

TRANSMUTAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DE BENS DE USO COMUM EM PRIVADOS, EM FACE DA INTERVENÇÃO IMOBILIÁRIA NA PRAIA DO PAIVA DO LITORAL PERNAMBUCANO: ASPECTOS JURÍDICOS CONTROVERSOS**TRANSMUTATION OF THE LEGAL NATURE OF COMMON USE GOODS IN PRIVATE, IN FACE OF REAL ESTATE INTERVENTION ON THE BEACH OF PAIVA DO LITORAL PERNAMBUCANO: CONTROVING LEGAL ASPECTS**

Ana Maria da Costa¹
Luísa Costa Sampaio²

RESUMO

A diferenciação do bem comum, de uso de todos, dos bens privados, que são garantidos pela Constituição de 1988 assegura que cada um cumpra sua função social. A problemática repousa quando o interesse privado e o poderio econômico se sobrepõem no lugar do público e da coletividade prejudicando a sociedade em face do interesse de poucos. Assim, o artigo analisa a maneira pela qual a intervenção imobiliária pode afetar o zoneamento de uma área e causar a transmutação de um bem comum em privado. Para tanto, o estudo visa apresentar os aspectos jurídicos controversos sobre a construção do residencial instalado na Praia do Paiva, no Cabo de Santo Agostinho/PE. A investigação se deu de maneira exploratória por meio de pesquisa bibliográfica. Ao fim, verificaram-se diversas controvérsias quanto à forma que o município se adaptou para receber o empreendimento e como isso impactou ao acesso à praia e a cultura local.

Palavras-chave: Bem comum. Bem privado. Intervenção imobiliária. Transmutação do bem comum em bem privado. Zoneamento municipal.

ABSTRACT

The differentiation of the common good, of use of all, of the private goods, which are guaranteed by the Magna Carta guarantees that each one fulfills its social function. The problem rests when private interest and economic power are subjugated in the place of the public and the community, damaging society in the face of the interest of the few. Thus, the study analyzes the way in which real estate intervention can affect the zoning of an area and cause the transmutation of a common good in private. Therefore, the research aims to present the controversial legal aspects on the construction of the residential building in Praia do Paiva, in Cabo de Santo Agostinho / PE. The research was done in an exploratory way through bibliographic research. At the end, there were several controversies about

¹ Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutora pela UFPE em Desenvolvimento Urbano. Leciona na Universidade Católica de Pernambuco e no IFPE. ORCID: Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7971091369596950> E-mail: amcdesign@yahoo.com.br

² Universidade Católica do Recife, Pernambuco. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7455-7181> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9615839816609300> E-mail: luisa_costa58@hotmail.com

the way the municipality adapted to receive the project and how it impacted access to the beach and local culture.

Keywords: Property common. Property private. Real estate intervention. Transmutation of the property common into a property private. Municipal zoning.

INTRODUÇÃO

Considerando a demanda por espaços litorâneos, o Estado busca equilibrar a relação econômica do mercado imobiliário, com a vontade da população em residir próximo às praias e a questão ambiental em si, protegendo o bioma e o seu entorno, através de normas que visam atender a todos os fatores citados.

Logo, com a intervenção estatal na relação de moradia, a mesma se encontra delimitada nos planos diretores municipais, estabelecendo as regras para exploração das áreas urbanas e rurais. Assim o papel do Estado é extremamente importante para evitar o crescimento desenfreado da intervenção e especulação imobiliária nas áreas de litoral, fazendo a delimitação dos espaços em que são permitidos ou não a exploração pela iniciativa privada.

Desse modo, verifica-se que a delimitação dos espaços públicos e privados, historicamente no Brasil, apresenta constantes tensões em virtude dos diversos interesses envolvidos. O bem comum existe para garantir a população o uso de determinadas áreas sem limitações, como é o exemplo da praia. Ao passo que a propriedade privada, por sua vez, é um direito garantido na Constituição de 1988, que garante aos indivíduos poderem desfrutar livremente de seus bens.

Diante disso, o presente artigo visa analisar a transmutação da natureza jurídica de bens de uso comum em bens privados, em face da intervenção imobiliária na praia do Paiva no litoral pernambucano, demonstrando os seus aspectos jurídicos controversos.

A fim de sistematizar o conteúdo, o artigo foi dividido em três capítulos, a saber: no primeiro capítulo, aborda-se o regime jurídico de praias, o conceito de bem de uso comum do povo tanto pela doutrina civilista quanto pela doutrina administrativista; após, trata-se da relação do bem comum com a propriedade privada e das situações em que ocorre a transmutação do bem comum em propriedade privada.

O capítulo segundo trata do processo de intervenção e especulação imobiliária, em seguida, uma breve explanação sobre o modo de organização da ocupação territorial urbana, segundo os planos diretores municipais e as normas de zoneamento ambiental. Elucida-se ainda, neste capítulo a respeito dos órgãos fiscalizadores e suas atribuições, tais como, o Ministério Público, a CONDEPE-FIDEM e outros órgãos estaduais, e no final, o papel dos órgãos ambientais e da sociedade na ocupação urbana bem como as autorizações competentes.

No terceiro e último capítulo, apresenta-se o estudo de caso da Reserva do Paiva, evidenciando a intervenção no espaço físico da praia, assim como a legislação municipal do Cabo de Santo Agostinho que trata do zoneamento e regras de transmutação na área municipal. A seguir é abordado o loteamento da Reserva do Paiva para a construção do Residencial Morada da Península e Rota dos Coqueiros, e por último, demonstram-se os aspectos jurídicos controversos acerca da transmutação ocorrida na Praia do Paiva.

A investigação é norteada pela resposta ao questionamento de como a intervenção imobiliária de áreas urbanas impacta o zoneamento de um município e como a voracidade desde mercado interfere nos planos diretores municipais.

Quanto aos objetivos, o artigo busca relatar sobre os conceitos de bem comum e bem privado, nas doutrinas civilista e administrativa, bem como uma análise ao regime jurídico da praia, em sentido amplo; descrever sobre o processo de intervenção imobiliária nas áreas urbanas e a relação com os órgãos competentes de fiscalizar e impedir o crescimento desenfreado da intervenção imobiliária; avaliar o processo de intervenção imobiliária ocorrida na Praia do Paiva e a instalação do residencial que lá se encontra.

Este trabalho baseou-se em uma metodologia mista em virtude da especificidade do tema, contemplando fontes diversas, tais como livros, artigos em periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, o que consistirá em uma análise doutrinária acerca da intervenção imobiliária com vistas a descrever sobre a transmutação da natureza jurídica de bens de uso comum em bens privados.

Isto posto, tendo por sustentação uma pesquisa descritiva bibliográfica sobre o referido tema, o presente artigo traz uma análise da intervenção imobiliária ocorrida no município do Cabo de Santo Agostinho e o apanhado histórico de como era a área onde hoje está instalado um residencial e complexo turístico, com a finalidade de se averiguar se o poderio econômico da intervenção imobiliária tem efeito sobre os processos municipais urbanísticos e a consequente transmutação do bem comum em bem privado.

Com a discussão em tela, visa apreciar como se deu a intervenção imobiliária ocorrida na reserva do Paiva e se os interesses públicos foram sucumbidos aos interesses privados, ocorrendo à transmutação do bem comum a praia em um bem privado, onde apenas os moradores do residencial têm acesso.

1. OS BENS COMUNS E A PROPRIEDADE PRIVADA: UMA ANÁLISE SOBRE O REGIME JURÍDICO DAS PRAIAS

Praia é um conceito que provém do latim *tardio plagia* e que faz referência à beiramar, à margem de um rio, de um lago ou de outro curso de água de grandes dimensões. Do ponto de vista

geográfico, a praia é um acidente que se forma a partir da acumulação de sedimentos não consolidados pela ação do fluxo das ondas. Os sedimentos costumam ser faixas arenosas, banhadas pelo mar, mas também existem praias rochosas e de outros tipos. Esta característica faz da praia um acidente geográfico dinâmico que se encontra em mudança permanente. As marés, os temporais e os ciclos de erosão podem modificar a fisionomia da praia podendo, inclusivamente, fazê-la desaparecer:

A percepção de que o litoral é um ambiente sujeito a mudanças se estabelece à medida que aumenta a ocupação da orla costeira de modo que efeitos erosivos que antes da ocupação eram ignorados por não causarem prejuízos passam a ser vistos como fator de risco, implicando em questões econômicas e sociais.

Nos aspectos sociais, às áreas em torno das regiões costeiras urbana, ou praia urbana, são bastante procuradas como habitação, geralmente ocupadas pela população de maior renda, e, em vista disso, no aspecto econômico, o mercado imobiliário está sempre em busca de maiores possibilidades de negócios rentáveis, preferencialmente nas áreas costeiras, seja pela localização privilegiada, seja pela especulação, que gera a valorização de imóveis, seja pela ocupação urbana.

Propõe-se como definição, que as praias urbanas sejam aquelas que bordejam cidades, bairros ou balneários consolidados de diversos níveis de desenvolvimento (VAZ, 2016, p. 157). Ou seja, são praias adjacentes a conjuntos de estruturas e equipamentos urbanos como amuradas, calçadões, equipamentos esportivos e de lazer, pistas de rolamento, calçadas, jardins e prédios, (públicos ou privados) que de alguma forma se juntam ao ambiente praia para compor a paisagem, transformando-a em um “espaço produzido”, ou seja, em uma “natureza social” (VAZ, 2016, p. 157).

O uso de praias localizadas em centros urbanos se acentua, paulatinamente, e cresce de importância social e econômica, em vista dos mercados imobiliários, sejam em países tropicais e subtropicais, onde as condições climáticas favorecem o uso quase contínuo desses ambientes ao longo do ano. Assim, em vista dessa crescente ocupação urbana do litoral, importa analisar o regime jurídico da praia no Brasil.

1.1 Regime jurídico da praia

Inicialmente, cumpre observar, que com relação às praias brasileiras, seu regime jurídico está estabelecido na Lei 7.661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, que dispõe em seu artigo 10:

Art. 10. 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.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente (*sic*) 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.

Como mostra o preceito legal, as praias são bens de uso comum do povo, devendo ser assegurado a qualquer tempo, o livre e franco acesso. Destaca-se também o §3º que traz um conceito jurídico sobre o que se entende por praia, compreendendo está à faixa de areia entre o mar e a orla marítima, uma vez que segundo tal parágrafo a praia se prolonga até o início da vegetação natural, ou, em sua ausência, até onde comece outro ecossistema.

Nesse sentido, cumpre observar que o artigo 99 do Código Civil de 2002 (CC/02) considera com natureza de bem público, os de uso comum do povo, os de uso especial e os bens dominicais. Quanto aos bens públicos, de acordo com Diniz (2017) são do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, aos Territórios ou aos Municípios e às outras pessoas jurídicas de direito público interno.

A praia em sua acepção jurídica é considerada como um bem público de uso comum e do povo, em razão disso como afirma Nery Junior e Nery (2013) tal bem pertence a toda a coletividade, mas está mantido sob gestão da administração pública.

Em que pese os bens de uso comum do povo pertencerem a todos, como é o caso da praia, JUSTEN (2016, p. 981) aponta algumas dificuldades para que se identifique a natureza e a destinação desse bem, são casos em que o bem no seu todo é enquadrado em uma categoria, enquanto parte dele é submetida a outro regime, exemplifica:

Assim, suponha-se o caso de uma praia marítima pública. Em princípio a praia é um bem de uso comum, mas é possível que o Estado resolva edificar um posto de observação ou um edifício militar. Essa específica construção não será de uso comum do povo e estará sujeita a regime jurídico diverso. Também por isso, o enquadramento do bem na categoria de uso comum do povo não é definitivo.

Nesse caso, de acordo com o jurista, caso haja necessidade, o bem deixará de ser enquadrado na categoria examinada para integrar os bens de uso especial, sendo permitido, portanto, a utilização privativa pelo Estado, o que melhor será explicado em tópico próprio (JUSTEN, 2016).

Ainda, é importante esclarecer que o conceito de praia, bem como sua qualificação como bem de uso comum do povo não se confunde com a concepção de terreno de marinha ou seus acréscidos, tais noções estão expostas nos artigos. 2º e 3º do Decreto-Lei 9.760/46:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Além disso, caracteriza também os terrenos de marinha o fato de serem considerados como bens dominicais, constituindo, portanto, patrimônio da União, conforme o artigo 1º, “c”, do Decreto-Lei 9.760/1946, e do artigo 20, VII, da Constituição Federal de 1988.

Assim, considerando a qualificação dos terrenos de marinha como bens dominicais, observa-se a existência das outras duas classificações dos bens públicos, estabelecida no art. 99 do CC/02, que tem em vista o modo como eles são utilizados.

Conforme o dispositivo legal supramencionado, tem-se como classes do bem público, os bens de uso especial; os bens dominicais e os bens de uso comum e do povo, cujas noções serão melhor exploradas a seguir, uma vez as praias se enquadram nessa última classificação.

1.2 Bem de uso comum do povo

Os bens, em geral, para o Direito são alvo de Direitos e obrigações. Eles são divididos em bens públicos e bens privados, contudo, alguns bens são classificados como bens comuns, que guardam características das duas categorias. Tanto o direito civil, quanto o administrativo, tem sua visão acerca do que vem a ser bens comuns e quais os direitos e deveres envolvidos desta classificação.

1.2.1 Bem de uso comum do povo segundo a doutrina civilista

O principal critério adotado para a classificação dos bens públicos toma por base o modo como tais bens são utilizados, ou seja, sua destinação. Assim, como visto, tanto a doutrina, quanto Lei Civil através do art. 99, distinguem três tipos de bens públicos: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais.

Os bens de uso comum do povo em que pese pertencerem a uma pessoa jurídica de direito público podem ser utilizados, sem restrição, gratuita ou onerosamente, por todos, são exemplos mencionados pelo código civil, em seu artigo 99, I: “os rios, mares, estradas, ruas e praças”. Estes bens são, em consequência da sua natureza, inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis, e, geralmente, seu uso é permitido ao povo, sem ressalvas ou encargos.

Porém, não desconstitui a sua natureza, nem perdem eles seu caráter, se a administração condicionar a sua utilização a exigências peculiares, ou restringirem o seu uso em determinadas condições, ou instituírem o pagamento de retribuição, de acordo com o CC/02 em seu artigo 103, como é o caso do pedágio nas estradas, ou a venda de ingresso em museus, como compensação pelo capital investido ou contribuição para o custeio ou manutenção (PEREIRA, 2016).

O bem de uso comum do povo configura-se como uma posse em nome do interesse coletivo, tratando-se, portanto, de uma propriedade *sui generis*. Dessa forma, em virtude do seu caráter

singular, o que é livre é a utilização do bem por qualquer pessoa e não o seu domínio, por conseguinte, se uma pessoa natural ou jurídica pretender o uso exclusivo da coisa comum, impedindo que o grande público dela se utilize, o seu titular poderá reivindicar.

Aborda-se, portanto, uma relação jurídica especial, em que o proprietário é a entidade de direito público, União, Estado, Município, e o usuário todo o povo. Nesse sentido, Diniz (2017) afirma que o ente público tem a guarda, administração e fiscalização desses bens, já Pereira (2016), faz considerações interessantes defendendo a propriedade de tais bens pelo poder público (PEREIRA, 2016, p. 371):

Em razão destas características peculiares e estranhas à noção da propriedade privada, numerosos escritores negam o caráter dominial à relação jurídica do Estado sobre os bens de uso comum, preferindo antes conceituá-lo como uma relação de guarda, de gestão e superintendência, e afirmando que eles não entram no patrimônio do Estado. O direito de propriedade sobre tais bens é, entretanto, defendido, embora se reconheça tratar-se de um domínio diferente ou *sui generis*.

Assim, em que pese alguns autores, como mencionado anteriormente, negarem a existência de um direito de propriedade, devido ao caráter peculiar da relação do Estado com esses bens, entende-se tratar-se de um direito a propriedade com características próprias, *sui generis*.

1.2.2 Bem de uso comum do povo segundo a doutrina administrativa

Superada as noções civilistas a respeito do bem de uso comum do povo, segue-se para uma compreensão do direito administrativo sobre a matéria. De modo que, Mello (2014, p. 943), alega que os bens de uso comum do povo são os “abertos à livre utilização de todos”, destaca-se o seguinte trecho de sua obra (MELLO, 2014, p. 944):

Importa fixar, de logo, que os bens de uso comum, como o nome indica, fundamentalmente servem para serem utilizados indistintamente por quaisquer sujeitos, em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino do bem e condições que não lhe causem uma sobrecarga invulgar. Este é o seu uso comum. Donde, para esta utilização comum, ordinária e correspondente à própria destinação que têm (por exemplo, transitar por uma rua, sentar-se nos bancos de uma praça, tomar sol em uma praia, nadar no mar) prescinde-se de qualquer ato administrativo que o faculte ou do dever de comunicar previamente à autoridade a intenção de utilizá-los.

Tal definição aduzida é semelhante ao já exposto pela doutrina cível, todavia no que se refere a destinação específica dos bens de uso comum do povo, Mello (2014, p. 933) assevera que:

A afetação ao uso comum tanto pode provir do destino natural do bem, como ocorre com os mares, rios, ruas, estradas, praças, quanto por lei ou ato administrativo que determine a aplicação de um bem dominical ou de uso especial ao uso público. Já a desafetação dos bens de uso comum, isto é, seu trespasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do Executivo praticado na conformidade dela. É que, possuindo originalmente destinação natural para o uso comum ou tendo-a adquirido em consequência de ato administrativo que os tenha preposto neste destino, haverão, de toda sorte, neste caso, terminado por assumir uma destinação natural para tal fim. Só um ato de

hierarquia jurídica superior, como é a lei, poderia ulteriormente contrariar o destino natural que adquiriram ou habilitar o Executivo a fazê-lo.

Dessa forma, quando um bem detém uma destinação específica, diz-se que está afetado, já a subtração da finalidade anteriormente conferida ao bem consiste na desafetação. Mello (2014), sublinha ainda, que além do uso ordinário dos bens de uso comum, podem ocorrer hipóteses de usos especiais, em tais situações será indispensável, a prévia manifestação administrativa concordante, dar prévia ciência à Administração de que se pretende fazer determinada utilização de um certo bem comum, para que o Poder Público possa vetá-lo se necessário.

Assim, o autor alude as hipóteses de usos especiais, devendo estas serem feitas em conformidade com as normas gerais Mello (2014, p. 945-946):

É o que sucede, e.g., quando se trate de transitar nas estradas com veículos excepcionalmente longos ou que transportem carga de peso excessivo (turbinas, implementos mecânicos de grande porte). Trata-se, aí, bem se vê, de um uso invulgar e que só episódica e excepcionalmente pode ser efetuado, mediante prévia manifestação administrativa concordante, mediante licença ou autorização, conforme o caso. Licença, quando a utilização para quem a solicite, for razoavelmente qualificável como indispensável e autorização quando não tiver tal caráter.

Estes preceitos gerais além de aplicáveis a todos apresentam relação direta com o instituto administrativo do poder de polícia, destarte, a utilização do poder de polícia garante, uma gestão administrativa, pelo ente estatal, do bem público de uso comum. Dessa forma, a fruição individual do bem comum pode ser condicionada à observância de certos requisitos ou limitada em vista dos princípios da proporcionalidade e da isonomia.

Observa-se que os bens comuns consistem em uma categoria dos bens do domínio público que se origina nas distinções entre bens desenvolvidas pelos civilistas. Entretanto, a temática alcança maior substância e elementos nas lições do direito administrativo, em razão da complementação pela definição de poder de polícia e dos conceitos de afetação e desafetação

De posse dos conceitos apresentados tanto pela doutrina civilista quanto pela administrativa, segue-se para uma análise da relação da propriedade privada com o bem comum.

1.3 Bem de uso comum e a sua relação com a propriedade privada

De posse da classificação e conceituação dos bens de uso comum elaborada pelos doutrinadores civilistas, a sua concepção para o direito administrativo centra o foco de sua atenção especificamente nos bens de titularidade do Estado. Os autores buscam complementar a distinção estabelecida no Código Civil entre bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais, na qual o critério é a destinação.

Nessa sequência, é válido observar que o Código Civil, em capítulo próprio dedicado ao direito das coisas, trata das relações entre particulares quanto aos bens passíveis de se tornarem propriedade privada. Nota-se a importância conferida ao instituto da propriedade privada, uma vez que essa

compõe a concepção imprescindível do direito das coisas e, por consequência é aquela que vai dar bases e direcionar toda a dogmática jurídica sobre o espaço urbano.

De acordo com a definição contida no artigo 1.228, caput, do Código Civil, a propriedade privada consiste na faculdade plena e exclusiva de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reavê-la do poder daquele que injustamente a possui ou detenha. Assim, afirma Diniz (2017, p. 134-135) ao conceituar propriedade:

Poder-se-á definir, analiticamente, a propriedade, como sendo o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem o injustamente o detenha. [...] A propriedade não é a soma desses atributos, ela é direito que compreende o poder de agir diversamente em relação ao bem, usando, gozando ou dispondo dele.

Verifica-se que conforme a dogmática da propriedade privada, essa poderá ser exercida de maneira plena ou desmembrar-se quando for transferido a outrem algum de seus atributos, portanto a propriedade privada não só lidera o rol taxativo dos direitos reais como também conforma todos os demais usos, tendo em vista que estes são desdobramentos daquela.

De maneira mais ampla, a propriedade privada na acepção de Benda-Beckmann, Benda-Beckman e Wiber (2009, p. 14, tradução livre) “faz referência às maneiras pelas quais se confere forma e significado às relações entre os membros de uma sociedade no que diz respeito a certos bens”. Por esta razão, em todas as esferas sociais, seja o Estado, a classe ou a família, a maneira pela qual as propriedades são dispostas é alvo de dissídios e renegociações, considera-se, portanto, a propriedade como fator essencial nos processos de mudança social.

Nesse sentido, ainda segundo os referidos autores, a categoria propriedade é multifuncional e há muito está ao centro das principais lutas intelectuais, econômicas, políticas e sociais que marcaram a história. Dessa forma, ao longo de diferentes épocas e em distintas sociedades, houve a transmutação do termo propriedade abrangendo uma ampla variedade de arranjos (BENDA-BECKMANN; BENDA-BECKMANN; WIBER, 2009).

Ultrapassado o discurso da dogmática civilista bem como concepções sociológicas a respeito da propriedade privada, segue-se com a verificação das especificidades da doutrina administrativista. Esta se ocupa, em primeiro lugar, com as intervenções impostas pelo Estado à propriedade privada urbana.

Assim, nas palavras de Di Pietro (2017, p. 125), os poderes referentes à propriedade não podem ser exercidos ilimitadamente porque:

[...] coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incube ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais. Entra-se aqui na esfera do poder de polícia e passa a constituir objeto do direito público e submeter-se a regime jurídico derogatório e exorbitante do direito comum.

Desse modo, no direito brasileiro, podem ser visualizadas, tendo em vista a necessidade da coexistência do direito à propriedade com direitos alheios, de igual natureza, as seguintes modalidades de restrição do Estado sobre a propriedade privada: as limitações administrativas, a ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa, a desapropriação e o parcelamento e edificação compulsórios.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a modalidade de desapropriação foi incluída na Constituição de 1946, inspirada pelo princípio da função social da propriedade, assim, tal princípio já demonstrava sua importância, antes mesmo de ser mencionado expressamente na Constituição de 1967.

Ademais a Constituição de 1988 inseriu a função social da propriedade como um dos princípios que regem a ordem econômica, contido no artigo 170, III. No referido artigo, o Constituinte reconhece a propriedade como fator econômico, mas a condiciona ao atendimento da função social, tornando este elemento superior àquele.

Neste momento, com a superação da concepção individualista da propriedade, é que se começou a priorizar a função social da propriedade. O dever de atender à função social atinge tanto o regime de atribuição quanto o de exercício do direito de propriedade, levando em conta os relevantes interesses da coletividade.

Destarte, a função social propriedade sob o aspecto positivo importa no dever de utilização da propriedade, enquanto o negativo encerra as limitações impostas ao exercício da propriedade com as mais variadas finalidades. Assim, em que pese a compreensão da função social da propriedade como um instrumento normativo capaz de mitigar injustiças sociais, há ainda que se verificar as situações, no direito administrativo, em que é autorizada a transmutação do bem de uso comum em propriedade privada.

1.4 Situações em que há a transmutação do bem de uso comum em propriedade privada

No que tange às três categorias de bens públicos já vistas de uso comum, de uso especial e dominical, além de poderem ser usados pela pessoa jurídica de direito público, é possível também sua utilização por particulares. Devendo manter a observância dos preceitos legais pertinentes, sendo importante, nesses casos a demonstração de que a utilização dos bens públicos por particulares atendem ao interesse público.

Nesse sentido, cumpre observar que os particulares podem exercer sobre os bens públicos distintas formas de uso, como bem destaca Di Pietro (2017, p. 762):

- a) pelo critério da conformidade ou não da utilização com o destino principal a que o bem está afetado, o uso pode ser normal ou anormal; b) pelo critério da

exclusividade ou não do uso, combinado com o da necessidade ou não do consentimento expresso da Administração, o uso pode ser comum ou privativo.

As situações em que o uso é normal ocorrem em razão da compatibilidade inteira e direta com a finalidade do bem público, é o caso, por exemplo, do uso de ruas e praças por particulares em geral. Já os casos em que a utilização do bem público é anormal, esta deve ser consentida na medida em que seja compatível com o fim principal a que o bem estar afetado, ou seja, não podem prejudicar ou impedir o uso normal do bem.

Quanto ao critério da exclusividade ou não do uso, o uso será comum, que se traduz, conforme informa JUSTEN (2016), na utilização de um bem público pelos membros da coletividade sem que haja discriminação entre os usuários, nem consentimento estatal específico para esse fim. Assim, o mesmo autor afirma que a medida certa para o uso comum está nos bens de uso comum do povo, uma vez que pela sua própria natureza esses bens são destinados à utilização coletiva.

Nesse sentido, pode-se verificar que o uso comum comporta duas modalidades, quais sejam, o uso comum ordinário e o uso comum extraordinário, de acordo com a definição elaborada por Di Pietro (2017, p. 925):

O uso comum ordinário é aberto a todos indistintamente, sem exigência de instrumento administrativo de outorga e sem retribuição de natureza pecuniária. O uso comum extraordinário está sujeito a maiores restrições impostas pelo poder de polícia do Estado, ou porque limitado a determinada categoria de usuários, ou porque sujeito a remuneração, ou porque dependente de outorga administrativa.

O uso comum ordinário, portanto, está sujeito às regras da generalidade, da liberdade, da igualdade e da gratuidade. Enquanto o uso comum extraordinário subsiste na exceção a estas regras sendo subordinada a regimes diversos. Pode-se citar como exemplo, o caso de determinados tipos de veículos que, em virtude de suas características, dependem da autorização do poder público para circular nas estradas.

Merecendo importante destaque o uso privativo do bem público se constitui no direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico para tal fim (JUSTEN, 2016). Pode a outorga ser concedida a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, inexistindo qualquer impeditivo quanto ao usuário do bem.

No tocante a permissão de uso segundo o que alude Justen (2016) é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que certa pessoa utilize privativamente bem pública, atendendo ao mesmo tempo aos interesses público e privado. Enfim, quanto à concessão de uso, afirma o autor que este é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente.

Nesse contexto merece realce as palavras relevantes de Justen (2016, p. 1214) a respeito do uso privativo de bens públicos:

A propósito do tema, tem havido alguns conflitos no tocante ao uso privativo de bens de uso comum do povo, principalmente de praias. Em linha de princípio, as praias, por sua natureza, devem ser objeto de acesso geral pelas populações. Somente em caráter de exceção pode permitir-se o uso privativo por particular de algum trecho do litoral. Para tanto, deve a Administração autorizá-lo expressa e formalmente, sempre apontando o motivo de interesse público (como, por exemplo, o fomento ao turismo) que conduziu à autorização. Havendo abuso na apropriação exclusiva por parte do ocupante, cabe a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público para o fim de garantir o acesso à coletividade em geral.

Finaliza-se a presente análise com esta reflexão a respeito das praias e a possibilidade do seu uso privativo em casos de expresse interesse público, no entanto a exploração e especulação imobiliária desses espaços pode se dar de forma velada, sendo portanto, importante a análise que será apresentada a seguir acerca das intervenções imobiliárias e os órgãos que fiscalizam e regem o uso e ocupação do território urbano.

2 A INTERVENÇÃO IMOBILIÁRIA E OS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO

Apesar de a propriedade privada ser um tema bastante explorado pela doutrina brasileira, a funcionalização da propriedade e a produção material das dinâmicas sociais, enquanto fatores atrelados à especulação imobiliária, ainda são pouco desenvolvidos no plano teórico.

O constituinte reconhece na propriedade uma trílice finalidade: individual, social e ambiental. Há uma função pessoal, na qual a propriedade é um direito com o fim de servir à pessoa. Há uma função social, em que a propriedade é bem comum da sociedade. Há também uma função ambiental, pela qual todos os cidadãos têm o dever de contribuir com a preservação do ambiente natural e artificial, para as presentes e futuras gerações (BONAVIDES, 2017).

Por sua vez, a especulação imobiliária, é entendida como uma finalidade improdutiva à propriedade, com a mera finalidade da espera da valorização, em virtude de uma condição futura e incerta, como uma obra pública ou melhoria na região especulada, segundo Bazolli (MACHADO, 2015, p. 157):

A retenção improdutiva de um imóvel urbano com a expectativa de obter um valor de mercado maior em uma futura negociação, em decorrência de obras e melhorias realizadas pelo Poder Público no entorno do imóvel, que venham a induzir uma valorização exorbitante do solo urbano, benéfica apenas ao proprietário da área, em detrimento do interesse público e do bem comum.

Mesmo com toda a teoria jurídica da propriedade privada e sua função social, a voracidade da especulação imobiliária, por vezes, extrapola os conceitos jurídicos em vista dos ganhos financeiros. Para evitar que esta prática se alastre, diversos órgãos do Estado foram criados para coibir que o interesse privado se sobressaia ao público.

2.1. Processo de intervenção e especulação imobiliária

Com a crescente sofisticação e especialização do Direito, o tratamento da propriedade imobiliária deixa de ser exclusividade do Direito Civil, passa a transitar entre o

Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Ambiental e Direito Urbanístico. É crível verificar uma tendência de publicização do direito de propriedade, que passa a ser identificado como uma “obrigação orientada socialmente” (MATTOS, 2003, p. 38).

A realidade é que, nas últimas décadas, os municípios brasileiros passaram por uma acentuada marcha urbanística de edificação nas urbes, vinculada à ausência de infraestrutura apropriada dos solos e planejamento efetivo. Simultaneamente, ocorre que nestas áreas o fracionamento do solo se estabelece por meio da atuação de grandes construtoras e agentes imobiliários, atraindo equipamentos e serviços públicos no intuito de valorizá-los e vendê-los (VON GEHLEN, 2011).

Não obstante a facilidade de serem encontrados nas cidades determinados bens e serviços, estes não são acessíveis a toda coletividade, restringem-se na maioria das vezes, a uma pequena parcela da elite local. Tal constatação tem aprofundado as contradições e as discrepâncias, resultando na formação de territórios exclusivos dentro das próprias cidades, é o que se percebe nos condomínios fechados. Por outro lado, algumas regiões são caracterizadas pela presença de uma enorme precariedade seja dos equipamentos urbanos ou das construções, tornando a população destes locais socialmente precárias (SILVA, 2016).

Frequentemente, a ação do Estado reproduz todas estas contradições sociais, tendo em vista que realiza o atendimento prioritário dos interesses econômicos da especulação imobiliária ou de projetos urbanos privados, gerando assim, à colocação dos interesses coletivos ou populares em segundo plano. Desse modo, a existência de conflitos entre a população desatendida pelo Estado é constante, seja na busca de condições dignas de vida, seja na luta pela casa própria, transporte ou infraestrutura nos bairros, que na lógica do capitalismo, gerencia estes conflitos com o intuito de reproduzir o capital (CARLOS, 2001).

Esta realidade não é estranha à Pernambuco, pois, em Recife, mais especificamente nas áreas das praias de boa viagem e pina, sofreram e, ainda sofrem, com a expansão do espaço urbano, com fulcro, também, na especulação imobiliária, como reza Silva (2016, p.

56):

À luz destas características mencionadas anteriormente sobre o espaço urbano, foi estabelecido um recorte espacial nos bairros do Pina e de Boa Viagem, zona sul do Recife, para tentar compreender como ocorreu o processo de urbanização ao longo dos anos, especialmente na orla marítima, uma vez que esta área sofreu intensas transformações, por parte de diversos agentes: seja de ordem pública, através das políticas de intervenções, como construções e alargamento de avenidas, bem como dotação de infra-estrutura, ou mesmo, de ordem privada, fato caracterizado pela intensa especulação imobiliária, além do desenvolvimento de projetos urbanísticos

comerciais e/ou residenciais por exemplo, resultando, desta forma, numa série de implicações de ordem social, e, principalmente, ambiental como o desrespeito à Legislação vigente.

Diante da realidade local, de expansão urbana nas regiões metropolitanas do recife com destaque para as orlas marítimas, no presente trabalho, será mostrado acerca deste processo de evolução urbana na praia do Paiva e a criação do residencial que lá está instalado hodiernamente, mas para tanto, é necessário entender que o crescimento urbano e o uso e ocupação do território urbano seguem regras.

2.2 A organização da ocupação territorial

Retoma-se a centralidade da função do poder público na sistematização das relações sociais em matéria urbana com a Lei 10.257/2001 que comporta o Estatuto da Cidade, no qual foram regulamentados alguns preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado na organização da ocupação territorial. Tanto os institutos urbanísticos quanto os jurídicos que serão vistos determinam os requisitos institucionais necessários, não obrigatoriamente suficientes, oferecidos ao poder público municipal para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais.

Assim sendo, o aludido estatuto mantém a divisão de competências entre os três níveis de governo, concentrando na esfera municipal as atribuições de legislar em matéria urbana. De forma que a permanência dessa conjuntura expressa, em outros termos, abrange o tratamento e a proposição de soluções às questões urbanas nos limites do território municipal, uma vez que compete aos poderes executivo e legislativo municipais ponderá-las (MATTOS, 2003).

2.2.1 Segundo os planos diretores municipais

Nos termos do artigo 40 do Estatuto da Cidade, o plano diretor é definido como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal”. Se destaca como o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades, uma vez que é dele que se originam todas as diretrizes normativas para a adequada organização e ocupação territorial. Não obstante tenha sido estabelecido de forma genérica na Constituição de 1988, o referido Estatuto ampliou sua obrigatoriedade.

Nesse sentido, conforme o artigo 41 do mesmo Estatuto, o plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência

de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Em que pese o plano diretor compreender em seu conteúdo o resultado de uma discussão política sobre a cidade, este trata-se essencialmente de um documento técnico. Quanto ao seu aspecto técnico, o plano diretor segundo José Afonso da Silva (2015, p. 137):

É um documento de base que se apresenta sob a forma gráfica, abrangendo relatório, mapas e quadros, que consubstanciam o retrato da situação existente e as projeções da situação futura, transformada. A formulação desse documento é uma tarefa técnica multidisciplinar. Embora predominem, aqui, os aspectos técnicos, revela-se ainda como um procedimento jurídico, dadas as exigências legais que impõem a ele a observância de determinadas regras de conduta.

No entanto, é necessário levar em consideração a função da cidade na produção do plano diretor, uma vez que é imprescindível o uso de visões multidisciplinares, com vistas à compreensão de questões sociais e econômicas, assim como atingir a efetiva melhora da qualidade de vida da população. Infrutífero será o plano que se utilize de conceitos meramente técnicos, tendo em vista que esse olhar tecnicista geralmente funciona muito bem no papel, entretanto raramente consegue ser colocado em prática, como exemplo dos planos do século passado (SILVA, 2015).

Sublinhando-se a importância da participação da sociedade no processo como indicativa de uma verdadeira democratização, o que, ao menos em princípio, é garantido, como foi demonstrado, pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal no seu artigo 29.

Apenas a participação ativa das organizações que representem a sociedade na elaboração do plano diretor garante a sua legitimidade e propicia condições para sua efetiva implementação (CARVALHO; BRAGA, 2001).

Consagra-se, portanto, a natureza democrática da política ao compor os planos diretores municipais, deve-se atentar, contudo, para um aspecto essencialmente intrínseco ao plano diretor qual seja a ordenação do uso e ocupação do solo, processo mais conhecido como zoneamento ambiental, que será brevemente discutido a seguir.

2.2.2. Segundo as normas de zoneamento ambiental

O zoneamento ambiental, também conhecido por Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) está previsto no artigo 9º, II, da Lei 6.938/1981 e constitui-se como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. De acordo com Milaré (2014, p. 1003) o zoneamento ambiental conforme seu próprio nome indica “trata-se, em síntese, de um disciplinamento de ocupação e destinação de áreas geográficas para que elas atendam à sua vocação geoeconômica e ecológica”.

Ademais, o zoneamento consiste num conjunto de normas legais que para serem legítimas, devem ter finalidade pública, voltando-se para a realização da melhora da qualidade de vida da

população. Assim, a natureza do zoneamento não se restringe meramente ao poder de polícia, abrange a possibilidade de intervenção do Poder Público no direito de propriedade e de construir, com vistas a condicioná-los a sua função social (SILVA, 2015).

Acrescenta-se, ainda, que conforme afirma Machado (2004, p. 177): “o zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades”.

Dessa forma, a finalidade do ZEE é dividir o território que será analisado em zonas, observando as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (THOMÉ, 2018).

Por último, cumpre observar que a competência para a elaboração do zoneamento ambiental será dos entes federados, conforme a Lei Complementar 140/2011. Assim, será de competência da União elaborar o zoneamento de âmbito nacional ou regional e aos Estados o zoneamento da esfera estadual. Já no que concerne ao domínio local, caberá aos Municípios elaborar o Plano Diretor, com observância dos zoneamentos ambientais, como visto anteriormente. Para a devida fiscalização com a aplicação eficiente das diretrizes de organização e ocupação do solo aqui expostas, deve-se atentar para atuação dos órgãos competentes, o que será explanado a seguir.

2.3 Órgãos fiscalizadores da ocupação urbana e suas atribuições

Nas últimas décadas houve uma intensificação da preocupação com ocupação ordenada do solo, principalmente com a criação da Política Nacional Urbana e com a inovação constitucional da função social da propriedade. O processo acelerado de urbanização gerava, e gera ainda, duas ofensas aos direitos fundamentais que é a especulação imobiliária e a exclusão social, nesse contexto é que Constituição Federal de 1988 foi elaborada enfatizando o uso da propriedade urbana (MILARÉ, 2014).

Assim, é válido destacar que a Constituição Federal além de salvaguardar o direito fundamental à propriedade, consagra também o princípio do desenvolvimento sustentável. De modo que, a partir dele, ocorre a implementação de diversos instrumentos novos de tutela socioambiental urbana. Convém lembrar que o ordenamento jurídico incorporou, inicialmente, apenas meios repressivos de proteção ao meio ambiente urbano, cujos mais importantes são a sanção penal e a sanção administrativa.

Com a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Federal nº 6.938/81 efetiva-se a possibilidade de atuação do Ministério Público na matéria, uma vez que traz a previsão da ação civil pública. Destaca-se que a intervenção do Ministério Público pressupõe que o dano já ocorreu, tendo em vista que se trata de mecanismo que tem por finalidade a reparação e a repressão (FRANCISCO, 2005).

Todavia, ao lado das medidas repressivas tradicionais, o Direito recentemente incorporou certos recursos de tutela ambiental urbana que fundamentam-se na sua qualidade de prevenção. Entre eles podemos destacar o desempenho de importantes agências como a CONDEPE-FIDEM atuando na articulação e na firmação de parcerias com diversos atores públicos e privados, elaborando um planejamento urbano regional e a Agência Estadual do Meio Ambiente no exercício da execução da política estadual do meio ambiente.

2.3.1 Ministério Público

Cumprе esclarecer que devido a um processo de reconstrução institucional, o Ministério Público brasileiro vem adquirindo, com o passar dos anos, um importante papel na defesa de direitos coletivos pela via judicial. Nesse sentido, a Constituição de 1988 pode ser considerada como um marco jurídico e político para a atuação do Ministério Público. Tendo em vista que segundo a mesma o Ministério Público deixou de ser o defensor do Estado para ser defensor da sociedade, tornando-se finalmente independente do Poder Executivo, com prerrogativa de propor seu próprio orçamento, e com autonomia funcional e administrativa, tal órgão passa a ser fiscal da Lei em benefício da sociedade e não mais do Estado.

Nessa perspectiva, é válido destacar, no entanto que, anteriormente a Constituição de 1988, a Lei 6.938/81, a qual instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, pode ser considerada como a referência jurídica inicial da normatização de interesses difusos e coletivos no Brasil. Desse modo, acrescenta-se que houve a inclusão de novos instrumentos processuais, em especial a legitimidade do Ministério Público para proposição de ação de responsabilidade civil criminal por danos causados ao meio ambiente, em seu artigo 14, §1º. Assim, o dano ecológico passa, então, a ter responsáveis, por meio da identificação do nexo de causalidade entre as ações dos predadores do meio ambiente e os resultados produzidos.

Em seguida, observa-se a Lei Complementar nº 40/1981, a qual forneceu nova organização ao Ministério Público, estabeleceu como uma de suas funções institucionais, em seu artigo 3º, III: “promover a ação civil pública, nos termos da lei”. Em conformidade com a lei orgânica nacional, a lei orgânica do ministério público do estado de São Paulo, no ano seguinte, também fez referência à ação civil pública como um de seus instrumentos de atuação. Todavia, ainda não havia regulamentação legislativa específica para o novo instrumento processual.

Assim, apenas em 1985, quatro anos após a primeira aparição da ação civil pública em textos legais, é que uma Lei específica de nº 7.347/85, veio a regulamentar com precisão esse novo tipo de ação, definindo seu objeto, o foro competente, a legitimação para utilizá-la, as atribuições do Ministério Público entre outras disposições.

É importante notar, dessa forma, que a ação civil pública precedeu ao texto de 1985, que a normatizou. Certamente trata-se de uma forma peculiar de evolução do direito, uma vez que Leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo, o meio ambiente, vão constituindo um novo mecanismo processual, ou seja, Leis que instituem direitos ou regulam atribuições de uma organização, no mesmo ato lançam bases para um aperfeiçoamento posterior (ARANTES, 1999).

Desse modo, por esse instrumento, supera-se o obstáculo da indefinição dos direitos de propriedade dos bens jurídicos atingidos por agressões ambientais para permitir ações judiciais contra infrações à legislação ambiental, consolidando as bases para atuação do Ministério Público.

Na hipótese da condenação em pecúnia, a referida legislação prevê a criação de um fundo para o qual serão revertidas as indenizações, devendo os seus recursos serem destinados à reconstituição dos bens lesados. Dessa forma ocorre porque uma das peculiaridades dos direitos difusos é a sua indivisibilidade.

Cumprir destacar que, apesar de pouco comum no direito brasileiro, houve a instituição da responsabilidade objetiva, trata-se de outra inovação importante para a eficiência da atuação do Ministério Público. Do ponto de vista jurídico, a responsabilidade objetiva torna desnecessária a demonstração do elemento subjetivo presente no ato lesivo ao interesse difuso ou coletivo. Assim, basta que seja demonstrada a causalidade entre a ação e o dano para que o réu seja condenado a repará-lo, sem que precise demonstrar o elemento subjetivo culpa, favorecendo a efetividade da atuação concreta do Ministério Público.

Dessa forma, o Ministério Público poderá figurar tanto como demandista, agindo frente ao Poder Judiciário que se incube da resolução de litígios, por meio da Ação Civil Pública, do Inquérito Civil e Criminal; ou realizar um papel resolutivo, se utilizando de instrumentos administrativos extrajudiciais firmando, por exemplo, um Termo de Ajustamento de Condutas (TAC).

Verifica-se, portanto, a importância do papel que essa instituição vem exercendo nas questões urbanísticas e ambientais de uma cidade a fim de que o seu crescimento desenfreado bem como a consequente especulação imobiliária encontre limites no interesse social e do meio ambiente.

Além do Ministério Público, a seguir será tratado acerca de dois significativos órgãos do poder executivo de Pernambuco que atuam no setor de planejamento urbanístico e da gestão ambiental respectivamente.

2.3.2 CONDEPE-FIDEM e CPRH

A Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM, criada pela Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, é uma autarquia da Administração Indireta do Estado, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), na forma da Lei nº 13.205/2007,

pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia administrativa e financeira, com patrimônio próprio.

A referida Agência Estadual - através da articulação e da firmação de parcerias com diversos atores públicos e privados - apoia e realiza estudos, pesquisas, planos e projetos nas doze regiões do Estado, visa-se assegurar o desenvolvimento e a harmonização de suas intervenções (CONDEPE/FIDEM, 2018).

Nesse sentido, com vistas a conciliar os interesses públicos e privados o âmbito de atuação da CONDEPE/FIDEM abrange alguns segmentos específicos, dentre eles, o planejamento urbano e regional; o fortalecimento institucional e dos agentes locais dos municípios; a produção de informações dados; a realização de estudos, pesquisas, planos e projetos; a articulação/parcerias com diversos atores públicos e privados; a gestão democrática e regionalizada; o controle social e o fortalecimento do capital social (CONDEPE/FIDEM, 2018).

Cumpra esclarecer, ainda, que competem a CONDEPE/FIDEM algumas atividades de grande importância para o planejamento e o desenvolvimento urbano, tais como, coordenar o Sistema Estatístico e Cartográfico Estadual, por meio da análise e concessão de anuência prévia aos projetos de parcelamentos do solo urbano.

No que concerne a outros órgãos estaduais ressalta-se a Agência Estadual do Meio Ambiente – CPRH, em conformidade da Lei nº 14.249/2012, esta agência é responsável pela execução da política estadual do meio ambiente. Trata-se de uma entidade autárquica especial estadual, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A CPRH exerce atividades públicas diretamente, exclusivas e concorrência da competência do Poder Executivo, é um órgão vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), integrando a Administração Descentralizada do Governo do Estado de Pernambuco. É detentora de poder de polícia administrativa exercendo atuação sobre as atividades e os empreendimentos utilizadores dos recursos naturais, agindo na gestão dos recursos ambientais (CPRH, 2018).

No caso de Pernambuco, o órgão ambiental licenciador responsável pelo procedimento de licenciamento, é a Agência Estadual do Meio Ambiente, a qual é responsável pela composição da Mesa Diretora das audiências públicas definidas pelo Estado, em tais momentos consultivos e não decisórios, observa-se um ritual de conduta pré-estabelecidas como requisitos de participação.

Ainda, é interessante acrescentar que Agência Estadual integra outros órgãos e conselhos ambientais de níveis nacionais e internacionais, por composição legal definida ou por conquista política, nesses casos a Agência contribui para a elaboração de políticas públicas e de projetos de gestão do meio ambiente com base na responsabilidade ambiental (CPRH, 2018).

Por último, a CPRH, a fim de exercer as suas funções, atua mediante os seguintes instrumentos de política ambiental: licenças ambientais e autorizações, fiscalização, monitoramento e educação ambiental. Em seguida, analisa-se a importância do papel da sociedade no combate a ocupação irregular de uma área.

2.3.4 O papel da sociedade no combate a ocupação irregular de uma área

Constata-se que o desenvolvimento urbano além de representar a estrutura social de uma sociedade, consiste também em um mecanismo específico de reprodução das desigualdades e das oportunidades de integrar a distribuição da riqueza gerada na sociedade, ratificando concepções sobre a cidade e a justiça social (LOBATO; WIENKE, 2011).

Nesse sentido, ainda segundo Lobato e Wienke (2011), esta concepção da segregação sócio espacial, nos países da América Latina, fundou o conceito de espoliação urbana. Através do qual se evidencia a existência de peculiares processos político-territoriais e sócio territoriais de distribuição perversa da riqueza nestas sociedades, cuja justificativa consiste justamente na baixa efetividade da democracia ou mesmo a sua inexistência.

Assim, observa-se que o melhor equacionamento da ocupação urbana e, por consequência a consolidação da democracia com a melhoria da qualidade de vida da população, demandam o fortalecimento da sociedade e das instituições locais, pois são estas que transformarão as demandas imobiliárias de crescimento em desenvolvimento.

Com vistas a estabelecer um verdadeiro desenvolvimento, a região urbana não deve ser percebida apenas em seu aspecto geográfico, uma vez que esta é composta por uma comunidade, dotada, portanto, de elemento vivo, devendo ser destacada como um ator social do processo de planejamento. Nessas circunstâncias, o Estado é quem estabelece as regras do jogo e a região, com ênfase para a sociedade, é a parte negociadora, que deve ser inserida nos meios de decisão para realizar acordos, transações, dirimir conflitos, enfim, deve dispor de capacidade de transformar o impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento com inclusão social (LOBATO; WIENKE, 2011).

Isto posto, de acordo com Milaré (2014, p. 780) ressalta-se a importância da participação da sociedade, mais especificamente sobre questões ambientais, com a transcrição do Princípio 10 da Declaração do Rio:

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividade perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em

processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular à conscientização e a participação popular colocando as informações a disposição de todos [...]

Tal pretensão de participação dos cidadãos interessados se consubstancia na realização da audiência pública, uma vez que através dela se pretende prestar informações ao público sobre o conteúdo do produto, com a análise do Rima (Relatório de Impacto Ambiental), cujo conteúdo reflete as conclusões do EIA (Estudo de Impacto Ambiental).

Assinale-se que na hipótese de solicitação de qualquer dos legitimados estabelecidos na resolução, é obrigatório a realização da audiência pública, caso esta não ocorra a licença não terá validade. A audiência pública constitui-se, portanto, como um requisito formal essencial para a validade da licença.

Intencionando a realização efetiva da audiência pública busca-se favorecer o acesso da população ao EIA-Rima, dispondo de cópias do seu espelho simplificado, os quais segundo o artigo 11, *caput*, resolução Conama 1/1986 “permanecerão à disposição dos interessados nos centros de documentação ou bibliotecas do Ibama e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive no período de análise técnica”. Desse modo, será possível ao cidadão reunir elementos capazes de influenciar de forma determinante na decisão do órgão licenciador (MILARÉ, 2014).

Convém sublinhar que a audiência pública tem por finalidade considerar o empreendimento perante os interesses sociais e ambientais da comunidade, constituindo-se como o momento de se inteirar, indagar, censurar, recriminar, sugerir, apoiar, em síntese, aderir à posição que considere pertinente diante do pretense empreendimento. Assim, importa acrescentar que a participação do cidadão na audiência pública se sujeita a um ritual estabelecido em normas legais e gerenciais, objetivando-se a sua eficácia, devendo ser observados os requisitos elementares de ordem e disciplina, assim como educação cívica.

Reforçando a relevância da participação da sociedade nas discussões e tomadas de decisões a respeito do meio ambiente urbano, o Estatuto da Cidade, o qual estabelece a Política Nacional Urbana, na Lei 10257/2001, ao tratar do Plano Diretor, prescreve no artigo 40, §4º, I, “a promoção de audiência pública e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (MILARÉ, 2014).

Nesse contexto, o instituto da audiência pública se consolida como mecanismo imprescindível de garantia para a participação efetiva das sociedades locais no planejamento e, conseqüentemente, no desenvolvimento urbano de determinada região. Não obstante, na prática os desafios enfrentados para efetivação desse mecanismo legal são vários como será visto a seguir no estudo do caso prático da Reserva do Paiva, nessa lógica afirma Lobato e Wienke (2011, p. 55) que não são disponibilizados os meios jurídicos capazes de garantir e efetividade das deliberações coletivas, tornando a participação popular apenas como uma etapa do processo de elaboração das políticas públicas.

3. ESTUDO DE CASO RESERVA DO PAIVA E SEUS ASPECTOS JURÍDICOS CONTROVERSOS

Ao tratar sobre essas tensões entre o público e privado em várias situações fortalecesse a compreensão das indagações que podem ser feitas ao objeto do presente estudo. A Reserva do Paiva, em Pernambuco, é um dos emblemáticos exemplos que permite a observação das ações público-privadas, desde a origem dessa localidade enquanto coqueiral ou até mesmo antes disso, como poderá ser visto mais à frente.

Dessa forma, a própria Constituição torna-se também um forte exemplo da importância de se estabelecer normas para melhor definir o público e o privado como bem coloca Vasconcelos e Lopes (2017, p. 5-6):

Tal premissa é nitidamente visível diante de instrumentos, como uma Constituição, que a princípio serviriam para firmar as bases públicas e delimitar o poder estatal, e passaram a adentrar o campo do privado e a estabelecer diretrizes para interpretação de outros ramos normativos. Com a supremacia reconhecida a uma Constituição, por exemplo, e diante da nova realidade, com a necessidade atual de intervenção no campo privado para alcançar uma justiça social, foram sendo incorporadas ao seu texto normas de cunho essencialmente de interesse privado.

Assim, mesmo de modo breve, evidencia-se que tratar dos entraves entre o público e o privado não é tarefa simples, pois perpassa pela necessidade de se entender a problemática. Por exemplo, no campo das intervenções imobiliárias urbanísticas nos espaços físicos urbanos, existe nitidamente os interesses que já deixam bem claro as esferas do público e do privado, embora no decorrer das implantações das intervenções ocorra uma certa mistura, muitas vezes, expressamente favorável ou tendenciosa aos interesses puramente especulativos capitalistas.

Isto posto, o presente capítulo se propõe a expor as noções do público e privado no ambiente urbanístico, trazendo definições jurídicas e urbanísticas a respeito do tema. Antes mesmo de se iniciar essa abordagem se faz necessário esclarecer, mesmo que de modo sucinto, a origem dos termos direito público e o direito privado.

Assim, a despeito das divergências existentes sobre a clássica divisão entre o direito público e o direito privado, grande parte dos juristas apontam ser impossível uma resolução absoluta ou perfeita do problema da diferenciação entre o direito público e o direito privado. Apesar do direito objetivo constituir uma unidade, a separação em público e privado é aceita por ser necessária e útil, não só sob a olhar da ciência do direito, mas também pela sua forma didática. Muito embora, não se deva entender como duas esferas estanques, pois se intercomunicam com certa frequência.

Entretanto, para que exista um rebatimento destas informações e reflexões acerca das tensões entre o público e o privado é fundamental compreender um pouco sobre intervenções urbanas, em especial, os casos relacionados a áreas denominadas praias costeiras, é o que será apresentado a seguir.

3.1 Intervenções no espaço físico público: praia

No caso do Brasil que conta com aproximadamente 10.800 km de linha de costa, com praias de grande beleza e presença de sol constante, nota-se uma enorme vocação para o turismo nacional e internacional. Assim, os diversos usos das praias que garantem a esse espaço físico urbano um caráter público e que ao mesmo tempo oferecem uma dinâmica capaz de provocar uma ocupação ordenada, desperta também a necessidade de uma maior compreensão do lugar para um planejamento espacial promissor.

Mas sabe-se também que o turismo aliado a assentamentos urbanos, indústrias, exploração de recursos naturais, entre outras atividades, são valores responsáveis pelo aceleração do processo de uso, ocupação e degradação das zonas costeiras e das praias (SCHERER, 2013, p. 4).

Ainda segundo as normas brasileiras, existe a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), órgão ligado ao Ministério do Planejamento, competente para a gestão dos bens da União nos quais se inserem as praias e terrenos de marinha. É oportuno relembrar que terreno de marinha, segundo a Lei 9.760/1946, os Terrenos de Marinha são bens da União e são localizados na faixa de terra com 33 metros em direção a terra, contada a partir da linha da preamar média de 1831, adjacente ao mar, rios e lagoas, no continente ou em ilhas, sempre que se fizer sentir a oscilação da maré (SCHERER, 2013).

À luz da Constituição Federal de 1988, essas áreas de terreno de marinha tratam-se de espaços estratégicos para políticas públicas como a regularização fundiária, ordenamento das cidades, proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais e de apoio ao desenvolvimento sustentável, conferindo aos bens da União sua função socioambiental (SAULE JÚNIOR; FONTES, 2006).

Como tentativa de ordenar ou gerenciar a zona costeira a pequeno, médio e longo prazo o Projeto Orla é considerado um dos projetos prioritários pelo Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), instrumento previsto no Decreto nº 5.300/2004. Trata-se de um projeto com mais de dez anos de ação sistemática de planejamento da ação local visando a gestão compartilhada desse espaço, incorporando normas ambientais e urbanas na política de regulamentação dos usos dos terrenos e acrescidos de marinha (OLIVEIRA; NICOLODI, 2012).

Porém, mesmo diante de normas, regras e projetos para regulamentar o uso das praias, na maioria das vezes esses espaços demonstram se tratar de zonas de conflitos e sobreposições de competência nas suas gestões. Como bem esclarece Scherer (2013, p. 7):

“O conflito de competências na gestão das praias, o pouco conhecimento do ambiente natural e a falta de participação cidadã nas tomadas de decisões levam a sérios problemas no que tange a autorização de uso da praia”.

Assim conforme demonstrado percebe-se que produzir intervenções em espaços físicos em áreas costeiras, aqui no Brasil, não é mais tão livre de fiscalização dos órgãos competentes. Ocorre que alguns empreendimentos privados se mostram a margem das Leis, e causam estranheza em quem os analisa com mais apreço. Nessa perspectiva, será feita a análise do empreendimento residencial da Reserva Do Paiva em Pernambuco.

3.2. Legislação municipal do Cabo de Santo Agostinho que trata do zoneamento especial e regras de transmutação na área municipal

A princípio, cabe esclarecer que a Lei de uso e ocupação do solo municipal configura a parte da legislação urbanística que define regras e parâmetros de ocupação dos terrenos para os diversos usos, no meio urbano, buscando evitar incomodidades entre usos vizinhos e garantir aproveitamento econômico das infraestruturas existentes e projetadas.

Assim, tanto a legislação ambiental urbanística sobre o parcelamento, a ocupação racional do uso do solo quanto o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental são instrumentos de planejamento da Política Urbana Ambiental previstos no artigo 6º da Lei 2.360/2006. Quanto aos instrumentos jurídicos, tal legislação faz referência à instituição de zonas especiais, como, zonas especiais de dinamização urbanística entre outras.

Entretanto, no caso da Reserva do Paiva, o zoneamento especial contido na legislação do Plano Diretor não incluía, *a priori*, a Lei 2.926/2012 que redefiniu parâmetros urbanísticos para a Zona Especial de Turismo e Lazer – ZTLM do Paiva. Desse modo, uma das diretrizes da revisão da Lei de uso e ocupação do solo do município do Cabo de Santo Agostinho é considerar essa Lei posterior que alterou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental com novas definições de Zonas Especiais e parâmetros urbanísticos.

Nesse sentido, para o desenvolvimento e o crescimento ordenado do município do Cabo de Santo Agostinho demonstra-se presente alguns desafios e entraves. Tendo em vista, como visto acima, que há a possibilidade de criação de novas Zonas Especiais, a qualquer tempo, autorizada pelo Plano Diretor em seu artigo 45 §2º, com ampliação do perímetro zoneado e definição de parâmetros urbanísticos próprios da Lei de Uso e Ocupação do Solo, fragilizando a aplicação dessas Leis urbanísticas, atuais e futuras.

Dessa forma, acaba-se transferindo a regulação dos parâmetros urbanísticos da Lei de Uso e Ocupação do Solo para os Planos Específicos, deixando a Lei em aberto, obstando uma visão das consequências no território do município como um todo.

Por último, apresenta-se também como uma lacuna ao crescimento ordenado e democrático do município do Cabo de Santo Agostinho, quando as áreas de uso público desafetadas para construção de conjuntos habitacionais acabam resultando em usos privativos do bem público, ao invés

de tratadas para o uso coletivo como praças, praias ou equipamentos comunitários, sua finalidade original exigida no projeto de loteamento aprovado.

3.3 O loteamento da Reserva do Paiva para a construção do Residencial Rota dos Coqueiros

Com vistas a situar a Reserva do Paiva no contexto sócio espacial e entender porquê aquela localidade se manteve por tanto tempo praticamente sem uso, apenas ocupada por um vasto coqueiral, fornecendo pistas de que certas formas jurídicas e sociais permeiam essa espacialidade, como bem explicou Adauto Barbosa (2014, p 55), pretende-se, neste tópico, utilizar-se, um pouco das noções de tempos lentos e de tempos rápidos, tão bem defendidas pelo geógrafo Milton Santos (1997) em sua obra. Pois, o espaço a ser estudado requer essas noções que designam as distintas temporalidades que se mesclam e por vezes se contradizem na produção do espaço urbano.

Sob essa ótica, considerando a perspectiva teórica adotada por Milton Santos, (1997) áreas que outrora estavam sob o efeito dos tempos lentos podem mudar radicalmente e passar a sofrer forte dinâmica transformadora, tendo em vista as políticas públicas que induzem a iniciativa privada e com isso promovem intensas mudanças na produção e organização do espaço.

Assim, é preciso pensar a Reserva do Paiva não simplesmente como produto do período atual, mas no intrincado processo histórico da própria produção do espaço metropolitano do Recife, como aduz Barbosa (2014). Os processos socioespaciais, os quais se desenrolam no espaço litorâneo do Cabo de Santo Agostinho, inclusive os relacionados aos CIRS (Complexo Imobiliário, Residencial e de Serviços) Reserva do Paiva, estão relacionados com suas heranças históricas, em áreas que outrora fazem referência às antigas propriedades rurais.

No caso do Paiva, tais terras foram compradas pela família Brennand, por meio da empresa imobiliária Terrenos e Construções S.A, sediada na Várzea, bairro recifense.

Segundo Barbosa (2014, p. 58):

Conforme consta na escritura pública de compra e venda, lavrada em 3 de setembro de 1956, nas notas do Cartório do 1º Ofício do Município do Cabo (1956), as terras da Propriedade Paiva pertenciam a membros da família Carneiro Leão, tendo sido vendida por 6 milhões de cruzeiros.

Atualmente, essas terras são propriedades de duas empresas de membros dessa mesma família, conforme consta no Estatuto da AGRP (Associação Geral da Reserva do Paiva): Terrenos e Construções S.A, do Grupo Cornélio Brennand; e Terrenos e Construções RG Ltda., pertencente ao Grupo Ricardo Brennand (BARBOSA, 2014).

Quanto ao aspecto social, sabe-se que a história das comunidades que habitavam a localidade Praia do Paiva é relativamente obscura, pois, segundo Castellan, Doutado e Mendes (2013, p. 241):

Faltam registros históricos oficiais. Sabe-se que existia ali um grande engenho, onde residiam várias famílias. Muitas destas sobreviviam da atividade pesqueira, no Rio

Jaboatão, nos mangues da redondeza ou, ainda, no mar-de-fora ou mar-de-dentro (antes ou depois dos arrecifes). No fim dos anos 70 e início dos anos 80, a família Brennand, mediante pagamento de indenização, desapropriou as famílias nativa, dentre elas pescadores).

Lembra-se também que desde quando a propriedade Paiva foi adquirida em 1956 praticamente não sofreu alterações em seu espaço, exceto a produção do coqueiral e algumas poucas edificações construídas a partir de 1984. Nesse sentido, o contexto de permanência prevaleceu bem mais do que o de transformação sócio espacial. Evidencia-se ainda que o imenso coqueiral plantado na faixa de 6 km de praia, provavelmente serviu de alibi para preservar a terra de eventuais invasões e induzir um suposto uso produtivo (BARBOSA, 2014).

Assim sendo, a aparente monotonia e tranquilidade nas terras da propriedade Paiva escondem um conjunto de intencionalidade que só agora são visíveis com a implantação do CIRS (Complexo Imobiliário, Residencial e de Serviços) Reserva do Paiva.

É oportuno acrescentar também, nesse contexto histórico, que as capelas eram essencialmente da paisagem rural e normalmente pertenciam aos engenhos. De modo que como integrante da propriedade Paiva, a Igreja de São José do Paiva resistiu as transformações e se torna hoje um dos equipamentos de uso coletivo da reserva do Paiva.

Em seguida, a fim de complementar a explicação histórica sobre o objeto de estudo, é importante contextualizar os aspectos jurídicos controversos da transmutação do bem de uso comum em bem privado ocorrida na Praia do Paiva, cujos desdobramentos políticos e jurídicos revelam a nítida preponderância dos interesses privados em detrimento dos públicos.

3.4 Os aspectos jurídicos controversos acerca da transmutação ocorrida na Praia do Paiva

Inicialmente, cumpre esclarecer que zoneamento do uso do solo integra os planos diretores, nesse sentido afirma Souza (2014), tal zoneamento é visto como instrumento do planejamento urbano.

Entretanto, como bem informa Barbosa (2014) em sua obra, existem várias modalidades de zoneamento e, na maioria dos casos, ele se torna uma expressão muito clara do procedimento conservador, de caráter sobretudo funcionalista e de reforço da segregação sócio espacial.

Desse modo, tal prática de zoneamento se difundiu tanto na Europa quanto nos Estados Unidos e não infrequente teve forte repercussão no planejamento das cidades brasileiras, norteadose nas premissas da separação rígida dos usos do solo e intensificando ainda mais a estratificação social do espaço urbano. Embora, se discuta bastante o zoneamento de prioridades, ainda há muito que se avançar, uma vez que o mais comum é que tal instrumento urbanístico seja parte dos planos diretores e estes, muitas vezes, são elaborados tão somente como uma resposta a exigência legal, contida no § 1º do art. 182 da Constituição Federal. Tal dispositivo legal ao invés de ser um

instrumento voltado para buscar a efetiva solução para os problemas socioespaciais urbanos, trata-se apenas de formalização da política urbana, como bem destaca Barbosa (2014).

Nesse contexto, o zoneamento, sem a devida participação da sociedade nos fóruns sobre as alternativas de enfrentamento dos problemas urbanos, torna-se mera exigência burocrática a ser cumprida pela gestão municipal. Tais considerações são realizadas de modo geral nos parágrafos acima com o objetivo de ressaltar que no Município do Cabo de Santo Agostinho o processo de planejamento tem apresentado esses mesmos problemas da arcaica tradição brasileira da falta de participação popular na produção dos instrumentos legais, utilizando-se muitas vezes de métodos extremamente questionáveis do ponto de vista democrático.

Diante disso, destaca-se que Amorim (2013, apud BARBOSA, 2014) já demonstrava a precariedade institucional que vige neste município em relação à gestão urbano-ambiental, afirmando que diante do crescimento dos aportes de recursos financeiros atrelado à expansão do CIRS (Complexo Imobiliário, Residencial e de Serviços), empresas privadas, na condição de agentes do crescimento econômico, tomam o lugar do poder público, passando a realizar o planejamento municipal, o qual se distancia cada vez mais de atender os interesses coletivos.

Assim, a gestão do solo urbano na Reserva do Paiva é alvo de críticas tendo em vista que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, aprovado em 2006, permitiu a criação de novas Zonas Especiais, sempre que algum empreendimento econômico precise de ajuste no marco urbanístico para ser implantado no território municipal. Está disposto no art. 46, §2º, que textualmente aduz: "Fica autorizado o Poder Executivo a declarar outras áreas, como especiais, sempre que a dinâmica territorial assim o exigir ou para atender a diretrizes de planos específicos".

É oportuno destacar que o problema não se encontra na possibilidade de criação das zonas especiais, mas sim na constatação de que essas alterações são revisões pontuais que são criadas a livre escolha dos interesses privados.

Além disso, cumpre esclarecer que a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas CONDEPE-FIDEM chegou até a sugerir alterações na fase de projeto para conceder a anuência aos empreendimentos imobiliários, todavia se restringe a cumprir este papel. Como bem expôs Barbosa (2014) ao mencionar a construção de 4 servidões de passagens no Morada da Península (condomínio de casas situado na Reserva do Paiva) apenas para cumprir uma exigência legal. Nesse caso, essa solução nada mais foi do que pequenos túneis configurando um corredor estreito passando por baixo do condomínio, sem estacionamento, que se traduz num possível constrangimento a quem tenta acessar a praia.

Ademais, diante dessa negligência aludida acima deve ser observado também que houve o descumprimento da Lei Estadual nº 9.990/87 que no art. 28 prevê:

Art. 28 No parcelamento de glebas com frente para o mar ou para corpos d'água das categorias H1 e H2, serão previstas, obrigatoriamente, vias de acesso às margens, praias e áreas de recreação e lazer nelas implantadas, espaçadas de, no máximo 250.00m (duzentos e cinquenta metros), com áreas reservadas a estacionamento público nos pontos terminais.

Em verdade, observa-se na prática que há uma nítida permissividade da agência CONDEPE-FIDEM, uma vez que a mesma aceita soluções que aparentam cumprir a Lei, mas que na verdade desrespeita o direito do cidadão à cidade. Desse modo, observa-se na prática que tal agência é cada vez mais substituída pela SEGOV (Secretaria de Estado do Governo) e pela SDEC (Secretaria de Desenvolvimento Econômico), que são pastas do governo estadual as quais não tem papel de fiscalização e controle, mas tão somente o objetivo de pactuar a atração de grandes investimentos para alavancar o crescimento econômico do estado (BARBOSA, 2014).

Nesse sentido, a redução do papel dessa agência estadual de planejamento ocorre devido a uma decisão política de esvaziamento da mesma, numa expressa opção da administração pública pelo favorecimento dos grandes investimentos econômicos (BARBOSA, 2014).

Diante disto, o autor afirma que, no empreendimento em questão, quanto aos órgãos estaduais de planejamento, no estado de Pernambuco (BARBOSA, 2014, p. 157):

O que acontece com a FIDEM ou CONDEPE-FIDEM é uma falta de decisão política de dar importância a um órgão de planejamento que tem que ser planejamento com articulação. Essa é a grande modificação porque o planejamento só não tem resolvido, porque ele é de gabinete. O pessoal da FIDEM trabalha muito em gabinete, no mapa, [...] e aquilo ali vira papel só. Tem que ter planejamento com articulação ou planejamento compartilhado com as prefeituras, com os atores sociais locais e assim por diante. É muito mais difícil, mas parece que é a única alternativa que existe. [...] Eu não diria que a culpa propriamente é de um órgão de planejamento. É a pouca importância dada por quem decide, que no caso é o governador.

Desse modo, observa-se que a articulação das prefeituras e dos atores sociais se fazem essenciais para o correto funcionamento do jogo democrático, fornecendo soluções para que a gestão pública corrija os vícios do atual sistema de planejamento urbano. Porém, no caso da Reserva do Paiva, a promessa de um paraíso exclusivo a torna um espaço raro que só poucos poderão usufruí-lo. Trata-se, então, de uma realidade fragmentária, esfacelada e uma visão mentirosa da cidade, pois segundo Gomes (2006), a vida urbana não se limita aos fragmentos projetados sob o crivo do planejamento técnico.

Na verdade, esse tipo de empreendimento evidencia o grau de mediocridade da nossa sociedade e que não se trata de pobreza econômica, mas de natureza social e política, como afirma Barbosa (2014). Pois, ao negar a diversidade social e econômica como parte da realidade não se

consegue um espaço de apropriação verdadeiro, nem tão pouco uma participação social efetiva. Nesse contexto, entende-se participação social como um processo coletivo transformador, capaz de dinamizar diálogos e decisões sobre diversas questões que envolvem o bem-estar da população (COSTA, 2014).

É importante destacar a necessidade da atuação de entidades públicas com vistas a minimizar os impactos causados pelos grandes empreendimentos privados na gestão dos espaços públicos e coletivos. Nesse sentido, nota-se que o favorecimento de interesses particulares em detrimento do interesse público republicano apresenta-se como tema recorrente nos casos em que se vislumbram tais conflitos.

No que tange à prevalência do interesse privado sobre o espaço público, verifica-se que o zoneamento Reserva do Paiva está inserido no contexto da construção de condomínios privados resultados de grandes empreendimentos privados imobiliários no litoral de Pernambuco, os quais acabam por produzir, com anuência do Poder Público, espaços exclusivistas, privatizando certos espaços outrora públicos.

Tal fenômeno reproduz uma prática tradicional e arcaica constante na sociedade brasileira com origem em tempos remotos, como é analisado na obra de Sergio Buarque de Holanda, utilizado com marco teórico do presente texto, em que o autor explora a noção do “homem cordial” que tem dificuldade para distinguir o público do privado, devido à força do poder patriarcal em suas relações, como se demonstra a seguir (DE HOLANDA, 2016, p. 82):

A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a ideia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família.

Assim, percebe-se que a força da cordialidade se traduz na incompatibilidade com a civilidade, que é compreendida como um processo de racionalização e impessoalização das relações humanas, desse modo, a socialização cordial é completamente imprópria para a constituição do público.

Ratifica-se o exposto nos seguintes trechos da obra de Holanda (2016, p. 145, 146):

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário patrimonial do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular [...] É possível acompanhar, ao longo da nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a ordenação impessoal [...].

Em face do exposto, percebe-se a dificuldade do homem cordial em compreender a distinção fundamental entre os domínios do público e do privado. Desse modo, Richard Sennet (JUSTEN, 2016) considera como condição principal para o surgimento da civilidade, que é oposta a cordialidade, a quebra do localismo e da intimidade bem como a contenção dos impulsos pessoais e a capacitação do indivíduo de lidar com se exterior de forma neutra. Forjando-se o indivíduo civilizado, capaz de determinar de forma independente seus interesses e constituidor de um espaço verdadeiramente público.

Nesse sentido, é importante observar que no decorrer da história, o espaço público exerce uma função essencial na qualidade de vida da população urbana, apresentando-se como instrumento de representação institucional e formação social. Atuando como base da atividade pública, o espaço público e suas características determinaram a especificidade da relação social de cada sociedade assim como também influenciaram, de forma decisiva, para a formação da consciência coletiva.

Diante disso, com relação ao espaço público da praia deve ser assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido. Nesse seguimento, segundo o Decreto 5.300 de 2004, que regulamenta a Lei 7661/88, a qual estipula o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, “o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, assegurará no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias e ao mar.”

Desta maneira, fica claro o papel do município em assegurar o livre acesso à praia e ao mar, todavia muitas vezes não é o que ocorre em praias com condomínios fechados, como ocorre no caso da praia do Paiva, ante ao exposto no título anterior.

Nesse sentido, a fim de esclarecer a nítida violação do acesso ao espaço público no caso da praia do Paiva, é válido esclarecer que o art. 28 da Lei Estadual 9.990/87 prevê a existência de acesso à faixa de praia a cada duzentos e cinquenta metros da linha de costa. Entretanto, como já exposto, na concepção original do condomínio não estava previsto nenhum acesso à praia no decorrer do condomínio de casas Morada da Península. Mediante a intervenção da Agência CONDEPE-FIDEM, foi então alterado o projeto do loteamento, com a construção de 4 servidões que ligam a Via Parque a praia.

Da forma como foram concebidas, tais servidões configuram um estreito corredor que passa por baixo ou se separa do condomínio por muros altos e, se traduz num constrangimento a quem porventura queira acessar a praia. Neste esteio, de acordo com Valle (2013, p. 41):

Esse tipo de acesso nos parece o mais restritivo do ponto de vista psicológico, visto que se parece mais com galeria de escoamento das águas pluviais [...]. Descumprese também a referida lei estadual que no Art. 28 impõe a existência de [...] áreas reservadas a estacionamento público nos pontos terminais dessas servidões.

Além disso, o caráter exclusivista do empreendimento da Reserva do Paiva excluiu, até mesmo, usos prévios anteriores ao mesmo, como a Festa da Lavadeira, as manifestações consideradas patrimônio público cultural que há 25 anos ocorria nos dias 1º de maio. A festa de caráter popular foi proibida pelo Poder Público através de Lei Municipal, a qual, dentre outras restrições ao uso coletivo do espaço público, proibiu a realização de eventos festivos ou religiosos na área (BARBOSA, 2014).

Desse modo, para que o espaço público seja considerado como tal, são necessários usos coletivos dos mesmos espaços por diferentes grupos sociais, que se apropriam dele de maneiras distintas, apresentando uma pluralidade de usos. Tal dinâmica evidentemente não se observa na concepção e no uso da Reserva do Paiva, como confirma Barbosa (2014), nesse caso, a praia perde a condição de espaço público e se torna no máximo semipública, para não dizer que ela fica cada vez mais privada.

Finalizando, percebe-se que o presente cenário demonstra o perfil eminentemente exclusivista que a Reserva do Paiva exhibe, suprimindo a diversidade social, econômica e cultural presente na localidade com o consequente alargamento da segregação social evidenciada pela violação do direito ao espaço público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar dos aspectos jurídicos controversos da transmutação da natureza jurídica de bens de uso comum em bens privados, em face da intervenção imobiliária na praia do Paiva no litoral pernambucano, analisou-se, com o fim de fornecer noções iniciais sobre o tema, o regime jurídico de praia no Brasil, conceituando-a como bem de uso comum do povo segundo a doutrina civilista e administrativa, demonstrando-se também sua relação com a propriedade privada.

De posse de tais conceitos, verificou-se que a intervenção e a especulação imobiliária produzidas em áreas urbanas, no Brasil, geram um grande impacto nas regras de zoneamento de um município bem como interfere nos planos diretores municipais. Trata-se de uma prática bastante comum na implantação de grandes empreendimentos, em que a lógica da propriedade privada dita os usos dos espaços públicos, ignorando, por vezes, os interesses coletivos e sociais envolvidos.

A forma de organização da ocupação territorial urbana segue o que está estabelecido nos planos diretores municipais, bem como observa as normas de zoneamento ambiental, tais instrumentos são fundamentais para amenizar os conflitos pelo uso e ocupação desenfreado dos espaços urbanos. Entretanto, conforme foi demonstrado ao longo do trabalho há uma dificuldade dos órgãos estatais priorizarem o interesse público.

Assim, mesmo com a existência de diversos órgãos fiscalizadores da ocupação urbana, tais como, o Ministério Público, a agência CONDEPE-FIDEM e a agência estadual do meio ambiente, constatou-se que a praia do Paiva sofreu uma intensa urbanização através da implementação de

diversos empreendimentos imobiliários, que reconfiguraram a região, e que, por consequência, transformaram os usos que a região possuía anteriormente.

Desta forma, ficou evidenciado que, apesar dos órgãos de controle e toda a dinâmica legislativa para a intervenção imobiliária no espaço urbano, o poderio econômico e a voracidade deste mercado, traz à tona diversas situações jurídicas controversas para o uso do bem comum, como foi o caso da exclusão da festa das lavadeiras, do cenário cultural local, bem como a forma que o plano diretor municipal estabeleceu as regras para se alterar a característica de uma zona rural, para uma zona urbana, e, até mesmo, a qualificação desta zona como turística.

De fato, o que ficou para ser aprofundado foram às consequências desta intervenção na dinâmica social, pois, é fato, que a instalação do residencial que está localizado na praia do Paiva, trouxe diversos entraves ao acesso à área comum da praia, tornando, quase, uma praia privada, com acessos limitados e um pedágio para ingressar na mesma.

Diante do exposto, é possível concluir que, o cenário capitalista da especulação e intervenção imobiliária demanda o controle e a fiscalização constante do Estado com a finalidade de evitar a sobreposição dos interesses privados sobre os públicos, amenizando assim os impactos sociais, culturais e econômicos que grandes empreendimentos, como o

realizado na Reserva do Paiva engendram tanto à sociedade quanto ao meio ambiente.

Por último, importa sublinhar que o presente trabalho intencionou colaborar para as investigações sobre as tensões entre o público e privado no tocante ao espaço urbano, expondo as peculiaridades jurídicas sobre o tema, proporcionando uma compreensão dos aspectos jurídicos controversos da transmutação do bem comum em privado no caso específico da Reserva do Paiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

BARBOSA, Adauto Gomes. **Exclusivismo socioespacial na Região Metropolitana do Recife**: produção do espaço e governança do Complexo Imobiliário, Residencial e de Serviços Reserva do Paiva. 2014. (Tese) Doutorado em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11085>>. Acesso em 06 abr. 2018.

BENDA-BECKMANN, Franz Von; BENDA-BECKMANN, Keebet Von; WIBER, Melanie. **Changing properties of property**. Oxford: Berghahn Books, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Regula a ação popular. Rio de Janeiro, RJ, 1946.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 1965.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 1981.

_____. **Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981.** Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 1981.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – IBAMA. **Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, DF, 1987.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF, 1986.

_____. PERNAMBUCO. **Lei nº 9.990 de 13 de janeiro de 1987.** Estabelece normas para concessão de anuência prévia, pela autoridade metropolitana à aprovação, pelos municípios da Região Metropolitana do Recife, dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos na forma do art. 13 e seu parágrafo único, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e dá outras providências. Recife, PE, 1987.

_____. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 1988.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 1988.

_____. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 1989.

_____. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 1990.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF, 1997.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 2000.

_____. **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. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 2001.

_____. **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. Brasília, DF: Palácio do Planalto Presidência da República, 2001.

_____. **Código Civil de 2002.** Lei nº 10.403 de 10 de janeiro de 2002. Aprova o novo código civil brasileiro. Brasília, DF, 2002.

_____. PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Recife, PE, 2003.

_____. **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, DF, 2004.

_____. PERNAMBUCO. CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei nº 2360, de 29 de setembro de 2003.** Criar a zona especial de consolidação estratégica 1 - ZECE 1/santo estevão; redefine os perímetros da zona de consolidação urbana industrial e de serviços, da zona de consolidação urbana residencial I, e, dá outras providências. Cabo de Santo Agostinho, PE, 2003.

_____. PERNAMBUCO. **Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Recife, PE, 2007.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2011.

_____. PERNAMBUCO. **Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências. Recife, PE, 2010.

_____. PERNAMBUCO. CABO DE SANTO AGOSTINHO. CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Lei Municipal nº 2.360, de 29 de dezembro de 2006.** Institui a Política Urbana e Ambiental e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, tendo como horizonte temporal o ano 2015, quando deverá ser revisado. Cabo de Santo Agostinho, PE, 2012

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade: o homem e a cidade, a cidade e o cidadão, de quem é o solo urbano.** São Paulo: Contexto, 2001.

CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias.** Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. pp. 95 a 109. (ISBN 85-89154-03-3).

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400014&script=sci_arttext. Acesso em 06 abr. 2018.

CASTELLAN, Rita Rovai; DOURADO, Débora Coutinho Paschoal; MENDES, Diego Costa. Implicações dos investimentos públicos e privados de cunho turístico, imobiliário e industrial sobre uma comunidade nativa na perspectiva de território. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 25, p. 231-252, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/download/75182/78730>. Acesso em 06 abr. 2018.

CONDEPE/FIDEM. **Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco.** Secretaria de planejamento e gestão. Pernambuco. 2018. Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem>. Acesso em 05 abr. 2018.

COSTA, Ana Maria. Espaço Físico Urbano e a Participação Social: A Importância da Compreensão dos Conceitos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 6, n. 1, p. 168-179, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/rdc.2014.10968>>. Acesso em 11 mar. 2018.

CPRH. **Agência Estadual Meio Ambiente**. Secretaria de Meio Ambiente e sustentabilidade. Pernambuco. 2018. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/home/43194%3B65755%3B10%3B0%3B0.asp>. Acesso em 05 abr. 2018.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**: Edição crítica-80 anos [1936-2016]. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Saraiva: Forense, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução a ciência do direito**: introdução a teoria geral do direito, a filosofia do direito, a sociologia jurídica e a lógica jurídica. Norma jurídica e aplicação do direito. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves De; ROSENVALD, Nelson. **Direito Civil - Teoria Geral**. v. 1. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FILHO, Justen. **Curso De Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FRANCISCO, Denise Pinheiro. Danos socioambientais urbanos em Curitiba: uma abordagem geográfica. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 9, 2005. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/raega/article/viewFile/3446/2723>. Acesso em 06 abr. 2018.

GOMES, Daniela; MACHADO, Deborah. Uma perspectiva histórico-materialista sobre a especulação imobiliária e a funcionalização da propriedade privada urbana. **Revista Argumentum**, v. 15, p. 145-162, 2015. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/36>. Acesso em 11 fev. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

KLUG, Margareth. **O regime jurídico da orla marítima no contexto da gestão integrada de zonas costeiras: um estudo acerca da orla marítima da praia brava, Itajaí (SC)**. 2007. 112f. Monografia (Graduação em Direito)- Universidade Do Vale Do Itajaí – Univali, Itajaí, 2007. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Margareth%20Klug.pdf>. Acesso em 05 mar. de 2018.

LIMA, Carlos Eduardo Dantas de Oliveira. O conceito de praia e seu regime jurídico. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 23 Jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48740&seo=1>. Acesso em: 23 fev. 2018.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante.; WIENKE, Felipe Franz. Participação popular no Direito Ambiental: Desafios para a efetivação do princípio democrático. In: LUNELLI, Carlos Alberto (org). **Direito, ambiente e políticas públicas**. v. 2. Curitiba: Juruá, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2019.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão**

Costeira Integrada, v.12,n.1,2012. Disponível em:

<http://www.redalyc.org/html/3883/388340136008/>. Acesso em 15 mar.2018.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil - Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral de Direito Civil**. v. 1. 29. ed. Forense: São Paulo, 2016.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Notas à Concessão do Direito Real de Uso pela Administração Pública: Painel jurisprudencial à luz do Superior Tribunal de Justiça. **Conteúdo Jurídico**, Brasília/DF: 05 set. 2016. Disponível em:

<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.56703>. Acesso em: 06 abr. 2018.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SCHERER, Marinez. Gestão de praias no Brasil: Subsídios para uma reflexão. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v.13, n. 1, 2013. Disponível em:

<http://www.redalyc.org/html/3883/388340140001/>. Acesso em 18 mar.2018.

SILVA, Cleiton Ferreira da. Intervenção urbana e uso do solo na Zona Sul do Recife: análise sobre as transformações urbanas dos bairros do Pina e Boa Viagem. **Caderno de Geografia**, v.26, n.45,p.55-78, 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333243260004>. Acesso em 11 fev. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOUZA, Kleber Isaac Silva de. Identificação de áreas definidas como praia jurídica e terreno de marinha na planície de maré da localidade do pântano do sul (Florianópolis/SC). In: **Anais Congresso Cadastro Técnico Multifinalitário - COBRAC**. Florianópolis, 2014. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43463160/33-59_1RV.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1522016468&Signature=f0GiffuDm1CkynFaqO7NvZATqxc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DIDENTIFICACAO_DE_AREAS_DEFINIDAS_CO_MO_PR.pdf. Acesso em 21 fev. 2018.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

VALLE, Pablio José Barreto. **Acessibilidade ao espaço público: o caso da Praia do Paiva**. 2013. (Monografia de Graduação). Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciências Geográficas, Recife, 2013, 50f.

VASCONCELOS, Arnaldo; LOPES, Marcelo Leandro Pereira. **As tensões entre o público e o privado e o estado democrático de direito a luz dos tribunais brasileiros: análise do caso dos “provadores de cigarro” da empresa souza cruz**. 2017. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=84e9f7f4ff192022>. Acesso em 15 mar. 2018.

VON GEHLEN, Rafael Menna Barreto. **Terrenos de Marinha: caracterização e problemática envolvendo sua demarcação**. 2011. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)– Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

Trabalho enviado em 13 de dezembro de 2018

Aceito em 06 de janeiro de 2021