos cívicos. Qualquer pessoa tem acesso à proteção judicial de direitos relacionados à proteção e uso de bens comuns. Exceto nos casos de legitimidade para a proteção de outros direitos e interesses, o Estado é legitimado exclusivamente ao exercer a ação de danos causados ao bem comum. O estado também é responsável pela ação de transferência de lucros. As condições e métodos para o exercício das ações acima mencionadas serão definidas pelo decreto delegado. [...] (MATTEI, 2014)

Consoante o projeto da “Comissão Rodotà”, os bens comuns podem ser definidos levando em consideração os direitos fundamentais e de desenvolvimento humano. Dessa forma, o projeto mencionado poderia representar um avanço para a proteção dos bens comuns, contudo, para parte da doutrina ele apresenta falhas.

Laval e Dardot (2017, p. 555), afirmam, citando o caso, que essa classificação dos bens, como por exemplo ocorreu no projeto apresentado pela “Comissão Rodotà”, conduz a ideia recorrente de que os bens comuns reclamam um domínio, o que gera o desmembramento do comum. Essa categorização de bens, proposta pelo projeto, conduziria a uma incompatibilidade com as ideias iniciais dos que defendem que os bens comuns não podem ser objetivados.

Apesar das críticas dirigidas ao projeto da “Comissão Rodotà”, que embora tenha relacionado os bens comuns, o que poderia levá-los a objetivação, tão refutada pelos autores que acumulam bibliografias em prol dos comuns, a nosso sentir ele representa um progresso no sentido de salvaguardar os bens comuns, partindo-se da concepção, até onde se sabe, não existir outro precedente legislativo que se preocupou com a definição dos bens comuns.

De acordo com Dardot e Laval (2017, p. 616), “o comum é, acima de tudo, uma questão de *instituição* e *governo*.” Os bens comuns não são comuns em razão da sua essência, mas em razão de convenções sociais que definem a qualidade de comum de algum bem. Dessa forma, “*todos os comuns têm de ser instituídos*”, por meio de uma “práxis instituinte”.

Ainda, para os autores, essa “práxis instituinte”, não corresponde a uma fórmula geral de instituição dos comuns, da mesma forma, não representa algo que surgiu do nada. Ela condiz como uma atuação com o fim de reinventar e reconstruir conceitos preestabelecidos. Não existe um modelo a ser seguido para uma “práxis instituinte”, pois cada uma só pode ser compreendida e realizada analisando o caso concreto, caso a caso (DARDOT e LAVAL, 2017, p. 243 e 327).

Dessa forma, observa-se que há muitas definições doutrinárias, com o objetivo de refletirem e traduzirem a noção dos bens comuns e, apesar de alguns autores indicarem de forma exemplificativa alguns desses bens, todos categoricamente concordam e afirmam que eles não podem ser objetivados, bem como devem se distanciar da dinâmica do direito de propriedade, naturalmente imposta as coisas materiais.

Conforme os subsídios doutrinários referenciados, constata-se que a noção dos bens comuns pode ser compreendida como um espaço de relação social e interação da sociedade com os recursos naturais, onde todas as pessoas, sem distinção, tenham acesso a eles, distanciando-os da ideia de propriedade, o que inevitavelmente os levaria para a lógica mercantilista e privatista.

Apesar da difusão dos estudos acerca dos bens comuns e das formas de promover a sua proteção e garantir que estejam sempre a todos acessíveis, se observa a persistência do mercado em se apropriar dos bens públicos, ao mesmo tempo, se verifica a contumácia Estatal em pretender deles se desfazer.

Segundo Mattei (2011, p. 92), os bens comuns devem importar de acordo com o seu aproveitamento e utilidade por todos, e não pelo seu valor econômico, ou seja, a sua finalidade não reside em satisfazer os desejos do mercado capitalista e por disputas consumista, assim considerados eles perdem sua natureza, ou seja, de inserção da comunidade, e passam a ser utilizados de forma privatista e exclusiva, e esse não é o seu objetivo.

Cada vez mais se observa que a disseminação do atual sistema neoliberal e capitalista, bem como da ampliação dos desejos consumeristas, pretendem converter os bens comuns em mercadorias e instituir sobre ele uma propriedade privada, para que assim possam tirar um proveito econômico desses bens, porém eles possuem um valor muito além do de mercado.

A finalidade da instituição dos bens comuns é asseverar o real significado de riqueza, e de quais valores realmente importam para a coletividade. Conforme David Bollier (2008, p. 32):

Bens comuns nos ajudam a entender melhor a "riqueza", introduzindo a ideia de inalienabilidade. Certos recursos têm um valor que excede qualquer preço e devem ser mantidos fora das forças do mercado. A natureza da natureza, a inviolabilidade de certos lugares, o valor ecológico da vida selvagem, as normas éticas para a venda de produtos seguros, os valores e tradições morais que definem uma comunidade, tudo isso representa uma riqueza inestimável.

Os verdadeiros valores sociais distanciam os bens comuns da retórica da lucratividade, permanecendo a todos acessíveis, de forma a cumprir a sua função. O desejo pelo lucro provoca uma exploração descontrolada e ilimitada dos bens, e isso é oposto a natureza própria dos comuns. Todos, sem distinção, devem ter alcance a eles e ninguém pode possuí-los de forma exclusiva, com o objetivo de mercantilização, excluindo os demais do seu uso.

Para Mattei (2011, p. 16), a melhor forma de se defender dos “bens comuns”, é a partir de uma perspectiva que leve em consideração valores ambientais, prezando-se pela vida e não apenas valores que somente estimam por riquezas pecuniárias. Os bens comuns exigem, assim, uma congregação das pessoas em viver em comunidade.

Dessa forma, compilando as contribuições teóricas trazidas por diversos autores, com o objetivo de imprimir uma noção aos bens comuns, ainda que não definitiva, pode-se afirmar que eles representam um espaço, um ambiente, onde todas as pessoas, sem distinção, possam se relacionar e relacionar-se com os recursos naturais ali existentes, sem que seja aplicada a lógica da mercantilização e instituição de propriedade sobre eles, seja pública ou privada, de forma a atribuí-los a alguém de forma exclusiva.

A ideia dos comuns surge a partir de uma censura, tanto das apropriações e privatizações sobre os bens públicos, bem como da revolta contra o domínio estatal sobre eles, que, apesar do dever de protegê-los, se alia a propriedade privada contra os comuns, conforme se verifica atualmente.

Destaca-se, por conseguinte, a necessidade de perseguir novas formas de utilização, gestão e proteção dos bens comuns, com o objetivo de evitar o seu desmantelamento, o que será objeto de análise no subcapítulo seguinte.

### **1.3 Utilização, gestão e proteção dos bens comuns**

Quanto a utilização dos bens comuns, conforme anteriormente mencionado, a doutrina aqui relacionada, concorda em afirmar que o seu uso só pode ser realizado de maneira coletiva, ou seja, todas as pessoas devem ter as mesmas condições de acesso a eles.

Assim, os bens comuns caracterizam-se como aqueles que pertencem a todos, sem que seja possível atribuí-los de forma individual a uma só pessoa, sendo esses insuscetíveis de apropriação privada ou pública.

A noção de gestão dos bens comuns, por sua vez, está associada a essa utilização por todos, da mesma forma como a sua proteção. Conforme Ostrom e Hess (2016, p. 29):

Os problemas potenciais de uso, governança e sustentabilidade dos bens comuns podem vir de determinadas características dos comportamentos humanos, que levam a dilemas sociais como a competência pelo uso, o parasitismo e a sobreexploração. Ameaças típicas dos bens comuns [...] são sua mercantilização, o cercamento, a contaminação a degradação e sua insustentabilidade (tradução nossa).

Considerando que os bens comuns sempre foram objeto de muitos interesses, tanto econômicos como sociais, e que muitos deles são limitados e a sua superexploração poderia levá-los a degradação, parte da doutrina aproveita para defender a instituição de propriedade privada sobre esses bens ou a gestão pública, de forma a restringir o seu uso.

De acordo com Mattei (2011, p. 55-56), alguns autores como Hobbes, que defendia a supremacia Estatal e Locke, que advogava em defesa da privatização como ferramenta para a evasão do “estado de natureza”, consagravam um cenário assombroso para as organizações coletivas, estabelecidas a partir da comunhão de bens. Essa lenda do comum, visto como um lugar de anarquia e desordem, e como um espaço de distanciamento do direito, se transformaram na narrativa que embasou o ensaio de Garrett Hardin.

A emergência do debate sobre a gestão eficiente dos bens comuns ganhou relevo, a partir da publicação de artigo produzido por Hardin (1968), que passou a focar os “problemas” dos comuns, e seus dilemas, evidenciando a preocupação quanto as questões relacionadas ao meio ambiente e aos recursos naturais.

Neste ensaio, denominado "The Tragedy of the Commons" (A tragédia dos comuns), publicado em 1968 na revista Science, Garrett Hardin (1968) argumenta que para determinadas questões não há soluções técnicas, e insere nessa categoria os problemas relacionados com a utilização dos recursos naturais e o crescimento populacional. O prognóstico do ensaio sugere que o acesso livre e o amplo consumo de recursos naturais conduzem a sua superexploração, levando ao seu esgotamento.

De acordo com o autor, com o crescimento populacional e a ampliação das demandas por recursos naturais se torna essencial a identificação dos problemas que afetam os bens comuns, relacionados a superexploração, poluição e degradação (HARDIN, 1968).

Para resumir a narrativa, utilizando a analogia de pastores que compartilham uma pastagem, Hardin (1968) refere que cada pastor, de forma individual, intuitivamente intenta aumentar a sua produção, acrescentando mais animais ao seu rebanho, gerando uma degradação maior da pastagem compartilhada, por cada animal incorporado. Assim, a tragédia dos comuns se refere a condição em que cada pessoa, atuando de maneira autônoma e livremente conforme seus interesses particulares, tendem a agir de forma prejudicial aos interesses coletivos de uma comunidade, levando a ruína dos bens comuns. Hardin (1968) conclui:

Aqui está a tragédia. Cada homem se encontra preso em um sistema que o compele a aumentar seu ganho sem nenhum limite, em um mundo que é limitado. A ruína é o destino para o qual todos os homens se precipitam, perseguindo cada um seu próprio interesse em uma sociedade que crê na liberdade dos bens comuns (tradução nossa).

No sentir de Hardin, cada indivíduo busca aumentar o seu “rebanho”, movido por sua cupidez, em detrimento dos demais utilizadores do “pasto”. Dessa forma, seria preciso uma gestão mais eficiente dos bens comuns, restringindo o seu livre acesso, de maneira a protegê-los e preservá-los, evitando-se, assim, o seu esgotamento.

No ensaio, Hardin (1968) apresenta, ainda, soluções para contornar a gestão ruínosa dos “bens comuns”. Segundo o autor, a tragédia dos comuns pode ser evitada pela instituição da propriedade privada, o cercamento dos parques, acesso regulamentado aos recursos naturais e

medidas coercitivas contra os poluidores. Conclui, por fim, que a liberdade de acesso aos bens comuns deve ser cerceada tendo em vista a promoção de outras liberdades, e somente dessa forma, se poderia pôr fim a “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1969).

Segundo Ostrom (2000, p. 27), Hardin não foi o único a criticar a gestão comum dos bens. Aristóteles já advertia que “o que é comum para a maioria é de fato objeto de menor cuidado. Todo mundo pensa principalmente em si mesmo, raras vezes no interesse comum”. Outro clássico citado por Ostrom sobre os comuns, se refere a obra “La teoría económica de una investigación sobre la propiedad común: la pesca” (A teoria econômica de uma investigação sobre a propriedade comum: a pesca). Conforme Gordon (apud OSTROM, 2000, p. 27):

Pareceria, então, que há certa verdade na máxima conservação segundo a qual a propriedade de todos é a propriedade de ninguém. Ninguém valoriza a riqueza que é gratuita para todos, porque quem é suficientemente arrojado para esperar que chegue o tempo propício para seu uso, só perceberá que esse recurso já foi tomado por outro [...]. (tradução nossa)

De acordo com as ideias trazidas por Aristóteles, Hobbes e Locke e, mais tarde traduzidas nas parábolas de Hardin e Gordon, conforme a doutrina acima referenciada, todos os bens e recursos poderiam estar inclinados a uma superutilização, o que, conseqüentemente, os levaria a devastação e aniquilação. Dessa forma, o cercamento dos bens comuns seria a forma de promover a sua preservação, permitindo a sua gestão de forma mais eficiente.

Porém, modernamente, muitos autores têm se insurgido contra os argumentos dos autores mencionados, especialmente de Hardin (1968) em "The Tragedy of the Commons". O acolhimento da concepção de bens comuns, para esses autores, tem se enquadrado na demonstração de que a instituição da propriedade privada ou a gestão pública, não significa necessariamente a proteção desses bens.

Klink (2006, p. 117) critica a paródia de Hardin, aduzindo que o autor insinua uma solução ética para a proteção dos bens comuns, baseada na cooperação, censurando Adam Smith por difundir a ideia do benefício individual, ao passo que, simultaneamente se posiciona de forma favorável as privatizações, refutando a necessidade da cooperação entre os indivíduos.

Ainda, conforme o autor, Hardin descreve de maneira equivocada a “propriedade comum” confundindo-a com a inexistência de propriedade, referindo que o “livre acesso” e a falta de cooperação entre os indivíduos, para o aproveitamento dos recursos, os arrastaria para



a dilapidação descontrolada (KLINK, 2006, p. 121 e 122).

Gordillo (2006, p. 13) também critica Hardin, sobretudo quanto a alegação de privatização dos recursos naturais. Para o autor, a primeira incoerência de se implementar a proposta de propriedade privada para proteger os bens comuns está no fato de que dever-se-ia “privatizar o mundo”, na medida em que seria necessário instituir propriedade sobre todos os bens, hoje considerados comuns, e partir disso se pressupor que todos os seus dilemas estariam salvaguardados por relações de cunho privado.

Refere, ainda, que não há nenhuma garantia de que a privatização dos bens comuns contribuirá para a sua preservação, uma vez que ninguém pode assegurar que o proprietário iria optar por preservar o recurso a esgotá-lo, através de sua exploração econômica, além de excluir os demais indivíduos da sua utilização (GORDILLO, 2006, p. 15). Segundo Ostrom (2000, p. 52-53),

Os que defendem o enfoque da propriedade privada supõe que os padrões de uso mais eficientes para os RUC [recursos de uso comum] se obtém ao dividir os direitos de acesso e controle de tais recursos. [...]; nos interessa os tipos de instituições que sejam mais eficientes para gerenciar e administrar distintos RUC em os que não podem excluir alguns beneficiários potenciais. Privatizar a propriedade dos RUC não tem necessariamente os mesmos resultados positivos que privatizar a propriedade de uma companhia aérea [por exemplo]. Ademais, a privatização não necessariamente significa “dividir”, também pode querer-se atribuir a uma só empresa ou a um só indivíduo o direito exclusivo de explorar um sistema de recursos (tradução nossa).

Conforme acima exposto, a privatização como forma de gerenciar os bens, não tem os mesmos efeitos para todos os tipos de bens. A partir das privatizações dos bens comuns, apenas o seu proprietário ficaria autorizado a utilizar o bem e explorar os seus recursos, excluindo os demais do seu uso, o que, não necessariamente conduz a ideia de preservação.

O problema dos comuns está na “privatização” e “mercantilização” de determinados lugares, que eram estimados como públicos, por todos utilizados e fundamentais para subsistência de alguns grupos sociais, bem como nos efeitos provenientes da alocação desses bens nas garras de empresas que, visando o lucro, voltam-se a elidir os usuários da sua utilização, gerando efeitos sociais negativos (RENDUELES e SUBIRATS, 2016, p. 22).

A privatização restringe o acesso aos recursos daqueles que não são proprietários, e os indivíduos, que muitas vezes mantinham sua subsistência por meio desses recursos, ficam impedidos do seu uso, gerando grandes impactos sociais. De acordo com Bauman (1999, p. 24),

As elites *escolheram* o isolamento e pagam por ele prodigamente e *de boa vontade*. [...] Aqueles incapazes de fazer de sua vida separada uma questão de opção e de pagar os custos de sua segurança estão na ponta receptora do equivalente contemporâneo dos guetos do início dos tempos modernos; são pura e simplesmente postos para “fora da cerca” sem que se pergunte a sua opinião, têm o acesso barrado aos “comuns” de ontem, [...] sem notar os sinais indicadores de “propriedade privada” ou sem perceber o significado de indicações não verbalizadas mas nem por isso menos decididas de “não ultrapasse”.

Assim, a privatização representaria um risco aos bens comuns, na medida em que busca transformá-los em propriedade privada, convertendo-os em mercadorias, a despeito de sua natureza coletiva. Com a privatização, os bens passam a ser regrados de acordo com os ditames da propriedade privada, e aqueles que detêm a posse sobre tais bens podem excluir os outros da sua utilização e fruição.

No âmbito dessa abordagem, da privatização como meio de proteção aos bens comuns, surgem, ainda, as concepções do ambientalismo de livre Mercado.

Segundo Zalacaín (2006, p. 28-29 e 32), tanto o “FME” (“free market environmentalism”) ou ambientalismo do livre mercado, como a “property rights approach” (abordagem dos direitos de propriedade), defendem que a propriedade privada e a estruturação de condutas humanas são a melhor forma de se alcançar o interesse coletivo de forma satisfatória. Para os ecologistas de mercado, por sua vez, os problemas relacionados ao meio ambiente e exploração excessivas de recursos, surgem a partir das inseguranças geradas por atos governamentais em não atribuir os direitos de propriedade de forma satisfatória.

Nesse aspecto do ambientalismo de mercado surge, ainda, a ideia do “princípio da precaução”, que parte da premissa de que os indivíduos deverão adotar medidas adequadas e antecipadas para evitar danos ambientais, do contrário deverão compensar os danos causados (OSTROM e HESS, 2016, p. 57).

Contrapondo-se a esses argumentos, que defendem que os direitos de propriedade bem definidos e o princípio da precaução contribuem para resultados desejáveis de proteção ambiental, não há dúvidas que muitas empresas preferem pagar os custos da poluição ao invés de adotar medidas preventivas, tendo em vista a avaliação do seu custo de transação.

Conforme Ostrom e Hess (2016, p. 58), “a ciência econômica tende a considerar a natureza como um recurso objetivo a ser explorado e governando mediante as leis da oferta e da demanda”.

As manifestações pelo livre mercado e a consagração de direitos de propriedade sobre os bens comuns, ambicionam a instituição de direitos de propriedade privada sobre todos os

recursos possíveis, alegando a necessidade dessas medidas para a proteção dos bens. Contudo, de acordo com Porto-Gonçalves (2017, p. 289),

[...] privar é tornar um bem escasso, e, assim, numa sociedade que tudo mercantiliza, um bem só tem valor econômico se é escasso. Assim, é o princípio da escassez, assim como a propriedade privada, que comanda a sociedade capitalista e suas teorias liberais de apropriação dos recursos naturais. Ocorre que a ideia de riqueza é o contrário de escassez, e aqui reside uma das maiores dificuldades da economia mercantil em incorporar a natureza como riqueza, como algo que é abundante, um bem comum.

Refutando-se os argumentos dos que defendem as privatizações como forma de proteger os bens comuns, não restam dúvidas que os grandes riscos a eles podem por ela ser causados, uma vez que a instituição de direitos de propriedade sobre bens coletivos, que inicialmente poderiam ser por todos utilizados, pretendem transformá-los em escassos e dessa forma, obter mais lucros com a sua mercantilização.

Segundo Mattei (2011, p. 18) com o início do período moderno, criou-se uma consciência ilusória, visando viabilizar o desenvolvimento econômico, baseada na utilização máxima e acelerada de muitos bens comuns, por meio das privatizações, a qual reconhece como algo trivial a superutilização dos recursos até o seu esgotamento. Porém, muitos desses bens comuns são recursos finitos no planeta e outros demoram milênios para a natureza restituí-los.

Com base nas considerações acima expostas, poder-se concluir que, assim como a privatização e a política do ambientalismo de livre mercado, a partir da atribuição de propriedade privada a uns poucos, o Estado também não está apto a preservar os bens comuns.

Segundo Mattei (2011, p. 31-33 e 57), interessante observar que o Estado moderno pode usar seu poder centralizador, aliando-se a iniciativa privada, em detrimento das organizações que buscam uma gestão própria dos bens comuns, baseadas no uso coletivo. Nesse sentido, a coalizão entre a soberania do Estado e a propriedade privada em detrimento dos bens comuns sempre prevaleceu no ordenamento jurídico, e agora, na modernidade, isso não é diferente. Para Olson e Hess (2016, p. 58),

Assim, os bens comuns são sempre uma terceira força na vida política, em constante luta para expressar seus interesses acima e contra os interesses do mercado e do Estado. Na opinião dos defensores dos bens comuns, os indivíduos ou empresas que burlam o consenso social que compartilhamos são basicamente parasitas que tentam evitar a rendição de contas de acordo com as normas sociais aceitas [...] (tradução nossa).

As grandes empresas multinacionais têm crescido de forma desmensurada nas últimas décadas, reunindo um poder de decisão muitas vezes superior ao dos Estados modernos, passando a eleger e decidir políticas públicas a serem adotadas. O Estado, por sua vez, se aliou as essas empresas, favorecendo a propriedade privada, em prejuízo dos bens comuns (MATTEI, 2011, p. 32-33).

Em consonância com as contribuições doutrinárias acima expostas, observa-se que o Estado, a despeito da necessidade de proteger os seus bens comuns e a sua utilização coletiva, facilita a apropriação de bens comuns por grandes empresas, em nome do seu desenvolvimento e crescimento econômico, gerando a utilização excessiva dos recursos dos que pretendem obter lucro de modo a levar ao seu esgotamento. Conforme assevera Porto-Gonçalves 2017, p. 287-288),

Falar de recursos naturais é falar de algo que, por sua própria natureza, existe independentemente da ação humana e, assim, não está disponível de acordo com livre-arbítrio de quem quer que seja. Logo, não é sem consequências políticas e ambientais que se aplica o princípio liberal da livre mobilidade dos fatores que está na base das teorias clássicas da economia, no caso do acesso aos recursos naturais. Afinal, a mobilidade desses recursos quando explorados socialmente obedece às relações sociais e de poder.

O modelo hoje existente, em praticamente todo o mundo, justifica as suas ações em nome do famigerado progresso e evolução da economia. A privatização dos bens comuns é sempre utilizada como necessária à obtenção de rendimentos para superação de crises, muito embora causem danos incomensuráveis a natureza. A rejeição de modelos que visem gestão comunitária, revela-se como consequência das imposições e demandas do modelo capitalista que aspiram, apenas, o acúmulo de dividendos (MATTEI, 2011, p. 109-110). De acordo com Porto-Gonçalves (2017, p. 287-288),

O fundamento da relação da sociedade com a natureza sob o capitalismo está baseada na separação, a mais radical possível, entre os homens e mulheres, de um lado, e a natureza de outro. A generalização do instituto da propriedade privada, ao privar a maior parte dos homens e das mulheres ao acesso aos recursos naturais, cumpre um papel fundamental na constituição do capitalismo.

A partir do que foi mencionado, observa-se que, embora os recursos fornecidos pela natureza assim o sejam não pela ação humana, muitos especuladores, sobretudo desde a instituição do cenário capitalista, têm pretendido privatizar e protagonizar a exploração comercial desses bens.

Para Segura (2006, 39-40), o sistema capitalista e a liberação de forma crescente tem contribuído para a destruição da natureza, pois vem acelerando a exploração dos recursos em todo o mundo, sem levar em conta a grande degradação ambiental que podem provocar, nem o direito de todos, inclusive das gerações que estão por vir, em poderem utilizar esses recursos.

Ainda, para o autor, o sistema capitalista impõe a narrativa de um crescimento econômico sem limites, bem como a defesa de que o mercado deveria, por si só, e de forma exclusiva regular a economia. Essas características contemplam a noção da diminuição Estatal frente ao poder econômico privado, o que o impede de exercer a sua soberania (SEGURA, 2006, p. 41).

Dessa forma, conforme amplamente já mencionado, o sistema capitalista, hoje dominante na maior parte do mundo, privilegia a propriedade privada em prejuízo das gestões coletivas, em uma busca incessante pelo acúmulo de capital, ditando as regras e impondo as suas demandas em vários planos, inclusive políticos, sociais e ambientais.

De acordo com o Banco Mundial, o relatório “World Development Report 1992” afirma que para melhorar a ordenação do meio ambiente requer-se que as empresas e os governos modifiquem seu comportamento, devendo as políticas serem apoiadas em vínculos positivos existentes entre o desenvolvimento e o meio ambiente, aduzindo que a liberação do comércio, facilitará a proteção do meio ambiente (BANCO MUNDIAL WASHINGTON, D.C, 1992, p. 69).

Porém, para Segura (2006, p. 42-43), há uma incoerência paradoxal nessa afirmação, pois, na medida que imputa ao Estados a autonomia necessária para a proteção da natureza, ao mesmo tempo adverte que a soberania Estatal não deverá ser utilizada com o fim de reprimir e regular o mercado. Nesse sentido, qualquer medida visando regular o mercado, mesmo que em prol da natureza, é considerada como um ato de império do Estado e indica a inclinação para um atraso econômico.

O modelo econômico proposto pelo Banco Mundial se revela antagônico, uma vez que, ao mesmo tempo que propõe a conservação e proteção dos recursos naturais, não abre mão da perseguição pelo desenvolvimento e crescimento econômico, o que necessariamente ocorre por meio da exploração desenfreada de recursos naturais e da associação do Estado aos ditames do livre mercado. Contudo, a questão do meio ambiente, deve ser enfrentada de forma mais abrangente que apenas seu caráter econômico.

Para Mattei (2011, p. 49), a modernidade traz à tona a destruição do comum, na medida em que prioriza as questões da acumulação privada de capital, em detrimento das questões sociais, além das ambientais. O fim dos comuns revela que vivemos uma escassez da consciência coletiva em prol de organizações ecológicas e sociais, esquecendo-se que se vive em sociedade. Assim, recuperar os bens comuns exige a reconquista das relações coletivas que foram esquecidas pelas ambições do mundo moderno, baseadas na obsessão pela acumulação.

O documento “Our Common Future” ou Nosso Futuro Comum (CMMAD, 1987), elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, em 1987, expressou um novo enfoque sobre o desenvolvimento, definindo-o como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, apontando as contradições entre o desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo, enaltecendo a necessidade de uma nova relação “ser humano-meio ambiente”.

Como se observa, a partir desse modelo trazido pela CMMAD, os temas relacionados as questões ambientais e sociais poderiam ser compatibilizadas com as questões relacionadas ao desenvolvimento e crescimento econômico. Ainda, de acordo com o modelo proposto, é importante perceber que o indivíduo depende dos bens comuns, devendo esses ser defendidos, em detrimento dos interesses econômicos e da acumulação desmedida de capital.

De acordo com Mattei (2011, p. 13), os bens comuns desempenham uma função fundamental no sentido de proteção ao que é público, em contraposição, tanto a interesse privados quanto aos interesses do Estado. Assim, é necessário que tenhamos a percepção da utilidade na idealização da construção de novas organizações capazes de fazer frente na luta pela proteção dos bens comuns.

Quanto a proteção dos bens comuns, muitos autores defendem que eles devem ser administrados por toda a comunidade, pois nem a propriedade privada, nem o Estado são capazes de protegê-los.

A economista Elinor Ostrom (2000), na obra originalmente intitulada “Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action” (Governando os comuns: A evolução das instituições para ação coletiva), publicada em 1990, pretendeu trazer uma alternativa para a discussão em relação aos bens comuns e os recursos naturais, apresentando o caminho da administração desses recursos pelos próprios desfrutadores, como alternativa a “única via” da privatização ou gestão pública (pelo Leviatã).

Segundo a autora, o “autogoverno” dos bens comuns, como alternativa a regulação e gestão governamentais e empresariais desses bens, trazem resultados benéficos, desenvolvendo sua teoria com bases em estudos empíricos, idealizando um modelo de administração coletiva, com o objetivo de preservar os recursos comuns, evitando sua superexploração, o que levaria, conseqüentemente, a sua eliminação (OSTROM, 2000).

Apesar do Estado ser o proprietário e o gestor legal dos bens públicos, seus dirigentes, aos quais cabe a administração desse patrimônio, não podem dispor dele da maneira que lhes convir. Ostrom e Hess (2016, p. 57) afirmam que,

[...] o Estado é um administrador dos interesses populares, não é dono da propriedade pública, de modo que não pode vendê-la nem ceder aos interesses privados. Na prática a doutrina do fideicomisso público constitui uma ferramenta legal para a preservação do acesso público aos rios, praias e demais recursos naturais de propriedade pública. É um bastão contra o cercamento dos bens comuns do meio ambiente por parte do mercado (tradução nossa).

Para Laval e Dardot (2017, p. 19) as lutas promovidas pelos diversos movimentos contra o capitalismo e o neoliberalismo em defesa dos bens comuns buscam genuinamente a “democracia real”, segundo a qual a participação de todos os membros de uma comunidade é a regra. Assim, deve-se perseguir novas formas de democracia, apesar dos obstáculos que serão impostos por uma minoria que pretende se apoderar do que é de todos.

A manutenção e a conservação dos bens comuns dependem do desenvolvimento de novas ferramentas de gestão, como o objetivo de preservá-los, bem como da necessidade da participação da sociedade nesse intento, fortalecendo a democracia.

Não há receio em se afirmar que os comuns, como instituição, possuem um grande futuro, bem como que o futuro da humanidade passa pela aplicação do conceito dos comuns. Contudo, “a quem interessa esse futuro?” (KLINK, 2006, p. 126).

Com base nos aportes teóricos referenciados, a forma de gestão, utilização, proteção e conservação dos bens comuns reclamam a necessidade de se reduzir os poderes de grandes especuladores de mercado, bem como do Estado, que apesar de ser o proprietário legal desses bens, não pode ter o poder de dispor deles livremente, por meio de seus administradores.

Dessa forma, as decisões sobre o aproveitamento e utilização dos bens comuns deve ser realizadas de forma democrática, com a participação de toda a sociedade de forma efetiva, e não apenas para fins formalísticos, de maneira a legitimar o processo. Somente assim será possível garantir a proteção dos bens comuns e o seu acesso a todos, inclusive para que as futuras gerações possam usufruir desses bens, evitando a sua apropriação descontrolada pela iniciativa privada em nome do famigerado desenvolvimento econômico.



## **2 A ZONA COSTEIRA E SEU ENQUADRAMENTO NA NOÇÃO DE BENS COMUNS**

A zona costeira brasileira é umas das mais extensas do mundo, possuindo umas das maiores biodiversidades do planeta, além de se caracterizar como um espaço de interação entre a sociedade e os recursos naturais ali existentes. Ademais, possui uma localização estratégica e privilegiada para o desenvolvimento de algumas atividades peculiares.

Tendo em vista esses fatores, a zona costeira acaba sofrendo com uma urbanização desenfreada, o que a torna suscetível de explorações. Nesse sentido, os problemas relacionados a gestão da zona costeira, constituem um dos maiores desafios da atualidade. E, no Brasil, essa gestão torna-se especialmente complicada, em virtude da sua grande extensão.

A zona costeira, a partir do que será aduzido, pode ser enquadrada na noção de bens comuns. Apesar disso ela está sujeita a constantes ameaças, que derivam das apropriações e ocupações privadas que a converte em mercadoria e o Estado, como proprietário físico de grande parte das áreas localizadas na zona costeira, não tem impedido essa apropriação. Nesse sentido, é necessário a busca de novas ferramentas legais e fortalecimento de instituições, visando a sua conservação.

### **2.1 Definição e delimitação da zona costeira brasileira**

O conceito para a definição de zona costeira pode ser encontrado tanto na doutrina, quanto na legislação pátria, havendo certa divergência quanto a sua área de abrangência. Além disso, a estruturação conceitual pode levar em consideração diversos parâmetros. Para Gruber, Barboza e Nicolodi (2003, p. 85),

Um dos critérios principais para a definição da Zona Costeira, embora haja divergência quanto aos limites, envolve a interação dos sistemas costeiros e oceânicos, caracterizada nos sistemas continentais, a partir do divisor de águas, passando pelos sistemas costeiros, até os sistemas marinhos, já em plataforma continental, configuradas desde aspectos climáticos até os ecossistemas naturais.

Uma primeira definição de zona costeira se dá sob os aspectos jurídicos, com noções

presentes na legislação, levando em consideração a sua abrangência, tanto territorial, quanto marítima.

Em termos legislativos, a Lei que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro define a zona costeira como “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre [...]” (BRASIL. Lei nº 7.661. 1988, art. 2º, parágrafo único).

Dessa forma, conforme a legislação, a zona costeira pode ser entendida como uma área territorialmente delimitada, a qual sofre influências do ar, da terra e do mar, além de integrar os recursos naturais nela presentes.

A doutrina também busca uma conceituação para definir a zona costeira. Sua definição pode ser resumida como:

[...] o espaço delimitado pela interface entre o oceano e a terra, ou seja, a faixa terrestre que recebe influência marítima e a faixa marítima que recebe influência terrestre”, ou como sendo a unidade territorial que vai “desde o limite da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) até o limite terrestre afetado pelo clima marítimo. (RODRÍGUEZ & WINDEVOXHEL, CLARK, E GESAMP apud GRUBER, BARBOZA E NICOLODI, 2003, p. 82)

Marroni e Asmus (2005, p. 16), por sua vez, definem a zona costeira como “um sistema ambiental formado na área de interação direta entre componentes da geosfera (continente), componentes da hidrosfera (oceano) e atmosfera. De forma mais simplificada pode ser entendida como a borda oceânica de continentes e ilhas”.

Conforme é possível observar, há várias conceituações doutrinárias buscando definir a zona costeira, porém, um dos conceitos mais completos, o qual evidencia a zona costeira como um local de conexão entre os ecossistemas da terra com os ecossistemas marinhos, pode ser encontrado na Resolução 1 de 21/11/1990, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, segundo a qual,

A zona costeira é a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar, leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral como ilhas, estuários e baías, comporta em sua integridade os processos e interações características das unidades ecossistêmicas (BRASIL. Marinha do Brasil, 1990).

De acordo com os conceitos apresentados, pode se concluir que a zona costeira é um componente que pertence a um sistema, o qual envolve diversos ecossistemas, formados por inúmeras espécies da flora e da fauna, imprimindo a noção de relação entre a área territorial e os elementos naturais que a integram.

Quanto a sua extensão, a zona costeira brasileira, contemporaneamente, é delimitada pelo Decreto 5.300 de 2004, que regulamentando a Lei 7.661, definiu as “normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais” (BRASIL. Decreto nº 5.300, 2004).

O decreto mencionado, assim como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), definiu, ainda, quais são as faixas que abrangem a zona costeira. Segundo ele, a zona costeira abrange as seguintes faixas:

Faixa Marítima - é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

Faixa Terrestre - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

- a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
- b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;
- c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;
- d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
- e) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e
- f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores. (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, 1997)

A doutrina, por sua vez, busca trazer os critérios adotados pela legislação brasileira, com o objetivo de delimitar extensivamente a zona costeira.

Segundo Souza (2009, p. 26-27) “a delimitação terrestre da ZC brasileira [...] se deu principalmente em função de limites político-administrativos (limites municipais) e, em segundo plano, do limite de bacias hidrográficas.”

Ainda, conforme a autora, considera-se uma porção marinha “todo o mar territorial, cujo limite foi determinado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar como sendo

de 12 milhas náuticas (22,2 km) contadas da linha de base da costa”. Assim, a “região corresponde à medida da largura do mar territorial e das demais áreas marítimas sob jurisdição nacional - zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental” (SOUZA, 2009, p. 26-27).

A figura abaixo colacionada, oferece uma noção do tamanho e abrangência da zona costeira brasileira.



Figura 1: Delimitação da zona costeira do Brasil (modificado de MMA, 2006) (SOUZA, 2009, p. 21).

Como se pode observar, na figura acima, as áreas abrangidas pela zona costeira são o mar territorial, a orla marítima e a zona costeira emersa, retratando a gigantesca extensão da zona costeira brasileira.

Com suporte nas contribuições doutrinárias e na legislação vigente, pode-se concluir que a zona costeira pode ser compreendida geograficamente como uma faixa terrestre e outra marinha, que proporciona a conexão entre os seus ecossistemas, englobando, ainda, áreas de municípios que não necessariamente estejam defrontes ao mar, porém relevantes ambientalmente.

Em termos práticos, segundo o MMA, a Zona Costeira Brasileira, é uma das maiores do Planeta, ocupando mais de 8.500 km, o que engloba mais de 400 municípios, distribuídos em 17 estados federados, espalhados do Sul ao Norte do país (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente).

Já quanto a situação populacional, estima-se que 26,6% da população brasileira ocupe predominantemente áreas próximas ao litoral, o que representa o equivalente a 50,7 milhões de pessoas (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), caracterizando-se, assim, como uma área predominante urbana, o que será melhor analisado no capítulo seguinte.

Ainda, em face da localização da zona costeira, é possível que nela sejam desenvolvidas atividades praticamente de forma exclusiva. Uma das atividades desenvolvidas no litoral, proporcionada justamente pela presença do mar, é o turismo, sendo assim, o espaço litorâneo é intuitivamente reconhecido como uma área de lazer.

De acordo com Moraes (1997, p. 61), a zona costeira é caracterizada por um espaço geograficamente particular, e destaca-se por ser um ambiente brindado por suas características e guarnecido de um privilégio locacional ímpar. Essa qualidade permite que a zona costeira abarque quase que com exclusividade o desenvolvimento de certas atividades. Diante disso, é possível afirmar que a combinação dessas especificidades credencia o “espaço litorâneo como raro”.

Outras atividades que são realizadas preponderantemente na região da zona costeira, são as operações das navegações e a atividade portuária, constituindo-se como uma área de intenso trânsito de mercadorias. Conforme Moraes (1997, p. 59):

A posição litorânea também revela uma favorabilidade ímpar no que importa a circulação, detendo a primazia na alocação dos pontos terminais dos fluxos intercontinentais de mercadorias, ainda hoje majoritariamente executados pelo transporte marítimo. [...] os espaços litorâneos, enquanto bordas continentais, constituem também as áreas de trânsito entre todas as produções da interlandia e as eventuais vias marítimas de sua distribuição. A navegação e, assim, um elemento importante de qualificação dos sítios litorâneos, os quais detém um quase monopólio da atividade portuária no mundo.

Porém, a região da zona costeira, não representa, apenas, um lugar destinado a área de lazer e turismo, daqueles que procuram contemplar as belezas das praias, e concentração de portos destinados a circulação de mercadorias. Ela se consubstancia em locais de diversos usos, além de serem dotadas de um ecossistema ímpar, caracterizado por diversos biomas que abrigam diversas variedades e espécies da fauna e da flora.

Assim, além de ampla, em termos territoriais, a zona costeira brasileira é extensa em termos de recursos naturais, pois contempla uma das maiores biodiversidades da flora e da fauna do mundo. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL),

Os sistemas ambientais costeiros no Brasil são extraordinariamente diversos. Nosso litoral é composto por águas frias, no sul e sudeste, e águas quentes, no norte e nordeste, dando suporte a uma grande variedade de ecossistemas que incluem manguezais, recifes de corais, dunas, restingas, praias arenosas, costões rochosos, lagoas, estuários e marismas que abrigam inúmeras espécies de flora e fauna, muitas das quais só ocorrem em nossas águas e algumas ameaçadas de extinção. Desses ecossistemas destacam-se os manguezais, berçários de diversas espécies marinhas e de água doce e os recifes de coral, aclamados como os mais diversos habitats marinhos do mundo.

Ainda, conforme o Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2012, p. 14)

A Zona Costeira constitui, a rigor, uma região de transição ecológica, desempenhando importante papel no desenvolvimento e reprodução de várias espécies e nas trocas genéticas que ocorrem entre os ecossistemas terrestres e marinhos. Além disso, a Zona Costeira registra expressiva sobreposição territorial com os biomas Amazônia e Mata Atlântica, bem como, em menor escala, com a Caatinga, Cerrado e Pampa, o que a caracteriza não como uma unidade ecológica, mas como um complexo de ecossistemas contíguos – ou ecótonos - formadores de ambientes de alta complexidade ecológica e de extrema relevância para a sustentação da vida no mar.

Com fundamento nas contribuições teóricas mencionadas, a zona costeira representa uma grande porção territorial, e dela fazem parte diversos ecossistemas e *habitats*, como as dunas, as restingas, manguezais, os terrenos de marinha, as ilhas marítimas, as praias, que refugiam muitas espécies do reino animal e vegetal.

Dentre todos esses ecossistemas destaca-se, primeiramente as praias, um dos mais conhecidos e cobiçados por suas belezas naturais. Em termos legislativos:

Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema (BRASIL. Lei nº 7.661, 1988, artigo 10, § 3º).

Na doutrina, Cino Vitta citado por Cretella Júnior (1984, p. 205-206) afirma que o litoral está submetido ao uso de todos aqueles que desejam utilizar o mar, para a navegação ou outro objetivo qualquer. Para a doutrina dominante, segundo o autor, considera-se praia o quinhão de terras composta por areia ou pedras, que se encontram antes do litoral, utilizados por equipamentos náuticos.

Além das praias, como bioma da zona costeira, pode-se dar destaque a outros biomas, como as restingas, que segundo a Lei 12.651/2012, pode ser conceituada como o

[...] depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado (BRASIL. Lei nº 12.651, 2012, artigo 3º, inciso XVI).

Os manguezais também se caracterizam como um bioma, que dentre os quais encontrados na zona costeira, merece destaque. De acordo com a Lei 12.651/2012, manguezal é um:

[...] ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina (BRASIL. Lei nº 12.651, 2012, artigo 3º, inciso XIII).

Cumprido destacar, porém, que todos os biomas localizados na zona costeira são importantes. Contudo deu-se destaque as praias, as restingas e os manguezais, em razão das praias serem os lugares mais conhecidos e as restingas e os manguezais serem enquadrados como áreas de preservação permanente.

As áreas de preservação permanente, por sua vez, segundo a Lei nº 12.651/2012, podem ser definidas como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função

ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL. Lei nº 12.651, 2012, artigo 3º, inciso II).

O enquadramento desses ecossistemas como áreas de preservação permanente, na legislação brasileira, não gera admiração, uma vez que, indubitavelmente, eles exercem uma função relevante para o bem-estar. Conforme Cintia Maria Afonso (1999, p. 111):

[...] esses ecossistemas desempenham papel fundamental na manutenção da qualidade de vida: são estabilizadores climáticos e hidrográficos e protetores do solo (é indiscutível seu valor para evitar assoreamento de rios, bem como controlar inundações), além de serem supridores de matéria-prima para consumo humano.

Assim, os ecossistemas presentes na zona costeira cumprem um papel essencial na regulação do meio ambiente e do clima, bem como na proteção das águas e do solo. Conforme Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2012, p. 15)

Ao mesmo tempo, a zona costeira é responsável por ampla gama de funções ecológicas, tais como a prevenção de inundações, da intrusão salina e da erosão costeira; a proteção contra tempestades; a reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras, e a provisão direta ou indireta de habitats e de recursos para uma variedade de espécies exploradas.

Com efeito, apesar de se caracterizarem como uma área privilegiada em termos ambientais, que abriga grande biodiversidade, e cumprir uma função de estabilizadora do clima, a zona costeira é constantemente explorada para fins comerciais.

Conforme Afonso (1999, p. 11), em razão da zona costeira se caracterizar como uma área com toda essa diversidade, isso a torna suscetível de explorações. As regiões costeiras possuem grande relevância, pois concentram uma grande atividade biológica, os que as deixa vulnerável as ações humanas, e, no Brasil, essa conclusão não é diferente. Ainda, segundo Gruber, Barboza e Nicolodi (2003, p. 83):



A faixa de transição entre a terra e o mar contém alguns dos mais produtivos e valiosos *habitats* da biosfera. Porém, a ZC é um setor estratégico e prioritário a uma diversidade atividades humanas, que vem suportando grandes modificações e deteriorações através de aterros, dragagens, e da poluição, causadas pelas indústrias, ocupação humana e agricultura.

Dessa forma, embora diversos ecossistemas localizados na zona costeira sejam enquadrados como áreas de preservação permanente, em virtude da diversidade biológica que conservam, visando a preservação ambiental, a zona costeira vem sofrendo diversas consequências em virtude da influência humana.

Os ecossistemas localizados nas zonas costeiras, quando degenerados podem gerar alterações essenciais no meio ambiente. As explorações dos recursos naturais causam a degradação ambiental e conseqüentemente a todas as espécies que ela abrange. Para Asmus, citada por Cláudia Regina dos Santos (2007, p. 28):

Os terrenos das zonas costeiras são, em termos geológicos, relativamente jovens, encontrando-se ainda em uma fase não consolidada. Conseqüentemente, apresentam-se frágeis quando submetidos a diversos tipos de agressões antrópicas que podem levar à sua degradação, comprometendo os atributos que os tornam destacados no contexto dos ecossistemas mundiais.

Algumas dessas degradações ambientais se verificam empiricamente, sobretudo nas áreas que abrigam os ecossistemas de manguezais e as restingas, que sofrem diversas consequências de devastação, em virtude da influência humana, especialmente decorrentes da urbanização e das construções civis que visam facilitar o acesso das pessoas as praias, gerando muitos danos ecológicos. Conforme Souza (2009, p 19).

No Brasil, as pressões sócio-econômicas na ZC vêm desencadeando, ao longo do tempo, um processo acelerado de urbanização não planejada e intensa de gradação dos recursos naturais, os quais são uma ameaça à sustentabilidade econômica e à qualidade ambiental e de vida das populações humanas.

A Zona Costeira, apesar e sobretudo por ser muito rica em recursos naturais é uma das áreas que sofre grandes tensões ambientais, como consequência da intensa exploração dos recursos naturais nela presentes, além da utilização desordenada e desregulamentada do solo.

Para Clark (apud Gruber, Barboza e Nicolodi, 2003, p. 83), como resultado da busca

constante pelo crescimento econômico verifica-se uma precarização e instabilidade dos ecossistemas, alterando os arranjos de utilização do solo, contribuindo para a formação de intempéries marítimas. Além disso, geram um consumo demasiado de recursos naturais, produzindo impactos, os quais comprometem o destino dos vários ecossistemas presentes na região e a preservação das espécies que nela vivem. Conforme Cláudia Regina dos Santos (2007, p. 18)

A zona costeira, como região de interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos, é responsável por ampla gama de funções ecológicas tais como a prevenção de inundações, da intrusão salina e da erosão costeira, a proteção contra tempestades, a reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras e a provisão direta ou indireta de habitats e de recursos para uma variedade de espécies exploradas. A biodiversidade exerce papel fundamental no que se refere à maior parte desses mecanismos reguladores, contribuindo assim para a caracterização do conjunto da Zona Costeira como um recurso finito, resultante de um sistema complexo e sensível que envolve uma extraordinária inter-relação de processos e de pressões. A gestão desse recurso é o grande desafio da atualidade.

Conforme já mencionado, a zona costeira brasileira abriga uma das maiores biodiversidades do planeta. Contudo, o crescimento desordenado e descontrolado em função das imposições de desenvolvimento econômico tem gerado uma fragilização nos ecossistemas, além de motivar um consumo excessivo dos recursos naturais. Os impactos causados por esses fatores podem afetar os vários ecossistemas abrigados na região.

A preservação e gestão da zona costeira e a manutenção de seus ecossistemas, evitando a sua devastação e conseqüentemente a degradação do meio ambiente, são de suma importância para a qualidade de vida, não só dos seres da fauna e da flora que a habitam, mas também de nós, os seres humanos, tendo em vista os efeitos danosos que podem causar.

## **2.2 Gestão e proteção da zona costeira brasileira**

O Brasil, conforme já mencionado, é um dos países com a maior biodiversidade do mundo, possuindo ecossistemas complexos e variados, que hospedam as mais variadas espécies do reino animal e vegetal, dentre os quais se destacam as praias, restingas e manguezais, todos localizados na zona costeira do país, os quais, para além de cumprir uma função primordial na

manutenção de um meio ambiente equilibrado, assumem uma função essencial na estabilização do clima. De acordo com Vianna, Bonetti e Polette (2012, p. 359)

Considerada um patrimônio do povo brasileiro, a zona costeira é composta por um complexo mosaico ecossistêmico do qual fazem parte manguezais, praias, dunas, cordões litorâneos, costões rochosos, restingas, marismas, mata atlântica, lagunas costeiras e estuários. Esses ecossistemas sofrem constantes pressões antrópicas associadas aos vetores de desenvolvimento como as atividades portuária, petrolífera, química, pecuária, pesqueira, agrícola, turística, urbanística e de agricultura. [...].

Diante desse cenário, e exatamente por essa grande biodiversidade, além das belezas paisagísticas e exclusividade para o desenvolvimento de certas atividades, tornam a zona costeira cada vez mais suscetível de exploração dos seus recursos naturais, os quais suportam grandes pressões em virtude do famigerado desenvolvimento e progresso econômico. Para Oliveira et al (2013, p. 80)

A presença de ecossistemas com grande produtividade e diversidade, além da beleza cênica ímpar faz com que a zona costeira seja uma área de grande atrativo. Como consequência torna-se alvo dos mais variados interesses, como por exemplo, comercial, turístico e industrial, fazendo com que seus conflitos sejam cada vez mais complexos. Assim, este espaço geográfico transforma-se no palco de uma série de impactos e relações que devem ser geridos de forma sustentável para que se obtenha o desenvolvimento econômico, sem perder a qualidade ambiental ou aumentar a desigualdade social.

Evidencia-se, assim, que a zona costeira possui áreas consideravelmente frágeis, e a exploração massiva e excessiva dessas áreas, realizadas pela atividade humana, podem gerar danos irreparáveis ao meio ambiente.

De acordo com Cláudia Regina dos Santos dos Santos 2007, p. 18), justamente pelos fatores já elencados, em especial o turismo, essas regiões se tornam particularmente o centro de exploração e predação. Por serem uma das regiões mais agredidas sob o ponto de vista exploratório, a preocupação com a estabilidade ambiental nas zonas costeiras cresce.

Além do turismo ser considerado um fator para o agravamento das questões relativas a preservação de áreas ambientais na zona costeira, conforme referido pela doutrina, outro fator que gera consideráveis danos é o arranjo territorial. Dias, Polette e Do Carmo (2007, p. 4) afirmam

Em termos gerais, o principal fator real preocupação com as zonas costeiras é, indubitavelmente, o ordenamento do território. Embora a zona costeira tenha sido sempre, tendencialmente, uma zona de conflitos de interesses, na maior parte dos casos, foi turismo (fenómeno muito recente, o qual apenas (grande expressão no século XX), que veio incrementar fortemente o nível de conflitualidade, gerando gravíssimos problemas de ordenação do território (e ocupação de zonas de risco). Curiosamente, também é o turismo que, com frequência, se for instituído como veículo de denúncia de problemas existentes na zona costeira (águas balneares contaminadas, degradação de valores estéticos, danificação de património histórico etc.)

Dessa forma, é necessária uma gestão eficiente da zona costeira, com o objetivo de evitar que sejam gerados mais danos à região, muitos considerados irreversíveis.

Segundo Dias, Polette e Do Carmo (2007, p. 4) a gestão da zona costeira deve ser vista como uma forma de estimular novas atividades culturais, sociais, e econômicas, como uma forma para desenvolver uma sociedade mais equilibrada, justa e harmônica, e não como uma barreira para a sociedade, a economia e as culturas.

O principal objetivo da Gestão Costeira é o Homem. A existência humana que torna a gestão da zona costeira necessária, pois sem o homem, a natureza se torna própria, com extrema eficácia e sustentabilidade. Ao longo do tempo, o Homem pretendeu otimizar alguns processos naturais atuando de forma a pressionar a natureza para lhes servir (DIAS, MAHIQUES e CEARRETA, 2012, p. 1).

Apesar de necessária, a gestão da zona costeira, contudo, não é uma tarefa fácil, pois requer um profundo conhecimento em várias áreas de atuação, pois uma atividade reflete sensivelmente em outra. Conforme Dias, Polette e Do Carmo (2007, p. 1)

[...] a gestão costeira é, em todo o mundo, um dos maiores desafios do século XXI. Efetivamente, uma intensificação do crescimento populacional junto ao litoral, uma ampliação e diversificação das áreas industriais, os impactos induzidos no litoral por múltiplas atividades antrópicas aplicadas nas bacias hidrográficas, como impedir a defesa costeira, o grande crescimento do turismo balnear, uma alteração escalada em curso e elevação do nível médio do mar (entre vários outros fatores que pressionam como zonas costeiras), converter uma faixa litoral numa zona de grande complexidade cuja gestão harmônica é muito difícil.

Consoante aporte doutrinário, os problemas relacionados a gestão da zona costeira, constituem um dos maiores desafios da atualidade. Nesse sentido é importante se ter em mente, que esse desafio, embora não seja uma tarefa fácil, é fundamental.

No Brasil, por sua vez, a questão da gestão da zona costeira representa um desafio grandioso, tendo em vista a sua magnitude continental, além de abrigar grande densidade demográfica. Além disso, os regimes de propriedade e os muitos interesses envolvidos, inclusive governamentais, convergem para que a questão da zona costeira se torne palco de diversos conflitos, os quais envolvem muitos atores sociais. As pressões exercidas pelo paradigma do desenvolvimento econômico, especialmente nessa região, reclamam métodos eficientes de gestão (OLIVEIRA, DOMINGUES e ASMUS, 2013, p. 80).

Conforme bem elucidado pela doutrina, a gestão eficiente da zona costeira brasileira, constitui um problema grandioso, tendo em vista a sua grande extensão territorial, uma das maiores do mundo, conforme já mencionado. Nessa perspectiva, nasce a noção da gestão costeira integrada.

De acordo com Dias, Polette e Do Carmo (2007, p. 1), geralmente denomina-se por gestão costeira integrada, as iniciativas tendentes a compatibilizar diversos fatores, como uma zona de conflito de interesses, de modo que a utilização das áreas localizadas nessa região, sejam feitas de maneira mais sustentável, com o propósito de promover a sua preservação. Apesar da gestão costeira integrada ser um objetivo difícil, não se deve deixar de ser perseguido. Para Vianna, Bonetti e Polette (apud Olsen, et al, 2012, p. 359)

Gestão costeira é um processo dinâmico e complexo que compatibiliza o uso e a ocupação da zona costeira de maneira organizada, considerando os mais diversos interesses econômicos, sociais, políticos e conservacionistas. Sua dinâmica pode ser compreendida, sob um aspecto didático, quando representada por etapas que se intercalam de forma cíclica num processo contínuo e retroalimentado de diagnóstico, planejamento, implementação e avaliação. Já a complexidade pode estar associada à escala de abrangência de cada programa, podendo levar entre 8 e 15 anos para completar um ciclo em escala nacional, ou a metade desse tempo, se implementado em uma área costeira específica, como uma baía ou uma cidade.

Por configurarem áreas de interesses, tendo em vista a sua influência ambiental a nível planetário, as pressões para um gerenciamento eficiente das zonas costeiras são constantemente reivindicadas internacionalmente. Segundo Dias, Polette e Do Carmo (2007, p. 2)

A amplificação da erosão costeira (e a frequência crescente de notícias de destruição de patrimônio edificado no litoral) está importando os governos e os gestores em geral prestam atenção especial a esta problemática. Simultaneamente, como preocupações manifestadas pelas organizações internacionais sobre os riscos associados ao aumento do nível médio do mar e às outras manifestações das alterações escaláveis em curso, constituídas pressões exercidas sobre os governos nacionais que obrigam a que estes tentem desenvolver políticas coerentes sobre a temática aludida. Por outro lado, os fenômenos de poluição, designadamente áreas balneares, vieram da nova dimensão à problemática da gestão das zonas costeiras, exigindo especial atenção de gestores e políticos.

No Brasil, o estudo relativo à questão sobre gestão e proteção da zona costeira não possui uma vasta doutrina, razão pela qual a análise das ferramentas para essa gestão fica a cargo da legislação e planos governamentais concernentes ao tema. Nesse sentido, será feita, primeiramente, uma abordagem referente a evolução legislativa quanto ao tema.

Numa perspectiva abrangente, o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem amparo constitucional, dando-se ênfase a previsão expressa no sentido de que a preservação desse direito é um dever do Poder Público e da coletividade, inclusive para que possa ser usufruído pelas gerações futuras (BRASIL, Constituição Federal, 1988, artigo 225).

Como se observa, a norma constitucional, além de impor ao Poder Público e à coletividade uma obrigação emergente no sentido de preservar o meio ambiente, assenta o compromisso de preservação para as futuras gerações, tendo em vista que a manutenção do meio ambiente equilibrado, além de um direito, é um dever de todos.

Além disso, evidencia a função do Estado nesse propósito quando prescreve o dever de desenvolver políticas direcionadas a preservação e manutenção dos ecossistemas, a instituição de medidas compensatórias e sancionatórias, visando a promoção do desenvolvimento sob a ótica da sustentabilidade e resguardando o equilíbrio do meio ambiente (BRASIL. Constituição Federal, 1988, parágrafos do artigo 225).

No Brasil, porém, antes mesmo da promulgação da atual Constituição Brasileira, em 1974, por meio de Decreto 74.557 (BRASIL, 1974), (atualmente revogado), foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM, como o objetivo principal de auxiliar o Presidente da República na formulação da Política Nacional para os Recursos do Mar- PNRM, avaliando os resultados de pesquisas nesse setor.

De acordo com Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, contido no Decreto nº 98.145 (BRASIL, 1989), foram aprovadas as Diretrizes Gerais da PNRM, baixadas pelo Presidente da República em 12 de maio de 1980, estabelecendo medidas para a promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental no Brasil, bem como à

exploração racional dos recursos naturais ali presentes, uma vez que apresentam interesse para o desenvolvimento econômico e social do País.

Por sua vez, o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, que se iniciou em 1982, foi umas das primeiras iniciativas em âmbito nacional, tendo como cerne a zona costeira. Como resultado desta atividade surgiu, em 1987, o “Programa de Gerenciamento Costeiro”, instituído pelo CIRM (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, 2015, p. 18).

Em 1988, a Lei 7.661 (BRASIL, 1988), instituía o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), “como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA”, inaugurado pela Lei 6.938/81, visando “especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural” (BRASIL. Lei nº 7.661, 1988).

A mencionada lei, no seu artigo 4º (BRASIL. Lei nº 7.661, 1988) estabeleceu que “o PNGC será elaborado e, quando necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, cuja composição e forma de atuação serão definidas em decreto do Poder Executivo”.

Ainda em 1988, com intuito de regulamentar o artigo anteriormente mencionado, foi editado o Decreto 96.660 (BRASIL, 1988) (atualmente revogado pelo Decreto 1.540 de 1995), o qual dispôs “sobre o Grupo de Coordenação incumbido de elaborar e atualizar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e as normas para sua implementação”, e deveria prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, bem como os bens aos quais deveria se dar prioridade de conservação e proteção, além de outros, não enumerados taxativamente.<sup>4</sup>

Já o artigo 11 da Lei 7.661/88 estabeleceu o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Poder Executivo regulamentasse a Lei, porém, nada obstante a previsão legal, a regulamentação só ocorreu por meio do Decreto 5.300 do ano de 2004 (BRASIL, Decreto nº 5.300, 2004) o qual, regulamentando tal artigo, definiu os limites, princípios, objetivos, instrumentos e competências da gestão da zona costeiras, além das regras de uso e ocupação da

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 7.661, 1988, art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens: I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas; II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente; III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

zona costeira; e, ainda, estabeleceu os limites, objetivos, instrumentos e competências para a gestão da orla marítima, além de regras para seu uso e ocupação.

Nesse contexto, o Decreto nº 5.300 (BRASIL, 2004), definiu as regras de gestão Ambiental nas zonas costeiras, introduzindo alicerces para a elaboração de políticas e programas, nos âmbitos municipais, estaduais e federal, dentre os quais destaca-se o instrumento do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC, o qual orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão, o qual deverá ser elaborado de forma participativa.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente)<sup>5</sup> pretendeu estatuir diretrizes para a consecução de normas como objetivo de preservação socioambiental da Zona Costeira, prevendo a regulamentação tanto de normas sobre meio ambiente, quanto regras sobre assuntos relacionados a cultura e as questões sociais, considerando os indivíduos como seres que integram o meio ambiente.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente) pronuncia, ainda, uma articulação entre a União, Estados e Municípios, para uma gestão integrada da Zona Costeira, prevendo diversas atribuições e competências, tanto a nível Federal, quanto Estadual e Municipal.

Conforme se observa, o PNGC possui diversos instrumentos, tanto gerenciais quanto operacionais, os quais contribuem para a implementação de um plano com ações concretas de gestão da zona costeira. Porém, o PNGC apenas estabeleceu normas gerais de gerenciamento da Zona Costeira não determinando regras específicas que normatizam a utilização das divíncias existentes nas regiões costeiras, transmitindo o encargo desta consubstanciação a outras normas.

Ainda, verifica-se que a legislação e planos de gerenciamento acerca da zona costeira são bem vastos e complexos, contudo, de pouca aplicação. Em que pese a idealização da noção de proteção do meio ambiente e especialmente a preservação da zona costeira brasileira tenha ganhado relevo, o que se denota da própria previsão constitucional e legislações correlacionadas, os trajetos a serem percorridos para o alcance desse postulado ainda estão distantes, por diversos motivos.

---

<sup>5</sup> O Primeiro PNGC foi instituído através da Resolução CIRM nº 01 de 1990.



A doutrina apresenta alguns fatores que contribuem para a dificuldade de implementação das ferramentas para a gestão eficiente das zonas costeiras. Segundo Ester Limonard (2017, p. 65),

Embora o Brasil possua uma das mais avançadas legislações ambientais e um programa de proteção da orla litorânea [...], implementado pelo Ministério do Meio Ambiente com uma orientação direcionada a preservar a diversidade dos ecossistemas costeiros, as diretrizes legais não soem ser cumpridas por motivos variados: falta de recursos e de capacidade de fiscalização, utilização de subterfúgios para provar que a implantação é anterior à legislação (coqueiros, lavouras), acordos entre prefeituras e promotores imobiliários em flagrante desrespeito à legislação ambiental. Mais do que seria desejável a “exceção é a regra”.

Assim, pode-se observar que a legislação brasileira, embora tenha previsto todas essas disposições visando proteger o meio ambiente e a zona costeira, elas são bem genéricas, referindo-se a apenas objetivos, princípios e instrumentos, e muitas dependem, ainda, de regulamentação, conforme se verifica a partir dos estudos das normas mencionadas, permanecendo muitas questões controvertidas a respeito das zonas costeiras.

Para Souza (2009, p. 34), o Plano de Gerenciamento Costeiro tem exigido várias correções ao longo dos anos, que buscam superar “problemas metodológicos dos instrumentos (zoneamento, banco de dados/sistema de informações e monitoramento), até questões relacionadas com o foco, objetivos imediatos e de integração institucional.” E, apesar da legislação estar em consonância com os panoramas previstos na Lei 7.661/1988, na prática há muitas falhas na aplicação das ferramentas legais.

Há, portanto, muitos desafios a serem enfrentados em busca de um gerenciamento costeiro eficiente. De acordo com Dias, Polette e Do Carmo (2007, p. 1),

Na actualidade, todos os países com zona costeira, de forma mais ou menos intensa, com maiores ou menores preocupações, de modo mais ou menos empenhado, tentam progredir nesta linha de actuação, com grande pressão exercida por várias organizações internacionais. Todavia, os resultados alcançados são, em geral, modestos. Resulta tal facto de factores vários, entre os quais se incluem as características das sociedades actuais, nomeadamente no que se relaciona com a incipiente sensibilização das populações para a amplitude e gravidade desta problemática, com a dependência dos resultados eleitorais das acções de curto prazo mais do que das acções com resultados a médio ou longo prazo, e com os hábitos dos utilizadores das zonas costeiras.

Com o objetivo de planejar e desenvolver políticas de gestão da zona costeira, deve-se considerar a necessidade de uma verdadeira integração do Poder Públicos, em todas as suas instâncias (União, Estados e Municípios), além de depender de ações e articulações efetivas de todos os segmentos da sociedade, de forma a integrar um processo concreto de gerenciamento costeiro, o que definitivamente implica em relegar alguns interesses, especialmente econômicos.

Conforme Dias, Mahiques e Cearreta (2012, p. 5), para que a gestão da zona costeira seja realizada de forma eficaz, é importante entender o centro dos conflitos existentes. Além disso, a discussão em um espaço aberto e a participação da sociedade de um modo geral, é fundamental para garantir o gerenciamento das zonas costeiras, tendo em vista que o diálogo oportuniza a harmonia, em uma questão que envolve tantos conflitos de interesses.

Porém, conforme mencionado, o Brasil está longe de assumir uma posição de destaque na proteção de sua zona costeira, apesar de algumas leis serem muito avançadas em termos de proteção, a maioria delas não são implementadas, especialmente por falta de recursos e fiscalização, além de envolver muitos interesses divergentes.

Outrossim, algumas leis que abarcam questões relativas à zona costeira, como é o caso da Lei 13.465/2017, que será objeto de estudo no capítulo seguinte, são editadas contrariando os preceitos do Plano de Gerenciamento Costeiro e até mesmo normas constitucionais.

Muitas decisões políticas, sustentadas por normas vigentes, as avessas das previsões constitucionais, consequentes do modelo econômico atual, são desapegadas do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de espaços para interações sociais.

Assim, da mesma forma que se observa a ineficiência Estatal para a proteção dos bens comuns, se observa a sua incapacidade na promoção de uma gestão eficiente da Zona Costeira, de forma a protegê-la. Acredita-se, desse modo, que somente a partir do debate social e da participação popular nos temas envolvendo a questão, é que se poderá atingir uma gestão eficiente dessa região.

### **2.3 A definição da Zona costeira enquadrada no conceito de bens comuns**

A Constituição Brasileira (BRASIL, 1988, art. 225, § 4º) define a zona costeira, juntamente com a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e o Pantanal

Mato-Grossense, como “patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Integram a zona costeira, por sua vez, diversas faixas terrestres, tais como as praias e os terrenos de marinha. Relativamente as praias, a legislação nacional é expressa em garantir o seu espaço territorial como bem de uso comum do povo, assim como a doutrina.

Segundo a Lei 7.661 (BRASIL, 1988, art. 10, caput e § 1º), as praias “são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”. A lei assegura, ainda, que “não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado [...]” às praias. Conforme Clovis Beviláqua (apud CRETELLA JÚNIOR, 1984, p 314),

Nosso direito não permite que se levantem construções sobre a praia sem autorização especial do poder competente, e as construções autorizadas são sempre de *caráter precário*, podendo a todo tempo, o governo exigir que se removam, porque as *praias são bens públicos de uso comum*, inalienáveis e consagrados, perpetuamente, à utilidade geral dos habitantes do país, ou considerados individualmente ou politicamente organizados em nação, e representados pelos poderes públicos.

Por conseguinte, Caio Tácito (1985, p. 312) assenta que de acordo com nosso ordenamento jurídico não há receio em se afirmar que as praias são bens comuns do povo, nelas não se pode erigir construções, sejam elas realizadas pela União ou por pessoas privadas. Dessa forma, o acesso às praias é livre e assim deve permanecer.

Assim, a praia, considerada uma das faixas terrestres integrantes da zona costeira, além de compreender um importante ecossistema, é tratada expressamente, pela legislação brasileira, como um bem público de uso comum do povo, devendo a todos ser garantido o seu livre acesso.

Das praias segue-se outra porção de terras – os terrenos de marinha e seus acrescidos, também localizados na zona costeira, os quais são considerados como bens da União, conforme o artigo 20 da Constituição da República.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição Federal. Art. 20. São bens da União: [...] IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; [...].

Os terrenos de marinha, por sua vez, ocupam, na zona costeira, uma área que compreende, a partir da linha da preamar-médio (média das altas marés) em 1831, avançando 33 (trinta e três) metros em direção à terra (BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, 1946, artigo 2º). Já os seus acrescidos são considerados os terrenos formados de forma natural ou artificial, em direção ao mar, em seguimento aos terrenos de marinha (BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, 1946, artigo 3º).

De acordo com Caio Tácito (1985, p. 312-313), os terrenos de marinha pertencem à União, e estão incluídos no rol de bens patrimoniais do Estado, além disso, dividem-se em domínio direto, o qual pertencente a União e o domínio útil, concedido aos particulares, porém não deixam de ser bens públicos.

Dessa forma, as praias incluem-se na definição dos bens públicos em sentido estrito, ou seja, são de uso comum e acesso livre, já os terrenos de marinha incluem-se na definição de bens patrimoniais do Estado, ou seja, constituem o patrimônio da União, porém, não deixam de ser bens públicos.

Contudo, não é a definição da zona costeira como “patrimônio nacional”, as praias como bens públicos de uso comum do povo, ou, ainda, os terrenos de marinha e seus acrescidos considerados bens da União, que tornam a zona costeira bens comuns, pois isso não as retira da retórica público-privada.

Assim considerados, esses bens continuam a integrar fisicamente a propriedade de um dos Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) ou mesmo o domínio útil concedidos a propriedade privada, no caso dos terrenos de marinha, a depender da localização da área.

Apesar disso, de acordo com Harvey (2014, p. 143-144), embora haja distinção entre os bens públicos e os bens comuns, uma vez que eles não possuem a mesma qualidade, conforme já referido no capítulo primeiro, a manutenção de espaços públicos e bens público favorece a subsistência dos bens comuns.

Embora os bens públicos não se confundam com os bens comuns, a conservação das praias e dos terrenos de marinha, ou seja, dos bens públicos como um todo, é fundamental para se sustentar a ideia dos bens comuns.

A zona costeira brasileira, como já foi dito, se apresenta como uma área de abrangência de diversos efeitos naturais, representados pela interação de diversas unidades ecossistêmicas nela presentes, sendo considerada uma das mais extensas do mundo.

Nesse sentido é primordial destacar a zona costeira como um bem fundamental para a condição de vida, tanto das pessoas que nela vivem, como dos ecossistemas que a compõe, integrando um meio ambiente equilibrado e harmônico.

Em âmbito legislativo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL. Lei nº 6.938, 1981), em seu artigo 3º, inciso I, conceitua meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A doutrina, por seu turno, também busca uma definição para a expressão “meio ambiente”, sendo bem vasta, nesse sentido. Os autores, em sua maioria, procuram um conceito doutrinário bem amplo para definir a expressão, razão pela qual, o conceito possibilita abranger uma infinidade de recursos naturais, isto é, a defesa da fauna, flora, da água, do ar e da terra, além da relação do homem com esses recursos.

Para Édís Milaré (2004, p. 77) o conceito de meio ambiente é mais facilmente sentido do que definível, devido a sua riqueza e complexidade. Contudo, em uma linguagem técnica, a autora conceitua o meio ambiente como sendo “a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos”.

O meio ambiente, segundo Antunes (2010, p. 9), compreende o humano como sendo um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que surgem através da apropriação de bens naturais que se transformam em recursos essenciais para a vida humana.

Machado (2014, p. 18), por sua vez, conceitua o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Assim, a partir das contribuições teóricas apresentadas pela doutrina, o meio ambiente pode ser considerado como um sistema composto de várias partes, naturais e artificiais, sociais e culturais, presentes em um dado momento e em algum lugar, que se integram e relacionam-se entre si.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e um dever de todos. O direito ao meio ambiente é de fundamental importância para a existência de qualquer forma de vida, sendo a sua proteção um dever do Poder Público e da coletividade, além de ser considerado como bem de uso comum, conforme previsão constitucional (BRASIL, 1988).

Segundo a Lei da Política Nacional do meio ambiente (BRASIL. Lei nº 6.838, 1981, art. 2º, I), o meio ambiente também pode ser considerado um patrimônio público, o qual, necessariamente, deve ser assegurado e protegido, tendo em vista seu caráter de uso coletivo.

Dessa forma, percebe-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a sua preservação constitui-se em um direito que a todos pertence, tendo em vista sua característica coletiva, e ao mesmo tempo, ninguém o possui de maneira particular. Além disso, é considerado normativamente como bem de uso comum.

A partir de tudo o que já foi mencionado, não restam dúvidas de que a preservação da Zona Costeira é considerada fundamental para a conservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e harmônico, o que é um direito de todos. Nessa perspectiva, a região já poderia ser enquadrada na noção de bens comuns.

Porém, apesar de um importante espaço para a preservação ambiental, a Costa é a região com maior densidade populacional do país, com um caráter predominantemente urbano, conforme será melhor abordado no capítulo seguinte. Segundo David Harvey (2014, p. 134),

A cidade é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória. A comunalidade dessa vida tem sido há muito tempo objeto de análises de urbanistas de todas as tendências, além de tema frequente de uma vasta gama de textos e representações (em romances, filmes, pinturas, vídeos e outros meios afins) que tentam apreender o caráter dessa vida (ou o caráter particular da vida em uma cidade específica em um lugar e um tempo determinados) e o seu significado mais profundo.

De acordo com Grzybowski (2014), a cidade é um espaço de interação social, das pessoas entre si e destas com os recursos naturais ali presentes, ou seja, é o palco de conexão entre os recursos naturais, sociais e culturais que a compõe, sendo considerada “como um conjunto coletivo, é um bem comum”, abrangendo propriedades privadas (casas, apartamentos), lojas, indústria e serviços. “Nenhum bem é comum por si, torna-se comum, faz-se comum pelas relações sociais.”

Para Mattei (2011, p. 67), “por exemplo, uma praça não é um bem comum enquanto mero espaço físico urbanístico, mas é como lugar de acesso social e de intercâmbio existencial. É difícil conseguir separar os riscos físicos de uma praça dos sociais.” Segundo Grzybowski (2014):

O que faz um bem ser comum é o indispensável compartilhamento e o necessário cuidado. A percepção da necessidade de compartilhar e cuidar de certos bens leva os grupos humanos a se organizar e a tratá-los como comuns. Por isto é que socialmente se criam bens comuns. Voltar a tornar comum o que foi privatizado está no centro de muitas indignações e insurgências pelo mundo.

Grande parte da zona costeira comporta as maiores cidades do país, muitas capitais de estados, e naturalmente concentra parte considerável dos habitantes do país, que vivem nessas cidades e conseqüentemente devem interagir socialmente. Essas relações, proporcionadas pelas confluências desses fatores, tornam a Zona Costeira, da mesma forma que a sua relevância ambiental, enquadrada no conceito de bens comuns.

Dessa forma, pode-se concluir que a Zona Costeira se enquadra na noção de bens comuns, seja porque é fundamental na preservação e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja porque é um local de relações sociais, tendo em vista o seu caráter eminentemente urbano, uma vez que abrange grande parte das cidades brasileiras.

A zona costeira, porém, é uma região muito atraente, tendo em vista todos os fatores já anteriormente mencionados, como a grande biodiversidade, concentração de recursos e atributos naturais, paisagens exuberantes e uma diversidade inigualável, além da localização propicia o desenvolvimento de atividades que não podem ser desempenhadas em áreas sem acesso ao mar, como a navegação para transportes de mercadorias.

Esses atributos deixam a região suscetível a explorações descontroladas e ilimitadas, tornando-se o centro de importantes conflitos de interesses, sendo muitas vezes agredida em nome do desenvolvimento econômico.

A demanda por muitos recursos disponíveis na região da zona costeira é cada vez mais crescente, e em razão disso o seu valor econômico aumenta. Segundo Ester Limonad (2017, p. 64):

O crescimento das atividades de turismo e veraneio contribui já há um certo tempo para converter em objeto de consumo uma série de lugares, com destaque para a orla litorânea de países de clima ameno, tropicais e equatoriais. A orla litorânea brasileira, com 8.698 km de extensão, uma das mais extensas orlas litorâneas tropicais do mundo, não constitui uma exceção nesse sentido.

Muitos recursos naturais, conforme já referido anteriormente, cada vez mais sofrem arrebatamentos pelo atual sistema econômico implementado, que busca instituir sobre eles a

propriedade privada, alegando ser a melhor forma de protegê-los. Contudo, essa lógica não busca, nada mais que convertê-los em mercadoria, propiciando sua exploração econômica.

Conforme Cândido Grzybowski (2014), o homem, ao longo da história, sempre pretendeu dominar e transformar a natureza. Atualmente vivemos uma divisão entre a “humanidade e natureza”, e isto tem ocorrido “na religião, na filosofia, na economia, na política, na organização social e no conjunto de nossas práticas pela sobrevivência.” Renegamos o nosso próprio estado de natureza, e nos reputamos acima dela.

Um bem comum pode ser considerado como um simples recurso natural, na perspectiva empresarial e, muitas vezes governamental, ou como “um bem essencial à própria vida de quem aí vive. A disputa, simplificada, é entre tais visões diametralmente opostas” (GRZYBOWSKI, 2014).

Assim, apesar de se enquadrar na noção de bens comuns, a zona costeira vem sofrendo constantes ameaças que derivam das apropriações e ocupações privadas que a converte em mercadoria, buscado sua exploração econômica.

O Estado, por sua vez, como proprietário legal dos bens públicos e de grande parte das áreas localizadas na zona costeira, de acordo com a atual estruturação do sistema jurídico vigente, a partir do qual os bens públicos são todos de propriedade de um dos Entes Federativos, não tem impedido essa apropriação.

Para Grzybowski (2014), o “comum é ser um direito coletivo. Não é uma questão de propriedade. Não é “de ninguém”, mas de todos. Não é só ser público que garante ser de todos.” O comum só pode ser privatizado na medida em que é mercantilizado. Não é espontâneo que a gestão pública dos bens os considere como bens comuns, porém, estar sobre o comando público altera a natureza do “conflito pelo direito coletivo” ao bem. Ainda, de acordo com o autor:

O privado é o que é controlado privadamente, segundo interesses particulares. O que é público, controlado ou não pelo Estado, deve atender a interesses coletivos, de todas e todos. Mas para isto necessariamente precisa ser visto e tratado como um comum, um direito igual de todos e todas da coletividade. Só a cidadania em ação pode garantir o caráter comum de um bem (GRZYBOWSKI, 2014).

Assim, apesar de integrar o âmbito de propriedade Estatal, a noção de bens comuns, aplicável à zona costeira, permite retirá-la da retórica da lucratividade, da lógica mercantilista e de instituição de propriedade sobre ela, seja pública ou privada, de forma a atribuí-la de forma



exclusiva, a alguém. Todos, sem distinção, devem ter alcance aos bens comuns e ninguém pode possuí-los de forma exclusiva.

A região da zona costeira deveria ser celebrada, contudo, apesar de toda essa riqueza, ela não recebe os cuidados que merece. Se considerarmos que a sua definição se enquadra na noção de bens comuns, ela se torna inalienável.

Conforme Dardot e Laval (2017, p. 246) uma vez instituído, um comum se torna inalienável, se estabelecendo no universo das coisas que não podem ser apropriadas. Isto é, ele resiste a lógica proprietária em qualquer de suas formas (privada ou estatal).

Os anseios pelo desenvolvimento e crescimento econômico, a todo custo, não devem prevalecer em detrimento da natureza, das relações sociais, que constituem os bens comuns. O futuro dos bens comuns, conforme já foi mencionado, depende de uma atuação participativa da sociedade.

As decisões sobre o aproveitamento e utilização dos bens comuns devem ser realizadas de forma democrática, visando a preservação do direito, inclusive das futuras gerações, acessarem esses bens. Somente dessa forma será possível evitar a apropriação descontrolada desses bens em nome do famigerado desenvolvimento econômico, praticados pelo Estado mancomunado com a privatização de bens públicos, como tem se observado, a exemplo da edição da Lei 13.465/2017, que será objeto de estudo, a ser aprimorado no capítulo a seguir.

### **3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS ZONAS COSTEIRAS**

A Zona Costeira, não só no Brasil, consiste em uma região privilegiada. Além do seu valor ambiental, essa região é favorecida para o desenvolvimento de certas atividades, conforme já visto. O aproveitamento dessas potencialidades gera, além da exploração intensa dos seus recursos naturais, um processo intensificado de urbanização e ocupação do solo, o que também provocam algumas repercussões negativas.

O processo de crescimento e expansão urbana produzem graves problemas relacionados a questão fundiária. Constantemente, surgem novos assentamentos ilegais, caracterizados por loteamento irregulares e construções ilegais, o que impõe a necessidade de uma regularização fundiária, visando ordenar o território.

Apesar da evolução legislativa acerca da regularização fundiária no Brasil, que vinha sendo desenvolvida ao longo dos anos, a Lei 13.465 de 2017 pode representar um retrocesso quando o tema é proteção dos bens comuns, a partir da privatização de bens públicos.

#### **3.1 Processo de ocupação das zonas costeiras**

Sujeita a muitas tensões, por múltiplos usos, a Zona Costeira, não só no Brasil, consiste em uma região privilegiada. Além do seu valor ambiental, essa região é favorecida para o desenvolvimento de certas atividades, quase que exclusivamente. O aproveitamento dessas virtualidades gera um processo intensificado de urbanização e ocupação do solo. Contemporaneamente, as zonas costeiras brasileiras, dentre todas as outras regiões, são as que possuem a maior densidade demográfica do país.

Conforme Moraes (2007, p. 21), atualmente expressiva parte das metrópoles localizam-se nas regiões costeiras, além disso, dois terços da população mundial residem nessas regiões. Ademais, a grande parte da atividade industrial, hoje no mundo, localiza-se a beira-mar. A tendência do povoamento na zona costeira, sobretudo de caráter urbano, revela-se como uma inclinação internacional.

A maior incidência demográfica na região costeira, não é exclusiva do Brasil, onde a maioria das capitais e regiões metropolitanas brasileiras se localizam. Em todo o mundo, há

uma inclinação das áreas litorâneas apresentarem maiores índices populacionais, sobretudo em países que tiveram suas raízes fincadas na formação colonial, conforme ensina Limonad (2017, p. 65):

As áreas litorâneas, em diversas partes do mundo, tendem a apresentar historicamente uma maior concentração de população e de atividades produtivas. Isto é mais evidente em países de formação colonial, como o Brasil, em que os aglomerados e portos litorâneos serviam para escoar a produção para a metrópole reinol. Em decorrência das estruturas coloniais herdadas é na área costeira brasileira que se encontra a maior concentração de áreas urbanas, que congregam uma ampla gama de atividades de distintas esferas de (re) produção, com as respectivas instalações e infraestruturas de suporte.

Para Moraes (2007, p. 33), os primeiros estabelecimentos lusitanos, no Brasil colonial, localizavam-se, em sua maioria, na região costeira. Os portos mais importantes, utilizados para o escoamento da produção, acabaram gerando concentração populacional ao seu redor, dando origem as primeiras cidades. Durante o século XIX, os lugares escolhidos pela estrutura colonial perpetuaram-se.

Após o “descobrimento”, as primeiras áreas a serem povoadas e colonizadas, no Brasil, foram as próximas as zonas costeiras, facilitado pela necessidade de transporte de mercadorias para o exterior, dando origem as primeiras cidades brasileiras.

Historicamente, no Brasil, o significativo aumento no processo de urbanização, nasceu no final do século XIX, se intensificando particularmente no século XX, provocado pela migração das pessoas vinda do campo.

Segundo Cândido Malta Campos Filho (1992. p. 43), durante o século XX, ocorreu o processo de êxodo rural, onde muitas famílias abandonaram o campo em função da tecnologia agrícola, secas e sistemas fundiários injustos. Assim, as cidades tiveram que recepcionar muitos migrantes, os quais, procuravam uma melhor condição de vida, na cidade grande. Ainda conforme o autor:

O processo migratório campo-cidade, [...] dá-se por pressões positivas, através de milhões de empregos nas cidades, e negativas ou expulsadoras do campo, tanto por um crescimento vegetativo dessas populações como por alterações na tecnologia de produção agrícola e formas organizacionais da produção e da criação de tipos de produtos liberadores da mão-de-obra (como o gado, a soja e o arroz, hoje no Brasil) (CAMPOS FILHO, 1992. p. 30).

Tendo em vista que grande parte da zona costeira é formada por cidades, esse processo de urbanização também foi sentido por essa região. Porém, foi a partir da segunda metade do século XX, de acordo com a doutrina, que a zona costeira brasileira passou a experimentar uma alteração considerável no seu processo de ocupação. Nesse sentido, podem ser apresentados alguns fatores que contribuíram para um processo acelerado de urbanização das zonas costeiras.

Para Moraes (2007, p. 37), o final dos anos cinquenta indica uma alteração significativa na ocupação da zona costeira, com a estabilização do controle econômico “urbano-industrial”. Nesse período ocorreu um crescimento exponencial no processo de industrialização no Brasil, que passa a aportar a abertura ao capital estrangeiro. Assim, diversos setores industriais, passaram a depender do fornecimento de produtos externos, e a localização na região costeira passou a ser estratégica.

Além do fator da industrialização, há outros fatores que impulsionam o processo de urbanização na zona costeira. O movimento de migrantes para a região litorânea é cada vez mais intenso, contudo, a excessiva concentração de pessoas na região vem originando diversos problemas sociais.

Conforme Moraes (2007, p. 37), o deslocamento migratório rumo a costa, se intensifica continuamente, porém, as localidades litorâneas não são capazes de absorvê-lo. Essa população que não conquista um emprego formal, acaba ingressando no mercado informal. A informalidade leva a população para uma marginalização, gerando um problema social e aumentando as necessidades por serviços urbanos. De acordo com Campos Filho (1992, p. 30)

Essa migração para as cidades, em virtude da pobreza do migrante, não provoca, de imediato, aumento na demanda por produtos urbanos, não conseguindo, por isso, traduzir em demanda solvável, isto é, uma demanda com capacidade aquisitiva, todo tipo de carência que carrega.

A partir da chegada massiva de cada vez mais migrantes, as demandas urbanas se intensificaram e o desenvolvimento de infraestrutura nesses locais não foi capaz de acompanhar o crescimento urbano emergente. A população menos favorecida, tendo em vista a falta de empregos, passou a se instar em loteamentos irregulares ou clandestinos e favelas.

Moraes (2007, p. 40) afirma que, em decorrência desse processo migratório intenso, que as cidades não são capazes de absorver, surge outra forma de expressão urbanísticas nas

zonas costeiras, que são a formação de favelas. As favelas compõem o cenário das periferias e agrupamentos habitacionais nas cidades litorâneas.

Segundo Maricato (1997, p. 37), os assentamentos ilegais, como “loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia tornaram-se as opções mais importantes para a provisão de moradia dos migrantes nas grandes cidades.”

No enfrentamento da urbanização, os assentamentos ilegais, caracterizados por loteamento irregulares foram as alternativas de moradia encontradas por grande parte da população, especialmente a de baixa renda, nas grandes cidades, o que fez surgir grandes problemas fundiários.

Ainda, ao lado da industrialização e da migração, outro fator que contribui para a intensa urbanização da zona costeira são as segundas residências ou residências de veraneio. De acordo com Moraes (2007, p. 38-39):

Tais residências de veraneio podem ser apontadas como o fator numericamente mais expressivo da urbanização litorânea, pois ocorrem ao longo de toda a costa, revelando um dinamismo que se mantém (obviamente em ritmo menor) mesmo em períodos de crise acentuada do setor da construção civil no país. O caráter impactante da atividade de veraneio é, em termos ambientais, diretamente relacionado à capacidade dos poderes públicos de ordenarem o uso do solo. Em termos sociais, tal atividade desorganiza em muito a sociabilidade dos locais onde se instala, ao inaugurar um mercado de terras ascensional e ávido, gerando uma situação fundiária tensa e conflituosa.

Para Ester Limonad (2017, p. 73-74), em certas regiões, as residências de veraneio, algumas localizadas em condomínios fechados, inclinam-se a ocupação das áreas de restingas e dunas (biomas da zona costeira, como já visto). Muitos desses loteamentos, que além de se localizarem em áreas sem rede de esgoto, tornam a região propensa a multiplicação de estabelecimentos comerciais e de serviços, também construídos de maneira irregular. Ao avançar sobre os ecossistemas costeiros, os danificam, eliminando a vegetação original, há, ainda, o aterramento de lagos, contaminação dos recursos hídricos, além de culminar na limitação dos meios de subsistência da população local.

Com efeito, observa-se que as comumente conhecidas “casas na praia”, também são responsáveis por grande parcela dos problemas enfrentados pela urbanização excessiva e acelerada na região litorânea.

Por fim, o último vetor responsável pelo alargamento da utilização da zona costeira é a atividade turística. O setor turístico foi alavancado pela expansão da classe média, a qual é responsável pelas fluências internas, bem como pelo fluxo internacional, gerada pela demanda estrangeira, na procura de cidades turísticas (MORAES, 2007, 42). Quanto a demanda estrangeira, Limonad (2017, p. 66), afirma

A crescente inserção do Brasil no turismo internacional contribuiu para acelerar a ocupação e adensamento de locais na costa antes isolados e quase intocados. Assim, nos últimos anos vieram se somar às estruturas e instalações pré-existentes outras, relacionadas à introdução e desenvolvimento em áreas antes preservadas de uma ampla gama de novas atividades produtivas, que abrangem a exploração de petróleo e gás natural em alto-mar, bem como atividades de suporte ao turismo e ao veraneio. O desenvolvimento de tais atividades compreende desde a implantação localizada de instalações industriais de suporte a operações em alto-mar para a exploração, beneficiamento e armazenamento de petróleo e gás natural, implantação de aglomerados residenciais para os trabalhadores até a proliferação dispersa de condomínios de primeira e segunda-residência, *resorts* internacionais, marinas e instalações para a realização de atividades desportivas.

Em decorrência da expansão da atividade turística, tem crescido, em larga escala, a proliferação de resorts e condomínios fechados, visando atender sobretudo as demandas internacionais, e que causam graves danos ambientais e sociais nas localidades onde são instalados.

De acordo com Limonad (2017, p. 66, 72 e 78-79), muitos resorts localizam-se em áreas de conservação ambiental. Além disso, os “mega-resorts internacionais”, ocupam área extensas, geralmente cercadas, onde se busca recriar a “a cor e o clima local”, de forma imaginária. Muitas das regiões ocupadas por esses grandes empreendimentos hoteleiros e de casa de veraneio estavam preservadas e eram utilizadas por pescadores e produtores rurais para prover a sua subsistência, os quais viviam em pequenos vilarejos. “O ‘paraíso’ torna-se assim “objeto de consumo” para quem pode pagar por ele.

As instalações dos grandes empreendimentos imobiliários dão origem a outro problema, ou seja, a proliferação de núcleos habitacionais espontâneos ao seu entorno. Conforme Oliveira et al (2013, p. 80),

Tais núcleos espontâneos refletem o crescimento desordenado das populações locais devido ao intenso afluxo de migrantes que vieram de outras áreas em busca de emprego nestes grandes empreendimentos. A consequência desses processos é o surgimento de um número considerável de desempregados, tanto de migrantes como da população local, que passam a disputar e, portanto, pressionar, o mercado local de trabalho. O resultado é a favelização, a marginalização, a mendicância, a prostituição e a criminalidade.

Assim, a industrialização, a migração, a favelização, o turismo, bem como as casas de veraneio, que geram, ainda, fatores decorrentes, são responsáveis pelo processo que dizem respeito fundamentalmente a ocupação dos entornos das cidades litorâneas. Esses fatores são responsáveis por uma urbanização acelerada, as quais geram inúmeros problemas sociais e culturais. Segundo Ester Limonad (2017, p. 66),

Resulta daí uma ocupação desordenada de aglomerados de caráter urbano dispersos, em que se verifica a multiplicação irregular de edificações residenciais e de serviços sem infraestruturas de saneamento, que além de avançar sobre os mangues, restingas e lagoas, aí lançam esgoto *in-natura*, queimam a mata para limpar as áreas para construir e implantar jardins, o que acarreta uma crescente degradação ambiental com a redução das praias, assoreamento dos rios, contaminação dos lençóis freáticos e redução dos recursos naturais.

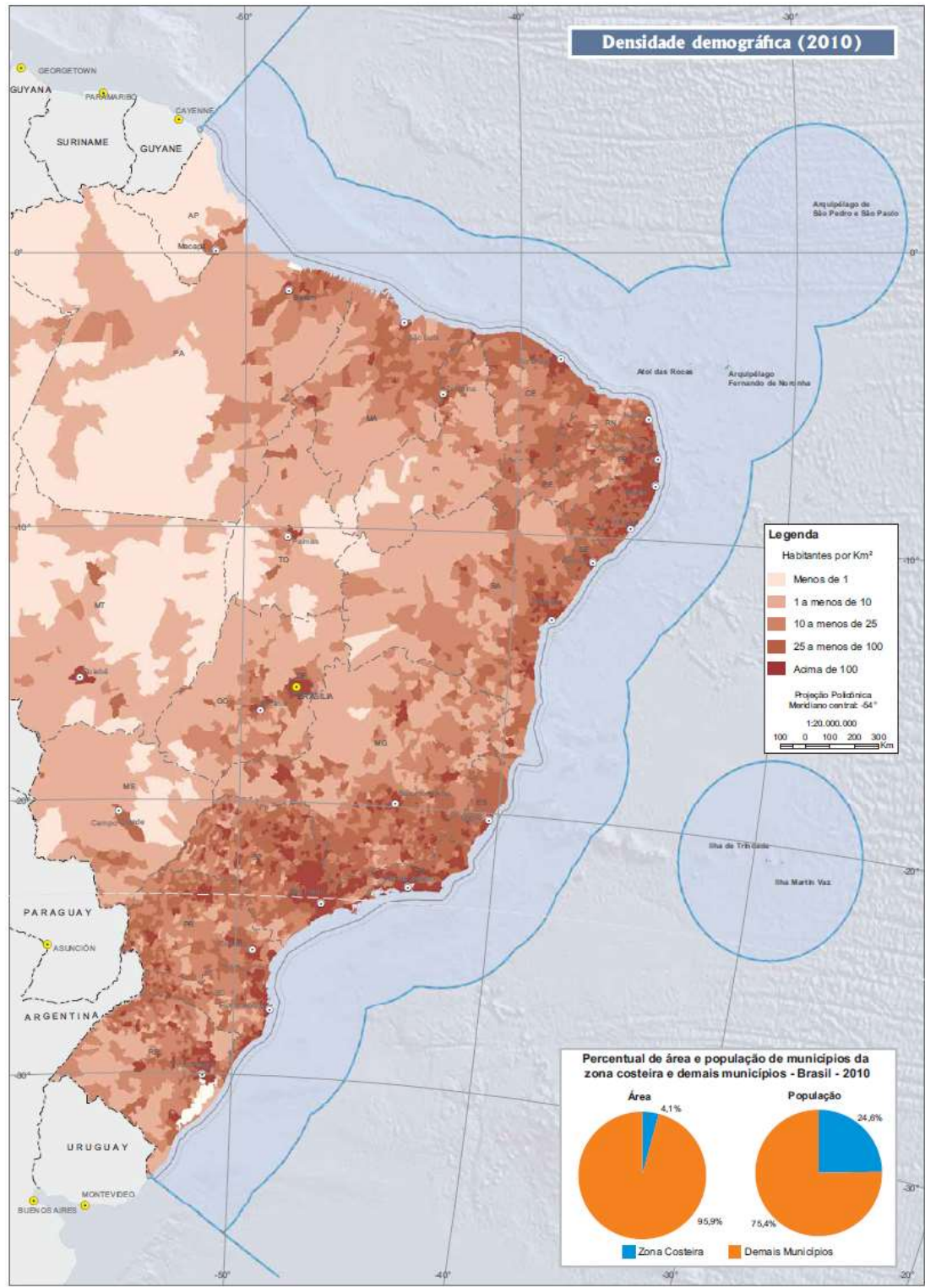
Esse processo de urbanização intenso, na região costeira, produziu, além de problemas sociais e culturais, problemas ambientais, decorrentes da demasiada apropriação dos recursos naturais presentes nessas regiões, vertendo-se na descaracterização das paisagens das praias, manguezais e dunas, a degradação do meio ambiente, contaminação dos recursos hídricos, que influenciam o sistema climático.

Assim, inúmeros são os fatores históricos e circunstanciais que geraram a urbanização acelerada da região litorânea, e atualmente a região costeira concentra a maior densidade demográfica do país.

O quadro atual da ocupação da zona costeira estima que 26,6% da população brasileira ocupe predominantemente áreas próximas ao litoral, o que representa o equivalente a 50,7 milhões de pessoas (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Além disso, estima-se que essa população esteja distribuída em aproximadamente 400 municípios, espalhados em 17 estados federados do Sul ao Norte do país (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Zona Costeira e Marinha).

O mapa de densidade demográfica do país, abaixo colacionado, traz a ilustração da predominância populacional na zona costeira do país.



Fonte: BRASIL, IBGE, 2011



O mapa elaborado de acordo com dos dados do Censo Demográfico 2010, obtidos pelo IBGE, ilustra e representa bem a maior densidade e concentração de pessoas, habitando e ocupando a região costeira do país.

De acordo com o atual cenário verificado na zona costeira, as consequências sociais e ambientais são inevitáveis. Nessa conjuntura é possível verificar três aspectos a serem considerados na zona costeira.

Segundo Cintia Maria Afonso (1999, p. 48), esses aspectos são: “o natural, composto dos recursos abióticos e bióticos; o socioeconômico, composto dos campos econômico, político-administrativo, sociodemográfico e sociocultural; e o de uso do solo, composto de áreas naturais, seminaturais, rurais e urbanas.”

Todos esses aspectos, a partir do que já foi mencionado, devem ser analisados em conjunto, uma vez que todos estão correlacionados entre si.

A perspectiva atual, relativa ao uso e ocupação do solo na zona costeira, indica uma forte presença de assentamentos informais, loteamentos irregulares e clandestinos e favelas. Problemas que apesar de não terem a sua origem nos dias atuais, ganham relevância na atual conjuntura.

Para Moraes (2007, p. 26), é possível observar na zona costeira brasileira, que a estrutura fundiária já está tomada pela atividade mercantilista, a partir de uma ampliação progressiva do mercado de terras. Praticamente toda a costa brasileira experimenta demandas reivindicatórias de propriedade, o que indica um mercado fundiário já organizado e solidificado. Um dos problemas mais preponderantes, hoje, na zona costeira, decorrem de conflitos provenientes da sobreposição de títulos de propriedades, que tem origem nas grilagens de terras e na superpopulação que ocupa essa região, marginalizando os povos locais.

No panorama natural, como já amplamente referido, a zona costeira brasileira contempla um dos mais complexos ecossistemas do planeta, onde se encontram diversas espécies da fauna e da flora. Contudo, a crescente exploração dos recursos naturais, tendo em vista os fatores de urbanização mencionados, contribuem para degradação ambiental.

Conforme Ester Limonad (2017, p. 83), a despeito das restrições ambientais impostas pela legislação, as influências do setor turístico e imobiliário expressam uma devastação ambiental incomensurável. Novos parcelamentos urbanos e construções irregulares nascem constantemente, à revelia da norma.

Sob o aspecto social, o intenso processo de urbanização e crescimento na extensão urbana gera, ainda, problemas de cunho socioeconômico, causando um empobrecimento das

populações tradicionais que primitivamente habitavam a região, onde desempenhavam suas funções.

Segundo Limonad (2017, p. 72-73 e 82-83) os grandes empreendimentos imobiliários na região costeira, conduzem a marginalização social, com a piora dos níveis de miséria, contribuindo na fragmentação das atividades tradicional originalmente desempenhadas pela população local. O crescimento da expansão urbana gera o cercamento de áreas, que passam a ser particulares, obstando o acesso aos recursos naturais em área originalmente de uso comunitário.

Além da especial atenção a preservação ambiental na zona costeira, deve-se considerar a proteção da população que originalmente ocupavam lugares que agora são tomados pela expansão urbana. Nesse sentido, os habitantes da região merecem ter reconhecido o seu direito ao bem-estar, trabalho e desenvolvimento pessoal.

Os fatores relacionados a urbanização convergem, ainda, para problemas relacionados a questão paisagística nas regiões costeiras. Na maioria das cidades litorâneas, de acordo com uma visão empírica, são edificados grandes prédios a beira mar, favorecendo uma pequena parcela da população que pode pagar por um aposento de frente ao mar, podendo usufruir das belezas naturais. Conforme Moraes (2007, p. 40), frequentemente as casas de veraneio dominando os melhores espaços, enquanto as favelas ocupam as áreas mais impróprias para moradia.

A zona costeira, caracterizada por uma beleza natural e localização favorável, ganha atenção especial da exploração turística e imobiliária. A disseminação de loteamentos e a progressiva procura por locais de acesso privilegiado ao mar geram o surgimento de assentamentos e construções ilegais, sem as devidas licenças e autorizações dos poderes públicos. Por outro lado, o Estado também desempenha um papel importante no crescente uso das áreas na região costeira, motivado pelo desenvolvimento econômico, sem levar em consideração, muitas vezes, os aspectos ambientais e sociais. Conforme Moraes (2007, p. 27)

O papel do Estado, e da regulação estatal, [...] dos espaços costeiros não pode ser minimizado. Inicialmente, através da legislação, ele cria limitações, impedindo ou induzindo os usos do solo, que influem diretamente no processo de sua ocupação. [...] enquanto produtor de espaços (responsável pela edificação das grandes obras de engenharia), o Estado [...] - o maior agente impactante na zona costeira, com a capacidade de reverter tendências de ocupação e gerar novas perspectivas de uso.

Nesse sentido, é possível incluir o Estado como um agente essencial na impactação dos espaços da região costeira, uma vez que incentivando as explorações dos recursos presentes na zona costeira, em nome do desenvolvimento e crescimento econômico, exterminam as suas riquezas naturais, sociais e culturais.

De acordo com Oliveira et al (2013, p. 80) os municípios costeiros suportam as pressões decorrentes de invasões em área de preservação, problemas decorrentes das questões de infraestrutura, especialmente saneamento e habitação, além de desemprego que geram uma segregação social. Em contrapartida, enfrentam imposições políticas e econômicas que difundem a ideia de crescimento e desenvolvimento a todo custo.

Assim estabelecida, a zona costeira sofre com o processo de urbanização, decorrente das atividades nela desenvolvida, especialmente a migração desenfreada, o turismo, a atividade portuária e exploração imobiliária, ficando sujeita ao impiedoso e esmagador processo de globalização que impõe o desenvolvimento e crescimento econômico, desconsiderando questões ambientais, sociais e culturais.

Dessa forma, pode-se observar que os fatores de urbanização não ocorrem de forma isolada, uns dependem e decorrem de outros, são conexos e se relacionam entre si. Contudo, neste trabalho, dá-se destaque aos problemas relacionados ao uso e ocupação do solo na região costeira, tendo em vista o objetivo final, que é averiguar se a nova lei de regularização fundiária pretende mascarar um processo de liquidação de patrimônio público.

O processo de crescimento e expansão urbana geram graves problemas relacionados a questão fundiária. Muitos empreendimentos imobiliários para a exploração turística e a proliferação de favelas, ocorrem à revelia da lei e das normas ambientais. Há o surgimento constante de novos assentamentos ilegais, caracterizados por loteamento irregulares e construções ilegais, o que impõe a necessidade de uma regularização fundiária nessa região.

No Brasil, os processos e instrumentos de regularização fundiária sofreram, atualmente, alteração legislativa consideráveis, as quais serão objeto de estudo no subcapítulo seguinte.

### **3.2 Regularização fundiária: novo marco legislativo**

O intenso processo de urbanização e crescimento das cidades brasileiras, incluídas as localizadas na zona costeira, a partir do deslocamento acentuado de migrantes, decorrentes dos

fatores já mencionados, geram graves problemas relacionados a ordenação do solo urbano, provocando a eclosão de habitações irregulares e a proliferação de um mercado informal. De acordo com Fernandes (2002, p. 12)

As conseqüências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno têm sido muitas e graves, pois, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo.

O parcelamento do solo urbano, por sua vez, constitui-se em um instrumento empregado a ordenação das áreas urbanas, viabilizado um arranjo apropriado da localização do sistema viário público, bem como dos lotes, os quais devem estar servidos de uma infraestrutura básica, promovendo, dessa forma, a organização territorial.

O desenvolvimento urbano conformado, sujeita-se ao parcelamento do solo adequado. Dessa forma, seria coerente que o crescimento urbano se ajustasse as regras previstas na legislação, evitando-se assim, a proliferação de moradias irregulares e um mercado informal, conforme já mencionado, que geram graves danos ambientais, especialmente na região costeira.

No Brasil, visando a expansão e o desenvolvimento urbano de forma ordenada e regular, com vistas a estruturar e planejar a urbanização, já em 1979, na esfera federal, foi editada a Lei 6.766 (BRASIL, 1979), a qual traz parâmetros para normas relativas a ordenação do solo, no âmbito estadual e municipal.

Apesar disso, em muitas situações não há a observância da mencionada lei, o que culmina na proliferação de parcelamento urbano irregular do solo, loteamentos irregulares ou clandestinos, sem a devida vênia do Poder Público competente e destituídos da infraestrutura adequada. Conforme Fernandes (2002, p. 14):

São muitas as formas de irregularidade: favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços, que se configuram de maneiras distintas no país. Até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos pelo Estado fazem parte desse vasto universo de irregularidade. As especificidades se referem às formas de aquisição da posse ou da propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos, freqüentemente espontâneos e informais, já que não foram fruto de uma intervenção planejada pelo Estado nem foram formalmente propostos por empreendedores privados no interior do marco jurídico e urbanístico vigente.

Mesmo após a edição da Lei de Parcelamento de solo urbano, no início da década de 80, propondo a elaboração de um planejamento estratégico para o desenvolvimento urbano saudável, ainda se observa um crescimento desordenado e uma expansão frenética das cidades, no Brasil.

A partir desse crescimento desordenado, inauguram-se as formas de ocupação irregular do solo, ocorridas à revelia das normas fundiárias no Brasil. Em decorrência desse fator, a urbanização passou a exigir a consecução de ideias para o desenvolvimento urbano de forma mais ordenada e harmônica.

Consoante Maricato (2000, p. 154), a regularização fundiária é essencial quando um local é ocupado de forma irregular, seja porque, não houve um planejamento nessa ocupação, seja porque, em que pese haja planejamento ocupacional, não há titulação. Nesses casos há uma situação urbana informal, pois não foi realizada conforme a política fundiária.

Para Saule Júnior e Uzzo (2010, p. 260), a questão urbana, como programa político, tem uma ligação considerável com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que encaminhou a elaboração de uma estrutura normativa referente a política urbana brasileira. Esse movimento, criado em 1985, em princípio tinha uma índole local, porém, com o fim do regime militar, passou a consagrar a idealização da cidade como um local de todos “a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social.”

Muitas das ideias defendidas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana resultaram na consagração, em nível constitucional, da política urbana, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição da República, que afirma a função social da propriedade urbana e o papel inclusivo das cidades que sempre foram marcadas por grandes desigualdades sociais (SAULE JÚNIOR e UZZO, 2010, p. 260).

Com a Promulgação da Constituição da República e a constitucionalização da política urbana, já se observa, em termos legislativos, um grande avanço, buscando a resolução ou ao menos a minimização dos efeitos da urbanização.

De acordo com Fernandes (2002, p. 26), antes da Constituição Federal existiam muitos entraves à execução dessas políticas públicas e os programas de regularização fundiária. A partir da Constituição, e mais tarde com a aprovação do Estatuto da Cidade, o cenário se modificou, pois as novas bases jurídicas sustentam as ações dos governos municipais que pretendem combater os relevantes problemas urbanos, sociais e ambientais que atingem a vida de todos os indivíduos das cidades brasileiras.

A partir do enfoque sugerido pela doutrina relacionada, outra grande inovação legislativa, em termos de regulação territorial urbano, após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu com a aprovação da Lei 10.257 de 2001 (BRASIL), ou como mais comumente conhecido, o Estatuto da Cidade, o qual regulamentando os dispositivos constitucionais, pretendeu estabelecer “diretrizes gerais da política urbana”, a fim de regular a propriedade urbana em benefício do bem coletivo (função social da propriedade), da segurança, do bem estar dos habitantes, além do equilíbrio do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade compreendeu muitas novidades relativas à política urbana. Conforme o guia para implementação do Estatuto da Cidade pelos municípios e cidadãos, elaborado pela Câmara dos Deputados (2001, p. 32),

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (BRASIL. Lei nº 10.257, 2001) trouxe a previsão legislativa do instrumento da regularização fundiária, como uma das ferramentas para a ordenação e desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio do estabelecimento “de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Relativamente a abrangência da expressão “regularização”, a doutrina traz algumas considerações. Segundo Fernandes (2002, p. 15),

O termo regularização tem sido usado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística. São ainda poucos os programas que têm se proposto a promover a regularização de construções informais.

Como visto, o Estatuto da Cidade representou um marco legislativo importante na intenção de promover a regulação do solo urbano, trazendo a previsão expressa de vários instrumentos com o intuito de alcançar esse objetivo, dentre eles, a regularização fundiária.

Além disso, fruto de um amplo debate público entre vários segmentos sociais, o Estatuto da Cidade, regulamentou o princípio da função social, prevista constitucionalmente, além da participação social e democrática no planejamento da ordenação do solo, consolidando a “Política Nacional de Regularização Fundiária” (CARTA AO BRASIL, 2017).

Por conseguinte, no ano de 2007 foi editada a Lei 11.481/2007 (BRASIL), a qual, alterando dispositivos na Lei 9.636/98 fixou novas diretrizes para a regularização da propriedade de imóveis, possibilitando inclusive a regularização de ocupações consolidadas em imóveis de propriedade da União, essencialmente para fins de moradia.

Seguindo esse propósito de regularização fundiária de ocupações ilegais, no ano de 2009 foi editada a Lei 11.977 (BRASIL, 2009), que dentre outros assuntos, estabeleceu regras gerais, visando a “Regularização Fundiária Urbana”, a qual pretendia promover a regularização fundiária através de um método administrativo, sem a necessidade de manifestação judicial.

Mencionada legislação assentou que a regularização fundiária constitui-se na associação de normas “jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”, as quais se destinam “à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes”, de forma a “garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL. Lei nº 11.977, 2009, artigo 46).<sup>7</sup>

De acordo com Augusto (2013, p. 421), a concepção de regularização fundiária trazida pela Lei 11.977/2009 é o mais completo, tendo em vista que, para além de compreender conceitos específicos, orientações e fundamentos coerentes com o Estatuto da Cidade, definiu normas específicas a respeito do procedimento e novas ferramentas jurídicas que visam dirimir os assuntos relacionados a urbanização irregular.

No mesmo sentido é o entendimento de Oliveira e Nunez (2014, p. 85), para os quais, a regularização fundiária urbana, prevista na Lei 11.977/09, é um sistema mais englobante dos que os anteriormente previstos legislativamente, uma vez que congrega as questões jurídicas, sociais e urbanísticas nos locais onde é implementada.

A partir disso, pode-se concluir que a regularização fundiária consiste em uma ferramenta que abrange as áreas sociais, jurídicas e econômicas, a qual visa proteger o direito

---

<sup>7</sup> A Lei 13.465/2017 revoga o conceito de regularização fundiária estabelecido pela Lei 11.977/2009 sem substituí-lo.

à habitação, a função social da propriedade e proteção do meio ambiente, reconhecendo a manutenção das pessoas em áreas urbanas, de forma a regularizar a situação de ocupação irregulares que ocorreram desarmonicamente à legislação.

A finalidade crucial da norma seria permitir a regularização da ocupação do solo irregulares, com o objetivo de tornar legítima a posse dos ocupantes exercida sobre essas áreas, sem, contudo, desprezar normas urbanísticas, sociais e ambientais, atendendo a função social da propriedade e protegendo o direito dos indivíduos a um lar digno.

A Lei 11.977/2009, de aplicabilidade imediata, isto é, independe de normas regulamentadoras, trouxe muitos avanços legislativos acerca da regularização fundiária, instruindo os municípios e operacionalizando seu procedimento (artigos 53 a 68, da seção 2), os quais foram revogados pela Medida Provisória 759 (CARTA AO BRASIL, 2017).

A despeito da evolução legislativa acerca da regularização fundiária no Brasil, a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei 13.465 de 2017 (BRASIL), criou um novo marco legislativo acerca da regularização fundiária no país, sendo necessária a análise de alguns de seus dispositivos para a compreensão da sua repercussão no ordenamento jurídico.

A nova Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL), de constitucionalidade contestável, dispõe, dentre outros assuntos, sobre a regularização fundiária rural e urbana e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Em razão das alterações na estrutura legislativa a respeito da regularização fundiária no país, a nova lei vem sendo alvo de grandes críticas de entidades, de diversos segmentos da sociedade, além de ser alvo de diversas Ações Diretas de Constitucionalidade.<sup>8</sup>

Antes de analisar as questões de cunho material da lei, cumpre destacar que uma das críticas proferidas à legislação se refere a questão da sua tramitação por meio de Medida Provisória, o que segundo a Constituição Federal requer relevância do tema e urgência (BRASIL, 1988, artigo 62). Para Nelson Saule Júnior (2017),

[...] é inadmissível que regimes jurídicos sobre regularização fundiária, reforma agrária e sobre imóveis da União, este último em especial constituído desde o Século XIX com a Lei de Terras de 1850, possam ser modificadas por meio de medida provisória sob o pretexto de relevância e urgência. Seria um caos jurídico.

---

<sup>8</sup> Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.771, 5.787 e 5.883.



Assim, a justificativa de relevância e urgência para tramitação do tema por meio de Medida Provisória não vigora, haja vista que já havia uma lei federal (Lei 11.477) disciplinado a matéria. Esse ponto, por si só, já levaria a inconstitucionalidade da lei.

Conforme Nelson Saule Júnior (2017) a afirmação de tramitação urgente já levaria a mais um enfoque da inconstitucionalidade da lei, uma vez que, não foram consagrados espaços institucionais para diálogo público referente a questão, a fim de promover um debate com a “sociedade civil, instituições públicas, entes federativos (estados e municípios) que desempenham distintos papéis na aplicação, na execução, no monitoramento, na fiscalização, ou como destinatários dessas legislações.”

As modificações acerca da questão da regularização fundiária necessitariam ser desenvolvidas a partir de um amplo debate público e político, com a participação de todos os segmentos da sociedade, o que não ocorreu nesse caso.

Superada a questão referente ao vício formal, relacionado a tramitação da matéria por Medida Provisória<sup>9</sup>, analisa-se em seguida, algumas questões centrais, com destaque para alguns dispositivos da Lei 13.465/2017, o que não se fará de forma exaustiva, uma vez que a Lei contempla mais de uma centena de artigos.

A primeira questão aventada se refere ao fato da Lei 13.465/2017 favorecer e facilitar a transferência de bens públicos, pretendendo contentar interesses particulares, em detrimento de grande parte da população mais vulnerável.

As alterações, introduzidas pela nova legislação, poderão vir a causar prejuízos irremediáveis ao patrimônio da União, tendo em vista a sua privatização em massa, ao permitir a transferência a particulares de grandes quantidades de terras públicas e devolutas, tornando mais difícil a criação de áreas de proteção ambiental (CARTA AO BRASIL, 2017).

Apenas a título exemplificativo, embora a questão da alienação das áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal não seja o objeto central do estudo, a Lei 13.465/2017 alterou disposições importantes da Lei 11.952/2009 (BRASIL), que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

A aludida legislação modificou o artigo 5º, inciso IV, da Lei 11.952/2009, o qual mencionava que para regularização do imóvel, era necessário comprovar o exercício de

---

<sup>9</sup> Na ADI 5771, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, há menção a outros vícios formais que podem ser encontrados na legislação estudada.

ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004.

Com a edição da nova lei, a data foi alterada para período anterior a 22 de julho de 2008, ou seja, estendeu o lapso temporal anteriormente previsto, concedido àqueles que de forma ilegal, ocuparam e desmataram áreas no âmbito da Amazônia Legal, como uma forma de anistia, além de não estabelecer um período mínimo de ocupação.

O atual regulamento também alterou, substancialmente, o artigo 6º, § 1º, da Lei 11.952/2009 (BRASIL), o qual previa que a regularização de ocupações podia ocorrer em áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares). Com a nova regra, a área passível de regularização passou a ser de 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), inclusive dispensada de licitação, conforme artigo 12<sup>10</sup> da Lei.

Outra questão importante é a previsão do artigo 15 da Lei 11.952/2009. Conforme os incisos do artigo<sup>11</sup>, o título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso deverá conter cláusulas sob condição resolutiva, dentre as quais consta o respeito a legislação ambiental. Contudo, conforme a previsão do § 2º, essas cláusulas ficam extintas se o beneficiário optar por pagar integralmente o preço do imóvel, equivalente a cem por cento do valor médio da terra nua.

O § 1º do art. 12, da Lei 11.952/2009 também sofreu mudanças. Antes da alteração, o preço do imóvel teria como base o valor mínimo da terra nua da Planilha de Preços Referenciais, elaborada pelo Incra, e o seu cálculo consideraria o tamanho da área. Com a mudança legislativa, o preço do imóvel continua a considerar o tamanho da área, porém, ele será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária.

Essa alteração, quanto ao preço do imóvel, também se observa no § 5º do art. 18 da Lei 8.629/1993 (BRASIL), que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal,

---

<sup>10</sup> BRASIL. Lei 11.952/2009. Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até o limite previsto no § 1º do art. 6º desta Lei, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei 11.952/2009. Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel: I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e, IV - as condições e a forma de pagamento.

contudo, os demais dispositivos não seguiram os parâmetros das alterações da Lei 11.952/2009 (BRASIL).

Dessa forma, a aplicação da Lei 13.465/2017, somente analisando os dispositivos aplicáveis a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, poderá resultar em uma grande perda de patrimônio público, por meio da privatização, a despeito do seu dever de cumprir questões de ordem constitucional, como as previstas no Capítulo destinado a política agrícola e reforma agrária.

A partir disso, pode-se observar que a mencionada legislação pode gerar uma verdadeira desregulamentação da questão ambiental e proteção ao patrimônio público, e poderá resultar, como reiteradamente na história do Brasil, concentração de riquezas nas mãos de pouco, em detrimento da população em geral.

No aspecto da regularização fundiária urbana as críticas à legislação remanescem, pois ela despreza a idealização da cidade como um local de todos, o que vinha sendo desenvolvido mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, e afirmado no Estatuto da Cidade, conforme já mencionado.

A Lei 13.465/2017 menospreza preceitos constitucionais, bem como as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da cidade, com o “objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, tais como o planejamento do desenvolvimento urbano, mitigando efeitos nocivos ao meio ambiente, a garantia de cidades sustentáveis, e a gestão democrática por meio da participação popular (BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 2º).

Nesse sentido, exemplifica-se citando o § 1º, do artigo 11<sup>12</sup> da nova legislação, que mitiga exigências sobre a destinação de áreas ao patrimônio público na regularização fundiária. Além disso, os artigos 33 e 35 da Lei 13.465/2017, simplificaram consideravelmente as exigências de observância de normas urbanísticas e ambientais, se comparados aos dispositivos correspondentes na Lei 11.977/2009.

Outra questão que traz embaraços ao arranjo constitucional, atualmente previsto, é a instituição da “legitimação fundiária” previsto no art. 23 da Lei 13.465/2017<sup>13</sup>, pois a definição

---

<sup>12</sup> BRASIL. Lei 13.465/2017. Art. 11. [...] § 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei 13.465/2017. Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

do limite temporal mencionado na Lei, ou seja, 22 de dezembro de 2016, com o objetivo de obter a propriedade, dissociado da condição da ocupação da área por um período mínimo, culmina em favorecer e gratificar apossamentos ilegais (STF. ADI 5771).

A Lei 13.465/2017, ainda, a partir da dispensa de autorização legislativa para a venda de imóveis da união no âmbito da regularização fundiária urbana, previsto no artigo 98<sup>14</sup>, intenciona a constituição de um mercado imobiliário alicerçado na privatização de bens da União, dando margem a especulação imobiliária.

A desobrigação da apreciação legislativa para a desafetação dos bens públicos, possibilitando sua alienação, contribui para a privatização dos espaços públicos existentes, o que conseqüentemente causará danos aos bens comuns, pois, conforme visto anteriormente, embora não englobados no mesmo conceito, a manutenção daqueles, contribuem para a instituição desses.

Outra mudança legislativa relaciona-se a criação de duas modalidades de regularização fundiária urbana: a REURB-S (Reurb de interesse social), para os “núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda”; e a REURB-E (Reurb de interesse específico), para “núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada” como de baixa renda (BRASIL. Lei nº 13.465, 2017, artigo 13, incisos I e II).

Sob esse ângulo, outra crítica que surge, se refere a questão quanto aos tipos de regularização fundiária, no sentido de que a nova legislação suprime os aspectos sociais do tema, ao instituir novas condições para a regularização de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda e ao mesmo tempo, torna menos rígida as exigências para regularização de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão, inclusive em áreas de preservação ambiental (CARTA AO BRASIL, 2017).

Analisando, ainda, o artigo 33 da Lei 13.465/2017 (BRASIL), observa-se a não exigência do licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária urbana, desprezando o meio ambiente e contribuindo para a destruição da diversidade ecológica do país.

E, embora a nova legislação traga a previsão de que por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária no âmbito da Reurb-E, deve ser observada a implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos,

---

<sup>14</sup> BRASIL. Lei 13.465/2017. Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.

quando for o caso (BRASIL. Lei 13.465, 2017, artigo 38, inciso III), essa medida não é suficiente para a proteção ambiental.

Além disso, a necessidade de autorização de órgãos ambientais, para regularização em área de preservação, já significa um possível risco ou um perigo potencial ao meio ambiente, representando um prejuízo para a sociedade e para as futuras gerações. Para mais, muitas vezes, o processo e as autorizações ambientais, que são concedidos por órgãos governamentais, são fornecidas por interesses políticos (OST, 2006, p. 93-94).

Assim, pode-se constatar que, mesmo havendo algumas exigências ambientais a serem cumpridas para a regularização fundiárias em alguns locais, especialmente de preservação ambiental, esta autorização é dada pelo Estado, que muitas vezes é refém dos poderes econômicos.

A Lei 13.465/2017, prevê, ainda, que na REURB-S (para fins sociais) cabe ao Poder Público implementar a “infraestrutura essencial”, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais, previstas nos planos de regularização, e arcar com o ônus de sua manutenção (BRASIL. Lei nº 13.465, 2017, artigo 33, parágrafo único, inciso I).

Contudo, a concepção de infraestrutura essencial não é delimitada no âmbito da Lei 13.465/2017. Em virtude dessa omissão, restam dúvidas se ela possui a mesma concepção de “infraestrutura básica” para áreas de interesse social, conhecido na Lei de Parcelamento do uso do solo urbano, já mencionada, que exige, vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (BRASIL. Lei nº 6.766, 1979, artigo 2º, § 6º).

Considerando a omissão legislativa, poder-se-ia considerar a possibilidade de aprovação de loteamentos sem infraestrutura adequada, o que levaria a manutenção de assentamentos em áreas de risco já existentes, além de criar novas ocupações irregulares.

A partir da análise de alguns dispositivos da Lei 13.465/2017, observa-se que as novas regras de regularização fundiária consideram poucos critérios urbanísticos, sociais e ambientais, primando em estabelecer critérios de atribuição da posse para determinar a regularização e conferir direito de propriedade aos seus atuais ocupantes.

Nesse sentido, historicamente as reformas, visando a garantia do direito de propriedade, sempre ocorrem em detrimento de outros direitos de propriedade. De acordo com Friederich Engels (1984, p. 127):

[...] Até hoje, todas as revoluções têm sido contra um tipo de propriedade e em favor de outro; um tipo de propriedade não pode ser protegido sem que se lese outro. Na grande Revolução Francesa, a propriedade feudal foi sacrificada para que se salvasse a propriedade burguesa; na revolução de Sólon, a propriedade dos credores sofreu em proveito da dos devedores: as dívidas foram simplesmente declaradas nulas. Ignoramos os pormenores, mas Sólon se gaba, em seus poemas, de ter feito arrancar aos campos hipotecados as marcas de dívida e de ter propiciado o repatriamento dos homens que, endividados, foram vendidos como escravos ou fugiram para o estrangeiro. Isso não podia ser feito senão por uma flagrante violação dos direitos de propriedade. E, na realidade, desde a primeira até a última dessas chamadas revoluções políticas, todas elas se fizeram em defesa da propriedade, de um tipo de propriedade, e se realizaram por meio do confisco dos *gens* (dito de outro modo: do roubo) por outro tipo de propriedade. Tanto é assim que há dois mil e quinhentos anos não se tem podido manter a propriedade privada senão com a violação dos direitos da propriedade.

Fundamentada na falsa justificativa de aprimorar mecanismos para regularização fundiária, a nova legislação modifica diversos dispositivos da ordem jurídica do país, sobre a ordenação do solo, objetivando garantir o direito de propriedade individual.

A partir das contribuições doutrinárias acima apontadas e da análise de alguns dispositivos legais, observa-se que as alterações legislativas, promovidas pela Lei 13.465/2017, desestruturou toda a política de regularização fundiária que vinha sendo desenvolvido ao longo de vários anos no país, focando, quase que de forma exclusiva, na distribuição de títulos de propriedade e se despreocupando com as questões sociais, ambientais e urbanísticas.

A despeito do instituto da regularização fundiária representar uma ferramenta importante na busca do propósito de regularizar assentamentos irregulares, especialmente da população menos favorecida, concedendo a titulação dessas áreas a seus ocupantes, lhes proporcionando a esperança de uma moradia e habitação digna, agora, o instituto ficou moldado ao desenvolvimento econômico, tendo em vista que visa basicamente distribuir direitos de propriedade.

Dessa forma, é possível compreender as críticas a legislação, pois o novo modelo de regularização fundiária, modificou essencialmente a finalidade maior do instituto, que visava conferir, além do direito de moradia aos usufruidores, um melhor desenvolvimento da vida urbana.

De acordo com Fernandes (2002, p. 16), “os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes.”

A regularização fundiária, como uma política pública, deve visar a modificação de locais irregulares em regulares e a integração da função social da propriedade com o desenvolvimento

urbano, possibilitando que as pessoas tenham uma maior qualidade de vida, destinando-se, inclusive, a evitar o aparecimento de novas ocupações irregulares.

Deve consagrar, ainda, a urbanização da cidade como um todo, com a instalação de infraestruturas adequadas para todos os habitantes, não apenas atribuir o direito de propriedade aos posseiros de assentamentos irregulares. A cidade, inserida na concepção de bens comuns, deve servir a integração social, urbanística e ambiental e deve ser compartilhada e acessível a todos.

Desejando expandir sua atividade, a lei favorece a regularização de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão, as vezes localizados em áreas públicas, buscando atender os interesses privados. O que orienta esse interesse é a mercantilização e a transferência do patrimônio do público, em uma rendição manifesta e evidente a interesses privados.

Não é possível aceitar que uma lei altere toda a estrutura legislativa que embasou a regularização fundiária no Brasil. Em termos legislativos, a nova norma representa um grande retrocesso acerca da proteção dos bens comuns, quando facilita a regularização fundiária visando interesses especulativos.

De acordo com Fernandes (2002, p. 13), o ordenamento jurídico brasileiro, bem como a doutrina e a jurisprudência referente aos direitos de propriedade, trazem uma interpretação individualista, sem atentar para a função social da propriedade, o que gera um modelo substancialmente especulativo de desenvolvimento urbano, que culmina na “segregação social, espacial e ambiental”. Nesse sentido, a irregularidade é aceita quando atinge os pontos mais vistos da cidade, mesmo que várias formas de irregularidade estejam relacionadas aos grupos sociais mais privilegiados, como por exemplo, os loteamentos e condomínio fechados de alto padrão, que obstruem o ingresso de todos ao sistema viário e as praias.

Os maiores beneficiados da nova política de regularização fundiária urbana serão os grandes empreendedores imobiliário, que se beneficiam da especulação. Com a mitigação de exigências para a regularização de ocupações ilegais, sobretudo para a população não qualificada como de baixa renda, há uma facilitação para a regularização de loteamentos e condomínios de luxo.

Além de promover uma verdadeira liquidação do patrimônio público, a nova legislação dispensa os licenciamentos ambientais, ficando os grandes empreendedores exonerados de sua contrapartida na compensação da degradação ambiental. Ademais, tende a promover a segregação socioambiental, e, como se não bastasse, a nova legislação foi aprovada à revelia da devida participação da sociedade no debate político, exigida para um tema de alta relevância.

Assim compreendida, a nova Lei de Regularização de Fundiária pode promover um verdadeiro dano aos bens comuns, a partir da privatização massificada de bens públicos, o que será objeto de estudo a seguir.

### **3.3 A Privatização velada nas zonas costeiras, bens comuns, por meio da Regularização fundiária**

De acordo com o que já se asseverou, a Zona Costeira é considerada uma região privilegiada não só pelo seu valor ambiental, mas também por ser favorecida para o desenvolvimento de certas atividades peculiares. A sua localização a transforma em um lugar estratégico para a implementação de portos para transportes de mercadorias, resorts e hotéis de luxo, dependentes do turismo internacional, loteamentos e condomínios fechados de alto padrão.

O aproveitamento dessas potencialidades da zona costeira, gera um processo intensificado e acelerado de urbanização e ocupação do solo, o que resulta em uma excessiva exploração de seus recursos e conseqüentemente uma degradação ambiental, além de promover uma segregação social, uma vez que os melhores espaços, geralmente de frente para o mar, são reservados àqueles que podem pagar por isso.

Por estar localizada em uma região estratégica, de acordo com o que já foi mencionado pela doutrina, a zona costeira ganha relevância econômica, adquirindo maior valor comercial em um mundo neoliberal e globalizado, como vivemos, se tornando, conseqüentemente, alvo de grandes disputas sociais e econômicas. Nesse sentido, a urbanização intensa, causada pela globalização, para Harvey (2014, p. 133),

implica a dominação da classe capitalista, não apenas sobre os aparelhos de Estado (em particular, as instâncias do poder estatal que administram e governam as condições sociais e infraestruturais nas estruturas territoriais), como também sobre populações inteiras - seus estilos de vida, sua capacidade de trabalho, seus valores culturais e políticos, suas visões de mundo.

A globalização progride, causando acúmulo econômico para alguns poucos, em detrimento da população em geral. A cupidez humana, fomentada pela globalização, tornam a



zona costeira cada vez mais propicia a exploração econômica, sobretudo imobiliária, tanto por proprietários privados, como pelo Poder Público, o qual tem colaborado para que áreas públicas, sejam exploradas, esgotadas e aniquiladas, sob o fundamento cínico do desenvolvimento econômico e social. De acordo com Harvey (2014, p. 70-71),

Desde meados da década de 1980, a política urbana neoliberal [...] concluiu que a redistribuição da riqueza a bairros, cidades e regiões menos favorecidas era inútil, e que, em vez disso, os recursos deveriam ser canalizados para os polos de crescimento "empresarial" mais dinâmicos. Uma versão espacial do efeito transbordamento se encarregaria então, no proverbial longo prazo (o que nunca aconteceu), de resolver todas essas desagradáveis desigualdades) regionais, espaciais e urbanas. Entregar a cidade aos empreiteiros e aos especuladores financeiros redundaria no benefício de todos!

Na medida em que a modernidade e o constitucionalismo liberal estruturam nossa maneira de pensar, seus legados culturais criam o imaginário dominante e têm enorme poder político de construção da realidade. Nesse sentido, nossa realidade está construída em torno da categoria do possível, que excluem os bens comuns precisamente porque sua privatização contínua e progressiva, em detrimento da natureza e de outros seres humanos, e em nome dos objetivos e crescimento e desenvolvimento econômico, se considera como algo desejável, apesar de irreversível (MATTEI, 2011, p. 63). Segundo Limonad (2017, p. 64-65):

Muitas vezes, em nome do desenvolvimento local sustentável, da geração de empregos e da inserção nos fluxos produtivos, vários municípios litorâneos, quando não os governos estaduais secundados pelo governo federal, abrem exceções ou encontram soluções de compromisso com promotores imobiliários, incorporadores e grupos hoteleiros e grupos turísticos de porte internacional. Tais "soluções" contribuem para permitir a implantação de *resorts*, hotéis de luxo, mannas e condomínios fechados nas áreas litorâneas. Resulta daí uma expansão geográfica indiscriminada das atividades de turismo-veraneio que, somada à multiplicação exponencial de condomínios de segunda residência em áreas litorâneas, coloca em risco a diversidade de um dos mais ricos conjuntos de ecossistemas costeiros tropicais do mundo.

De acordo com Mattei (2011, p. 11, 27 e 37), a iniciativa privada, juntamente com o Estado soberano, incorrem em condutas estúpidas, com consequências desastrosas para todos. Os Estados aliados às grandes empresas, se corrompem por interesses econômicos, destruindo o patrimônio público, sem controle, justificando desarrazadamente, que as transferências

patrimoniais a iniciativa privada, são necessárias para manutenção da estabilidade financeira e crescimento econômico.

Segura (2006, p. 74) complementa, ainda, aduzindo que os grandes empreendedores dominam o sistema financeiro de qualquer Estado do mundo, além de comandarem todas as transações e negociações comerciais.

Os grandes empreendedores, inclusive imobiliários, têm cada vez mais adentrado na regulação econômica dos Estados, defendendo a minimização da atuação Estatal em vários níveis. Nessa tentativa de interferência, buscam a facilitação das transferências e a utilização dos bens públicos pela iniciativa privada, por meio de leis, gerando graves danos e uma degradação imensurável aos bens comuns, uma vez que o único objetivo perseguido é a potencialização de lucros.

De acordo com Harvey (2014, p. 71), o mercado financeiro protege o capital especulativo, em prejuízo dos indivíduos. A noção de que o meio urbano pode ser satisfatório, mesmo que a população, com a exclusão de uns poucos e o meio ambiente sejam refutados, não é diagnosticado em nenhum momento.

Ainda, conforme o autor, “vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar” (HARVEY, 2014, p. 71).

Nesse sentido, muitas decisões políticas, visando favorecimentos, desapegada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos parâmetros para a vida urbana sustentável, tomadas às avessas da legislação ambiental e de regulação e parcelamento do solo urbano, favorecem a privatização de espaços públicos.

Segundo Mattei (2011, p. 9-10), quando o Estado privatiza bens públicos, ele está desapropriando todos os cidadãos de uma comunidade. No processo de privatização, o governo vende bens que não são seus, mas sim pertencentes a toda a comunidade. Tolerar que o Governo venda os bens de todos, para fazer frente às suas necessidades políticas-econômicas, é uma leviandade.

Ainda, de acordo com Enric Tello (2006, p. 110), o capitalismo e o liberalismo econômico, têm usurpado e confiscado os bens comuns, transformando-os em propriedade privada.

Apesar dos constantes argumentos dos governantes, buscando justificar a necessidade da expropriação do patrimônio público, de toda a população, a atividade do Estado de

administrar os bens públicos, não engloba o poder alienação e privatização desses bens. O Estado, deve zelar pelo patrimônio público.

As privatizações muitas vezes são embasadas em um discurso político que procura amparar as transferências do patrimônio público ao mercado imobiliário, como uma forma de reduzir despesas públicas e uma gestão mais eficiente, porém, elas não passam de uma afronta ao interesse público. A explicação de que a privatização é a maneira mais eficiente de retomar o crescimento econômico, interessa, apenas, a uns poucos.

A partir da privatização, renuncia-se a um patrimônio público estratégico, que deveria ser utilizado por toda a comunidade, em prol dos interesses do mercado, e proveitos privados. Com a nova lei de Regularização Fundiária esse propósito fica visível.

A despeito de toda evolução legislativa acerca da regularização fundiária no Brasil, que vinha sendo desenvolvida mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, conforme já mencionado, a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei 13.465 de 2017, criou um novo marco legislativo acerca da regularização fundiária no país, sendo aplicada, inclusive para as regiões da zona costeira (BRASIL. Lei nº 13.465, 2017, artigo 106), podendo gerar a aniquilação de bens públicos.

A nova legislação, alvo de muitas críticas, já mencionadas, alterou a estrutura legislativa a respeito da regularização fundiária no país. O novo modelo de regularização fundiária, modificou essencialmente a finalidade maior do instituto, que visava conferir, além do direito de moradia aos usufruidores, um melhor desenvolvimento da vida urbana. Agora, o instituto ficou moldado ao desenvolvimento econômico, tendo em vista que visa basicamente distribuir direitos de propriedade.

Contudo, conforme a seguir será tratado, não é apenas a Lei 13.465/2017 que foi alterada contra o interesse público. Diversas outras legislações, em outras áreas do direito, têm sofrido modificações no mesmo sentido. Conforme Harvey (2014, p. 57),

Esses exemplos advertem-nos sobre a existência de toda uma bateria de soluções aparentemente "progressistas" que não apenas levam o problema para longe como também fortalecem, enquanto simultaneamente ampliam, a cadeia dourada que aprisiona as populações vulneráveis e marginalizadas dentro da órbita de circulação e acumulação de capital.

Como consequência da promulgação da Lei 13.465/2017, foram alargadas e flexibilizadas assombrosamente as permissões para a privatização dos bens públicos, ficando

submetidos, agora, a dialética do mercado da especulação imobiliária, visando gerar lucros para a iniciativa privada.

Ainda, conforme Harvey (2014, p. 144-145), para preservar os bens comuns é necessário proteger os bens públicos. Quando a política capitalista limita os investimentos aos bens públicos, ela ocasiona uma diminuição dos bens comuns, forçando a sociedade a procurar novos rumos para a sua manutenção, ou seja, a iniciativa privada.

As áreas localizadas na zona costeira, integram fisicamente a propriedade de um dos Entes Federados, sendo consideradas bens públicos. Embora os espaços públicos não possuam necessariamente a qualidade de comuns, a manutenção daqueles, favorece a subsistência desses, conforme entendimento da doutrina, apurados no capítulo anterior.

A zona costeira se constitui em um espaço de interação social, das pessoas entre si, pois considerada uma região predominante urbana, e destas com os recursos naturais ali presentes, ou seja, é o palco de conexão entre os recursos naturais, sociais e culturais que a compõe, e isso a torna inserida na concepção de bens comuns.

A privatização dos espaços públicos físicos da zona costeira, permite a transferência à propriedade individual, de áreas antes ocupados por toda a população, o que gera, por conseguinte, a privatização de bens comuns. Assim, o agora proprietário individual desses bens, pode explorar os recursos naturais desse espaço exclusivamente, além de limitar os locais para o desenvolvimento de relações sociais. De acordo com Harvey (2014, p. 146),

O comum, [...], quando não pode ser cercado, pode ser vendido, mesmo não sendo uma mercadoria em si. O ambiente e a atratividade de uma cidade, por exemplo, é um produto coletivo de seus cidadãos, mas é o mercado turístico que capitaliza comercialmente esse comum de modo a extrair rendas de monopólio [...]. Por meio de suas atividades e lutas cotidianas, os indivíduos e os grupos sociais criam o mundo social da cidade ao mesmo tempo em que criam algo de comum que sirva de estrutura em que todos possam abrigar-se. Embora esse comum culturalmente criativo não possa ser destruído pelo uso, pode ser degradado e banalizado pela utilização abusiva.

As privatizações de bens públicos e a criação de legislações vantajosas, operadas pelos Estados, aliadas a especulação imobiliária e a consequente mercantilização desses bens, interferem desfavoravelmente na administração dos bens coletivos, ampliando os benefícios e a proteção da propriedade individual, e causando, conseqüentemente, prejuízo aos bens comuns.

Nesse sentido, Mattei (2011, p. 16) faz uma crítica ao arcabouço institucional que sustenta o modelo atualmente vigente, referindo que o Estado corrobora com a iniciativa privada na extorsão dos bens comuns, promovidos a partir da sua mercantilização e privatização, uma vez que valida a sua atuação, por meio de legislações cada vez mais favoráveis a essa prática.

A nova Lei de Regularização Fundiária, objeto do estudo, por exemplo, mitigou regras de alienação de bens da União, gerando uma debilidade legislativa, favorecendo a entrega do patrimônio público a iniciativa privada que visa unicamente o lucro, como forma de captar recursos, através da exploração de bens comuns.

O enfraquecimento das regras de preservação ambiental e da alienação do patrimônio públicos, operado pela Lei 13.465/2017, sob o argumento da necessidade de regularização fundiária, revela-se, em verdade, como um instrumento de privatização do patrimônio da União, através de um procedimento mais simplificado, o que poderá gerar uma verdadeira dilapidação dos bens comuns, precarizando as relações sociais entre as pessoas, e destas com os recursos naturais ali presentes.

Essa tendência de privatização de bens públicos e conseqüentemente dos bens comuns, contudo, não é uma individualidade da Lei 13.465 de 2017, conforme já referido. Além dela, há outros projetos legislativos, constantemente propostos por alguns congressistas, objetivando a liquidação do patrimônio da União.

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, está em pauta a PEC 39/2011 (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2011), que pretende revogar o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e autorizar a alienação desses bens aos foreiros, cessionários e ocupantes dessas áreas.

Outra ideia legislativa, já proposta, pretende alterar a Lei 7.661/88, tornado as praias privadas, sob o fundamento displicente de que essa alteração promoveria “uma melhor qualidade e preservação da natureza, com isso o responsável cuidaria da sua propriedade privada” (SENADO, Ideias legislativas, 2017).

Observa-se, assim, que não apenas no campo legislativo objeto de estudo, mas em tantas outras legislações, especialmente ambientais e sociais, uma tentativa de desregulamentação das matérias em busca de favorecimentos privados, com a flexibilização de regras em detrimento da sociedade. Segundo Harvey (2014, p 153),

Essa é, sem dúvida, uma maneira bem melhor de explicar a verdadeira tragédia dos comuns urbanos em nossa época. Os que criam um cotidiano comunitário interessante e estimulante acabam por perdê-lo para as práticas predatórias dos agentes Imobiliários, dos financistas e consumidores de classe alta, que e carecem totalmente de qualquer imaginação social urbana. Quanto melhores as qualidades comuns que um grupo social cria, mais provável é que sejam tomadas de assalto e apropriadas por interesses privados de maximização de lucros.

Segundo Mattei (2011, p. 63), esse cenário privilegia alguns poucos, em detrimento dos bens comuns e de outros seres humanos. Para restabelecer a excelência dos bens comuns deve ser ter consciência de que o discurso político e jurídico deve ser embasado na noção de que o mundo e seus bens comuns não podem pertencer a uma pessoa a um grupo de pessoas individuais, mas devem ser compartilhadas e acessíveis por todos que possam deles desfrutar.

Sabe-se que a gestão governamental dos bens públicos está muito distante de ser considerada eficiente, contudo, a Lei 13.465/2017 pode usurpar o direito da população de dispor de locais verdes e abertos, para desfrutar de seu lazer e cultura e promover a interação social. Ademais, o valor que deverá ser arrecadado pelo Estado, a partir da privatização dos bens públicos, é ínfimo, comparado aos danos que podem causar.

Dessa forma, deve-se perseguir novas formas de proteção aos bens comuns, com o objetivo de se evitar o seu desmantelamento. Conforme Harvey (2014, p. 167)

É nesse contexto que a retomada de uma retórica e de uma teoria dos comuns adquire importância ainda maior. Se os bens públicos oferecidos pelo Estado diminuem ou se transformam em mero instrumento para a acumulação privada [...], e se o Estado deixa de oferecê-los, então só há uma resposta possível, que é as populações se auto-organizarem para oferecerem-se seus próprios comuns [...]. O reconhecimento político de que os comuns podem ser produzidos, protegidos e usados para o benefício social transforma-se em um modelo para resistir ao poder capitalista e repensar a política de uma transição anticapitalista.

É, pois, essencial que os bens públicos fiquem à disposição da coletividade, para preservação ambiental e para a manutenção de espaço de interação social. Não se pode tolerar que o patrimônio público, importante para a manutenção dos comuns, seja atribuído ao mercado imobiliário, privando a população em geral do seu uso e fruição. Se o Estado é incapaz de oferecer e preservar os bens comuns, cabe a sociedade se organizar e instituí-los.

Para Cândido Grzybowski (2012, p. 18), deve-se estruturar a coletividade ao redor dos bens comuns. Somente a partir da participação de todos os membros da sociedade, de forma igual e democrática é que será possível garantir os bens comuns. Para o autor “estamos diante

de uma junção fundamental entre bases da vida e democracia, entre justiça ambiental e justiça social, com participação ativa da cidadania.” Conforme Olivier Petitjean (2012, p. 8)

A partir de agora, o fortalecimento das trocas entre sociedades civis, movimentos sociais e comunidades titulares de bens comuns naturais ou culturais, o reconhecimento de sua capacidade de auto-organização e de inovação social, a invenção de políticas públicas em harmonia com os comuns devem estar na ordem do dia.

Ainda, de acordo com Silke Helfrich (2012, p. 15) “se quisermos que os comuns tenham um lugar de destaque em nossa sociedade, a ação dos atores econômicos, do Estado e do indivíduo deve passar a ser medida com base na contribuição que trazem aos comuns (e não ao PIB).”

As privatizações dos bens comuns, sobretudo realizada a partir de um ato do Poder Executivo, sem a ampla participação e discussão da sociedade, não pode revelar-se em um mecanismo de manutenção e preservação do meio ambiente e de espaços de interação social, ao contrário, destina bens comuns ao livre controle da esfera privada, limitando o acesso da população a eles.

O que se denota a partir da Lei 13.465/2017 é que, apesar de editada sob o argumento cínico de regularização fundiária, para promover o desenvolvimento econômico do país, se observa uma tendência de privatização de bens públicos, e uma desregulamentação das legislações que visam a proteção do meio ambiente e proteção aos bens comuns.

Assim, pode-se concluir que a Lei 13.465/2017, representa um verdadeiro retrocesso. Os maiores beneficiados da nova política de regularização fundiária urbana serão os grandes empreendedores privados, que se beneficiarão da especulação imobiliária, em detrimento de grande parte da população, a partir da mitigação de exigências para a regularização de ocupações ilegais, grande parte representada por loteamentos e condomínios de luxo.

Os bens comuns pertencem a toda a comunidade, não podendo serem atribuídos a exploração individual de uma pessoa ou empresa, devendo inclusive serem preservados para as futuras gerações. Contudo, ante a essa força desleal de dissipação de bens públicos, operada pelo Estado, mancomunado com a propriedade privada, a única coisa que se pode esperar é o aumento da especulação imobiliária em torno dos bens comuns.

## CONCLUSÃO

Ao longo dos três capítulos que compõem esta dissertação, buscou-se demonstrar a fundamentação para que seja possível concluir que o instituto da Regularização Fundiária, tal como previsto na Lei 13.465/2017, tende a promover uma liquidação irresponsável dos bens públicos, inclusive os localizados nas zonas costeiras brasileiras, o que conseqüentemente gera a privatização dos bens comuns. Dessa forma, a utilização desses bens fica restrita apenas a seus proprietários particulares, o que, ao contrário deveria ser a todos assegurado.

Desse modo, no primeiro capítulo pôde-se concluir que o regime jurídico dos bens públicos é limitado, tal como tratado pela legislação e pela doutrina brasileira, pois sempre são abordados apenas como puramente públicos ou puramente privados, se encontrando no âmbito do direito de propriedade, ou de um dos Entes Federativos ou de particulares.

Apesar do conceito de bens públicos de uso comum do povo ser o que mais se aproxima da noção de bens públicos, ele não representa seu verdadeiro sentido, sendo necessária a construção de uma nova ideia de bens comuns, separados da noção de propriedade pública e propriedade privada.

Essa nova construção da noção dos bens comuns, deve compreendê-lo como um espaço de relação social e interação da sociedade com os recursos naturais presentes em determinado local e em determinada época, onde todas as pessoas, sem distinção, podem ter acesso a eles, devendo esses ser concebidos fora da dicotomia público-privado, o que inevitavelmente os levaria para uma lógica mercantilista.

Diante disso, a ideia dos comuns reflete, ainda, uma crítica de vários movimentos que lutam contra as apropriações privadas sobre os bens e os recursos comuns, que deveriam ser de todos, uma vez que embasados no atual sistema econômico vigente, os Estados constantemente tendem a transferir seus bens à propriedade privada, sob o fundamento do famigerado desenvolvimento e crescimento econômico.

Da análise das noções apresentadas no segundo capítulo, por sua vez, acerca da zona costeira brasileira, concluiu-se que essa região apresenta muitas tensões e contrastes. Uma das mais extensas do mundo, a zona costeira brasileira possui umas das maiores biodiversidades do planeta, além de se caracterizar como um espaço de interação entre a sociedade e dessa com os recursos naturais ali existentes, sendo assim considerada, ela pode ser inserida na concepção de bens comuns.



A zona costeira, possui uma localização estratégica para desenvolvimento de algumas atividades, quase de forma exclusiva, o que contribui para a sua urbanização desenfreada, tornando-a suscetível de explorações, influenciada pelo atual modelo econômico dominante, neoliberal e globalizado, o qual visa sobretudo, o lucro.

O processo de crescimento e expansão urbana, causam graves problemas relacionados a questão fundiária, fomentados por grandes empreendimentos imobiliários para a exploração turística, muitos localizados em loteamento irregulares e condomínios fechados, gerando, ainda, a proliferação de assentamentos ilegais ao seu entorno, o que impõe a necessidade de uma regularização fundiária nessa região.

Já no terceiro capítulo, a partir das considerações doutrinárias, verificou-se que a regularização fundiária, teoricamente, é o instituto que visa garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da regularização de posses irregulares e construções ilegais, ocupadas à revelia da legislação de parcelamento do solo no Brasil.

Contudo, a nova lei de Regularização Fundiária (13.465/2017), a despeito desses objetivos, desestruturou toda a política de regularização fundiária que vinha sendo desenvolvido ao longo de vários anos no país, focando na distribuição de títulos de propriedade, suprimindo as questões sociais, ambientais e urbanísticas sobre o tema.

Como consequência da promulgação da mencionada legislação, foram mitigadas as exigências para a privatização dos bens públicos, ficando submetidos, agora, a dialética do mercado da especulação imobiliária. Visando gerar lucros para a iniciativa privada, os beneficiados dessa nova política são os grandes empreendedores imobiliário, que se beneficiam da especulação.

Assim, observa-se um retrocesso em termos legislativos, embasado no ímpeto da privatização do patrimônio público no Brasil. A Lei 13.465/2017, além de outras, com o mesmo intuito, pretendem atribuir a propriedade privada, áreas antes públicas, impedindo o acesso a áreas de lazer daqueles que não detém a propriedade sobre eles, ou não tem poder de consumo, ou seja, pretende promover a privatização de bens comuns.

Além disso, a privatização de espaços públicos, promovidas pelos Estados, favorece a destruição dos bens comuns, na medida em que atribui a exploração de seus recursos à iniciativa privada, cujo único objetivo é o lucro a todo custo, além de conduzirem a uma segregação social, uma vez que alguns desses bens são utilizados pelos povos comunitários locais para manutenção de sua subsistência e de suas famílias.

Dessa forma, o que se denota a partir da Lei 13.465/2017, é que, apesar de editada sob o argumento cínico de regularização fundiária, para promover o desenvolvimento econômico do país, se observa uma tendência de privatização de bens públicos, e uma desregulamentação das legislações que visam a proteção do meio ambiente e dos bens comuns, sem qualquer diálogo público e participação popular referente a questão.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Cintia Maria. **Uso e ocupação do solo na zona costeira do Estado de São Paulo: uma análise ambiental.** São Paulo: Fapesp, 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de Imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática.** São Paulo: Saraiva. ed. 2013.

BANCO MUNDIAL WASHINGTON, D.C. **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992: Desarrollo y medio ambiente.** Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/480211468339538817/pdf/105170WDR0SPANISH0Box37349B01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 03 dez 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas.** Tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999 [recurso eletrônico].

BOLLIER, David. Los bienes comuns: un sector sislayado de la creación de riqueza. In: Silke Helfrich (Org). **Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía.** El Salvador, 2008. Disponível em: <https://mx.boell.org/es/2008/08/01/no-24-genes-bytes-y-emisiones-bienes-comunes-y-ciudadania>. Acesso em 20 jan 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. **Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.** Brasília, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm). Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. Decreto 74.557, de 12 de setembro de 1974. **Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D74557.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D74557.htm). Acesso em 12 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 24 jan 2020.

BRASIL. Lei 6.938 de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do meio ambiente.** Brasília, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm) acesso em 22/07/2018>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. **Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.** Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm). Acesso em 05 jan 2020.

BRASIL. Decreto nº 96.660, de 6 de Setembro de 1988. **Dispõe sobre o Grupo de Coordenação incumbido de elaborar e atualizar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e as normas para sua implementação.** Brasília, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D96660.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96660.htm). Acesso em: 04 jan 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 dez 2019.

BRASIL. Decreto 98.145, de 15 de setembro de 1989. **Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, e dá outras providências**. Brasília, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98145.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98145.htm). Acesso em 12 jan 2020.

BRASIL. Resolução 01/MM, de 21 de novembro de 1990. **Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)**. Disponível em: <http://www.geipot.gov.br/download/1990/90-3-res01.doc>. Acesso em: 05 jan 2020.

BRASIL. Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm)>. Acesso em 06 jun 2020.

BRASIL. Lei 9.636 de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm)>. Acesso em 06 jun 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 24 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 09 ago 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. **Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências**. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm). Acesso em: 05 jan 2020.

BRASIL. Lei 11.952 de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm)>. Acesso em 06 jun 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 39/2011**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=88860F7DF43B4BB20649BBF38DEF373E.proposicoesWebExterno2?codteor=888738&filename=Tramitacao-PEC+39/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=88860F7DF43B4BB20649BBF38DEF373E.proposicoesWebExterno2?codteor=888738&filename=Tramitacao-PEC+39/2011). Acesso em: 28 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 24 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 12.651, de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83). Acesso em 02 jan 2020.

BRASIL. Lei 13.465 de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em 24 jan 2020.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; BAGGENSTOSS, Grazyelly Alessandra. O regime jurídico brasileiro dos bens públicos: uma análise crítica a partir do regime garantista dos bens fundamentais. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, p. 43-60, mar./abr. 2016.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades do Brasil. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CARTA AO BRASIL, 2017. Disponível em: <http://www.iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>. Acesso em 24 jan 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Os bens públicos no Novo Código Civil. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 21, 2003. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista21/revista21\\_54.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista21/revista21_54.pdf). Acesso em 26 dez 2019.

Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD. **Our Common Future, 1987**. Disponível em <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em: 03 dez 2019.

COTRIM NETO, A. B. Da utilização privada dos bens públicos de uso comum. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 90, p. 470-476, jul. 1967. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/31035>>. Acesso em: 05 dez 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

OLIVEIRA, D. S; DOMINGUES, M. V. D. R.; ASMUS, M. L; ABDALLAH, P. R. Expansão Portuária, Desenvolvimento Municipal e Alterações Ambientais no Brasil: Desafios para a gestão costeira. **Revista da Gestão Costeira Integrada**. V. 13, nº 1, 2013. Disponível em: <https://www.aprh.pt/rgci/rgci356.html>. Acesso em: 12 jan 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **COMUM Ensaio sobre a Revolução no século XXI**. Tradução: ECHALAR, Mariana. Boitempo Editorial. São Paulo: 2017 [recurso eletrônico].

DIAS, J. Alveirinho Dias; MAHIQUES, Michel Michaelovitch; CEARRETA, Alejandro. Gestão Costeira: resultado de uma relação dúbia entre o Homem e a Natureza. **Revista da Gestão Costeira Integrada**. V. 12, nº 1, 2012. Disponível em: <https://www.aprh.pt/rgci/rgci331.html>. Acesso em: 12 jan 2020.

DIAS, J. Alveirinho Dias; POLETTE, Marcus; DO CARMO, J. Antunes **O Desafio da Gestão Costeira Integrada**. Revista de Gestão Costeira Integrada. **Revista da Gestão Costeira Integrada**. V. 7, nº 1, 2007. Disponível em: [https://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-4\\_Diasetal.pdf](https://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-4_Diasetal.pdf). Acesso em: 12 jan 2020.

DIRETORIA DE GEOCIÊNCIAS. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>. Acesso em: 11 jan 2020.

DOS SANTOS, Cláudia Regina. Proposta de ordenação para uma área de influência direta sobre a Área de preservação permanente (vegetação de restinga fixadora de dunas) no litoral catarinense: bases para uma gestão costeira integrada. **Revista da Gestão Costeira Integrada**. V. 7, nº 1, 2007. Disponível em: <https://www.aprh.pt/rgci/rgci7.html>. Acesso em: 12 jan 2020.

ENGELS, F. **A Origem da Família, Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 9. ed., 1984.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Guia\\_estatuto.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Guia_estatuto.pdf). Acesso em: 20 jan 2020.

FERNANDES, Edésio Fernandes. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In: **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. Instituto Polis, 2002. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>. Acesso em: 20 jan 2020.

GORDILLO, José Luis. A vueltas con lo común. In: GORDILLO, José Luis (Org.). **La protección de los bienes comunes de la humanidad**: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI. Madrid: Trotta, 2006.

GRUBER, N. L. S; BARBOZA, E. G.; NICOLODI, J. L. Geografia dos Sistemas Costeiros e Oceanográficos. In: Subsídios para Gestão Integrada da Zona Costeira. **Centro de Estudos de Geologia Costeira e Oceânica – CECO/UFRGS**. Porto Alegre, 2003. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/gravel/1/Gravel\\_1\\_07.pdf](http://www.ufrgs.br/gravel/1/Gravel_1_07.pdf)). Acesso em: 09 jan 2020.

GRZYBOWSKI, Cândido. **Água: um bem comum**. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/agua-um-bem-comum/3/30555>. Acesso em: 04 jan 2020.

GRZYBOWSKI, Cândido. Bens comuns e Bem viver. In: **Os bens comuns modelo de gestão dos recursos naturais**. Paris, junho de 2012, nº 6. Disponível em: [https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens\\_comuns.pdf](https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens_comuns.pdf). Acesso em 26 dez 2019.

HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. Science, vol. 162, n. 3859, 1968. Disponível em: [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html). Acesso em: 12 jun. 2019.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HELFRICH, Silke (org.). **Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía**. São Salvador/Cidade do México, 2008. Disponível em: [HTTP://boell-latinoamerica.org/download\\_es/Bienes\\_Comunes\\_total\\_Ediboell.pdf](HTTP://boell-latinoamerica.org/download_es/Bienes_Comunes_total_Ediboell.pdf). Acesso em: 02 jan 2020.

HELFRICH, Silke. Rede de Vida. In: **Os bens comuns modelo de gestão dos recursos naturais**. Paris, junho de 2012, nº 6. Disponível em: [https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens\\_comuns.pdf](https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens_comuns.pdf). Acesso em 26 dez 2019.

HOUTART, François. **Dos bens comuns ao “bem comum da humanidade”**. Rosa Luxemburg Foundation Brussels Office, 2011. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Dos%20bens%20comuns%20ao%20Bem%20Comum%20da%20Humanidade%20-%20Fran%C3%A7ois%20Houtart%202011.pdf>. Acesso em 05 jan 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14138-asi-ibge-em-parceria-com-a-marinha-do-brasil-lanca-o-atlas-geografico-das-zonas-costeiras-e-oceanicas>. Acesso em: 06 jan 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14138-asi-ibge-em-parceria-com-a-marinha-do-brasil-lanca-o-atlas-geografico-das-zonas-costeiras-e-oceanicas>. Acesso em: 06 jan 2020.

KLINK, Frederico Aguilera. El fin de la tragedia de los comunes. In: GORDILLO, José Luis (Org.). **La protección de los bienes comunes de la humanidad: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI**. Madrid: Trotta, 2006.

LIMONAD, Ester. "Yes, nós temos Bananas!" Praias, Condomínios Fechados, *Resorts* e Problemas Sócio-ambientais. **GEOgraphia**, v. 9, nº 17. Universidade Federal Fluminense, 2017.

LIPIETZ, Alain. Questões sobre os "bens comuns". In: **Os bens comuns modelo de gestão dos recursos naturais**. Paris, junho de 2012, nº 6. Disponível em: [https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens\\_comuns.pdf](https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens_comuns.pdf). Acesso em 26 dez 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARICATO, Erminda. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica**. O regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRONI, E.V.; ASMUS, M.L. **Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental**. Pelotas: Editora da União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade–USEB, 2005.

MATTEI, Ugo. **Bienes Comunes um manifesto**. Tradução: Gerardo Pisarello. Editorial Trotta, 2011.

MATTEI, Ugo. La lutte pour les 'biens communs' en Italie. Bilan et perspectives. **Raison Publique**, 2014. Disponível em: <https://www.raison-publique.fr/article707.html>. Acesso em 05 jan 2020.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC II**. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05\\_97.CIRM.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf). Acesso em 05 jan 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Zona Costeira e Marinha**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha.html>. Acesso em 05 jan 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil**. Brasília: MMA, 2015. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/gerco.pdf>. Acesso em: 28 dez 2019.



MORAES, Antonio Carlos Robert. Beira do mar, lugar comum? A valorização e a valoração dos espaços litorâneos. **Paisagem Ambiente Ensaios**. nº 10, dez. São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/paam/article/view/133905/129749>. Acesso em 08 jan 2020.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; NUNEZ, Izabel Saenger. **Os Direitos à Moradia e à Propriedade: Um estudo de caso da regularização fundiária urbana em favelas cariocas**. Dir. Fundamentais e Justiça-ano8, nº26, p.78-110, Jan./Mar.2014.

OST, François. La auto-organización ecológica de las empresas. In: GORDILLO, José Luis (Org.). **La protección de los bienes comunes de la humanidad: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI**. Madrid: Trotta, 2006.

OSTROM, Elinor. **El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva**. Traducción: Corina de Iturbide Calvo; Adriana Sandoval. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.

OSTROM, Elinor; HESS, Charlotte. **Los bienes comunes del conocimiento**. Tradução: Pablo Carbajosa Pérez, Daniel Escribano Riera, Angelo Ferrero, Felipe Orobón e Corina Tulbure. Traficantes de sueños: Madrid, Espanha, 2016.

PETITJEAN, Olivier. Introdução: Os comuns, um modelo de futuro. In: **Os bens comuns modelo de gestão dos recursos naturais**. Paris, junho de 2012, nº 6. Disponível em: [https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens\\_comuns.pdf](https://www.coredem.info/IMG/pdf/bens_comuns.pdf). Acesso em 26 dez 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

PRATES, Ana Paula Leite Prates; GONÇAVES, Marco Antonio; ROSA, Marcos Reis. PRATES, A. P. L.; GONÇALVES, M. A.; ROSA, M. R. **Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil**. Brasília: MMA, 2012.

RENDUELES, César; SUBIRATS, Joan. **Los (bienes) comunes ¿oportunidad o espejismo?** Icaria: Barcelona, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: BALDI, César Augusto. (Org). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET Charlotte. **Cidades para todos: Propostas e experiências pelo direito à cidade**. Primeira edição - Santiago, Chile, 2010.

SAULO JÚNIOR, Nelson. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/porque-ser-contra-a-mp-759-e-defender-o-marco-legal-urbano-que-temos/>. Acesso em: 20 jan 2020.

SEGURA, Roberto Bermejo Gómez de. Libre comercio versus sostenibilidad. In: GORDILLO, José Luis (Org.). **La protección de los bienes comunes de la humanidad**: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI. Madrid: Trotta, 2006.

SENADO FEDERAL. **Ideias legislativas**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=74632>. Acesso em: 28 jan 2020.

SOUZA, Celia Regina de Gouveia. A Erosão Costeira e os Desafios da Gestão Costeira no Brasil. **Revista da Gestão Costeira Integrada**. V. 9, nº 1, maio de 2009. Disponível em: [https://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-147\\_Souza.pdf](https://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-147_Souza.pdf). Acesso em: 12 jan 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5771**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf>>. Acesso em 30 fev 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5787**. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5787&processo=5787>>. Acesso em 30 fev 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5883**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5883&processo=5883>>. Acesso em 30 fev 2020.

TÁCITO, Caio. Terrenos de Marinha - Praia - Defesa da Fauna. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 162, p. 311-316, jan. 1985. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44802/43500>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

TELLO, Enric. ¿Globalización del comunismo? Huellas y deudas ecológicas. In: GORDILLO, José Luis (Org.). **La protección de los bienes comunes de la humanidad**: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI. Madrid: Trotta, 2006.

VIANNA, Luiz Fernando de Novaes; BONETTI, Jarbas; POLETTE, Marcus. Gestão costeira integrada: análise da compatibilidade entre os instrumentos de uma política pública para o desenvolvimento da maricultura e um plano de gerenciamento costeiro no Brasil. **Revista da Gestão Costeira Integrada**. V. 12, nº 3, 2012. Disponível em: <https://www.aprh.pt/rgci/rgci335.html>. Acesso em: 12 jan 2020.

ZALACAÍN, Maite Padilla. El ecologismo de libre mercado. In: GORDILLO, José Luis (Org.). **La protección de los bienes comunes de la humanidad**: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI. Madrid: Trotta, 2006.