XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

JÉSSICA AMANDA FACHIN

CARINA DEOLINDA DA SILVA LOPES

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carina Deolinda Da Silva Lopes; Jéssica Amanda Fachin; Luiz Ernani Bonesso de Araujo.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-637-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade.

XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

O XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em parceria com a Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, entre os dias 07 e 09 de dezembro de 2022, apresentou como temática central “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities”. Diante disso, atuais e de muito relevo foram as discussões em torno da temática durante todo o evento, bem como nos Grupos de Trabalho também.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I”, realizado no dia 09 de novembro de 2022, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil, com temas que reforçam a diversidade cultural brasileira e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo da problemática de acesso às tecnologias nas cidades inteligentes, uso e ocupação do espaço público, direito à cidade, direito fundamental ao patrimônio cultural, função social da propriedade e questões ambientais concernentes às cidades.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo (Universidade de Passo Fundo)

Profa. Dra. Jéssica Fachin (Faculdades Londrina)

Profa. Dra. Carina Deolinda da Silva Lopes (Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)

DIREITO À MORADIA NAS COMUNIDADES TRADICIONAIS LOCALIZADAS NA ZONA COSTEIRA

RIGHT TO HOUSING IN TRADITIONAL COMMUNITIES LOCATED IN THE COASTAL AREA

Danuta Miranda da Silveira Alves
Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior
João Vinícius Silva de Oliveira

Resumo

O presente trabalho visa explorar o direito fundamental à moradia nas comunidades tradicionais localizadas na zona costeira, no afã de atingir a função socioambiental da propriedade e da cidade. O objetivo principal é relatar o direito à moradia nas comunidades tradicionais localizadas na zona costeira. Os objetivos específicos são expor o direito constitucional à moradia e a sua efetivação; verificar se a política pública de moradia na zona costeira abrange as comunidades tradicionais que habitam essa região. Compreende-se que a falta de segurança na posse das casas, edifícios e terrenos irregulares está relacionada a efeitos que reproduzem e agravam as condições de vulnerabilidade e pobreza dessas populações, conduzindo assim à falta de alternativas de moradias dignas e legais, reguladas pela legislação urbanística e inseridas na cidade oficial. O direito constitucional à moradia surge como forma de assegurar a posse da terra e a permanência dos moradores de assentamentos informais, e baseia-se em um modelo mais includente e democrático de cidade, que privilegia a integração dos assentamentos irregulares à cidade, o direito metaindividual à moradia adequada, a função socioambiental da propriedade e da cidade, o direito à cidade, a gestão democrática e a autonomia municipal. Adota-se o método hipotético-dedutivo, amparado pela pesquisa bibliográfica e documental, com a análise das normativas constitucionais, urbanísticas e ambientais do tema. Conclui-se que a viabilidade de moradias públicas para a população de tradicional da zona costeira mostra-se um desafio, tendo em vista que estar diante da vulnerabilidade social e de um território com a biodiversidades sensível.

Palavras-chave: Direito à moradia, Função socioambiental da propriedade, Direito à cidade, Zona costeira, População tradicional

Abstract/Resumen/Résumé

This is paper aims to explore the fundamental right to housing in traditional communities located in the coastal zone, in an effort to achieve the socio-environmental function of property and city. The main objective is to report the right to housing in traditional communities located in the coastal zone. The specific objectives are to expose the constitutional right to housing and its effectiveness; to verify if the public policy of housing in the coastal zone covers the traditional communities that inhabit this region. It is

understood that the lack of security in tenure is related to the conditions of vulnerability and poverty of these populations, thus leading to the lack of decent and legal housing alternatives, regulated by urban legislation and inserted in the official city. The constitutional right to housing emerges as a way to ensure land tenure and the permanence of residents of informal settlements and is based on a more inclusive and democratic model of the city, which privileges the integration of irregular settlements into the city, the meta-individual right to adequate housing, the socio-environmental function of property and the city, the right to the city, democratic management and municipal autonomy. The hypothetical-deductive method is adopted, supported by bibliographic and documental research, with the analysis of constitutional, urban and environmental regulations on the subject. It is concluded that the feasibility of public housing for the traditional population of the coastal zone is a challenge, given that they are facing social vulnerability and a territory with sensitive biodiversity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to housing, Socio-environmental function of the property, Right to the city, Coastal zone, Traditional population

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa retratar o direito à moradia nas comunidades tradicionais localizadas na zona costeira. As comunidades tradicionais merecem destaque por serem grupos culturalmente diferenciados, possuindo uma organização social própria, no caso em análise são os pescadores e as marisqueiras, que utiliza o território e os recursos naturais da zona costeira como matéria prima de sua prática tradicional.

As políticas públicas que asseguram a moradia demandam iniciativas urbanísticas e regularização fundiária habitacionais. Porém, a concretização delas não é realizada de forma satisfatória, em face de políticas públicas inapropriadas ou ausentes, que terminaram por multiplicar as irregularidades, ou ainda pela inadequada atividade legislador, ora pelo descumprimento do poder-dever de polícia, caracterizado pela falta de fiscalização.

A zona costeira tem uma forte proteção constitucional, sendo considerada um patrimônio nacional, pelo § 4º do artigo 225 da Constituição da República. Diante da vulnerabilidade socioambiental e do grande potencial econômico inerente a ela surgem enormes desafios e conflitos legais, políticos e socioeconômicos.

Atualmente, os terrenos de marinha são destinados a outras políticas públicas como a regularização fundiária, assegurando o direito à moradia, ordenamento das cidades, proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais, com base no desenvolvimento sustentável e na função socioambiental dos bens da União.

Os terrenos de marinha são constitucionalmente bens da União no litoral, situados entre a linha imaginária da média das marés (registrada no ano de 1831) e 33 (trinta e três) metros para dentro da zona costeira. É um perímetro costeiro considerado estratégico no âmbito econômico, social e ambiental.

Cumpre destacar que a zona costeira é uma área sensível ambientalmente, todavia diante da vulnerabilidade social da população que ocupa essa região e consoante com o artigo 16-C na Lei Federal n.º 9.636/1998, incluído pelo artigo 93 do novo Código Florestal (Lei Federal n°12.651/2012), que conceituou área urbana consolidada, permitindo um olhar inclusivo para a realidade de cada área ocupada irregularmente, podendo utilizar de parâmetros urbanísticos específicos e diferenciados.

Diante disso, devem-se abordar as configurações como são formadas essas bases, a fim de problematizar as formas como o planejamento urbano e a construção das cidades tornaram-se instrumentos capitalistas, que visam à obtenção de lucros e a não observância dos princípios constitucionais, da justiça social e da distribuição proporcional de terras. Importante

considerar que as políticas públicas brasileiras dificilmente voltaram-se para pessoas com vulnerabilidade social e também considera-se que não há indícios frequentes de que haja essa preocupação por parte de políticas governamentais.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho analítico jurídico constitucional, urbanístico e ambiental, com uma tessitura hipotético-dedutiva, tendo em vista o aparato normativo levantado.

Abordar-se-á do direito constitucional à moradia e a sua efetivação no tópico inicial, em seguida analisar-se á o direito à moradia na zona costeira brasileira. Em consequência, como instrumento urbanístico estudar-se-á a concessão de direito real de uso. E, ao final do trabalho, identificam-se as comunidades tradicionais, localizadas na zona costeira.

1. O DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E A SUA EFETIVAÇÃO

Na contemporaneidade, observam-se, mais profundamente, as evoluções progressivas concretizadas ao longo da história, referente aos direitos sociais e à valorização dos pressupostos constitucionais democráticos. Nesse pórtico, a Constituição da República trouxe valores e princípios importante para solução de alguns conflitos relacionados à moradia.

Os instrumentos jurídicos internacionais designados à proteção dos direitos humanos reconhecem o direito de todos a um padrão de vida digna, que inclui a moradia adequada. Dessa forma, a moradia digna foi reconhecida como uma parcela do direito a uma vida digna na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Outros tratados internacionais de direitos humanos, desde então, reconheceram ou se referiram ao direito à moradia digna ou a alguns de seus elementos, como a proteção do lar e da privacidade.

Apesar do amparo desse Direito sob o prisma do sistema jurídico global, uma parte da população não está adequadamente abrigada. Há relevante número de pessoas vivendo em condições perigosas, em comunidades vulneráveis superlotadas e assentamentos informais, ou em outras condições insalubres.

Conforme Pádua e Souto (2021), as perspectivas constantes no texto constitucional direcionam aos propósitos que versam sobre a redução das desigualdades sociais, da pobreza e da miséria. Para tanto, instituíram-se direitos o de propriedade e o de moradia, no afã de garantir as condições mínimas para uma vida digna.

Nesse sentido, o direito à moradia é considerado um dos componentes dos direitos e garantias fundamentais, incluso no rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição da República. Outrossim, o direito à propriedade também está explícito como um direito social, o que possui caráter universal devendo ser assegurado seu exercício a partir de ações estatais que possam assegurar a concretização dos propósitos para os quais foi instituída essa prerrogativa, consoante com Pádua e Souto (2021).

A ideia de moradia surge de análises inerentes às relações da instituição do sujeito individual como parte da construção para uma base social, na qual se encontram as interpretações sobre a cidadania, civilização, convivência coletiva, para que possa ser formado o Estado por intermédio da união dessas concepções. O cidadão deve ser integrado a uma organização social em que o seu espaço individual e o de sua família representam elementos fundamentais, de acordo com os ensinamentos de Pádua e Souto (2021).

Assim, o direito à moradia digna pode interferir em diversas esferas da vida dos sujeitos, impactando na sua qualidade de vida. Consoante com o pensamento de Violin (2018), o direito à moradia é considerado um direito fundamental autônomo, o qual se caracteriza não só como um direito negativo, que significa a proibição da sua violação pelo Estado ou por terceiros, mas também um caráter positivo, que implica a obrigatoriedade da prestação estatal para sua manutenção e adimplemento. Nesse contexto, a garantia da concretização do exercício desse direito representa uma relação direta com a preservação do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana.

A dimensão adequada do direito à moradia expressa a garantia de que pessoas de baixa renda devem ter acesso a uma moradia digna, sendo necessária a emissão de ato legislativo e/ou administrativo, por parte da Administração em prol dessa possibilidade, para que com alguma justificativa e base legal possa justificar os atos regularizatórios.

O enfoque positivo se refere a uma perspectiva assistencial, a qual impõe ao Poder Público a obrigação de viabilizar a aplicação concreta do direito por meio de ações legislativas e executivas direcionadas à regulamentação do direito. Em prol da manutenção do mínimo existencial, o Estado deve promover ações afirmativas, bem como projetos, ações e iniciativas que possam amparar os cidadãos em situação de maior vulnerabilidade, aos quais deve ser assegurado o acesso à moradia digna e as condições de vida razoáveis.

Embora o direito à moradia seja evidentemente uma prerrogativa indispensável à satisfação do mínimo existencial, a sua caraterização como consequência do princípio da dignidade da pessoa humana pode representar um caráter subjetivo, dificultando a sua definição em termos de conceitos e concepções. Outrossim, embora a sua previsão constitucional seja

considerada uma espécie de superiorizarão hierárquica, a relação substancial do direito ao princípio da dignidade pode representar uma inconsistência conceitual, possibilitando a divergência de interpretações que podem implicar uma maior resistência da priorização dessa prestação.

O direito à moradia é um direito humano fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em vários convênios internacionais e em mais de uma centena de constituições nacionais, a insegurança habitacional é conflito encontrado de uma forma mundial. Os vários movimentos para expandir tais direitos têm como premissa o reconhecimento de que os meios de subsistência básicos e um padrão de vida decente dependem do acesso estável a habitação adequada, conforme definido pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

Segundo o previsto no Pacto, os direitos humanos são interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados. Dessa forma, o não cumprimento do direito à moradia digna pode desencadear o exercício de uma ampla gama de outros direitos humanos. Dessa forma, o acesso à habitação condigna pode ser uma condição prévia para o gozo de vários direitos humanos, incluindo os direitos ao trabalho, saúde, segurança social, voto, privacidade ou educação, pois a falta de um local onde o indivíduo possa se abrigar com sua família muitas vezes resulta na interrupção da escolaridade, consoante com os ensinamentos de Thiele (2002).

As causas da insegurança habitacional e das violações dos direitos à moradia incluem discriminação habitacional, oferta inadequada e insuficiente de moradia e deslocamentos e despejos forçados devido a conflitos violentos, desastres ecológicos e desenvolvimento imobiliário. Apesar da natureza abrangente do problema, que afeta pessoas em todos os países e regiões, os ônus da insegurança habitacional não são distribuídos uniformemente e recaem mais fortemente sobre os membros mais vulneráveis da sociedade, conforme com Stefaniak (2010).

A discriminação habitacional, tipicamente direcionada a minorias étnicas, raciais e religiosas, indígenas, mulheres e por orientações sexuais, exacerba a marginalidade e a vulnerabilidade que esses grupos experimentam em muitas facetas da vida. Enquanto isso, os membros mais vulneráveis da sociedade sofrem as consequências mais graves de conflitos violentos e desastres naturais e ecológicos.

Entre refugiados, imigrantes forçados e pessoas deslocadas internamente, grupos economicamente mais fracos e socialmente marginalizados são mais propensos a se encontrarem em arranjos habitacionais inadequados e instáveis. Sem outras opções, esses grupos podem se tornar sem-teto ou fixar residência permanente em moradias projetadas para

serem temporárias, como barracas, ou até mesmo em locais de risco de desabamento, enchentes e outros problemas fortuitos. Por definição, grupos habitacionais marginalizados são pessoas que não têm acesso a moradias estáveis, adequadas e acessíveis devido a essas causas variadas e abrangentes, de acordo com Jesus (2016).

Para Reis (2019), os favorecidos do direito à moradia devem gozar de uma habitabilidade que facilite a vida dentro do princípio de dignidade humana. O direito humano à moradia adequada foi definido pelo Relator Especial da ONU sobre Moradia Adequada.

Todavia, a definição de adequação habitacional tem sido contestada por diversos juristas, muitas vezes buscando justificar as condições habitacionais existentes como adequadas. Os habituais argumentos em torno da adequação, que diferiam amplamente entre climas quentes e frios, economias em desenvolvimento e economias modernas, e habitação comprada e alugada de baixo custo, foram substituídos por padrões universais e holísticos aplicáveis a todos os Estados, conforme o relatório exarado do estudo Direito à Moradia Adequada: Por uma Cultura de Direitos Humanos (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

A habitação adequada deve ter um padrão físico e espacial livre de aspectos insalubres; estruturalmente sólido; seguro à intempéries atendidos com sistemas elétricos, de água, aquecimento e esgoto convenientes. Também livre de perigos como: amianto, chumbo, vermes e pragas, perigos estruturais e doenças.

Além da residência, os beneficiários do direito à moradia digna devem ter acesso sustentável aos recursos básicos para uma vida digna como saneamento básico, que compreende o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem de águas pluviais e a coleta dos resíduos sólidos; energia; meios de armazenamento de alimentos; além dos serviços de emergência, de acordo com o estudo Direito à Moradia Adequada: Por uma Cultura de Direitos Humanos (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

À luz do direito internacional, as convenções regionais de direitos humanos na Europa, América e África contêm cláusulas de propriedade, a saber: a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) inclui o direito à propriedade em seu Primeiro Protocolo (1952): “Toda pessoa física ou jurídica tem direito ao gozo pacífico de seus bens”, consoante com o artigo 1º. O Estado pode privar um indivíduo de suas posses sob o argumento da supremacia do interesse público e sujeito às condições previstas na lei e pode limitar esse direito de acordo com o interesse geral ou para garantir o pagamento de impostos ou outras contribuições ou multas (SANTOS, 2006).

No âmbito da cooperação internacional, a questão da proteção da propriedade está recebendo cada vez mais atenção. A proteção jurídica da propriedade contribui para a segurança econômica e pode estimular o crescimento é um elemento significativo neste contexto. Projetos que podem contribuir para melhorar a proteção, por exemplo, por meio da titulação, bem como projetos que levam a um melhor acesso a remédios eficazes, estão recebendo cada vez mais apoio. O cumprimento, por parte dos Poderes Públicos, de obrigações positivas em relação aos direitos de propriedade deve, obviamente, deve ser focado na posição daqueles que não podem viver com dignidade, como resultado da privação ou da ausência de posses (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

Por conseguinte, pode-se observar que, embora se possam confundir o direito à moradia com o direito à propriedade, tais prerrogativas se diferenciam ao passo que o direito à moradia não significa apenas a possibilidade de torna-se detentor de um bem em particular, mas também a prestação estatal obrigatória em prol da garantia da assistência aos indivíduos que não possuem habitação (NONES, 2009). Dessa forma, o direito à moradia representa também uma função governamental de promover ações direcionadas ao cumprimento desse pressuposto, iniciativa que pode ser concretizada por intermédio de intervenções administrativas, legislativas ou executivas.

2. O DIREITO À MORADIA NA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA

Convém destacar a importância da zona costeira "é uma macrorregião que possui uma grande diversidade de ecossistemas e uma enorme importância ecológica, econômica e social", de acordo com Duarte (2021, p. 45), em uma porção terrestre, por mais de 8.500 km, compreendendo 17 estados e abarca 367 municípios, sendo 269 em frente ao Oceano Atlântico, entre o Norte equatorial ao Sul temperado do país.

Outrossim, no ODS 14, denominado "Vida na Água", almeja-se gerenciar o uso sustentável das águas marinhas (oceanos, mares e recursos marinhos) para o desenvolvimento sustentável. Nas suas metas, por exemplo, refere-se a atividades comuns na Zona Costeira (pesca artesanal, aquicultura e turismo), proteção de ecossistemas marinhos e conservação das zonas costeiras e marinhas (BRASIL, 2017).

Hodiernamente, a zona costeira brasileira geralmente está em terrenos de marinha e seus acrescidos. A origem e a natureza dos terrenos da marinha foram abordadas pela primeira vez na Ordem Régia de 4 de fevereiro de 1557, que estabeleceu um regulamento para uso das

lezírias, consideradas bens realengos com a finalidade de "assegurar às populações e à defesa nacional o livre acesso ao mar e às áreas litorâneas" (NUNES, 2014, p. 04).

A Ordem Régia de 18 de novembro de 1818, no período no Primeiro Reinado do Brasil foram instituídos os terrenos de marinha e seus acrescidos que são a faixa territorial que abrange "(...)15 braças da linha d'água do mar, e pela sua borda", "(...) contadas desde o ponto a que chega o preamar médio de 1831", conforme o § 1º do artigo 1º do Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868 que faz menção ao artigo 4º das Instruções do Ministério da Fazenda, de 14 de novembro de 1832.

O Decreto-Lei 9.760/1946 define os terrenos da marinha como:

> 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.
> Art.3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

O diploma legal supracitado também define os seus acrescidos como:

> Art. 4º. São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

A referida legislação adotou a enfiteuse especial ou administrativa com relação bens públicos, o que a diferencia da enfiteuse civil ou comum.

O tema é abordado pela Constituição da República, em seu artigo 20, inciso VII "os terrenos de marinha e seus acrescidos" e em seu artigo 225: quando prevê a utilização legal e segura da zona costeira brasileira.

A Lei nº 9.636/1998 "dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Nesse sentido, determina as seguintes diretrizes para a Gestão dos imóveis da União":

> Art.11 SPU (Secretaria de Patrimônio da União) é responsável por fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis da União.
> §4º União, Estados e Municípios são responsáveis pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim.

Em seu artigo 16, a Lei nº 9.636/1998, especifica com maior detalhe os terrenos da marinha:

> § 1º Os terrenos de marinha e acrescidos alienados na forma desta Lei: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
> I - não incluirão: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
> a) áreas de preservação permanente, na forma do inciso II do caput do art. 3o da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012; ou (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
> b) áreas em que seja vedado o parcelamento do solo, na forma do art. 3o e do inciso I do caput do art. 13 da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
> II - deverão estar situados em área urbana consolidada. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

Insta salientar que os bens da União não podem ser objetos de usucapião, todavia podem ser objeto de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU (§ 1º do artigo 18 da Lei nº 9.636/1998), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM (estabelecido no artigo 22-A da Lei nº 9.636/1998) e o aforamento.

A Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 estabelece como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC.

O parágrafo único da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 considera-se Zona Costeira "o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano".

O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC é um meio ou mecanismo de ordenamento territorial que concebe usos e ações comuns em cada segmento/parcela do território. Na percepção do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e do zoneamento indicado para a zona costeira (ZEEC), instrumentos similares, porém com perspectivas diferenciadas de abordagem, competência, e nível de identidade e ordenação do território.

O ZEE e o ZEEC referem-se "de dois instrumentos que possuem o mesmo objetivo de ordenamento territorial sob a perspectiva ambiental" (TAKARA, 2020). O ZEE foi estabelecido como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA; Lei nº 6.938/1981) e regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) estabeleceu o ZEEC, regulamentado pelo Decreto nº 5.300/2004, conforme o desejo de constituir o zoneamento adequado à zona costeira. O PNGC, por sua vez, considera-se como "parte integrante da Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM; Lei nº 5.377/2005) e da PNMA, bem como subordina-se aos princípios e objetivos genéricos da política ambiental". Sendo assim, diferencia-se "o ZEE e o ZEEC são espécies do zoneamento ambiental (gênero), sendo que o ZEEC se vale de diretrizes gerais e específicas para sua implementação, em razão das características peculiares" da zona costeira (TAKARA, 2020). O documento "Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil" (MMA, 2006) ratifica esta concepção, uma vez que identifica que o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro

(GERCO) encontra raízes institucionais com o ZEE.

3. O INSTITUTO DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é também um instrumento de regularização fundiária e um direito real previsto no artigo 1.225, XII do Código Civil e originariamente regulamentado pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 e regulamentada pela Lei nº 10.257/2001e no Estatuto da Cidade.

O instituto jurídico foi estabelecido pelo artigo 7º do Decreto-Lei n.º 271/1967, a saber:

> É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

Ante a previsão legal, a natureza jurídica da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um direito real resolúvel. Essa resolubilidade advém do descumprimento dos termos pactuados, podendo ser rescindido. Consoante com Mello (2004) e o artigo 7º, § 3º do Decreto-Lei n.º 271/1967, a rescisão antes do lapso temporal estabelecido no contrato pode ser em duas hipóteses: desvio de destinação contratualmente estabelecida ou descumprimento de cláusula resolutória do ajuste. Assim, o descumprimento dessas hipóteses da concessão de uso pode reverter o uso do imóvel para o erário, no caso em análise a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) competente.

É incogitável o término da outorga em decorrência de discricionariedade administrativa, consoante com o artigo 7º, §3º do Decreto-Lei nº 271/1967. Dessa forma, a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU só é resolúvel nas opções previstas pelo Decreto-Lei 271/1967.

A constituição do direito real depende de inscrição no Registro de Imóveis competente e submetidos aos princípios do direito civil. A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU pode ser concedida por instrumento, público, particular ou termo administrativo, conforme o artigo 7º, §1º do Decreto-Lei nº 271/1967. Com o registro da concessão, "o concessionário passa a usufruir plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato, e responde por qualquer encargo civil, administrativo ou tributário que incida sobre o imóvel e suas rendas", de acordo com artigo 7º, § 2º do Decreto-Lei nº 271/1967.

A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU pode ser por prazo certo ou indeterminado. Por meio do procedimento licitatório, na modalidade concorrência, será firmado o contrato de Concessão de Direito Real de Uso entre o Poder Público e o particular.

A nova Lei de Licitação (Lei nº 14.133/2021) manteve o mesmo teor do artigo 17, alínea f, da Lei nº 8.666/1993 (antiga Lei de Licitação). Todavia, pode ser dispensada a licitação para os bens imóveis relacionados aos "programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública", conforme com o artigo 76, alínea f da Lei nº 14.133/2021 e inova, no tocante aos bens imóveis comerciais "com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública", de acordo com o artigo 76, alínea g da Lei nº 14.133/2021.

A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU pode ser transferida por instrumento público ou particular por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, devidamente registrado, consoante com o artigo 7º, § 4º do Decreto-Lei nº 271/1967.

Outra modalidade de utilização de alguns bens imóveis da União (terreno de marinha e seus acrescidos, ilhas costeiras e oceânicas) é o aforamento, que ocorre a transferência do domínio útil, a título gratuito ou oneroso, de acordo com o Decreto-lei nº 9760/1946. Os foreiros são responsáveis pelo pagamento do foro retribuindo a 0,6% (zero virgula seis por cento) sobre o valor de mercado do terreno, sem benfeitorias, denominada foro, (artigo 101 do Decreto-lei nº 9760/1946). O laudêmio é um tributo, na modalidade de taxa, devido à União quando o possuidor de um imóvel cede o seu direito de ocupação. Presentemente, a alíquota do laudêmio é de 5% (cinco por cento) sobre o valor de transação do imóvel.

Ante a impossibilidade dos terrenos de marinha e seus acrescidos serem objetos de usucapião, a garantia de moradia por meio da regularização fundiária desses terrenos e seus acrescidos podem ser realizados no âmbito da Superintendência do Patrimônio da União por meio de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM (definido no artigo 22-A da Lei nº 9.636/1998).

4. COMUNIDADES TRADICIONAIS LOCALIZADAS NA ZONA COSTEIRA

Consoante com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.040/2007, em seu inciso I do artigo 3º, a saber:

> Art. 3º. Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

> I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

No ordenamento jurídico pátrio, a Lei nº 11.428/2006 também conceitua no seu inciso II do artigo 3º a população tradicional enfatizando que são populações que vivem em estreita relação com o ambiente natural, dependendo dos recursos advindo deste, e desenvolvem atividades de baixo impacto ambiental. Apesar da definição legal para "populações tradicionais", mostra-se necessário frisar que este termo é abarca aspectos semânticos, ou seja, sujeito a modificações.

O conceito de população tradicional para Diegues e Pereira (2010) é resultante da inquietação que a população passou a ter com o meio ambiente, ou seja, a dicotomia entre a destruição e a preservação da natureza admitiu a essência de populações apropriadas de desfrutar e preservar os recursos naturais, concomitantemente.

A compreensão de comunidade é a população nativa do município e/ou região costeira, geralmente "aquela que vive e tira seu sustento mais diretamente das atividades econômicas de pequeno porte, como turismo local ou comunitário, pesca artesanal de peixes e mariscos, dentre outras atividades consideradas como tradicionais na região", conforme indicado por Duarte (2021, p. 132).

Observa-se que o conceito de comunidade tradicional está associado a vulnerabilidade social, haja vista que as pessoas que vivem nessas comunidades dependem dos recursos que conseguem extrair, sendo ameaçados quando uma grande empresa adentra a localidade, sem a devida observância e o respeito das práticas tradicionais da população.

Consubstanciado com o artigo 2º do Decreto Federal nº 6.040/2007, infere-se que o legislador reverenciou o desenvolvimento sustentável, "reconhecendo seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais".

As políticas públicas relacionadas a comunidade tradicionais devem ser realizadas pelos entes federativos, com a participação das comunidades e povos tradicionais trazendo seus conhecimentos tradicionais e suas expectativas.

Milaré (2018), por sua vez, relata que o principal princípio basilar da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT é o respeito aos valores da cultura dos grupos humanos, respeitando suas diferenças e características, cumulado com os direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Atualmente, a ocupação da zona costeira compreende vários grupos, em especial, “as comunidades de pescadores artesanais, remanescentes de quilombos, comunidades indígenas e demais agrupamentos tradicionais”, de acordo com Duarte (2021, p. 47).

Desse modo, a vulnerabilidade social pertinente à comunidade, advém da concepção que esse grupo depende dos recursos que conseguem extrair da sua territorialidade, podendo ser ameaçado por um grande empreendimento a ser instalado na localidade. Assim, a função do Poder Público é mitigar os impactos socioambientais trazidos com a instalação de atividade empresarial.

A população que ocupa com predominância a zona costeira está associada, majoritariamente, direta ou indiretamente, ao turismo, produção de petróleo e gás natural, pesca e outras atividades que estejam associadas a mencionada região (DUARTE, 2011).

Os impactos negativos ou externalidades suportados pelas comunidades do entorno dos empreendimentos não raramente têm seus direitos relativizados em contraponto aos interesses da atividade instalada, podendo dificultar atividades profissionais, convívio social entre outros cerceamentos. Raramente, a população tradicional tem participação na implantação do empreendimento, especialmente, no licenciamento ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A zona costeira é um espaço territorial de relevância ambiental, cuja biodiversidade é marcada pela transição entre os ambientes marinhos e terrestres, ante sua vulnerabilidade ambiental o poder público deveria fazer melhores políticas públicas, por ser um patrimônio nacional estabelecido pelo texto constitucional. Ademais, convém destacar que grande parte da população global habita a zona costeira.

Sob a ótica das comunidades tradicionais localizadas na zona costeira, a reivindicação pelo direito à moradia (posse e propriedade) não é uma demanda fundiária, mas uma questão de visibilidade dos povos e comunidades tradicionais, por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania, de acordo com artigo 1º, II da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT.

O acesso à habitação está interligado a quem é negado o direito à educação, ao trabalho ou à segurança social. A melhoria das condições de moradia e a proteção contra o descaso governamental ou contra a ausência de ações de proteção às pessoas desabrigadas geralmente dependem das reivindicações feitas pelas pessoas e/ou grupos afetados. Os defensores de

direitos humanos que trabalham para proteger o direito de indivíduos e comunidades à moradia adequada podem ser submetidos à violência, prisão arbitrária e detenção arbitrária e prolongada.

Nesse contexto, verifica-se que a entrega de moradias públicas para a população de baixa renda mostra-se um desafio analisado por meio de diferentes abordagens, como uso do solo, gestão da construção, baixa qualidade das unidades habitacionais e o papel das organizações sociais. Destacam-se, assim, que os grupos socais mais impactados por tais condicionamentos estão em uma situação de vulnerabilidade, fazendo com que os direitos constitucionais fundamentais tenham a sua aplicação negligenciada, afrontando a função socioambiental da propriedade e da cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 23 de ago de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868**. Brasília: Presidência da República, 1868. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D4105-1868.htm. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946**. Brasília: Presidência da República, 1946. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.html. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n°12.651, de 25 de maio de 2012.** Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil**, Brasília-DF, 2006. Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/portalzee/2016/12/BRASIL_Diretrizes-Metodologicas-ZEE-Brasil.pdf Acesso em:14 Out. 2022

DUARTE. Marise Costa de Souza, et al. (Orgs.) **Conflitos socioambientais: compreensões, constatações e novos diálogos** [livro eletrônico]. 1.ed. – Salvador, BA: Motres, 2021.

JESUS, Patrícia Maria. The inclusionandaccessof social housingmovementsto Minha casa Minha Vida: theemergenceofthe Entidades modality. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)** 18, no. 1, p. 92-110, 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NONES, Nelson. Direito de propriedade e função social: evolução histórico-jurídica. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 13, n. 25, p. 108-126, 2009.

NUNES, André Luís Pereira. **A Secretaria do Patrimônio da União e a regulamentação da faixa de segurança na costa brasileira**. 2014. Monografia (Especialização em Gestão Pública). 26f. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014.

REIS, Maríllya Gondim. O Direito Social à Moradia e à Proteção Ambiental**. Revista Saberes da Amazônia**, v. 4, n. 09, p. 17, 2019.

PÁDUA, Thiago; SOUTO, João Carlos. Da propriedade à moradia: breve estudo sobre a evolução constitucional brasileira. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE), v. 9, n. 1, p. 712-738, 2021.

SANTOS, Rosicler. O direito de propriedade à luz do direito internacional dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Direito Internacional-RBDI**, v. 3, n. 3, 2006.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Direito à Moradia Adequada: Por uma Cultura de Direitos Humanos**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR Brasília – 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 26 ago. 2022.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010.

TAKARA, N. C., 2020. **O Zoneamento Ecológico Econômico costeiro do estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da zona costeira**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília-UNB, DF.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 7, 2005.

THIELE, Bret. O direito humano à moradia adequada: uma ferramenta para promover e proteger a saúde individual e comunitária. **American JournalofPublic Health**, v. 92, n. 5, p. 712-715, 2002.

VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdo e desafios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional** [recurso eletrônico]. São Paulo, n.109, set./out. 2018.