

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v23n46p107-136>

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ATENDIMENTO À AGENDA 2030 DA ONU POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW: RESPONSE TO THE UN AGENDA 2030 THROUGH URBAN ENVIRONMENTAL REGULARIZATION

Naymi Salles Fernandes Silva Torres*

Resumo: Com base na premissa de que o Estado deve elaborar políticas públicas visando à efetiva proteção a direitos constitucionais, pretende-se verificar quais contribuições poderia dar o Estado Social e Democrático de Direito à pretensão de firmar o caminho sustentável e resiliente definido na Agenda 2030 (ONU, 2012) para o desenvolvimento sustentável no âmbito urbano, especialmente por meio da Regularização Fundiária Urbana. Para tanto, pretende-se verificar os avanços obtidos pelo Estado de Direito na seara dinâmica evolutiva dos direitos fundamentais, notadamente em relação à sua terceira dimensão/geração, bem como analisar e avaliar políticas públicas recentes voltadas à realização do desenvolvimento sustentável e da implementação da resiliência, em especial aquelas decorrentes de Conferências da ONU e as que constam na Lei nº 13.465/2017. Inscrita no paradigma qualitativo, a pesquisa é eminentemente bibliográfica, com incursões em aspectos da pesquisa documental, assumindo características de uma investigação de natureza exploratória e descritiva.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Desenvolvimento Sustentável. Regularização Fundiária Urbana.

Abstract: Based on the premise that the State must develop public policies aimed at the effective protection of constitutional rights, it is intended to verify which contributions could give the Social and Democratic State of Law to the intention to establish the sustainable and resilient path defined in Agenda 2030 (UN, 2012) for sustainable development in the urban sphere, especially through urban land regularization. The aim is to verify the progress made by the rule of law in the dynamic evolution of fundamental rights, especially in relation to its third dimension / generation, as well as to analyze and evaluate recent public policies aimed at the achievement of sustainable development and the implementation of the resilience, especially those resulting from UN Conferences and those contained in Law n. 13.465/2017. Inscribed in the qualitative paradigm, the research is eminently

* Mestre em Direito Empresarial pela Escola Paulista de Direito (EDP). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera (Uniderp) e em Direito Tributário-Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (FDDJ). E-mail: naymitorres@torresadvogados.com.

bibliographical, with incursions into aspects of the documentary research, assuming characteristics of an investigation of exploratory and descriptive nature.

Keywords: Human Rights. Sustainable development. Urban land regularization.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Historicamente a sociedade vem experimentando sucessivas modificações na conceituação e modo de atuar do Estado, resultado de um processo de constante evolução e desenvolvimento. Verificaram-se transições em razão do próprio surgimento do Estado, bem como de seu avanço para a ideia de Estado Liberal e, subsequentemente, Estado Social (NOVELINO, 2014, p. 70), além de Estado Regulador e Garantidor (NUNES, 2013a, p. 153-162).

Na sequência desse estágio evolutivo, passou-se a falar em um Estado Social e Democrático de Direito (FERRAZ JÚNIOR, 1997, p. 51) que, em síntese, pode ser considerado um projeto de Estado voltado para a população, à medida que visa à satisfação dos interesses coletivos, focado especialmente na implementação de direitos sociais, econômicos e culturais – o que, por óbvio, gera benefícios e traz consequências.

Aí, considerando que o Estado deve elaborar políticas públicas visando à efetiva proteção de direitos constitucionais e ao cumprimento dos compromissos internacionais pactuados, notadamente no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável no ambiente urbano – em atendimento à Agenda 2030 da ONU por intermédio da Regularização Fundiária Urbana –, é cogente avaliar quais atribuições se inscrevem na alçada do poder do Estado Social e Democrático de Direito, bem como quais poderiam ser os resultados práticos obtidos a partir dessas conjecturas.

Para especificar e delimitar melhor a proposta aqui delineada, pretende-se verificar quais contribuições poderia dar o Estado Social e Democrático de Direito à pretensão de firmar o caminho sustentável e resiliente definido na Agenda 2030 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012) para o desenvolvimento sustentável no ambiente urbano, vislumbrando-se algumas contribuições jurídicas trazidas pela Lei nº 13.465/2017 que trata da Regularização Fundiária Urbana.

No que diz respeito à metodologia adotada, em razão da ausência de preocupação com representatividade numérica ou com comprovação de fatos e orientada pela especificidade das ciências sociais, esta proposta inscreve-se no paradigma qualitativo e busca produzir informações novas e aprofundadas acerca do

tema em estudo. À luz das lições de Minayo (2001), o projeto orienta-se para a descrição, análise e compreensão de questões estreitamente articuladas à dinâmica das relações sociais.

Considerados os objetivos da investigação, entende-se que a pesquisa assume traços de pesquisa exploratória, sem descartar momentos de pendor descritivo (GIL, 2002). Quanto aos procedimentos adotados, caracteriza-se como predominantemente bibliográfica, já que prioriza o levantamento de referências teóricas publicadas em meios escritos e eletrônicos, a fim de reunir, discutir e problematizar informações ou conhecimentos prévios sobre o problema em tela. Como se recorre também a outras fontes, especificamente documentos oficiais e legislação, alguns procedimentos próprios da pesquisa documental são adotados. (GIL, 2002).

2 ESTADO DE DIREITO E AGENDA 2030 DA ONU

No direito brasileiro, procedendo a uma análise incipiente da Constituição Federal de 1988, a demonstrar a incorporação do paradigma social e da inspiração de fraternidade no Estado de Direito, destaca-se o objetivo fundamental da “garantia do desenvolvimento nacional” e o dever comum de “proteção do meio ambiente”, ao lado dos demais direitos e garantias fundamentais, sujeitos a uma ampla tutela e fiscalização – tanto por parte do Estado quanto de seus cidadãos.

Pela ótica da hermenêutica jurídica, é uníssono entre os pesquisadores que, no Estado (Social e) Democrático de Direito, vigem os princípios da máxima efetividade e do efeito integrador constitucional (HESSE, 1998, p. 68), por meio dos quais as normas e princípios elencados da Carta Republicana devem ser interpretados de forma a garantir a maior efetividade possível, favorecendo a integração política e social pretendida pelo Diploma Maior (CANOTILHO, 2000, p. 1187).

Se, de um lado, a proteção dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais e da democracia pode ser considerada um dos desígnios da Carta Magna, os efeitos (ônus e bônus) do desenvolvimento dos modelos de Estado devem ser

avaliados com prudência, criando-se e adaptando-se instrumentos jurídicos para a consecução das finalidades previstas pelo Constituinte.

É fato que a missão mais importante é defender integralmente os direitos humanos e não apenas fundamentá-los na seara da doutrina. Há um consenso doutrinário com o escopo de universalizar tais direitos e, assim, complementar e integrar os mais variados sistemas de proteção em âmbito doméstico, regional e universal (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 173).

Um dos direitos anunciados pela Carta Republicana diz respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que deve ser garantido a todos – objeto de tutela em âmbito universal, inclusive –, de modo que a adoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável é medida que urge.

Tanto é verdadeira essa premissa que tem sido crescente a preocupação de organismos internacionais – destaque-se a atuação da Organização das Nações Unidas e suas agências – com a sustentabilidade. Em setembro de 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, foi divulgada a Agenda 2030, contendo os novos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, a refletir os novos desafios de desenvolvimento.

O trabalho resultou do encontro da Rio+20, Conferência da ONU sobre desenvolvimento sustentável realizada em 2012 no Rio de Janeiro, e baseou-se, em grande parte, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos a partir do ano 2000, cujo maior foco era a redução da pobreza, mas que se mostrou insuficiente, dada a ampla dimensão dos problemas.

A Agenda 2030 busca fortalecer a paz universal e a erradicação da pobreza, com a implementação de medidas transformadoras destinadas a direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Trata das três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental – que em muito se assimila com os objetivos do Estado Social e Democrático de Direito.

Em seu 'Objetivo 11', que corresponde a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, incluem-se metas como: habitação segura, urbanização de favelas, aumento da urbanização inclusiva e sustentável, planejamento e gestão de assentamentos humanos

participativos, integrados e sustentáveis, acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes. Esta parece, outrossim, a finalidade do legislador pátrio ao instituir a Regularização Fundiária Urbana no Brasil em 2017, por meio da Lei nº 13.465.

3 DESENVOLVIMENTO DO ESTADO E EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Conforme exposições doutrinárias de Kant, o surgimento do Estado representou uma ameaça aos indivíduos que desfrutavam de um *locus* no qual o homem fruía de plena liberdade (primitiva, é verdade), passando a sofrer sucessivas restrições. (BONAVIDES, 2014. p. 40).

Diante do embate secular entre a liberdade individual e o absolutismo do monarca nasce a noção de *Estado de Direito*, voltado para a defesa e proteção da liberdade do indivíduo em face do próprio ente estatal. (BONAVIDES, 2014. p. 41). É o Estado Liberal, com marco relevante na Revolução Francesa de 1789, prevendo a separação entre Estado e sociedade, além de distanciar o Estado da economia.¹

Em verdade, a luta verificada nessa e em outras revoluções da época era justificada pelos anseios da classe em ascensão, a burguesia. As novas relações produtivas contrastaram ainda mais as classes econômicas – a burguesia capitalista e os trabalhadores assalariados – que exigiam novas funções estatais (NOVELINO, 2014, p. 71). Sobreveio um novo modelo de Estado (Social) no intuito de acolher anseios de uma classe que se sentia oprimida – com maior ingerência em sua forma de atuar, ao promover interferências na economia, porém com respeito às liberdades individuais.²

Ocorre não apenas uma aproximação do Estado, mas também o cidadão se torna credor das prestações referidas. Há aí um elevado custo, os meios de financiamento marcham em declínio e esse modelo de atuação estatal também tem empecilhos a ultrapassar. Conforme Morais (2011, p. 44), na década de 1970 o

¹ Montesquieu, Rousseau, Adam Smith, John Locke e Stuart Mill ganharam grande notoriedade ao sustentar e pleitear o direito à liberdade, propriedade e igualdade.

² Friedrich Engels e Karl Marx tiveram papel determinante na luta em prol da igualdade material, direitos do trabalhador e intervenção do Estado na Economia.

desequilíbrio econômico, aprofundado pela crise energética de base petroquímica, aumenta com as demandas em face do Estado e com a diminuição da arrecadação.

Numa proposta mais contemporânea se fala no Estado Social e Democrático de Direito, que visa especialmente ao real interesse da coletividade. Nesse modelo de Estado, é imperioso que se confira liberdade ao indivíduo para que possa opinar sobre a coisa pública, sendo também imprescindível a garantia de igualdade material para que a deliberação seja justa, livre e consciente. A prestação concreta do serviço de qualidade em saúde e educação, por exemplo, é *conditio sine qua non* para uma verdadeira democracia.

Pois bem. Em paralelo, assim como o desenvolvimento do próprio Estado, existe um procedimento histórico e dinâmico de mutação dos direitos fundamentais, coletivos e difusos: a assim chamada *dinamogenesis* (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 191). Nota-se, desde a Antiguidade Clássica, o surgimento e a reiterada renovação dos direitos humanos (que são *universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados*) com o escopo de atender as necessidades atuais dos seres humanos, adequando-os à realidade e protegendo valores tidos como essenciais para a consecução da dignidade da pessoa humana. (AMARAL, 2009, p. 167-173).

Essa relação existente entre evolução dos modelos de Estado com o desenvolvimento dos Direitos Humanos é muito bem explicada pelos doutores Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano:

[...] não se trata de proteger um ou outro direito conforme interesses ideológicos, mas de garantir a integralidade desses direitos de forma indivisível e interdependente, o que implica considerar o homem de forma pluridimensional. O primado da dignidade da pessoa humana vai se concretizando pouco a pouco através da *dinamogenesis* – isto é, o nascimento dinâmico dos direitos humanos com fundamento na dignidade do indivíduo, manifestado pelas exigências e reclamos de cada momento histórico. (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 175).

Desse modo, o progresso dos direitos sofreu diversos impactos decorrentes da evolução do Estado de Direito e da necessidade de um desenvolvimento sustentável. Com ampliações e inovações da tecnologia, comunicação e transporte, também se multiplicam impactos ambientais decorrentes das mais variadas atividades humanas.

Como não podia ser diferente, o Brasil tem adotado as conclusões de estudos internacionais da ONU na proteção ao meio ambiente, visando à prosperidade salutar da nação. Senão, observem-se conclusões dos autores mencionados:

O direito ao desenvolvimento foi objeto de uma declaração de 1986 da ONU, cujo artigo 1º afirma ser o direito ao desenvolvimento inalienável ao homem e fundamental para que ele desfrute de suas liberdades. Do mesmo modo, a Constituição brasileira de 1988 destaca no artigo 4º, inciso IX, a cooperação entre as nações para o progresso da humanidade.

[...]

O meio ambiente foi outra área contemplada pelos direitos de terceira geração. Sua proteção foi garantida em 1972, na Declaração de Estocolmo, e reafirmada na Declaração do Rio, em 1992. A CF de 1988 contempla expressamente o cuidado com a natureza em seu artigo 225. (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 178).

Destarte, o Estado Social e Democrático de Direito é ponto essencial da análise aqui realizada. É a partir da visão conjunta do Direito Público³ e dos direitos humanos que se pode gerar uma nova ótica de desenvolvimento sustentável com a proteção que atividades resilientes podem conferir, tornando tais direitos mais efetivos e dinâmicos, por meio da Regularização Fundiária Urbana.

Importante sopesar que, para tanto, os direitos fundamentais devem ser tutelados em sua amplitude, pois o homem (sujeito de Direito) depende do meio ambiente saudável e da democracia para viabilizar o desenvolvimento sustentável. Em via reversa, como um elemento cíclico, entende-se que somente com desenvolvimento sustentável e resiliência é possível efetivar a plenitude do Direito ao meio ambiente e à democracia. Eis aqui o ponto nevrálgico deste embate.

Nessa esteira, Norberto Bobbio defendia ser necessária essa proteção permanente dos direitos fundamentais, por serem interdependentes:

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. (BOBBIO, 2004, p. 6).

³ Referimo-nos ao Direito Constitucional, Administrativo, Ambiental e Urbanístico.

Daí, considerando a vasta gama de direitos fundamentais publicizados na Carta Magna, bem como o direito à democracia e o dever do Estado de proporcionar e exigir o desenvolvimento sustentável, é imperioso verificar quais os critérios e limites de cada um destes preceitos de forma a harmonizá-los, para, assim, definir políticas públicas afinadas com as necessidades humanas e que sejam efetivas o suficiente para atender as exigências da Agenda 2030 da ONU.

Forçoso examinar, outrossim, se a Regularização Fundiária Urbana prevista na Lei nº 13.465/2017 é suficiente para agregar tais primados visando a sua máxima efetividade por intermédio da aplicação dos Direitos Coletivos e Difusos, sempre com vistas a "habitação segura, urbanização de favelas, urbanização inclusiva e sustentável, planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis", tal como publicado na mencionada Agenda.

Saliente-se que, conforme exposto no artigo 9º da mencionada Lei 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana "abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes." (BRASIL, 2017, não paginado).

Exatamente em razão do dever outorgado ao Estado Democrático de Direito, consta no artigo 9º, §1º, da Lei 13.465/2017 que União, Estado e Município "formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente." (BRASIL, 2017, não paginado). Trata-se, em verdade, de nítida tentativa de execução do compromisso firmado em torno da Agenda 2030 da ONU.

3.1 Desenvolvimento sustentável e Regularização Fundiária Urbana

No que diz respeito à imperativa necessidade de efetivar o desenvolvimento sustentável em âmbito urbano, busca-se a implantação e execução de políticas e planos integrados para a inclusão, eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além da resiliência a desastres, de modo que as cidades e

assentamentos humanos privilegiem construções sustentáveis e resilientes, tornando-se locais mais adequados.

Com todas essas metas em vista, não se pode deixá-las ao alvedrio da sorte, tampouco submeter as efetivas prioridades públicas ao livre julgamento dos governantes – muito menos diante da grave crise econômica e política vivenciada. Ao revés, há de se analisar a importância e o potencial dos instrumentos jurídicos existentes para efetivar ou promover o alcance desses objetivos, em especial no tocante ao planejamento urbano.

Políticas públicas eficientes como projetos de Regularização Fundiária Urbana podem representar o encurtamento do caminho para a identificação dos principais responsáveis pelo desrespeito às normas urbanísticas, primados de desenvolvimento sustentável e ocupações irregulares (ou os legitimados a impedir sua perpetuação). Torna-se, pois, imprescindível uma atuação em conjunto com os cidadãos que, em muito, podem contribuir no trato da questão – em nítido desempenho da atividade de um Estado Social e Democrático de Direito.

É notório que, diante dos reflexos imediatos da Carta sobre os direitos do homem e do agravamento das condições ambientais do planeta, pesquisadores de diferentes áreas têm demonstrado interesse pelo estudo do desenvolvimento sustentável. Há de se mencionar, no que tange ao agravamento mencionado, a piora nas condições de sobrevivência nos assentamentos e ocupações urbanas, causado em grande parte pela urbanização e ocupação desenfreadas, pelo processo de industrialização e desenvolvimento sem o apropriado planejamento, além do uso de recursos naturais sem moderação ou critérios adequados.

No âmbito do Direito, ainda são, no entanto, raras as pesquisas acerca dessa problemática e das correspondentes políticas públicas. Indaga-se, oportunamente: de que forma é possível garantir, no âmbito do Estado Social e Democrático de Direito, a adoção do paradigma do desenvolvimento sustentável e a implementação da resiliência no planejamento urbano e na própria sociedade? A Regularização Fundiária Urbana, prevista na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, colabora no trato desta questão?

3.1.1 Algumas peculiaridades da Regularização Fundiária

Conforme antecipado, e de acordo com o que se extrai do art. 9º da Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária urbana abarca "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais" visando pôr fim à vulnerabilidade física, social e ambiental dos ocupantes do solo urbano, podendo este procedimento ser destinado para legitimar "núcleos urbanos informais comprovadamente existentes" até de dezembro de 2016.

Extrai-se dos objetivos da Regularização Fundiária, previstos no art. 10 da mencionada Lei, intenções convergentes aos anseios do Estado Social e Democrático de Direito ao vislumbrar em última análise o atendimento à dignidade da pessoa humana por intermédio do desenvolvimento sustentável. Senão, vejamos tais objetivos:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017, não paginado).

Mediante o método teleológico da hermenêutica, verifica-se que o legislador pretende reintegrar o ocupante do solo na sociedade, retirando-o da margem do sistema e incluindo-o no centro de políticas públicas essenciais.

Ora, por meio da regularização fundiária urbana é possível fornecer e controlar o saneamento básico, prevenir doenças e evitar epidemias, resolver conflitos de forma extrajudicial, dentre tantas outras práticas públicas visando efetivar direitos humanos. Não obstante, para fins de aplicação da Lei sob análise, é imperioso verificar alguns conceitos essenciais tipificados legalmente:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais. (BRASIL, 2017, não paginado).

O legislador, então, trata de forma distinta os núcleos urbanos decorrentes de parcelamentos irregulares de núcleos urbanos informais decorrentes de ocupações ou invasões, sem, contudo, deixar de apresentar solução para ambos.

A regularização fundiária urbana também se aplica, em verdade, a imóveis localizados em área rural, “desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento” constante do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR, ou seja, apenas aquelas que não podem ser regularizadas pelo meio ordinário previsto na Lei de Registros Públicos e Estatuto da Terra.

E mais, no que tange a aspectos procedimentais específicos, a aprovação municipal da regularização fundiária engloba tanto a aprovação urbanística quanto a ambiental, caso o Município conte com “órgão ambiental capacitado”, podendo esta ser feita “pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos”.

Diante da variedade de núcleos urbanos existentes e de distintas características de seus ocupantes, a Lei divide a regularização em duas modalidades. Vejamos:

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (BRASIL, 2017, não paginado).

Daí, exatamente visando a integral reintegração social dos ocupantes, desde que disponíveis os “equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público” no que diz respeito ao “abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica” dentre outros, existe a previsão de obrigatoriedade “aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica”. Trata-se de nítido ônus outorgado ao ocupante do solo que recebe o bônus estatal, qual seja, serviço público básico e indispensável para fiel cumprimento de políticas públicas essenciais.

No que diz respeito à legitimidade para requerer a almejada regularização fundiária, a Lei prevê que os capacitados são a União, Estados e Municípios, inclusive por intermédio de órgãos da administração indireta, bem como os ocupantes beneficiários, os “proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores”, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Importante salientar que no caso de condomínio ou loteamento irregular, “a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais”, já que o loteador ou incorporador que agiu contra a Lei de Parcelamento do Solo tem responsabilidade civil e criminal acerca de atos praticados.

Já no que importa aos instrumentos jurídicos empregados visando a integral regularização fundiária, sem prejuízo de outros, poderão ser:

- I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse;
- II - a usucapião;
- III - a desapropriação em favor dos possuidores;
- IV - a arrecadação de bem vago;
- V - o consórcio imobiliário;
- VI - a desapropriação por interesse social;
- VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX - a requisição, em caso de perigo público iminente;
- X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular;
- XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XIII - a concessão de direito real de uso;
- XIV - a doação; e
- XV - a compra e venda. (BRASIL, 2017, não paginado).

Clarifique-se que “na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada”, em evidente adoção de meios extrajudiciais de solução de controvérsias – MESCAs, reforçando a possibilidade de o poder público transacionar direitos patrimoniais disponíveis – sempre visando o interesse público coletivo, por óbvio.

Contudo, no que diz respeito aos direitos dos titulares de domínio e confrontantes da área demarcada, é imprescindível a prévia notificação pelo poder público visando apresentação de anuência ou impugnação, sendo que o silêncio será tido “como concordância com a demarcação urbanística”.

Note-se, ainda, que a “legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade”, ou seja, “o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado”.

A Lei nº 13.465/2017 inaugurou precioso instrumento jurídico que deve ser adotado de forma gradual e coletiva em todos os municípios brasileiros, resguardando-se sempre os direitos humanos tão essenciais como a dignidade, direito à moradia, saúde, dentre outros. É fato, ainda, que ao regularizar ocupações urbanas está tratando com responsabilidade o desenvolvimento sustentável tanto em termos ambientais quanto econômicos.

4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA DA DOCTRINA

No cenário atual, compreende-se que o Estado deve viabilizar condições mínimas a seu cidadão, possibilitando a “dignidade da pessoa humana” mediante a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, garantindo o “desenvolvimento nacional”. (BRASIL, 1988, não paginado)⁴.

A busca do desenvolvimento aliada aos direitos humanos e democracia encontra intenso amparo na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 – Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que preceitua:

A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades

⁴ Art. 1º, III, e Art. 3º, I, II, da Constituição Federal de 1988.

fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro. (BRASIL, 1988, não paginado).

Essa vinculação é inquestionável, tal como assevera José Augusto Lindgren Alves:

[...] a interdependência da tríade democracia, desenvolvimento e direitos humanos, mais do que um novo conceito, é o dado essencial que inspira toda a Declaração e Programa de Ação de Viena. [...] Em termos teóricos, ninguém jamais questionaria essa vinculação. As dificuldades são de ordem prática. (ALVES, 2015, p. 137).

Apesar disso, Sérgio Resende de Barros ressalta que, de fato, a grande dificuldade é garantir efetividade plena aos direitos humanos:

Cumprir distinguir eficácia jurídica de eficácia social. Aquela é a capacidade de produzir efeitos jurídicos. Esta – que também se pode chamar efetividade – consiste na realização social do direito segundo os valores que o instruem. É a transformação da norma legislada na conduta desejada. Essa transformação tem sido apontada como 'o desafio' aos direitos humanos, seja enquanto positivados em constituições nacionais, seja enquanto inseridos em declarações supranacionais, seja enquanto abrigados em tratados internacionais. (BARROS, 2013, p. 245).

Outrossim, não obstante a crise de eficácia social de mencionados direitos, Celso Lafer ressalva a interdependência do direito ao desenvolvimento em prol da plenitude dos direitos humanos:

O fim da Guerra Fria, ao pôr termo à batalha ideológica que a caracterizava, permitiu tornar os direitos humanos um 'tema global' que, à maneira do meio ambiente, passou a ser encarado como a expressão de uma kantiana 'razão abrangente da humanidade'. Esta 'razão abrangente' se viu reconhecida pela Conferência de Viena de 1993 sobre os direitos humanos, que afirmou a sua universalidade, interdependência e indivisibilidade, asseverando, neste contexto, a importância do direito ao desenvolvimento como ingrediente importante para a realização de todos os direitos humanos. Daí a importância atribuída na Declaração e no Programa de Ação de Viena a uma cooperação internacional eficaz, a relações econômicas equitativas e a um ambiente econômico favorável em nível internacional. (LAFER, 2015, p. 113).

Denota-se que, diante da crise de efetividade vivenciada historicamente, juristas internacionais voltaram seus olhares para a análise e defesa dos direitos humanos:

Desde o pós-guerra, os direitos humanos passam a constituir tema de legítimo interesse da comunidade internacional, em crescente processo de internacionalização.

Não mais apenas sob o prisma moral e político, mas também sob o prisma jurídico, torna-se possível a proteção e a defesa dos direitos humanos no plano internacional, mediante a consolidação de uma arquitetura protetiva internacional, que compreende instituições, procedimentos e mecanismos vocacionados à salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos afetos à dignidade humana. (PIOVESAN, 2007, p. 309).

Especialmente em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo que fundamenta os demais direitos fundamentais, considerado basilar para Estados Sociais e Democráticos de Direito, Carlos Roberto Siqueira Castro delinea:

[...] no que toca aos direitos fundamentais do homem, impende reconhecer que o princípio da dignidade da pessoa humana tornou-se o epicentro do extenso catálogo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, que as constituições e os instrumentos internacionais em vigor em pleno terceiro milênio ofertam solenemente aos indivíduos às coletividades. (CASTRO, 2006, p. 135).

O Professor Vladimir Oliveira da Silveira ressalta a importância desse primado, pois:

Todos os valores políticos, econômicos, sociais e culturais, que ao longo da história fundamentaram a criação de direitos humanos, tinham por objetivo a proteção dignidade vital das pessoas. Assim, esta dignidade é um valor expresso por uma sociedade e cultura que fundamenta a criação dos direitos humanos, que tem como objetivo, portanto, expressar e concretizar este valor. (SILVEIRA, 2015, p. 107).

Para garantir as finalidades precípuas de desenvolvimento, proteção ao meio ambiente e à dignidade humana, a Constituição Federal adotou o Estado Democrático de Direito com um modelo estatal – tendo consignado expressamente

em seu preâmbulo. Neste ponto, é oportuno ilustrar o entendimento de Konrad Hesse:

Se, em vista dessa situação, a Lei Fundamental qualifica o Estado, por ela constituído, como 'estado de direito social', então isso significa não só um reconhecimento forçado de uma realidade que não mais pode ser negada. Senão, isso significa, que 'as tarefas do Estado' não mais se esgotam na proteção, conservação, só ocasionalmente, intervenção. O Estado da Lei Fundamental é Estado que planifica, guia, presta, distribui, possibilita primeiro vida individual como social e isso é posto para ele, pela fórmula do estado de direito social, por causa da Constituição, como tarefa. (HESSE, 1998, p. 175).

Em tentativa de melhor definir os direitos sociais elencados na Constituição Federal, e que por óbvio devem ser afiançados pelo Estado, Ingo Wolfgang Sarlet entende que:

[...] cumpre aceitar a vontade expressamente enunciada do Constituinte, no sentido de que o qualificativo de social não está exclusivamente vinculado a uma atuação positiva do Estado na implementação e garantia de proteção e segurança social, como instrumento de compensação de desigualdades fáticas manifestas e modo de assegurar um patamar pelo menos mínimo de condições para uma vida digna (o que nos remete ao problema do conteúdo dos direitos sociais e de sua própria fundamentalidade). (SARLET, 2006, p. 557).

Pois bem. Historicamente, no que tange à conquista desses direitos (recentemente) elevados a nível Constitucional, vale reprimir que decorreu de incessantes lutas no decorrer dos séculos. Com isso em vista, Vladmir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano definem que:

Os movimentos sociais dos séculos XIX e XX não clamavam, porém, apenas pela ampliação dos chamados direitos da liberdade, mas também pela inserção de direitos até então desconhecidos ao movimento liberal, como os direitos econômicos, sociais e culturais – os direitos da igualdade. Enquanto os liberais lutaram contra o Estado absolutista, considerado opressor em relação ao indivíduo, e buscaram garantir as liberdades contra a ingerência estatal na esfera privada, os socialistas pugnavam pela intervenção do Estado para minimizar as desigualdades econômicas, sociais e culturais, propiciando a condição de "bem-estar social" a todos os seus cidadãos e não apenas aos mais abastados. (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 174).

Por sua vez, para António José Avelãs Nunes, a ideia liberal se:

[...] assenta na ideia de que o melhor dos mundos se atinge, graças à *mão invisível* inventada por Adam Smith, deixando funcionar o mercado para que a taxa de lucro possa crescer, e, com ela, o investimento, o crescimento econômico e o bem-estar para todos. (NUNES, 2013b, p. 175).

Verifica-se, então, que a outorga de direitos fundamentais, coletivos e difusos pelo Estado não foi inaugurada pela Constituinte de 1988, além de que certamente não podem ser objeto de reversão – é a vedação ao retrocesso.

António José Avelãs Nunes deixa clara essa irreversibilidade, ao analisar a prestação de serviços públicos tidos como essenciais para o bem-estar social, demonstrando sua recusa a um discurso que aceita

[...] que a chamada tese da irreversibilidade dos direitos sociais adquiridos se deve entender com razoabilidade e racionalidade, pois poderá ser necessário, adequado e proporcional baixar os níveis de prestações essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social. (NUNES, 2013b, p. 197).

Considerando que os direitos humanos foram expressamente reconhecidos (e declarados), há de se clarificar, oportunamente, que não há distinção entre estes e os direitos fundamentais (taxativamente previstos na Carta Republicana). Tanto que Sérgio Resende de Barros explicita:

[...] entre direitos humanos e direitos fundamentais não há dicotomia. Só, abreviação, dentro do mesmo instituto jurídico. Exato, Ferreira Filho, ao reputar politicamente correto o termo direitos humanos, aditando: direitos humanos fundamentais, de que direitos fundamentais são uma abreviação.

[...] Não há separar direitos fundamentais e direitos humanos, pondo aqueles numa situação ontológica, na qual têm concreção normativa, definidos, firmes, positivados, reforçados na constituição jurídica do Estado, e estes numa situação deontológica imprecisa e insegura, sem uma definição positiva que deveriam ter mas não têm e, daí, sem tutela ou concreção reforçada. Mesmo porque tanto uns quanto outros estão em ambas as situações.

Na verdade, o instituto nasceu uno e nunca foi senão um, conquanto admita, como outros institutos e conceitos jurídicos, níveis ou campos de compreensão e extensão que podem variar, do mais geral e fundamental, ao mais particular e operacional. Tal variância impõe reconhecer a existência de direitos humanos fundamentais e direitos

humanos operacionais: aqueles estruturais, principais destes; estes conjunturais, subsidiários daqueles; mas todos no mesmo espaço institucional, compondo um só instituto jurídico: os direitos humanos. (BARROS, 2001, p. 28-29).

Barros prossegue, explanando que a evolução do direito complementa a evolução até os direitos – como uma sucessão:

Direitos humanos são poderes-deveres. Constituem direitos que ao mesmo tempo são deveres dos indivíduos humanos entre si mesmos – de todos para com cada um e de cada um para com todos – nos aspectos objetivos e subjetivos necessários a manter a humanidade pela manutenção da comunidade humana fundamental, isto é, pela preservação dos fatos e valores que são logicamente porque são historicamente comuns e necessários à humanidade.

[...] Direito humano é consubstância de poder com dever. Essa integração foi gerada pela necessidade de – sucessiva e cumulativamente – sustentar, conter e obter a ação dos poderes pela exatidão dos deveres na constituição e governo da sociedade política de todos os indivíduos humanos. Sob impulsão dessa necessidade, a relação entre poder e dever evoluiu por imposição, composição, oposição e hoje clama por recomposição. Nesse trajeto, a era dos direitos sobreveio não como ruptura, mas como contínuo, até o atual processo de consubstanciação dos direitos humanos com os deveres de todos em que se arrimam, pois é destes que, se devidamente cumpridos, ganham eficácia.

Consubstanciando poder com dever, os direitos humanos erguem uma ordem jurídica onde se deve tanto quanto se pode para construir e preservar a humanidade. Vale dizer: onde se exige o mesmo que se deve dar ou fazer, assim como se faz ou dá o mesmo que se pode exigir, sendo equânimes e recíprocas as prestações, porque os objetos são comuns e difusos entre os sujeitos prestantes. Equidade e reciprocidade essas, que garantem a comunidade humana: eis o mundo dos direitos humanos. (BARROS, 2001, p. 1-8).

Como elucidado, a conquista dos direitos é fruto de processo árduo, longo e complexo de evolução da sociedade quando sobrevieram as dimensões (ou gerações) dos Direitos Fundamentais, que podem ser divididas em:

- Liberdade: presente desde a antiguidade, resume-se no direito à vida e à propriedade privada, exigindo atividade negativa do Estado com vistas a não prejudicar o indivíduo;

- Igualdade: originada na Revolução Industrial, donde vieram os direitos sociais que devem ser prestados positivamente pelo Estado visando auxiliar o indivíduo a conquistar e manter seus direitos básicos;

- Fraternidade: considerada a terceira dimensão dos direitos fundamentais, resultou da Segunda Guerra Mundial, quando se notou a existência de direitos difusos (transindividuais) que rogavam pela proteção ao meio ambiente e demais direitos que não poderiam ser verificados de forma individualizada.

A doutrina entende inclusive que “a terceira geração sintetiza os direitos da primeira e da segunda gerações sob o viés de solidariedade, adensando-os numa perspectiva de equilíbrio de poder – inclusive ideológico – em favor do ser humano” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 177).

Condensando a análise das dimensões mencionadas, Eduardo A. A. Augusto leciona:

[...] a noção de dignidade da pessoa humana extrapolou a simples observância dos direitos fundamentais (1ª dimensão) e a preocupação com a saúde e a segurança dos indivíduos (2ª dimensão). Nos dias atuais, prevalecem os ideais de fraternidade e solidariedade, visando à formação de um mundo melhor para as futuras gerações. (AUGUSTO, 2013, p. 49).

Acerca do estudo das gerações dos direitos, Sérgio Resende de Barros chama a atenção para o fato de que:

Muito se tem escrito sobre a evolução dos direitos, sobretudo após a sua atrativa divisão em três gerações, o que não só incitou a entendê-las, mas até excitou a descobrir novas gerações. Porém, atraído por este tema mais recente, pouco tem o direito político focado a evolução até os direitos, o que é necessário, pois aquela é continuação desta, culminando-a. Ambas se completam.

[...] A evolução gradual terminou em revolução radical: as revoluções liberais. Mas, embora radical, a mudança foi de ângulo. Variou o ângulo da consideração: não variou a coisa considerada. No fundo, o objeto em vista na era dos deveres e na era dos direitos, assim como na transição de uma à outra, é o mesmo: a relação de governo. No bojo dela, lenta mas crescentemente, ganharam força política os governados em face dos governantes, vindo a constituir novo polo de atração da prática e teoria do direito político e da governabilidade, que é seu objeto. No todo, a moral social passou a ser observada não só do ângulo da sociedade, mas também do indivíduo. Como parte da moral, a política sofreu essa revolução, bem como o direito. Ao menos, na civilização determinante do sistema ocidental.

[...] Na construção histórica do sistema ocidental, deveras houve mudança de eras, com o deslocamento do foco preponderante na apreciação da relação de governo. Contudo, não foi simples mudança de ângulo. O deslocamento do foco gerou, como tem propiciado,

transformações no próprio direito político do sistema ocidental. Porém, sempre ancoradas na mesma raiz, que as condiciona: o princípio-fim comunitário, a preservação da comunidade básica das existências individuais. (BARROS, 2001, p. 1-4).

Ora, diante do fato de que os mais básicos direitos já estão devidamente codificados, além de que os direitos sociais já são considerados dever do Estado (ainda que precariamente prestados), resta-nos verificar se esses Direitos e prerrogativas são tutelados de fato, pois sem eles não se pode concretizar a proteção ao meio ambiente mediante um desenvolvimento sustentável.

Segundo Frederico Augusto Di Trindade Amado, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável ou Ecodesenvolvimento:

Tem previsão implícita na cabeça do artigo 225, combinado com o artigo 170, VI, ambos da Constituição Federal e expressa no Princípio 04 da Declaração do Rio: 'Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo do desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente', tendo sido plantada a sua semente mundial na Conferência de Estocolmo de 1972. (AMADO, 2014, p. 85).

Nota-se que o mundo clama por essa sustentabilidade sob pena de sucumbir toda sua população. Não se trata mais de previsões negativas, mas de sérias comprovações científicas de diversos pesquisadores que são divulgadas desde longa data.

Alaôr Caffé Alves, no que interessa ao tema em estudo, ensina que:

A questão ambiental, no presente momento histórico, se analisada criticamente, põe em jogo os contrastes, contradições, articulações e conflitos entre a realidade econômica, as condições sociais e as limitações da natureza. Aqui vemos as dimensões básicas da realidade atual: a social, a econômica e a ambiental (natureza e meio ambiente artificial). Costuma-se dizer que o equilíbrio entre essas dimensões, dentro de certos critérios racionais e dinâmicos, compreende a sustentabilidade.

[...] O Estado não está acima da sociedade e de suas classes sociais; pelo contrário, ele é produto derivado das forças sociais e de suas lutas e conflitos. O Estado não existe, em nosso sistema, para promover essencialmente a igualdade e a felicidade de todos, indistintamente. A igualdade e a liberdade por ele propugnadas são as que fundamentam e garantem os contratos formais entre as pessoas, independentemente de suas origens ou situação material de existência. (ALVES, 2015, p. 81-85).

No âmbito jurídico, no que tange à convergência entre a universalização dos direitos humanos e a solidariedade decorrente da terceira geração dos direitos, os professores Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano lecionam que:

A presença da sociedade internacional é imprescindível na união de esforços para a construção deste novo paradigma na medida em que inclui na agenda global a preocupação com a paz, o desenvolvimento, a autodeterminação dos povos e o cuidado com o meio ambiente, entre outros temas difusos e globais. (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 177).

Uma das formas de garantir esse desenvolvimento sustentável, com a observância dos Direitos Fundamentais e da Democracia, é oferecer práticas de resiliência, de acordo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável do Órgão das Nações Unidas. Tais práticas se resumem em:

- [...] garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo
- Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos
- Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento
- Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres;
- Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países;
- Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Com o fito de clarificar o que é uma cidade resiliente a desastres, importa transcrever o teor do guia "Como construir cidades mais resilientes" elaborado pela ONU à Campanha Global 2010-2015:

- É um local onde os desastres são minimizados porque sua população vive em residências e comunidades com serviços e infraestrutura organizados e que obedecem a padrões de segurança e códigos de construção; sem ocupações irregulares construídas em planícies de inundação ou em encostas íngremes por falta de outras terras disponíveis.
- Possui um governo local competente, inclusivo e transparente que se preocupa com uma urbanização sustentável e investe os recursos necessários ao desenvolvimento de capacidades para gestão e organização municipal antes, durante e após um evento adverso ou ameaça natural.
- É onde as autoridades locais e a população compreendem os riscos que enfrentam e desenvolvem processos de informação local e compartilhada com base nos danos por desastres, ameaças e riscos, inclusive sobre quem está exposto e quem é vulnerável.
- É onde existe o empoderamento dos cidadãos para participação, decisão e planejamento de sua cidade em conjunto com as autoridades locais; e onde existe a valorização do conhecimento local e indígena, suas capacidades e recursos.
- Preocupa-se em antecipar e mitigar os impactos dos desastres, incorporando tecnologias de monitoramento, alerta e alarme para a proteção da infraestrutura, dos bens comunitários e individuais – incluindo suas residências e bens materiais –, do patrimônio cultural e ambiental, e do capital econômico. Está também apta a minimizar danos físicos e sociais decorrentes de eventos climáticos extremos, terremotos e outras ameaças naturais ou induzidas pela ação humana.
- É capaz de responder, implantar estratégias imediatas de reconstrução e reestabelecer rapidamente os serviços básicos para retomar suas atividades sociais, institucionais e econômicas após um evento adverso.
- Compreende que grande parte dos itens anteriores são também pontos centrais para a construção da resiliência às mudanças ambientais, incluindo as mudanças climáticas, além de reduzir as emissões dos gases que provocam o efeito estufa. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 11).

Posto isso, importante que pesquisadores busquem formas de contribuir para o desenvolvimento sustentável em curto e médio prazo, bem como instrumentos que possam maximizar seu potencial. Gilda Collet Bruna e Arlindo Philippi Jr. abreviam a problemática:

Atualmente, talvez em razão da crescente urbanização, cumpre atuar e exigir principalmente a aplicação de políticas públicas que levem a população mais desfavorecida a melhorias em termos de desigualdade social e de acesso aos recursos ambientais. É importante que haja ascensão também dessa população menos favorecida pela desigualdade urbana, pois o processo mundial de urbanização crescente em geral origina aumento do custo de vida; de um lado, o endividamento torna-se mais comum, e, conseqüentemente, de outro, os recursos naturais precisam ser compartilhados por todas as classes sociais; cada vez incluindo mais pessoas no rol daqueles que conseguem acessar os recursos naturais e bens produzidos. As políticas públicas são vitais para interferir positivamente nessas situações de inclusão social, estimulando a participação de todos da comunidade, além de velar pela proteção ambiental. Também, com o crescimento da população nas proporções que atualmente vem ocorrendo, provavelmente será necessário utilizar cada vez mais recursos naturais renováveis, pois se prevê que o consumo de recursos não renováveis possa pôr cada vez mais o planeta em situação de depauperação.

É importante contar com padrões sustentáveis de desenvolvimento, contemplando os quatro pilares da sustentabilidade – social, econômico, ambiental e cultural –, conduzindo a um desenvolvimento com qualidade e justiça social.

[...] Observa-se assim, frente à possibilidade de uma nova visão urbana, que não basta estabelecer políticas públicas, é preciso implementá-las, conhecendo todos os meios que possam interferir no processo, de modo a realmente levar a resultados condizentes com as qualidades ambientais de sustentabilidade, aproveitando as vantagens das novas tecnologias da informação. (BRUNA; PHILIPPI, 2016, p. 8-25).

É fato que desenvolvimento sustentável somente se conquista com democracia e pleno respeito à dignidade humana, notadamente sob a égide do Estado Social e Democrático de Direito. Senão, vejamos o questionamento de Fabio Konder Comparato:

Tal como no plano constitucional dos Estados, só a democracia assegura a organização da vida internacional com base no respeito integral à dignidade humana. Como não perceber que o reconhecimento dos direitos fundamentais dos povos e dos direitos da própria humanidade exige, para sua efetividade, a instituição conseqüente de um governo democrático mundial? (COMPARATO, 2017, P. 575).

Ora, trata-se de um raciocínio cíclico, já que não há desenvolvimento sem democracia. Senão vejamos exposição de Amartya Sen:

Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento. A importância da democracia reside, como procuramos mostrar, em três virtudes distintas: (1) sua *importância intrínseca*, (2) suas *contribuições instrumentais* e (3) seu *papel construtivo* na criação de valores e normas. Nenhuma avaliação da forma de governo democrática pode ser completa sem considerar cada uma dessas virtudes. (SEN, 2010, 207).

Imperioso o fortalecimento da democracia para a consecução dos objetivos do Estado Social e Democrático de Direito, dentre eles o desenvolvimento sustentável e a preservação da dignidade humana. Tanto é que Barros reforça:

Emprestemos de Rousseau o seu idealismo. Tão forte era, que abriu nova era. A potência do seu ideal recuperou para os atos humanos algo que, então, era um mundo futuro de um mundo passado: a democracia, que desde os antigos atenienses estava perdida, mas que os contemporâneos continuando no ideal e ideias de Rousseau fazem sempre mais ativa e participativa, buscando cada vez mais transformar a vontade de todos na vontade geral e, assim, chegar a uma sociedade política integral: o Estado Liberal, Social, Democrático de Direito. (BARROS, 2001, p. 345-346).

Logo, se a meta é alcançar o desenvolvimento sustentável e proteção à dignidade humana, mostra-se imprescindível implantar as premissas do Estado Social e Democrático de Direito – que não surge apenas como uma junção gramatical dos termos Estado de Direito, Estado Social e Democracia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou analisar alguns dos parâmetros do Estado Social e Democrático de Direito, além da respectiva função social a ser exercida em favor de seus sujeitos, procedendo à reflexão acerca das políticas públicas decorrentes do compromisso firmado em torno da Agenda 2030 da ONU no que tange ao desenvolvimento sustentável, em especial a novel legislação acerca da Regularização Fundiária Urbana.

Diante do conteúdo analisado observou-se que o Estado Social e Democrático de Direito pode contribuir significativamente em prol da potencialização do desenvolvimento sustentável, por intermédio da Regularização Fundiária Urbana,

atentando-se à proteção e efetivação dos direitos humanos que devem ser tutelados em âmbito doméstico, regional e universal.

Com supedâneo nos preceitos inerentes à Regularização Fundiária Urbana, aliás, se extraiu o intuito de preservar e maximizar direitos fundamentais, coletivos e difusos, resguardando, assim, ao ser humano o exercício do princípio da dignidade humana e a sobrevivência em condições adequadas e saudáveis.

É imprescindível, para tanto, se garantir fiel e irrestrito cumprimento à Lei nº 13.465/2017 em todo o território nacional, valendo-se de políticas públicas inerentes ao modelo do Estado Social e Democrático de Direito, visando transformar a realidade atualmente vivenciada com o fito de minorar as vulnerabilidades sociais, ambientais e espaciais.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

AMARAL, Ana Paula Martins. A internacionalização dos direitos humanos: evolução histórica. *In*: BITTAR, Eduardo Carlos B. (org.). **Direitos Humanos no Século XXI**: cenários de tensão. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. v. 1, p. 167-173.

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

BARROS, Sérgio Resende de. A eficácia dos direitos humanos. *In*: COSTA et. al. (org.) **Direito - teoria e experiência**: Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos Humanos: paradoxo da civilização**. 2001. Tese (Doutorado em Livre Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/10227/14586286/a_era_dos_direitos.pdf. Acesso em: 26 set. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 26 set. 2019.

BRUNA, Gilda Collet; PHILIPPI Jr., Arlindo. Políticas públicas e sustentabilidade no meio urbano. *In*: PHILIPPI JR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPÍNDOLA, Ana Luíza Silva. **Direito Ambiental e sustentabilidade**. Barueri, SP: Manole, 2016. (Coleção Ambiental, v. 18).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Dignidade da Pessoa Humana: o princípio dos princípios constitucionais. *In*: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (org.). **Direitos fundamentais**: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Teoria da Norma Jurídica**: ensaio de pragmática da comunicação normativa. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução: Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

LAFER, Celso. **Direitos humanos**: um percurso no direito no século XXI. São Paulo: Atlas, 2015.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. (Coleção Estado e Constituição, n. 1).

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NUNES, António José Avelãs. A crise atual do capitalismo: crise esperada e quase programada. *In*: COSTA, José Augusto Fontoura et al. (org.). **Direito**: teoria e experiência. Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013a. p. 175-214.

NUNES, António José Avelãs. **O estado capitalista e as suas máscaras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Como Construir Cidades Mais Resilientes**: Um Guia para Gestores Públicos Locais. Genebra: ONU, 2012. Disponível em: http://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf. Acesso em: 26 set. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. *In*: PIOVESAN, Flávia et al. (org.). **Direito - Direitos humanos**: fundamento, proteção e implementação. Curitiba: Juruá, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. *In*: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (org.). **Direitos fundamentais**: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA, Vladimir O. Direitos humanos fundamentais das pessoas com deficiência. **Revista Direito UFMS**, v. 1, n. 1, edição especial, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/revdir/issue/view/98/showToc>. Acesso em: 25 set. 2017.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos**: conceitos, significados e funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

FONTES CONSULTADAS

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **17 Objetivos para transformar nosso mundo**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em 13 set. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em 13 set. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 13 set. 2016.

Recebido em 12/08/2019.

Aceito em 25/10/2019.