

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO**

NAYMI SALLES FERNANDES SILVA TORRES

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO
SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO: ATENDIMENTO JURÍDICO AO ODS
11 DA AGENDA 2030 DA ONU POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA**

**CAMPO GRANDE
2020**

NAYMI SALLES FERNANDES SILVA TORRES

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO
SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO: ATENDIMENTO JURÍDICO AO ODS
11 DA AGENDA 2030 DA ONU POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Andrea Flores

CAMPO GRANDE

2020

Eu, Naymi Salles Fernandes Silva Torres, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: 17/09/2020

Nome: Naymi Salles Fernandes Silva Torres

Título: Desenvolvimento sustentável no estado socioambiental de direito: atendimento jurídico ao ODS 11 da Agenda 2030 da ONU por meio da regularização fundiária urbana

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: 17/09/2020

Banca Examinadora

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Andréa Flores

Instituição: UFMS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. (a) Dr. (a): Elisaide Trevisam

Instituição: UFMS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: José Paulo Baltazar Junior

Instituição: Insted/MS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Campo Grande

2020

AGRADECIMENTOS

À orientadora, Professora Doutora Andrea Flores, que muito bem me recebeu na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, contribuindo sobremaneira com minha formação discente e docente.

Aos estimados Professores do Mestrado, Dr.^a Ana Paula Martins Amaral, Dr.^a Andrea Flores, Dr.^a Rejane Alves de Arruda, Dr.^a Elisaide Trevisam, Dr. Luc Marie Quoniam, Dr. Antonio Hilario Aguilera Urquiza, Dr.^a Livia Gaigher Bosio Campello, Dr. Luiz Antonio dos Santos Monteiro e Dr. Vladimir Oliveira da Silveira, que, nesta breve jornada, muito me ensinaram ao compartilhar, com fraternidade e humanismo, os vastos conhecimentos e experiências que detêm.

RESUMO

TORRES, Naymi Salles F. S. **Desenvolvimento sustentável no Estado Socioambiental de Direito: atendimento jurídico ao ODS 11 da Agenda 2030 da ONU por meio da regularização fundiária urbana.** 2020. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

Com base na premissa de que o Estado deve elaborar políticas públicas visando à proteção e efetivação dos direitos fundamentais, pretende-se verificar quais contribuições poderia dar o Estado Socioambiental de Direito à pretensão de firmar o caminho sustentável e resiliente definido no ODS 11 da Agenda 2030 (ONU, 2015) 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 além dos seus reflexos na dinâmica evolutiva dos direitos fundamentais, bem como analisar e avaliar políticas públicas recentes voltadas à realização do desenvolvimento sustentável e da implementação da resiliência em consonância com o ODS 11 da Agenda 2030, em especial aquelas decorrentes de Conferências da ONU e as que constam na Lei nº 13.465/2017 e no Estatuto da Cidade. 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: Estado Socioambiental de Direito. Direitos fundamentais. Desenvolvimento sustentável. Regularização fundiária urbana. Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

ABSTRACT

TORRES, Naymi Salles F. S. **Sustainable development in the Socio-Environmental Rule of Law: legal compliance with SDG 11 of the UN 2030 Agenda through urban land regularization.** 2020. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

Based on the premise that the State must develop public policies aimed at protecting and enforcing fundamental rights, this thesis attempts to verify what contributions the Socioenvironmental Rule of Law could make to Brazil's intention of establishing the sustainable and resilient path as defined in the SDG 11 of Agenda 2030 (UN, 2015) for sustainable development in the urban sphere, especially through urban land regularization. To this end, this thesis also aims to check the progress made by the rule of law in addition to its reflexes on the evolutionary dynamics of fundamental rights, as well as to analyze and evaluate recent public policies aimed at achieving sustainable development and implementing resilience in line with the SDG 11 of the 2030 Agenda, especially public policies resulting from UN Conferences and those contained in Law nº. 13.465/2017 and in the City Statute. Following qualitative paradigms, the research in this thesis is eminently bibliographic, and makes use of documental research, assuming characteristics of an exploratory and descriptive investigation.

Keywords: Socioenvironmental Rule of Law. Fundamental rights. Sustainable development. Urban land regularization. 2030 Agenda of the United Nations (UN).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. SURGIMENTO DO ESTADO E SEU DESENVOLVIMENTO AO MODELO DE ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO.....	12
1.1 ANÁLISE DA OBRA A POLÍTICA DE ARISTÓTELES.....	12
1.2 BREVE REVISÃO DA TEORIA DE JOHN LOCKE	16
1.3 BREVE REVISÃO DA TEORIA DE JEAN-JACQUES ROUSSEAU	21
1.4 DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE DIREITO	23
1.5 ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO.....	30
1.5.1 Fundamentação do Estado Socioambiental de Direito	33
2. DIREITOS FUNDAMENTAIS, FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA POSSE E PROPRIEDADE.....	45
2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUA INDISPENSÁVEL EFETIVAÇÃO PELO ESTADO.....	45
2.2 BREVE REVISÃO DOS ESTUDOS DE ROBERT ALEXY	55
2.3 DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA COMO GARANTIAS DO MÍNIMO EXISTENCIAL	62
2.4 A POSSE E SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL SOB A PROTEÇÃO DO DIREITO	65
2.5 INTERCONEXÃO DA REURB E DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA POSSE E PROPRIEDADE, SOB UMA PERSPECTIVA DIGNIFICANTE.....	71
3. ONU E AGENDA 2030	77
3.1 PROGRESSO DA ONU NO CAMINHO À AGENDA 2030 VISANDO A SUSTENTABILIDADE	77
3.2. OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 11.....	90
3.3. EXAME DA OPINIÃO CONSULTIVA OC-23/17 – CIDH.....	92
4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	98
4.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA DOUTRINÁRIA	99
4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ODS 11 DA AGENDA 2030	109
4.3 REGISTRO DE IMÓVEIS COMO AGENTE DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	122

CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS.....	135

INTRODUÇÃO

A sociedade vem experimentando sucessivas modificações na implementação, conceituação e modo de atuar do Estado, resultado natural de um intrincado processo em constante evolução. Verificaram-se mudanças em razão do próprio surgimento do Estado, bem como de seu avanço para a ideia de Estado Liberal e, subsequentemente, Estado Social bem como Estado Social e Democrático de Direito.

No encadeamento desse estágio evolutivo, portanto, passou-se a um Estado Socioambiental de Direito que, em síntese, pode ser considerado um projeto de Estado voltado ao acolhimento das aspirações da sociedade – desta e das futuras gerações –, que visa à satisfação dos interesses coletivos, focado, especialmente, na implementação de direitos sociais, econômicos, culturais e ecológicos.

No primeiro capítulo pretende-se, sob este prisma, revisitar as teorias de Aristóteles, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, bem como doutrina mais recente sobre os estágios contemporâneos do Estado, no intuito de compreender o modelo adotado atualmente e os principais reflexos dela advindos.

Em alinhamento com a evolução do Estado, em sequência, pretende-se analisar os direitos fundamentais e sua imperiosa necessidade de concretização, perpassando pela revisão doutrinária de Robert Alexy, constituindo o foco principalmente no direito de propriedade e direito à moradia, ante sua essencialidade, bem como a posse e sua função socioambiental.

Assim, ponderando que a população carece de políticas públicas que importe na efetiva proteção dos direitos fundamentais, além de ver cumpridas as convenções internacionais pactuadas, é cogente avaliar o desenvolvimento percorrido pela Organização das Nações Unidas (ONU) até a elaboração da Agenda 2030, visando a sustentabilidade, com especial análise do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 (ODS 11). Com vistas a verificar a interdependência entre meio ambiente e Direitos Humanos – e por evidentes direitos fundamentais –, bem como o dever estatal em relação à preservação destes valores, ainda será feita breve análise da Opinião Consultiva OC-23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Em continuação, pretende-se ponderar quais atribuições se inscrevem na alçada de poder do Estado Socioambiental de Direito, notadamente no que diz

respeito ao desenvolvimento sustentável no ambiente urbano, em atendimento ao ODS 11 da Agenda 2030 da ONU, pontuando-se eventual colaboração da regularização fundiária urbana, com suporte também no Estatuto da Cidade, e analisando-se o papel do registrador imobiliário em tal projeto, com o intuito de apurar os resultados que poderiam ser obtidos a partir dessas proposições.

A fim de especificar e delimitar a proposta aqui exposta, pretende-se verificar as contribuições que o Estado Socioambiental de Direito poderia dar à pretensão de firmar o caminho sustentável e resiliente definido no ODS 11 da Agenda 2030 (ONU, 2015), para o desenvolvimento sustentável no ambiente urbano, vislumbrando-se especialmente os preceitos trazidos pela Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana, bem como os mandamentos constantes do Estatuto da Cidade.

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. A pesquisa orienta-se para a descrição, análise e compreensão de questões estreitamente articuladas à dinâmica das relações sociais.

Considerados os objetivos da averiguação, entende-se que se trata de pesquisa exploratória, sem descartar momentos de pendor descritivo. Quanto aos procedimentos adotados, caracteriza-se como predominantemente bibliográfica, já que prioriza o levantamento de referências teóricas publicadas em meios escritos físicos e digitais, a fim de reunir, discutir e problematizar informações ou conhecimentos prévios sobre o problema em discussão.

Como se recorre também a outras fontes, especificamente documentos oficiais e legislação, alguns procedimentos próprios da pesquisa documental são adotados.

1. SURGIMENTO DO ESTADO E SEU DESENVOLVIMENTO AO MODELO DE ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

Inicialmente, mostra-se relevante analisar o histórico jurídico da formação do Estado, sua evolução ao Estado de Direito e o caminho percorrido até a adoção do modelo de Estado Socioambiental, trazendo à baila alguns documentos importantes que ampararam esses movimentos, além da imprescindível visão doutrinária.

Conforme explica John Locke, o surgimento do Estado representou uma limitação aos indivíduos que desfrutavam de um “estado de natureza”, no qual dispunham de integral liberdade, passando a suportar restrições em prol de segurança física e jurídica, visando evitar o “estado de guerra” e tutelar o direito de propriedade (LOCKE, 1998, p. 458).

Tendendo demonstrar o nascimento e a evolução do Estado até a atual adoção da estrutura de Estado Socioambiental de Direito, é cogente trazer ao foco algumas lições de Aristóteles inseridas na obra “A política”; de John Locke dispostas na obra “Dois tratados sobre o governo”; e de Jean-Jacques Rousseau constantes de seu livro “Do contrato social”, pois gravaram valiosos estudos nesta vereda.

De início, vale aclarar o modo de abordagem utilizada pelos filósofos da Idade Moderna (final do Século XV a XVIII), para explicar o desenvolvimento estatal, pois partem da origem e práxis do poder dos governantes, com vistas a justificar a existência da sociedade (MOLINARO, 2006, p. 104-105). Vejamos, então, referidas teorias.

1.1 ANÁLISE DA OBRA A POLÍTICA DE ARISTÓTELES

Aristóteles (Estagira-Macedônia, 384 - 322 a.C.) em sua obra “A Política” define que a cidade (polis) é uma unidade política suprema que busca a felicidade de todos os cidadãos. Então, após analisar mais de cento e cinquenta Constituições, expede sua opinião sobre qual seria a melhor forma de governo para adjudicar a almejada felicidade.

Esclarece que o homem é “um animal político, destinado a viver em sociedade, e que aquele que, por instinto, e não porque qualquer circunstância o inibe, deixa de fazer parte de uma cidade, é um ser vil ou superior ao homem”

(ARISTÓTELES, 2011, Livro 1, Cap. 1, n.p.), em outros termos, seria Deus ou animal aquele que não se reunisse em sociedade.

Com vistas à pacífica união dos sujeitos na cidade, ilustra que “na ordem da natureza, o Estado se coloca antes da família e antes de cada indivíduo, pois que o todo deve, forçosamente, ser colocado antes da parte” (ARISTÓTELES, 2011, Cap. 1, n.p.), o que evidencia que o interesse coletivo deve se sobrepor ao individual, sendo “a justiça a base da sociedade” (ARISTÓTELES, 2011, Cap. 1, n.p.).

Pelo fato de o Estado ser “uma reunião de famílias” e haver a necessidade de subsistência, a propriedade se apresenta como “um instrumento essencial à vida” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 1, Cap. 2, n.p.). Contudo, “toda propriedade tem duas funções particulares, diferentes entre si: uma própria e direta, outra que não o é” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 1, Cap. 3, n.p.), em exemplo atual seria o caso da propriedade imóvel utilizada para fins de moradia ou para fins de revenda e lucro.

A permuta que visa as necessidades vitais dos sujeitos mediante troca de bens “não é, pois, contra a natureza”, sendo “louvável e necessária”, enquanto que aquela que visa cegamente o lucro em detrimento dos interesses alheios “é justamente censurada, pois não se adapta à natureza, provindo do benefício das trocas recíprocas” sendo “com justa razão que nos repugna a usura” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 1, Cap. 3, n.p.), ou seja, não obstante a economia seja essencial à vitalidade do Estado, excessos antiéticos com intuito lucrativo são censuráveis.

No que diz respeito à questão se as propriedades devem ser coletivas (comuns) ou particulares, entende que “possuidores dos bens em comum têm muito mais frequentemente demandas entre si que os proprietários de bens separados” além de que o grau de produtividade em propriedades privadas é superior em razão do manifesto interesse do proprietário (ARISTÓTELES, 2011, Livro 2, Cap. 2, n.p.).

Daí que, no exemplo dado acima, pode-se falar em termos contemporâneos que o descumprimento da função socioambiental da propriedade não atende à finalidade do Estado – que é garantir a felicidade de todos. Noutras palavras, havendo assentamentos consolidados é dever do Estado proceder à regularização fundiária em prol das famílias lá inseridas, concedendo títulos individualizados de propriedade.

Retomando o teor da obra, com vistas ao bom Estado adverte ser “preciso, forçosamente, que se dirija a educação das mulheres e dos filhos segundo a forma do governo, se se quer realmente que o Estado, as crianças e as mulheres honrem a virtude” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 1, Cap. 4, n.p.).

A educação é indispensável para a virtude do Estado e para a escolha do governante, portanto, enquanto não houver educação suficiente a eleição não é o melhor meio de escolha, pois os ignorantes certamente não fariam boa escolha que “só é possível àqueles que sabem” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 6, n.p.).

Com vistas a encontrar o melhor governante para perseguir a finalidade do Estado, indaga “qual será o soberano do Estado? [...] Porque há de ser a multidão, os ricos ou os homens famosos por seu talento e virtude, ou apenas um homem que será o mais virtuoso de todos, ou ainda um tirano?” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 6, n.p.).

Acaso exista algum sujeito muito superior em virtude ele não poderia ser banido do Estado, tampouco se submeter a outra autoridade, mas seria necessário que “todos consintam de boa vontade, o que parece natural, em obedecer e dar autoridade sempre, nos Estados, aos homens melhores” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 8, n.p.). Ora, acaso a diferença entre os homens fosse extrema como ocorre entre deuses e homens, “de modo que a superioridade dos chefes sobre os súditos fosse clara e incontestável” seria melhor mantê-los sempre no poder (ARISTÓTELES, 2011, Livro 4, Cap. 13, n.p.).

Enquanto não for possível verificar quem seria o sujeito tão superior em virtude, “não existe justiça nem razão nas prerrogativas pelas quais certas classes pretendem dever mandar e todas as outras obedecer-lhes”, parecendo haver melhor justiça na alternância do poder (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 7, n.p.), sendo evidente “que, por muitas razões, devem todos os cidadãos mandar e obedecer alternadamente” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 4, Cap. 13, n.p.).

Entende ser “preciso que todos os cidadãos participem em comum de tudo ou de nada, de certas coisas e não de outras. De nada participar é impossível, sem dúvida; porque a sociedade política é uma espécie de comunidade” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 2, Cap. 1, n.p.), ou seja, a participação popular nas decisões do Estado é essencial, independentemente da forma de governo adotada – já que o “povo permanece calmo quando participa do poder” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 2, Cap. 6, n.p.).

De acordo com o autor, “a cidade é uma multidão de cidadãos” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 1, n.p.), enquanto que “cidadão é aquele cuja especial característica é poder participar da administração da justiça e de cargos públicos” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 1, n.p.), valendo anotar que na Grécia

daquela época somente os homens nacionais com vastas posses poderiam ocupar tais cargos.

Para Aristóteles (2011, Livro 3, Cap. 2, n.p.), “a salvação da comunidade é a ocupação de todos os cidadãos, qualquer que seja a diferença que entre eles exista”, pois “o que constitui a comunidade é a forma do governo”, sendo necessário que a ética e virtude dos cidadãos estejam alinhadas com a forma política adotada.

Sintetiza que “em toda parte o governo do Estado é soberano. A própria constituição é o governo. Quero dizer que nas democracias, por exemplo, é o povo que é soberano” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 4, n.p.), sendo que “o interesse geral reúne os homens, pelo menos enquanto dessa união possa resultar a cada um uma parte de felicidade” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 4, n.p.).

Classifica as formas de Estado de forma qualitativa e quantitativa, a primeira diz respeito à ocasião do governo ser bom ou ruim, e quantitativa diz respeito ao atendimento do interesse dos sujeitos. Em outras palavras, um bom governo visa o interesse coletivo, enquanto o governo ruim intenta apenas o interesse de um ou alguns sujeitos. Deste modo, a monarquia seria um bom governo e se contrapõe à tirania. A aristocracia seria um bom governo acareada com a oligarquia. A república seria um bom governo confrontada com a democracia (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 4, n.p.).

Conquanto a democracia seja considerada ruim por Aristóteles, verifica-se que o termo é utilizado no sentido de demagogia por focar nos interesses da maioria em detrimento da minoria oprimida, além de que para ele seria a forma menos ruim dentre as espécies de governo (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 4, n.p.).

Senão que a real “diferença entre a democracia e a oligarquia está na pobreza e na riqueza; é preciso que todas as vezes que a riqueza ocupa o poder, com ou sem maioria, haja oligarquia; e democracia quando os pobres é que ocupam o poder” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 4, n.p.).

De todo modo, independentemente do governante e da forma de governo, “é necessário que os governos sigam às leis; boas ou más, justas ou injustas, como eles próprios o sejam” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 6, n.p.), pois para Aristóteles a ciência mais elevada é a Política “e o bem em Política é a justiça, isto é, a utilidade geral”, deste modo, o Estado deve ser justo e servir ao povo (ARISTÓTELES, 2011, Livro 3, Cap. 6, n.p.).

Por derradeiro, indaga “se a felicidade do indivíduo é ou não a mesma que a do Estado. É evidente que é a mesma, e ninguém deixará de concordar com isso” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 4, Cap. 2, n.p.). Eis que é necessário que “o melhor governo seja aquele que possua uma constituição tal que todo o cidadão possa ser virtuoso e viver feliz” (ARISTÓTELES, 2011, Livro 4, Cap. 2, n.p.).

1.2 BREVE REVISÃO DA TEORIA DE JOHN LOCKE

John Locke, filósofo inglês (Wrington, 1632-1704), em sua obra “Dois tratados sobre o governo”, em uma minuciosa crítica à máxima de que Adão teria sido o primeiro monarca do mundo, perfaz densa apreciação discordando do poder divino concedido ao monarca, que em tese se fundamentaria no Poder concedido por Deus a Adão, sobre sua prole e todos os bens.

Adão supostamente teria direito à monarquia por conta da criação divina que lhe concedeu a paternidade, pois todos que lhe sucederiam seriam descendentes seus e não havia alguém que precedesse a ele, porém obviamente não poderia ser o monarca sem súditos (eis que era o primeiro humano da terra), logo não poderia ter direito à soberania apenas por conta da criação (LOCKE, 1998, p. 217-223).

Na mesma esteira, Adão poderia ser considerado o primeiro monarca por conta da doação recebida por Deus de todos os animais, bem como sobre toda a Terra, levando a concluir que o proprietário seria o monarca. Contudo, ser “senhor geral de todas as coisas” por ordem divina, não implica dizer ser o monarca de tudo e todos, eis que “Deus não outorgou a Adão nenhum poder imediato sobre os homens, sobre os seus filhos ou sobre os de sua mesma espécie” (LOCKE, 1998, p. 226), além do mais, ante a natural sucessão e partilha de bens ou eventual alienação a terceiro, o sujeito deixaria de ser monarca em relação àquela propriedade e aquele proprietário (LOCKE, 1998, p. 284).

Não obstante, caso se entenda que o herdeiro de Adão tenha direito a exercer a autoridade em detrimento dos demais, é imperioso que se busque quem é o verdadeiro herdeiro, o efetivo merecedor na linha de sucessão, bem como se conclua que existe apenas uma pessoa apta a ocupar tal posição no mundo, portanto, enquanto não se comprove essa genealogia, os demais sujeitos estão livres e não

devem obedecer a pessoa alguma como se fosse um súdito (LOCKE, 1998, p. 314-316).

Certo de que a monarquia não se sustenta, Locke (1998, p. 291) sintetiza que “deveremos buscar, para o governo das sociedades políticas (politys), uma origem do poder diversa daquele de Adão, do contrário não haverá poder algum no mundo”, bem como “temos destruída a autoridade dos atuais governantes e o povo se verá liberto da submissão a eles” porque “não tendo eles mais direito que outros a esse poder, que é a fonte exclusiva de toda autoridade, não poderão ter direito algum de governá-los”.

Locke (1998, p. 301-302) demonstra a necessidade de contestar o fundamento de validade da autoridade em exercício, bem como de seus antecessores, antes mesmo de verificar quem seria seu eventual sucessor. De tal modo, se um conjunto de sujeitos escolheu alguém para governar, sobrevivendo necessidade de sucessão estes sujeitos deveriam escolher o próximo ou, caso contrário, deixar regulamentado o critério para a sucessão – mostrando-se inviável a mera transmissão da autoridade pelo critério hereditário.

Daí que Locke (1998, p. 379-380) sintetiza sua teoria, considerando:

1º Que Adão não tinha, nem por direito natural de paternidade nem por adoção positiva de Deus, autoridade alguma sobre seus filhos ou domínio sobre o mundo, como se pretende;

2º Que, se ele a tivesse, seus herdeiros, contudo, não teriam direito a ela;

3º Que, caso seus herdeiros a tivessem, por não haver lei da natureza ou lei positiva de Deus que determine qual é o legítimo herdeiro em todos os casos que possam surgir, o direito de sucessão, e conseqüentemente de deter o mando, não poderia ter sido determinado com certeza;

4º Que, mesmo que houvesse sido determinado, ainda assim o conhecimento de qual é a linhagem mais antiga da descendência de Adão foi há tanto tempo completamente perdido que em todas as raças da humanidade e famílias do mundo não resta, a nenhuma mais que a outra, a menor pretensão a ser a casa mais antiga e a ter o direito de herança.

[...] é impossível que os soberanos ora existentes sobre a Terra devam haurir algum benefício ou derivar que seja a menor sombra de autoridade daquilo que é considerado a fonte de todo o poder.

Comprovada a insustentabilidade da monarquia hereditária amparada no Poder Divino, Locke (1998, p. 381) passa a demonstrar o que é o poder político, bem como quais os motivos para os sujeitos terem se reunido em sociedade. Assim, poder político, sob sua ótica, importa na inspiração máxima para criar leis no intuito de “regular e a preservar a propriedade, e de empregar a força do Estado na execução

de tais leis e na defesa da sociedade política contra os danos externos, observando tão somente o bem público”.

Visando validar os motivos da união em sociedade, Locke (1998, p. 382-383) explica que no “estado de natureza” os homens estão naturalmente em perfeita liberdade e, também, igualdade entre si, se fundamentando o amor mútuo e os deveres recíprocos de justiça e caridade. Todavia, para proteger essa lei natural de preservação própria e de toda a humanidade, cada homem “tem o direito de punir os transgressores da dita lei em tal grau que impeça sua violação” (LOCKE, 1998, p. 385).

Ocorre que no “estado de natureza”, pelo fato de todos terem o poder de executar a lei natural, podem ocorrer injustiças e excessos – seja por conta da parcialidade do sujeito que julga sua própria causa, seja por conta dos excessos na punição ao tratar de tema de seu interesse –, daí que “Deus certamente designou o governo para conter a parcialidade e a violência dos homens” (LOCKE, 1998, pp. 390-391). Locke (1998, p. 391) admite “sem hesitar que o governo civil é o remédio adequado para as inconveniências do estado de natureza”, portanto um freio e uma proteção aos seres humanos.

A necessidade da existência de uma sociedade se justifica quando “a força, ou um propósito declarado de força sobre a pessoa de outrem”, inexistindo “um superior comum sobre a Terra ao qual apelar em busca de assistência, constitui o estado de guerra” (LOCKE, 1998, p. 397), que deveria ser evitado. Então, dentro do estado de natureza deve-se evitar o estado de guerra, aí se solidifica a necessidade de uma sociedade. Em síntese, “a ausência de um juiz comum dotado de autoridade coloca todos os homens em estado de natureza; a força sem direito sobre a pessoa de um homem causa o estado de guerra, havendo ou não um juiz comum” (LOCKE, 1998, p. 398). Deste modo:

Evitar esse estado de guerra (no qual não há apelo senão aos céus, e para o qual pode conduzir a menor das diferenças, se não houver juiz para decidir entre os litigantes) é a grande razão pela qual os homens se unem em sociedade e abandonam o estado de natureza (LOCKE, 1998, p. 400).

Observe-se que a prevenção a este estado de guerra justifica a adoção de um corpo político, visando tutelar a vida dos sujeitos e suas propriedades, devendo, contudo, o homem renunciar à sua liberdade absoluta e outorgar o poder ao público, já que:

Tendo o homem nascido [...] com título à liberdade perfeita e a um gozo irrestrito de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, da mesma forma que qualquer outro homem ou grupo de homens no mundo, tem ele por natureza o poder não apenas de preservar sua propriedade, isto é, sua vida, liberdade e bens contra as injúrias e intentos de outros homens, como também de julgar e punir as violações dessa lei por outros [...]. Mas, como nenhuma sociedade política pode existir ou subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade e, para tal, de punir os delitos de todos os membros dessa sociedade, apenas existirá sociedade política ali onde cada qual de seus membros renunciou a esse poder natural, colocando-o nas mãos do corpo político em todos os casos que não o impeçam de apelar à proteção da lei por ela estabelecida (LOCKE, 1998, p. 458).

Denota-se que, para proteção de sua liberdade e propriedade, o homem deve confiar seu “poder executivo da lei da natureza” ao corpo político por ele escolhido, outorgando poderes de julgamento ao representante eleito – seja qual for a forma de governo. Neste momento existirá uma sociedade, política ou civil, o que:

[...] ocorre sempre que qualquer número de homens no estado de natureza entra em sociedade para formar um povo, um corpo político sob um único governo supremo, ou então quando qualquer um se junta e se incorpora a qualquer governo já formado. Pois, com isso, essa pessoa autoriza a sociedade ou, o que vem a ser o mesmo, o legislativo desta a elaborar leis em seu nome segundo o exija o bem público, a cuja execução sua própria assistência (como se fossem decretos de sua própria pessoa) é devida (LOCKE, 1998, p. 460).

Todavia, a adesão à sociedade não pode ser compulsória: ou a sociedade se inaugura com a união dos sujeitos ou algum sujeito adere à uma sociedade existente, sempre mediante consentimento de homens livres e independentes, já que:

A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte. Qualquer número de homens pode fazê-lo, pois tal não fere a liberdade dos demais, que são deixados, tal como estavam na liberdade do estado de natureza. Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em formar uma comunidade ou governo, são, por esse ato, logo incorporados e formam um único corpo político, no qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais (LOCKE, 1998, p. 468-469).

A criação do corpo político para reger a sociedade e receber a união dos sujeitos visando um efetivo governo, com vistas a garantir a segurança da liberdade e propriedade, depende de alguns fatores, quais sejam:

Em primeiro lugar, carece de uma lei estabelecida, fixa e conhecida, recebida e aceita mediante o consentimento comum enquanto padrão da probidade e da improbidade, e medida comum para solucionar as controvérsias entre eles.

[...] Em segundo lugar, carece o estado de natureza de um juiz conhecido e imparcial, com autoridade para solucionar todas as diferenças de acordo com a lei estabelecida.

[...] Em terceiro lugar, o estado de natureza frequentemente carece de um poder para apoiar e sustentar a sentença quando justa e dar a ela a devida execução (LOCKE, 1998, p. 495-497).

No que diz respeito às formas da sociedade política, Locke (1998, p. 500) salienta que se dividem em democracia, sistema pelo qual a maioria determina suas intenções, ou oligarquia, em que tais intenções são decididas por alguns poucos homens seletos. Noutra forma, é possível que exista uma monarquia, cujo poder é exercido por apenas um homem, podendo ser hereditária – se o poder transmitir aos herdeiros – ou monarquia eletiva no caso da possibilidade de escolha do sucessor.

Sobre o poder legislativo, indispensável para um governo, Locke (1998, p. 504) salienta que não pode ser absoluto tampouco arbitrário, já que sendo “apenas o poder conjunto de cada membro da sociedade, concedido à pessoa ou assembleia que legisla, não pode exceder o poder que tinham essas pessoas no estado de natureza, antes de entrarem em sociedade”.

Dentre tantas arbitrariedades possíveis a serem exercidas por um governo, Locke menciona que a desapropriação sem o consentimento do proprietário deveria ser vedada, já que uma das principais razões da união em sociedade é a preservação da propriedade. Então, considerando a temática desta pesquisa que é a evolução do Estado e a regularização fundiária visando outorgar o título de propriedade ao sujeito, é imperioso reforçar que:

[...] o poder supremo não pode tomar de homem algum nenhuma parte de sua propriedade sem o seu próprio consentimento. Pois, sendo a preservação da propriedade o fim do governo e a razão por que os homens entram em sociedade, isso pressupõe e necessariamente exige que o povo tenha propriedade, sem o que será forçoso supor que todos percam, ao entrarem em sociedade aquilo que constituía o objetivo pelo qual nela ingressaram – um absurdo por demais flagrante para ser admitido por qualquer um (LOCKE, 1998, p. 509-510).

Nesta senda, independentemente da forma de governo, o Estado nasceu da necessidade humana e se desenvolveu visando aprimorar-se em benefício do povo. Ainda assim, em todas suas etapas de progresso, a preservação da propriedade é um dos seus princípios basilares, corroborando que a regularização fundiária – ao visar

outorgar título de propriedade aos possuidores do imóvel – atinge uma das finalidades precípuas do Estado, detidamente no atual Estado Socioambiental de Direito como se analisará adiante.

1.3 BREVE REVISÃO DA TEORIA DE JEAN-JACQUES ROUSSEAU

Jean-Jacques Rousseau, filósofo suíço (Genebra, 1712-1778), por sua vez, ao examinar as sociedades inaugurais e concluir pela necessidade de um convênio inicial que justifique sua existência, trata da família, do direito do mais forte e da escravidão.

Segundo o filósofo, desde a união em família já se pode falar em experiência de sociedade política, sendo a família o modo mais antigo dela. Nesta seara, sobrevivendo a liberdade do filho em razão de seu desenvolvimento inerente, poderá abandonar a “sociedade natural” existente ou se manter em família sob a forma de “sociedade voluntária”. Observe-se que com o desenvolvimento humano sucede a salutar liberdade natural, porém acompanhada da opção de permanecer em sociedade ou abandoná-la (ROUSSEAU, 2002, p. 11).

A força, por sua vez, não poderia ser transformada em direito, nem a obediência em dever, logo manter várias pessoas sob submissão não pode ser considerada uma forma de sociedade, já que essa energia física não poderia gerar qualquer moralidade, eis que “ceder à força constitui um ato de necessidade, não de vontade; é no máximo um ato de prudência” (ROUSSEAU, 2002, p. 14), além do que o interesse do mais forte seria estritamente privado, jamais público.

Rousseau (2002, p. 22) sintetiza no sentido de que:

Sempre haverá grande diferença entre submeter uma multidão e reger uma sociedade. No fato de homens esparsos serem sucessivamente subjugados a um único, independente do número que constituam, não vejo nisto senão um senhor e escravos, e não um povo e seu chefe; é, se se quiser, um ajuntamento, mas de modo algum uma associação; não há nisto nem bem público, nem corpo político.

Ao concluir o raciocínio, evidencia que o convênio inicial é necessário para justificar a submissão da minoria aos interesses da maioria, o que se dá mediante o sufrágio universal, cuja ocorrência pressupõe interesse unânime do povo. Daí que o mote do pacto social é a necessidade humana de união de forças ante o esgotamento

individual, em verdadeiro processo de evitar o perecimento da raça (ROUSSEAU, 2002, p. 23).

A problemática posta, na ótica de Rousseau, pode ser resumida como descobrir alguma “forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente” (ROUSSEAU, 2002, p. 24).

A solução do pacto social, noutro giro, pode ser compreendida como “cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 2002, pp. 25-26).

Daí que o ditado popular no sentido de que a "união faz a força" pode encontrar relevante fundamento nos ensinamentos de Rousseau:

Tão logo se encontre a multidão reunida num corpo, não se pode ofender um dos membros sem atacar o corpo, menos ainda ofender o corpo sem que os membros disso se ressintam. Assim, o dever e o interesse obrigam igualmente as duas partes contratantes a se auxiliarem de forma recíproca, e os próprios homens devem procurar reunir sob essa dupla relação todas as vantagens que disso dependem (ROUSSEAU, 2002, p. 28).

De acordo com o autor, se a justiça divina fosse aplicada na terra, pelos homens, com sabedoria e imparcialidade tal como arquitetada por Deus, não haveria necessidade de leis, tampouco do pacto social. Não sendo o caso, é necessário estatuir o pacto social, porém não há regramento expresso e evidente sobre como o corpo político deve se conservar, sendo necessária a lei para prever seu movimento e vontade (ROUSSEAU, 2002, p. 51).

Rousseau analisa as possíveis formas de governo e sustenta que a verdadeira democracia “nunca existiu”, “nem jamais existirá” (ROUSSEAU, 2002, p. 94), pois “não há governo tão sujeito às guerras civis e às agitações intestinas como o democrático ou popular” inexistindo algum “outro que tenda tão frequente e continuamente a mudar de forma, nem que demande mais vigilância e coragem para se manter na sua” (ROUSSEAU, 2002, p. 95).

Na mesma esteira da desconfiança sobre as virtudes e as falhas humanas, Rousseau (2002, p. 96) entende que “se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens”.

Convém notar que a democracia é tida como umas das mais louváveis formas de governo para Rousseau, em que pese seu flerte contínuo com a extinção, ante as impossibilidades em razão da fraqueza humana. Ainda que assim não fosse – sem adentrar na divergência existente entre Locke e Rousseau sobre a democracia –, a grande maioria dos países adota algum modelo democrático. E lidar com as falhas é um exercício constante.

1.4 DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE DIREITO

Inauguradas as primeiras sociedades tal como explicitado por Aristóteles, Locke e Rousseau, bem como diante da consequência da colisão 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 baliza relevante na Revolução Francesa, de 1789, que prevê a separação entre Estado e sociedade, além de distanciar o Estado da economia.¹

A finalidade precípua do Estado Liberal era superar o Estado Absolutista, tendo assumido “caráter abstencionista, concebido como um ‘Estado Mínimo’, através do qual a máquina estatal deveria atuar o menos possível na vida dos cidadãos, garantindo apenas direitos civis, políticos e as clássicas liberdades públicas” (AGRA, 2014, p. 75).

Conquanto a Revolução Francesa seja tida como marco inicial deste modelo de Estado (BONAVIDES, 2014, p. 43), vale pontuar importantes acontecimentos em torno do ideal liberal e os documentos importantes para a consolidação do Estado Liberal.

De início, cite-se a Revolução Gloriosa na Inglaterra dando azo ao *Bill of Rights*² de 1689 que limita os poderes da Coroa, quando:

[...] reclamam, pedem e insistem que todas essas premissas constituem seus direitos e liberdades inquestionáveis; e que nenhuma declaração, julgamento, atos ou procedimentos, para prejuízo do povo em alguma das ditas premissas, devem ser, de alguma maneira, tomadas no futuro como precedente ou exemplo (USP).

¹ Montesquieu, Rousseau, Adam Smith, John Locke e Stuart Mill são reconhecidos por sustentar e pleitear o direito à liberdade, propriedade e igualdade.

² Declaração de Direitos.

Posteriormente sobreveio a Revolução Americana de 1776, que amparou a Declaração de Virgínia de 1776 e a subsequente Constituição Federal de 1787, com o fito de pregar a máxima liberdade aos cidadãos baseada na igualdade natural. A Declaração de Direitos do bom povo de Virgínia preceitua:

Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança.

[...]

Que o governo é instituído, ou deveria sê-lo, para proveito comum, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade (USP).

Por sua vez, a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 reza que:

Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América (USP).

Por derradeiro, como acenado, fala-se na Revolução Francesa de 1789, tendo fundado a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – com reflexos mais universais se comparado às outras revoluções mencionadas. Reconhecidamente amparada nas teorias de Jean-Jacques Rousseau, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão prescreve que:

[...] resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral.

Em razão disto, a Assembléia Nacional reconhece e declara, na presença e sob a égide do Ser Supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão:
Art.1º. Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.

Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão.

[...]

Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o

gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei (USP).

Neste modelo estatal, a burguesia se torna eixo central do Estado que revela preferências ao sistema capitalista, mantendo o foco nos interesses individuais desta classe em detrimento do interesse coletivo, daí “a intervenção estatal na sociedade deve ser a menor possível para que o mercado possa regular melhor as forças produtivas, sem gerar desperdícios e estimulando que os cidadãos mais capazes possam se destacar” (AGRA, 2014, p. 72-73).

Em tese, o sistema automaticamente recompensa quem se sobressair economicamente, servindo como incentivo à produtividade e eficiência, enquanto que classes menos privilegiadas permanecem à margem da sociedade, ou seja, o Estado deve conferir apenas a igualdade formal ou paridade de oportunidades, sendo que “diferenças sociais ocorreriam porque, na sociedade, existem pessoas que são mais laboriosas que outras, já que o livre mercado propicia a todos igual oportunidade de ascensão social” (AGRA, 2014, p. 73).

O Estado deve ter uma posição mais negativa – ou passiva –, enquanto os sujeitos têm plena liberdade para atuar no mercado, eis que a liberdade é o valor preponderante neste modelo estatal, tanto que:

Os direitos fundamentais defendidos por essa concepção política são prerrogativas de primeira dimensão, direitos civis e políticos, de feição negativa, que não necessitam de intervenção direta dos entes estatais para sua concretização. Para reduzir as desigualdades sociais, advogam que o Estado deixe de intervir e que as leis do mercado, a “mão invisível”, possam levar eficiência e desenvolvimento a todos (AGRA, 2014, p. 73).

Deste modo de atuar, verifica-se o acréscimo de “riqueza de uns poucos em detrimento da miséria de muitos, houve uma forte mobilização popular pleiteando melhores condições de vida” (AGRA, 2014, p. 73), tanto que:

A classe trabalhadora começou a reivindicar pelos seus direitos e formar partidos políticos que propugnavam uma ruptura com o modelo de sociedade existente. Surgiu a necessidade de uma nova estruturação do Estado, o qual deveria fornecer verdadeiras prestações materiais aos cidadãos, na busca de garantia dos direitos sociais.

Com medo das revoluções socialistas, a exemplo da Revolução Russa de 1917, a burguesia foi obrigada a implementar reformas para atender às crescentes demandas da população (AGRA, 2014, pp. 75-76).

Em síntese, a luta acurada, na Revolução Francesa e em outras revoluções da época, era justificada pelos anseios da classe em ascensão, a burguesia. As novas

relações produtivas acentuaram o contraste entre as classes econômicas – a burguesia capitalista e os trabalhadores assalariados –, que exigiam novas funções estatais (NOVELINO, 2014, p. 71). Logo, sobreveio um novo modelo de Estado (Social), no intuito de acolher as pretensões 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.³

O Estado Social, portanto, “surge da falência do liberalismo em proporcionar condições de vida digna à maior parte da população” (AGRA, 2014, p. 73) que se viu explorada diante da ampla liberdade conferida aos burgueses em busca do lucro. Daí que este modelo estatal veio para “proporcionar um padrão mínimo de vida e harmonizar as desigualdades sociais” (AGRA, 2014, p. 74) focando na igualdade material e não apenas formal. Clarifique-se que:

O Estado Social é uma forma de organização política em que há uma regulamentação das forças produtivas com o objetivo de que o sistema econômico possa operar de forma mais eficiente e garantir direitos mínimos aos trabalhadores. Ele não se contenta apenas com uma igualdade legal, mas sim com uma igualdade material, em que os meios econômicos possam propiciar também um crescimento do homem como ser integral, retirando-o do isolamento individual, fazendo com que possa interagir com seus semelhantes e com a sociedade (AGRA, 2014, p. 74).

A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 são documentos que marcam esse modelo de Estado. O Documento Mexicano, de 1917, foi pioneiro ao conferir “aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos”, enquanto que “na Europa a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social só veio a se afirmar após a grande guerra de 1914-1918” (COMPARATO, 2017, p. 190).

Em relação à Constituição de Weimar, verifica-se “ousadia de determinar, na ordem suprema do ordenamento jurídico, que o Estado é responsável pela prestação de serviços públicos que protejam a dignidade do homem” (AUAD, 2008, p. 341), em que pese:

[...] a vigência da Constituição de Weimar ter sido curta, representou um marco para o reconhecimento histórico dos direitos sociais como direitos fundamentais e complementares aos direitos civis e políticos. Weimar

³ Friedrich Engels e Karl Marx tiveram papel determinante na luta em prol da igualdade material, direitos do trabalhador e intervenção do Estado na economia.

inspirou diversas Constituições de outros países e, no Brasil, em especial, inspirou a Constituição Getulista, de 1934.

A própria redação dos artigos que preveem os direitos sociais na Constituição de Weimar representa um amadurecimento intelectual em relação à conscientização de que o bem-estar social é condição essencial que pressupõe a conquista dos demais direitos (AUAD, 2008, p. 340).

A inclusão de tais direitos sociais nas Constituições exige não mais “uma abstenção, mas uma atividade positiva do Estado” já que tais direitos “só se realizam por meio de políticas públicas, isto é, programas de ação governamental” (COMPARATO, 2017, p. 206). A população passa “a exigir dos Poderes Públicos uma orientação determinada na política de investimentos e de distribuição de bens; o que implica uma intervenção estatal no livre jogo do mercado e uma redistribuição de renda pela via tributária” (COMPARATO, 2017, p. 206).

Desse modo, ocorre não apenas uma aproximação do Estado, mas também o cidadão se torna credor das prestações referidas. Esse modelo de atuação estatal possui um elevado custo; os meios de financiamento caminham em decadência e surgem também impedimentos a superar (Morais, 2011, p. 44), eis que na década de 1970 o desequilíbrio econômico, aprofundado pela crise energética de base petroquímica, aumentou com as demandas do Estado e com a redução da arrecadação (Morais, 2011, p. 44).

A crise do Estado Social, em verdade, se justifica por vários motivos, valendo elencar:

a) as benesses propiciadas à população, que aumentaram os encargos do Estado; b) o crescente incremento tecnológico, que diminui as vagas de trabalho existentes; c) o elevado nível de recursos empregados na ciranda financeira; d) a globalização e a perda de autonomia dos Estados nacionais; e) a crise do regime democrático; f) falência do socialismo real etc. (AGRA, 2014, p. 74).

Numa proposta mais moderna, fala-se no Estado Social e Democrático de Direito, que visa notadamente ao real interesse da coletividade. Nesse modelo de Estado, é cogente 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 discussão seja justa, livre e consciente. A prestação sólida do serviço de qualidade em saúde, moradia e educação, por exemplo, é *conditio sine qua non* para uma apropriada democracia.

Ainda mais recente é a proposta do Estado Socioambiental de Direito, que compreende o empenho, tanto com o pilar social quanto com o ambiental, em razão do compromisso firmado com o desenvolvimento sustentável balizado no tripé ambiental, social e econômico – conforme será explanado no próximo capítulo.

Em paralelo, assim como o desenvolvimento do próprio Estado, existe um procedimento histórico e dinâmico de mutação dos direitos fundamentais, coletivos e difusos, a chamada *dinamogenesis* (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 191). Notam-se, desde a Antiguidade Clássica, o aparecimento e a reiterada renovação, no que tange ao reconhecimento dos direitos humanos (que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados), com o intuito de acolher as precisões atuais dos seres humanos, ajustando-as à realidade e resguardando valores tidos como essenciais para a consecução da dignidade da pessoa humana (AMARAL, 2009, p. 167-173).

Conquanto o objeto desta pesquisa sejam os direitos fundamentais, não se pode deixar de analisar a relação entre a criação e evolução dos modelos de Estado com o desenvolvimento dos Direitos Humanos, segundo Silveira e Rocasolano (2010, p. 175):

[...] 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.

Desse modo, o progresso dos direitos foi alvo de múltiplos impactos decorrentes da evolução do Estado de Direito (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 175) 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, que visa à prosperidade salutar da nação:

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 Socioambiental de Direito é ponto fulcral da apreciação aqui realizada. É a partir da análise e efetivação dos direitos fundamentais que se pode provocar o desenvolvimento sustentável em um meio urbano mais resiliente, de modo a tornar tais direitos mais efetivos e dinâmicos, por meio da regularização fundiária urbana.

Para tanto, os direitos fundamentais devem ser tutelados em sua magnitude, pois o homem (sujeito de Direito) depende do meio ambiente saudável e da democracia para viabilizar o desenvolvimento sustentável. Em equivalência, como um elemento cíclico, entende-se que somente com desenvolvimento sustentável e resiliência é possível concretizar a plenitude do Direito ao meio ambiente e à democracia.

Nessa esteira, Bobbio (2004, p. 6) entende 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.

Diante disso, a ponderação sobre a vasta gama de direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, bem como acerca do direito à democracia e o dever do Estado Socioambiental de Direito de proporcionar e exigir o desenvolvimento sustentável, impõe avaliar os critérios e limites de cada um desses preceitos, de forma a harmonizá-los para, assim, definir políticas públicas afinadas com as necessidades humanas e que sejam eficazes o suficiente para atender às exigências do Objetivo 11 da Agenda 2030 da ONU.

É imperativo examinar, outrossim, se a regularização fundiária urbana, prevista na Lei nº 13.465/2017, com amparo nos preceitos do Estatuto da Cidade, é suficiente para agregar esses primados de modo a garantir sua máxima efetividade, por intermédio da aplicação dos direitos fundamentais, sempre com vistas à “habitação segura, urbanização de favelas, urbanização inclusiva e sustentável,

planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis” (ONU, 2015).

Saliente-se que, conforme o artigo 9º desta Lei, 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), o que demonstra forte relação com a maximização dos direitos fundamentais à moradia, à posse e à propriedade.

Em razão do dever outorgado ao Estado Socioambiental de Direito, consta no art. 9º, §1º, da Lei nº 13.465/2017 que a 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). Esse artigo tenciona a demonstrar uma tentativa de execução do compromisso firmado em torno da Agenda 2030 da ONU, da qual o Brasil foi signatário.

1.5 ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

No direito brasileiro, procedendo a uma análise da Constituição Federal de 1988, para demonstrar a incorporação do paradigma social, dos preceitos éticos ambientais e da inspiração de fraternidade no Estado de Direito, destaca-se o objetivo fundamental da “garantia do desenvolvimento nacional” (art. 3º, II, CF, 1988), o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, que deve ser preservado "para as presentes e futuras gerações" (art. 225, CF, 1988), e a “erradicação da pobreza” (art. 3º, III, CF, 1988), ao lado dos demais direitos e garantias fundamentais, detidamente o direito de propriedade e direito social à moradia, sujeitos a ampla tutela, tanto por parte do Poder Público quanto da coletividade.

Advirta-se que “não apenas o direito fundamental ao ambiente, mas também os deveres fundamentais de proteção do ambiente possuem – em certo sentido – aplicação imediata” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 288), assim como os demais direitos e garantias fundamentais em consonância com o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, “visto que deles é possível (e necessário) extrair efeitos jurídicos diretos e passíveis de exigibilidade” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 288). Tais

direitos devem ser exercidos visando o bem-estar e a justiça social, porém com parcimônia e esteio na solidariedade intergeracional:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

[...]

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

O indispensável equilíbrio ambiental – previsto no art. 225 supra – corrobora que o bem-estar humano – previsto no art. 193 acima – engloba a questão ambiental, sendo possível falar em bem-estar ambiental e, portanto, na existência de um mínimo existencial ambiental ou ecológico a amparar a dignidade humana, eis que:

[...] no contexto constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma dimensão ecológica-inclusiva da dignidade humana, que abrange a ideia em torno de um bem-estar ambiental (assim como de um bem-estar social) indispensável a uma vida digna saudável e segura. Dessa compreensão, pode-se conceber a indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 58).

Pela ótica da hermenêutica jurídica, no Estado de Direito vigoram os princípios da máxima efetividade e do efeito integrador constitucional (HESSE, 1998, p. 68), por meio dos quais as normas e princípios elencados na 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).

Detidamente acerca da interpretação constitucional, repise-se a importância da vedação ao retrocesso, no que tange aos direitos fundamentais, que:

[...] consiste em um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 302).

Relativamente à vedação ao retrocesso, aliás, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 83) sintetizam que existe “um dever de progressividade, ou seja, a adoção de medidas legislativas – e administrativas – que busquem sempre uma melhoria ou

aprimoramento dos direitos fundamentais (socio)ambientais”, corroborando que em um Estado Socioambiental de Direito é dever de todos maximizar a preservação (e recuperação) ambiental com foco na dignidade da pessoa humana, por intermédio do desenvolvimento sustentável. Ademais:

A proibição de retrocesso, nesse cenário, diz respeito mais especificamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto – e de modo especial – infraconstitucional (quando estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), mas também proteção em face da atuação da administração pública (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 302).

Se, de um lado, o amparo aos direitos individuais e coletivos, aos direitos sociais, ao meio ambiente e à democracia pode ser considerado um dos escopos da Carta Republicana, as implicações do desenvolvimento dos modelos de Estado devem ser avaliadas com atenção, para que sejam criados instrumentos jurídicos para a consecução das finalidades previstas pelo constituinte brasileiro de 1988, ou adaptados os já existentes (TORRES, 2019, p. 111).

É fato que a missão mais importante é resguardar integralmente os direitos humanos e fundamentais, e não apenas motivá-los vagamente, havendo aceitação doutrinária com o desígnio de universalizar tais direitos e, assim, complementar e integrar os mais variados sistemas de proteção em âmbitos doméstico, regional e universal (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 173).

A aparente homogeneidade existente entre direitos humanos e fundamentais tem recebido aclamações, já que:

A consagração constitucional do Estado Socioambiental de Direito, por sua vez, guarda sintonia com a tese da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e fundamentais. As dimensões dos direitos humanos e fundamentais, na sua essência, materializam as diferentes refrações do princípio da dignidade da pessoa humana, pilar central da arquitetura constitucional contemporânea, reclamando uma compreensão integrada, desde logo incompatível com um sistema de preferências no que diz com a prevalência, em tese, de determinados direitos em relação a outros (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 66).

Um dos direitos apregoados pelo Estado Socioambiental com enfoque na dignidade humana é a reverência ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que deve ser afiançado por todos e a todos – sendo objeto de tutela em âmbito universal, inclusive –, de modo que a adoção de políticas públicas destinadas ao

desenvolvimento sustentável é medida que demanda a maior urgência, sendo uma das premissas do Estado Socioambiental de Direito.

1.5.1 Fundamentação do Estado Socioambiental de Direito

No que diz respeito à atual adoção do modelo de Estado Socioambiental de Direito, em evidente evolução dos Estados Liberal, Social e Democrático, verifica-se decorrer “de avanços normativos compromissados com proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.), em razão da “necessidade não só de assegurar uma vida digna em harmonia com a defesa da natureza e a garantia de vida futura, como também de formular uma política ambiental norteada por instrumentos jurídicos eficazes” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Em análise do atual Estado de Direito, complementa-se ser:

[...] possível aderir à ideia da superação do modelo do Estado Social (que, por sua vez, já havia superado o Estado Liberal) – pelo menos na forma assumida após a Segunda Grande Guerra – por um modelo de Estado Socioambiental, também designado por alguns de Pós-Social, que, em verdade, não abandona as conquistas dos demais modelos de Estado de Direito em termos de salvaguarda da dignidade humana, mas apenas agrega a elas uma dimensão ecológica, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação ecológica (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 62).

Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 20) entendem, igualmente, que os Estados Liberal e Social “não souberam lidar com a crise ambiental”, eis que operaram “um modelo industrial agressivo aos valores ambientais da comunidade”. Para eles, a atual degradação ambiental seria fruto do exercício dos modelos econômicos de tais Estados, enquanto que “a promessa de bem-estar para todos como decorrência da revolução industrial” gerou um “contexto de devastação ambiental planetária e indiscriminada”. Daí que somente com a crise do Estado Social no final dos anos 60, decorrente da crise do petróleo, foi que se obteve uma “consciência acerca dos limites do crescimento econômico e da esgotabilidade dos recursos naturais”.

Neste Estado Socioambiental, com supedâneo nos mencionados artigos 193 e 225 da Constituição, há uma promoção do:

[...] meio ambiente ecologicamente equilibrado como um supradireito, ou seja, um direito mais forte que se sobrepõe ao interesse privado; e, somados à Lei nº 6938/81, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, criam instrumentos

que balizam o Estado Socioambiental. Passa a ser realidade o que era apenas uma aspiração visionária: estabelecer um pacto ético com a vida em todas as suas formas e a solidariedade entre as gerações. De acordo com esses novos objetivos, os interesses das gerações futuras deverão estar assegurados pelos princípios da precaução e da atuação preventiva fundados no princípio da escassez de recursos naturais (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Veja-se que o Estado Socioambiental de Direito encontra acolhida nos princípios ambientais, pois estes traçam os rumos necessários à preservação do meio ambiente, além de que o ambiente é tido “como um lugar em que acontecem as relações e o exercício das ações sociais, morais, naturais e culturais que envolvem os seres vivos” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.), portanto o simples fato do sujeito se encontrar em sociedade impõe-lhe o dever de respeito ao meio.

No que diz respeito a este progresso do modelo de Estado, fundamentado nos princípios constitucionais ambientais, fraternais, bem como na solidariedade intergeracional, é importante ressaltar que:

Hoje – já superado o Estado Social – quando pensamos num “Estado Socioambiental e Democrático de Direito”, centramo-nos no seu princípio nuclear: direito fundamental à vida e a manutenção das bases que a sustentam; imperativo que só pode se dar num ambiente equilibrado e saudável, onde vai concretizar-se, em sua plenitude, a máxima inscrita na dignidade humana: não estamos sós, neste “lugar de encontro”, onde somos o encontro; somos com o outro desde uma relação de reconhecimento, respeito, reciprocidade e responsabilidade. Ademais, um tipo de Estado com estas características, está comprometido com o privilegiar a existência de um “mínimo existencial ecológico”, expressão material da dignidade humana que exige a vedação da degradação deste lugar de encontro onde o encontro se dá, assegurado no princípio de proibição da retrogradação ambiental, condição para o cumprimento da obrigação de proteção à posteridade (MOLINARO, 2006, p. 107).

Esta alteridade, outrora fundada no Estado Social, ganha mais relevância no Estado Socioambiental de Direito, pois a “referência ao outro formatada pelo Estado Social adquire maior amplitude, na medida em que busca reconhecer e proteger também um outro que se encontra num espaço temporal-geracional distinto do presente (ou seja, no plano futuro)” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 61).

Portanto, verifica-se que sociedade e Estado caminham juntos – em uma sustentação recíproca –, pois o “Estado é concebido como criação artificial do engenho humano e instrumento de sua ação histórica” (MOLINARO, 2006, p. 104), tal como se verificou no início deste capítulo, enquanto que “o livre funcionamento da sociedade supõe a salvaguarda, pelo Estado, de direitos que se entendem como

inalienáveis e anteriores ao próprio Estado” (MOLINARO, 2006, p. 105), por tal motivo, sociedade e Estado devem se resguardar em uma reciprocidade contínua e infinita, sempre com enfoque nos benefícios às presentes e futuras gerações.

Constata-se, outrossim, que a Constituição tutela a existência de um “mínimo existencial ecológico e o mandamento da vedação da degradação ambiental” (MOLINARO, 2006, p. 157) que são, em verdade, “condições estruturantes de um Estado Socioambiental e Democrático de Direito (MOLINARO, 2006, p. 157), já que “(Con)viver exige pois, uma ambiência saudável, sustentadora e sustentada, o que pode ser alcançado com a promoção, conservação, manutenção e consequente vedação da degradação deste lugar de encontro” (MOLINARO, 2006, pp. 157-158).

No que diz respeito ao mínimo existencial socioambiental, aliás, a embasar a proteção ao meio ambiente em prol da dignidade humana sob a égide do Estado Socioambiental de Direito, pontue-se que:

A qualidade (e segurança) ambiental deve, nessa perspectiva, ser reconhecida como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos e deveres humanos e fundamentais que lhe são correlatos, especialmente em razão da sua imprescindibilidade à manutenção e à existência da vida e de uma vida com qualidade, sendo fundamental ao desenvolvimento de todo o potencial humano num quadrante de completo bem-estar existencial (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 121).

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 66-67) explicam que, na realidade, o Estado não consegue sequer prestar os direitos fundamentais mais básicos, mesmo considerando um mínimo existencial, incluindo-se o direito à moradia. Necessário, portanto, que se "perfectibilize" uma justiça socioambiental “erradicando as mazelas socioambientais que alijam parte significativa da população brasileira do desfrute de uma vida digna e saudável, em um ambiente equilibrado, seguro e hígido”.

Prosseguem no sentido de que é necessário que se enquadrem adequadamente tais direitos, pois não são meramente programáticos sob a égide constitucional, sendo passíveis de serem prestados por meio de provocação judicial em prol de sua plena efetividade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 67), já que “toda e qualquer prática econômica contrária à proteção do mínimo existencial socioambiental deverá ser qualificada como constitucionalmente ilegítima” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 138). Ora:

O reconhecimento da garantia do mínimo existencial socioambiental representa, em verdade, uma condição de possibilidade para o próprio exercício dos demais direitos fundamentais, sejam eles direitos de liberdade, sejam direitos sociais ou mesmo os assim chamados direitos de solidariedade, como é o caso do próprio direito ao ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, pp. 140-141).

O mínimo existencial ambiental, revelado como *conditio sine qua non* em um Estado Socioambiental de Direito, não deve ser mais interpretado restritivamente, mas “concebido de forma mais ampla, já que objetiva justamente a realização da vida em níveis dignos, considerando, nesse aspecto, a incorporação da qualidade ambiental como novo conteúdo do seu âmbito de proteção” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 143). Portanto:

[...] o conteúdo do mínimo existencial não pode ser confundido com o que se poderia denominar de um ‘mínimo vital’ ou ‘mínimo de sobrevivência’ na medida em que este último diz respeito a garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, de uma vida com certa qualidade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 143).

Aliás, em prestígio a tal intento, a Constituição Federal engloba vários princípios em prol do meio ambiente, que desafiam efetivação mediante atos afirmativos do Poder Público e pleno apoio dos cidadãos, ante a “conscientização da crise ambiental” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.). Neste sentido, a:

[...] Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada em 1992 [...], prescreve que as questões ambientais são solucionadas com a participação de todos os cidadãos, e que o Poder Público facilitará e promoverá a conscientização e a participação pública nos processos decisórios.

[...] A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, conhecida como Cúpula da Terra, Rio 92 ou ECO 92 é também uma referência da evolução de uma consciência ambiental (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Com vistas a implementar consciência coletiva de preservação do meio ambiente, invoca-se o princípio da cooperação atinente ao Direito Ambiental, que preceitua que o efetivo combate aos “problemas ambientais demanda a atuação articulada e cooperativa de inúmeros atores públicos e privados, nos mais diferentes planos e instâncias políticas (local, regional, nacional, comunitária e Internacional)” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 200-201), tal como ocorre com a universalização dos direitos fundamentais e humanos.

Não basta que o Estado seja obrigado ao cumprimento dos deveres constitucionais, eis que – por conta da alta rotatividade dos cargos políticos e postos de chefia – há grande alternância nos interesses pessoais, nos compromissos assumidos e nos atos efetivamente executados, o que gera constante rompimento nos programas de desenvolvimento sustentável, que mereciam ser plurianuais e discutidos de forma ampla e democrática sob a égide de um Estado Socioambiental.

Ora, este Estado “aponta para a compatibilidade da atividade econômica com a ideia de desenvolvimento (e não apenas crescimento!) sustentável, de modo que a ‘mão invisível’ do mercado seja substituída necessariamente pela ‘mão visível’ do Direito” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 21).

Partidos políticos voltados à defesa do meio ambiente *versus* partidos políticos que visam o progresso amparado na exploração ambiental geram divergências em âmbito mundial, como exemplo a crise entre os presidentes do Brasil, Jair Bolsonaro, e da França, Emmanuel Macron, em 2019. Assim sendo, é necessário que os cidadãos adquiram consciência ambiental mediante uma educação humanizada e libertadora, com sólido fundamento em pesquisas científicas, para que tenham condições de fiscalizar os programas e atos do governo, bem como os poderes constituídos, além de melhor eleger seus representantes. Considere-se, pois, que:

[...] qualquer mudança estrutural da sociedade contemporânea prescinde, além da eficácia social, da eficácia jurídica e do envolvimento dos particulares, todos com o dever de assegurar a qualidade ambiental para concretizar o Estado Socioambiental. Com o intuito de associar a proteção da dignidade da pessoa humana à defesa do equilíbrio ambiental, é preciso reconfigurar forças políticas dentro do Estado, aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável, e implementar a cidadania ambiental. Fortalecendo uma visão integradora, o Estado Socioambiental pressupõe um novo sistema jurídico e a eficácia do Direito Ambiental em duas dimensões: a social e a jurídica. A eficácia é a aplicação ou execução da norma jurídica, que é a possibilidade de a norma ser aplicada ao caso concreto, com efeitos jurídicos. A eficácia social é a aplicação efetiva da norma em âmbito social na sociedade (sic) (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Deste modo, a atuação estatal brasileira em prol do meio ambiente é dever de cada um dos Poderes, cabendo ao Legislativo promulgar leis com celeridade e suporte em pesquisas técnicas comprometidas com o meio ambiente e neutras ideologicamente, para que tenham efetividade e sejam de fato benéficas às atuais e futuras gerações.

Sobreveio, então, a Lei nº 6.938/81 que trata da “Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação”, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal. A partir desta Lei:

[...] começa a ser internalizada a visão de sustentabilidade na política ambiental brasileira, impondo a conciliação entre o desenvolvimento econômico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e a sadia qualidade de vida. Somada à lei acima referida, a Constituição Federal de 1988 reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, trata a educação ambiental e, como analisado em capítulo anterior, adota a Ética Ambiental como fundamento do dever de cuidar da natureza (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Houve aí um avanço significativo em prol do meio ambiente e da dignidade humana, conferindo ainda mais importância aos direitos fundamentais mediante a adoção do Estado Socioambiental de Direito, sendo indispensável “que princípios e normas sejam capazes de harmonizar interesses econômicos com equilíbrio ambiental e a sadia qualidade de vida de todos os seres humanos” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.). Todavia:

Essa passagem do Estado Democrático de Direito para o Estado Socioambiental não é – nem será – um processo tranquilo, conforme reconhece Fayga Silveira Bedê. Isso porque na Constituição Federal estão consagrados valores com potencial antinômicos – e, nesse sentido, demandam do operador do Direito uma interpretação constitucional sistemática (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

A evolução do Estado de Direito, em verdade, visa “agregar num mesmo projeto político-jurídico, tanto as conquistas do Estado Liberal e do Estado Social, quanto as exigências e valores que dizem respeito ao assim designado Estado Socioambiental de Direito” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 121), além do que:

A edificação do Estado Socioambiental de Direito, é importante consignar, não representa uma espécie de “marco-zero” na construção da comunidade político-jurídica estatal, mas apenas mais um passo de uma caminhada contínua, embora marcada por profundas tensões, conflitos, avanços e retrocessos, iniciada sob a égide do Estado Liberal, muito embora suas origens sejam, em grande parte, mais remotas. O novo modelo de Estado de Direito objetiva uma salvaguarda cada vez maior da dignidade humana e de todos os direitos fundamentais (de todas as dimensões), em vista de uma (re)construção histórica permanente dos seus conteúdos normativos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 18).

A harmonização de tantos direitos previstos na extensa Constituição Federal é, de fato, um exercício constante do impossível. Tratar, no mesmo Diploma, como

direito fundamental a livre iniciativa, o trabalho, a moradia, a propriedade e a posse com suas funções sociais, a sadia qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado, exige empenho do hermeneuta e embaraça o ofício dos representantes eleitos.

Tal dificuldade pode ser relativizada, já que, por meio da ONU e de tantas organizações não governamentais voltadas à defesa do meio ambiente, é possível que os cidadãos e Estados tenham acesso a amplo material científico de qualidade, para que se atualizem sobre os problemas enfrentados, as consequências possíveis, além de soluções viáveis.

Ou seja, participar dos movimentos e debates mundiais, aderir aos pactos internacionais, legislar e atuar conforme as conclusões adotadas, torna possível a prevenção a lesões ambientais, além da imperiosa recuperação dos danos ocorridos, evidenciando a necessidade de internalizar tratados internacionais pelo Brasil – dentre os quais a Agenda 2030 da ONU –, tudo alinhado com os preceitos do Estado Socioambiental de Direito.

Corroborar-se que, ante a adoção do regime democrático como princípio constitucional, a participação popular não deve se restringir à eleição periódica. Ao revés, a população deve permanecer consciente sobre os fatos ambientais e compartilhar do poder de decidir os rumos do futuro do País, em prol das presentes e futuras gerações, mediante a prática da solidariedade e fraternidade. Além do que:

O Estado de Direito (Socioambiental) contemporâneo [...] apresenta, de acordo com a lição de Canotilho, as seguintes dimensões fundamentais, integradas entre si: juridicidade, democracia, sociabilidade e sustentabilidade ambiental, de modo que a qualificação de um Estado como Estado (Socio) Ambiental traduz-se em — pelo menos — duas dimensões jurídico-políticas relevantes: a) a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica; e b) o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente, dando expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras, mas sem descuidar da necessária partilha de responsabilidades entre o Estado e os atores privados na consecução do objetivo constitucional de tutela do ambiente, consoante, aliás, anunciado expressamente no art. 225, caput, da nossa lei fundamental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 19).

Nesta toada, a regularização fundiária urbana é um dos meios de se garantir a preservação ambiental com o fito de alcançar o desenvolvimento sustentável, libertando sujeitos hipossuficientes que se encontram à margem da sociedade e, assim, conferir ênfase a um dentre tantos objetivos previstos na Agenda 2030, além de garantir efetividade aos preceitos do Estado Socioambiental.

Assim sendo, importa ressaltar que o Estado Socioambiental de Direito “deve manter ou recuperar o equilíbrio ambiental, implementar os princípios e normas ambientais, e consolidar o princípio da solidariedade econômica e social” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.), com o intuito de atingir o desenvolvimento sustentável.

Sobre os princípios ambientais adotados pelo Estado Socioambiental de Direito a amparar o bem-estar das gerações, insta trazer a lume que:

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer conjugam o princípio da precaução com o princípio de responsabilidade de Hans Jonas, em um contexto de solidariedade com a noção de deveres do Estado e dos indivíduos de tutela do meio ambiente. Para tanto, sustentam que da ética da responsabilidade sob uma perspectiva jonasiana deve-se migrar para a esfera jurídica dos deveres constitucionais de proteção ambiental, para que se assegure uma vida digna e saudável (sic) (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Princípios ambientais, por conseguinte, sinalizam o caminho a ser trilhado pelo Estado Socioambiental, com destaque aos princípios da precaução e da responsabilidade, que devem ser analisados sob o prisma de obrigações, tanto dos Poderes Públicos quanto da coletividade. Se corrobora a necessidade de preservação ambiental mesmo quando se persegue o crescimento econômico, pois deve haver precaução e haverá responsabilização – sempre visando a viabilidade do bem-estar das próximas gerações. Então:

Motivada a questionar sobre um modelo de Estado que se funda no antropocentrismo clássico e em um sistema econômico fundado essencialmente na busca do lucro, a sociedade deve conscientizar-se de que é preciso construir um modelo de Estado que não ponha em risco a possibilidade de uma vida futura; um Estado que se inspire no antropocentrismo mitigado com práticas biocentristas, especialmente em relação à fauna e à flora. Dessa necessidade, formata-se o Estado Socioambiental como uma nova modalidade de organização social (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Relembre-se que, ao tratar de princípios, a supremacia do interesse público e sua consequente indisponibilidade se aplicam, por óbvio, ao meio ambiente – que é de interesse coletivo indiscutível, tanto local quanto mundial.

Com apoio em tal ponto de vista, e sob análise da questão do direito de propriedade e sua função socioambiental no modelo de Estado adotado, verifica-se que:

[...] diante de possíveis conflitos entre os direitos fundamentais de diferentes dimensões – como o conflito entre o público e o privado, especialmente

relacionado ao uso dos recursos ambientais e ao direito subjetivo de propriedade –, assume relevância o papel novo Estado como regulador da atividade econômica: é seu dever dirigi-la e ajustá-la aos valores, aos princípios constitucionais e às regras, objetivando o desenvolvimento econômico de forma ambientalmente sustentável. [...] a preservação do meio ambiente serve no Estado Socioambiental de paradigma para legitimar os direitos fundamentais, inclusive o direito de propriedade, que por sua natureza vincula-se à defesa ambiental. [...] com a evolução do direito de propriedade, estabelecem-se não só direitos e deveres que geram novos paradigmas – tal como a função social e ambiental da propriedade –, como também novos princípios, norteadores do desenvolvimento ambiental, que orientam e vinculam as condutas públicas e privadas no âmbito socioambiental. Assim como ocorreu com o Estado, que por meio de transformações sociais vem evoluindo para o estágio socioambiental, a evolução do instituto da propriedade, em sua dimensão democrática, gerou novos paradigmas, novos direitos e deveres face ao caos ambiental, qual seja a função social e ambiental da propriedade (sic) (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Consoante exposto, o Poder Público tem o dever de prestar ações positivas (*in casu*, proteger o meio ambiente, garantir a recuperação de áreas degradadas, fiscalizar atividades poluidoras etc.) e envidar esforços em ações negativas (e.g. não poluir, não degradar, não desmatar, não conceder alvarás sem comprovações de estudos sólidos etc.). Mais do que isso, os sujeitos que pertencem à sociedade também devem arcar com sua responsabilidade socioambiental, maximizando a preservação do ambiente em tutela dos direitos das futuras gerações.

Daí, no que diz respeito ao foco desta pesquisa, mais detidamente o direito de propriedade e sua função social e ambiental num Estado Socioambiental de Direito, é importante ressaltar que:

O Estado, em razão de seus propósitos – entre os quais o cumprimento das funções social e ambiental da propriedade – deve intervir no direito de propriedade para a efetivação do Estado Socioambiental, restringindo o seu uso por meio da implementação de novas políticas públicas e da criação de princípios e normas mais compatíveis à tarefa de defesa do ecossistema. Deve promover o equilíbrio ambiental para garantir a qualidade da vida em todas as suas formas à existência dos seres humanos com dignidade, em atendimento aos interesses das presentes e futuras gerações, o que demanda o uso ético da natureza (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Tal como adiantado, corrobora-se a evolução na conceituação da propriedade, tanto que “o direito de propriedade, instituído pelo Estado Liberal, tornou-se absoluto, podendo as pessoas usar os bens conforme seus próprios interesses” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.) contudo, diante da nova formatação do Estado Socioambiental e “com a mudança que se operou em relação aos bens ambientais, os recursos naturais, dentro das propriedades, devem ser preservados” (TEIXEIRA,

2013, Cap. 3, n.p.), evidenciando que “o catálogo dos deveres fundamentais ampliou-se, dos deveres políticos, no estado liberal, aos deveres ecológicos do atual estado social” (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.). Em verdade:

O princípio do desenvolvimento sustentável expresso no artigo 170 (inciso VI) da CF88, confrontado com o direito de propriedade e a livre iniciativa (caput e inciso II do art. 170), também se presta a desmistificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor da sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais. [...] a propriedade privada, os interesses do seu titular devem ajustar-se aos interesses da sociedade e do Estado, na esteira das funções social e ecológica que lhe são inerentes (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 22).

Observe-se, por necessário, a relação entre direito-dever e sua releitura em prol do meio ambiente, com efeitos especialmente no direito de propriedade:

A partir de uma perspectiva centrada na sustentabilidade, os direitos precisam ser complementados por obrigações. A mera defesa de direitos ambientais não alteraria o conceito antropocêntrico de direitos humanos. Se, por exemplo, os direitos de propriedade continuarem sendo compreendidos de maneira isolada e separada das limitações ecológicas, eles irão reforçar o antropocentrismo e incentivar um comportamento abusivo. Precisamos considerar, então, uma teoria dos direitos humanos que esteja baseada numa ética não antropocêntrica (BOSELNAN, 2010, p. 75).

Assim sendo, a função social da propriedade também deve ser analisada sob as lentes da função ambiental, visando sempre dignificar a pessoa humana – que é merecedora do meio ambiente equilibrado –, pois:

Uma das possibilidades de mudança de postura em prol da natureza terá como fruto a função socioambiental da propriedade no Estado, qualificadora dos bens ambientais, que promove o equilíbrio ambiental e mantém o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, exercido com base na função socioambiental, o direito de propriedade está vinculado à dignidade da pessoa humana. É nessa dimensão que protege a sociedade como um todo – e não mais apenas o indivíduo, como o ápice da natureza – da degradação ambiental, consolidando o ordenamento constitucional com vistas a minimizar os efeitos da crise ambiental e a estabelecer um Estado que mantenha ou recupere a qualidade ambiental. Seria um equívoco, portanto, negar a pertinência da função social e ambiental da propriedade para concretizar a dignidade da pessoa humana (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3, n.p.).

Comprovada a necessidade de severa observância da função socioambiental da propriedade, somada ao fato notório da existência de assentamentos urbanos irregulares, é dever do Estado Socioambiental de Direito perseguir a regularização fundiária urbana com vistas a sanar prejuízos ambientais ou, ao menos, evitar maiores

danos, bem como para conferir moradia digna aos seus ocupantes. São direitos fundamentais de máxima importância, em termos mundiais inclusive, tanto que a ONU elencou o ODS 11 na Agenda 2030 – como se pretende analisar nesta pesquisa.

Em prestígio ao interesse coletivo, a posse e a propriedade devem ser usufruídas com moderação, pois sempre em prol do bem-estar das gerações atuais e futuras, e não apenas focada em seu titular, mas também em terceiros reflexamente atingidos, notadamente com intuito de viabilizar o desenvolvimento sustentável para recuperar e preservar o meio ambiente.

Ocupações clandestinas em áreas que deveriam ser preservadas ambientalmente são comuns e, com o passar do tempo e omissão do Estado, tornam possível a majoração dos prejuízos ao meio ambiente – em contraste com as premissas constitucionalmente adotadas.

Já que a posse e propriedade devem se submeter à função socioambiental, parece verdadeira a afirmação de que a regularização fundiária urbana é um dever do Estado Socioambiental e um direito da coletividade. Deste modo:

[...] podemos reconhecer que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – em sua implementação lenta e gradual, à medida que outros direitos fundamentais também se amoldam a ele – revela novos paradigmas especialmente quanto ao direito de propriedade, um processo permanente que implica radical mudança cultural e releitura de conceitos a caminho da efetivação do Estado Socioambiental. É, além disso, apresentado e estruturado como direito fundamental por ser essencial à sadia qualidade de vida, cuja meta, entre outras, é a defesa dos recursos ambientais, que por serem necessários para uma vida digna, são patrimônio das presentes e futuras gerações (TEIXEIRA, 2013, Cap. 3.3, n.p.).

Adotado o Estado Socioambiental de Direito no Brasil, verifica-se que a Agenda 2030, em tese, encontra um campo amistoso para sua efetivação pacífica e frutífera, ainda mais pelo fato de ir ao encontro do anseio da população carente e da coletividade, que tem adquirido uma percepção solidária e fraternal, gradualmente. Aliás, no que tange à solidariedade com as futuras gerações, é fato que:

[...] as responsabilidades das gerações humanas presentes respondem a um critério de justiça intergeracional, ou seja, entre gerações humanas distintas. As gerações futuras nada podem fazer hoje para preservar o ambiente, razão pela qual toda a responsabilidade (e deveres correspondentes) de preservação da vida e da qualidade ambiental para o futuro recai sobre as gerações presentes (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 267).

Neste ponto, delineados os principais elementos do Estado Socioambiental de Direito, notadamente a necessidade de se alcançar o desenvolvimento sustentável em prol da dignidade humana, mostra-se interessante avaliar os direitos fundamentais, inclusive a função socioambiental da posse e propriedade, para depois verificar o percalço histórico traçado pela ONU até a elaboração da Agenda 2030, focos desta pesquisa.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS, FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA POSSE E PROPRIEDADE

Constatado que o Estado surgiu para garantir a preservação da espécie humana e outorgar a felicidade aos seus cidadãos, mediante a união das famílias em sociedade para sua subsistência e progresso, tendo sido configurado posteriormente para tutelar liberdades públicas e, em sequência, para maximizar direitos fundamentais socioambientais para as atuais e futuras gerações, mostra-se imperioso analisar tais direitos fundamentais e sua evolução alinhada com o desenvolvimento do Estado.

Para tanto, é relevante debruçar-se sobre a teoria de Robert Alexy, aprofundando a análise sobre os direitos fundamentais à moradia, propriedade, posse e suas funções socioambientais, com vistas a conferir dignidade à pessoa humana, notadamente sob o enfoque dos preceitos estampados no ODS 11 da Agenda 2030 da ONU.

2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUA INDISPENSÁVEL EFETIVAÇÃO PELO ESTADO

No que tange aos direitos fundamentais delineados na Constituição Federal de 1988, cuja proteção é reforçada pela Lei nº 13.465/2017, Estatuto da Cidade e Agenda 2030 da ONU – objeto de análise nos próximos capítulos –, é importante salientar que, por serem reconhecidos universalmente como direitos humanos, apreendem tanto um conteúdo ético quanto normativo.

O aspecto ético seria aquele verificado no campo material, em outras palavras, os “valores básicos para uma vida em sociedade” (MARMELSTEIN, 2011, p. 18), vinculados tanto à dignidade da pessoa humana quanto à imperiosa restrição do poder estatal. Sarlet (2002, p. 62) define esse princípio basilar como:

[...] qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover

sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Nesse sentido, Marmelstein (2011, p. 19) identifica os atributos da dignidade da pessoa humana como: “a) respeito à autonomia da vontade, b) respeito à integridade física e moral, c) não coisificação do ser humano e d) garantia do mínimo existencial”.

Relembre-se, oportunamente, que, durante o período do nazismo, era evidente a agressão contra esses predicados tão sensíveis, já que pessoas eram perseguidas e presas em campos de concentração, tratadas como se objetos fossem ao receberem números para sua identificação, relegando seus nomes ao esquecimento. Por óbvio, não podiam expressar sua vontade, tampouco satisfaziam suas necessidades vitais, sendo alvo fácil de violência reiterada.

Tais fatos justificaram a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), após o término da Segunda Guerra Mundial, cujo enfoque visa preservar e maximizar direitos humanos.

Assim, o conteúdo ético dos direitos fundamentais, notadamente os atributos da dignidade da pessoa humana, estão intimamente interconectados. Ou seja, a limitação do poder estatal, além da prestação positiva de atos que visem a efetivar condições mínimas existenciais à pessoa humana, bem como o respeito à integridade dos sujeitos, vinculam-se de forma inexorável e indiscutível.

Alguns desses direitos essenciais, que foram alvo de ataques ao longo da história – em especial no período que antecedeu a Revolução Francesa, em relação aos burgueses, e durante o nazismo, no que tange aos judeus –, como o direito à moradia e o direito à propriedade, desafiam proteção célere, contínua e eficaz, o que corrobora a existência de notórias similaridades com a finalidade da regularização fundiária urbana e o ODS 11 da Agenda 2030 da ONU.

Além do conteúdo ético, há de se falar também no conteúdo normativo dos direitos fundamentais, vertente formal que agrega valor jurídico não aplicável a qualquer outro tido como "mero" valor. Em outras palavras, são considerados como direitos fundamentais os que constam expressamente elencados pelo Poder Constituinte, ou seja, os que foram constitucionalmente definidos como tal, findando por atribuir-lhes maior atenção e proteção jurídicas. Tais direitos encontram-se, portanto, positivados no âmago da Constituição Federal, logo, por dedução lógica, não

são direitos fundamentais aqueles previstos tão somente na legislação infraconstitucional.

Decorre, portanto, desse prisma ético e normativo, o conceito dos direitos fundamentais:

[...] são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico (MARMELSTEIN, 2011, p. 20).

Observe-se que o conteúdo ora tratado engloba elementos básicos de “norma jurídica, dignidade da pessoa humana, limitação de poder, Constituição e democracia” (MARMELSTEIN, 2011, p. 20). Em razão dessa característica multifacetária, deriva o princípio constitucional da máxima efetividade dos direitos fundamentais, bem como de sua imperiosa supremacia sobre outros direitos tidos como não fundamentais.

É fato que os direitos fundamentais, ao constarem positivados na Constituição Federal, por óbvia questão de opção democrática, estão intimamente relacionados aos objetivos do Estado Socioambiental de Direito, pois todos os sujeitos que compõem o Estado são destinatários desses direitos tão essenciais, gerais e universais.

Por conseguinte, o princípio da proibição do abuso veda a utilização de um direito fundamental para justificar o ataque a outro direito fundamental, assim como também ocorreu no período nazista. Relembre-se que na Alemanha, entre 1933 e 1935, foram promulgadas leis com objetivo de evitar a fantasiosa ofensa dos judeus à raça ariana e aos objetivos do Estado, tais como a “Lei de Proteção do Sangue e da Honra Alemã”, “Lei de Cidadania do Reich e a Lei para Restauração do Serviço Público Profissional” (SILVA, 2019, n.p.).

No que diz respeito ao nazismo e sua fundamentação jurídica – evidenciando o abuso de direitos fundamentais –, é interessante salientar que Carl Schmitt, por meio de sua obra Teologia Política, considerada uma verdadeira filosofia da guerra, identificou que a Teoria do Estado é similar à Teoria Teológica, pois os fundamentos do Estado seriam os mesmos que justificam a crença em Deus, enquanto a intervenção do soberano no Estado seria como a intervenção de Deus no universo (SCHMITT, 2009, p. 37).

Para Schmitt (2009, p. 51), então, a decisão do soberano estaria implícita na existência da própria autoridade, não interessando como seria decidido, mas sim que deveria ser decidido sem demora e sem revisão. Assim, em tese, os atos autoritários nazistas estariam amparados pela discricionariedade do soberano, em detrimento dos direitos fundamentais do povo. Verdadeiro abuso que deveria ter sido rechaçado.

Nessa perspectiva, Schmitt entendia que o soberano tem autoridade para expedir a decisão final, ainda que contra o ordenamento, pois ele se encontra ao mesmo tempo inserido e excluído do ordenamento, podendo decidir, inclusive, sobre a suspensão da Constituição, sendo que:

[...] a exceção representa a acepção moderna de soberania e revela a dimensão constitutiva em que se encontram Direito e Estado. A decisão excepcional tem em si uma dimensão política (soberana), pois alguém terá que ter legitimidade para decidir a suspensão da constituição e de suas garantias. No momento em que isto ocorre a própria decisão tem que se manter no âmbito das condições necessárias para a aplicação da ordem jurídica aos casos não excepcionais (normais), ficando dependente sempre a uma remissão ao direito. O controle de uma situação de incontabilidade (exceção) é jurídico e ao mesmo tempo constitutiva do próprio direito (sic) (CARNIO, 2014, p. 2).

Por outro lado, além da necessidade de se proibir esses tipos de abusos de supostos direitos, a limitação do rol de direitos fundamentais é outro ponto fulcral para evitar a sua banalização, pois, se tudo puder ser alçado ao *status* de direito fundamental, os direitos efetivamente relevantes seriam inócuos, sem valor efetivo, uma vez que seriam lançados ao vento ao lado de tantos outros menos significantes.

Além disso, a Constituição Federal, enquanto ato normativo escrito e imperativo, deve ser respeitada, preservada e concretizada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo povo. Ainda, o preceito constitucional deve estar em consonância com os interesses coletivos, caso contrário, não existiria interesse público para tornar real a letra fria do Texto Maior, algo conceituado como “vontade de Constituição” (HESSE, 1999, p. 19). Observe-se que:

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só a vontade de

poder (*WillezurMacht*), mas também a *vontade de Constituição* (*WillezurVerfassung*) (HESSE, 1999, p. 19) (grifos do autor).

Desse modo, o Estado Socioambiental de Direito elenca os direitos que devem ser alçados ao nível de fundamentais, de acordo com a necessidade do povo e os interesses do Estado. No que diz respeito aos direitos fundamentais à propriedade e moradia, aliás, é sempre forçoso que o proprietário observe o estrito cumprimento de sua função socioambiental, pois

[...] diante do descumprimento, pelo proprietário, do dever fundamental de dar aos bens uma destinação social, incumbe ao Estado, entre outras medidas, promover a sua redistribuição, tendo em vista o objetivo constitucional de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais, previsto no art. 3º da Constituição brasileira (COMPARATO, 1997, p. 50).

Ademais, compreende-se que é dever do Estado não só resguardar a propriedade privada, mas também amortizar as desigualdades sociais e erradicar a pobreza. Assim, não se admite o abuso do direito fundamental por parte do proprietário, que deve ininterruptamente observar a função socioambiental da propriedade, de modo sempre compatível com o bem-estar coletivo. Por conseguinte, a regularização fundiária urbana agrega obrigações pessoais com o objetivo do Estado em um compromisso coletivo: preservar a supremacia do interesse coletivo sobre o particular, com o escopo de maximização dos direitos fundamentais e da vedação ao abuso desses direitos.

Ressalte-se, oportunamente, que, conquanto exista abuso do direito fundamental de propriedade em algum caso específico que justifique “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social”, é dever do Estado arcar com “justa e prévia indenização em dinheiro” tal como determina a Constituição Federal em seu artigo 5º, XXIV (Brasil, 1988), cabendo ao Poder Legislativo o dever de regulamentar essa problemática.

Apesar disso, essa regra encontra exceções dentro da própria Constituição, seja no caso de áreas destinadas ao tráfico de drogas ou à exploração de trabalho escravo (art. 243 da CF, de acordo com a Emenda Constitucional n. 81 de 2014) ou no caso de descumprimento de sua função socioambiental, ou seja, deixar de atender às “exigências fundamentais de ordenação da cidade” (art. 182):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido caminha o teor do art. 184 da Constituição Federal, ao estabelecer que “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” (BRASIL, 1988) e o art. 243 da mesma Carta, ao determinar que as propriedades “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, depreende-se do texto Constitucional que, apesar de o direito à propriedade configurar um dos mais solenes direitos fundamentais, inclusive servir de justificativa para a criação do próprio Estado, como adverte Locke (1998, p. 381), existe a previsão de exceção para assegurar a harmonia entre outros direitos e garantias. De fato, evita-se o abuso de direito com esteio na função socioambiental da propriedade e garante-se a pacificação social em prol do Estado Socioambiental de Direito.

Saliente-se que, em outra perspectiva, a supremacia dos direitos fundamentais é fator que pode ser aplicado à pirâmide de Kelsen (CARNIO, 2014, p. 13), para que haja acomodação de todo o direito positivo, quando se reconhece a Constituição como integrante do topo da pirâmide e os direitos fundamentais como o núcleo rígido dessa Carta Magna. Em outros termos, considerando a intenção democrática de reconhecer os direitos fundamentais como mais essenciais entre tantos outros direitos, constata-se que existe verdadeira supremacia dentro da própria Constituição.

Kelsen, aliás, travou embates jurídico-filosóficos com Schmitt, pois:

Enquanto em Kelsen o positivismo jurídico se mostra como satisfeito na noção pressuposta categorial da imputação, da norma estatal e do dever-ser, além do descompromisso com o plano da facticidade causal – compondo um sistema lógico de regras escalonadas hierarquicamente, num plano ideal de perfeita consistência, coerência e completude –, em Schmitt temos a exceção que constitui e explica o próprio direito, sendo no momento da decisão em que se manifesta a essência do jurídico (CARNIO, 2014, p. 13).

Ora, a rigidez da Lei Maior, assim considerada por prever formas mais dispendiosas para ser alterada, impede que direitos fundamentais sejam objeto de proposta de emenda tendente a aboli-los, conforme o artigo 60 – tampouco poderia o soberano afastar o mandamento constitucional ao seu inescrupuloso prazer. Logo, reconhece-se e confirma-se a supremacia desses direitos em detrimento de outros preceitos também constitucionais:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
[...]
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Admitir que a Constituição dispõe de um conteúdo positivo que se sobrepõe às demais legislações implica dizer que é necessário existir um meio de controle de constitucionalidade, inclusive em casos de omissão do Estado Socioambiental de Direito.

No que diz respeito ao limite atribuído aos Poderes, os direitos fundamentais foram elevados à alçada de cláusula pétrea, de tal modo que nenhum Poder possa afetá-los, reduzi-los ou extingui-los com supedâneo em interesses políticos e escusos. Assim, o artigo 60 da Constituição Federal impõe que as cláusulas pétreas não podem ser prejudicadas, além de incumbir ao Poder Judiciário, notadamente ao Supremo Tribunal Federal, por exercer o controle concentrado, resguardar e proteger a Carta Maior (art. 102, I, a, CF).

Exsurge, deste raciocínio, o Princípio da vedação ao retrocesso (conhecido como efeito *cliquet*), segundo o qual seria inconstitucional qualquer medida que tentasse minorar ou revogar direitos e garantias individuais, quando não houver outros meios de reduzir ou compensar eventuais prejuízos (CANOTILHO, 2000, p. 336).

O Estado Socioambiental de Direito tem o dever de prestar ações afirmativas em prol da coletividade, bem como a Constituição Federal é a norma suprema a ser respeitada. Além disso, os direitos fundamentais estão em posição de superioridade dentro da própria Carta Republicana. Portanto, se os direitos fundamentais à propriedade e à moradia são indispensáveis à dignidade da pessoa humana, é dever do Estado garantir a regularização fundiária urbana, com o fito de sanar litígios e conferir infraestrutura básica para o meio ambiente saudável nos assentamentos urbanos, evitando epidemias e moléstias.

Assim, a proatividade do Poder Judiciário é um dever, ainda mais no caso de omissão estatal, mas também deve conter limites:

Uma das mais intensas discussões dentro do direito constitucional é saber se os direitos fundamentais que emitem comandos prestacionais (deveres de implementação) podem ser efetivados pelo Poder Judiciário sem uma prévia intervenção legislativa. Há, no caso, um conflito entre o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais (que exige do Judiciário uma postura ativa em favor desses direitos) e os princípios da separação dos poderes e da democracia representativa (que pressupõem que as decisões políticas sejam tomadas por representantes eleitos pelo povo e não pelos juízes) (MARMELSTEIN, 2011, p. 345).

Alexy (1997) evidenciou esse paradoxo ao ressaltar que, se os direitos fundamentais não podem ser efetivados pelo Poder Judiciário, poder-se-ão tornar letra morta. Por seu turno, caso sejam exigidos judicialmente na via contenciosa, existe uma ameaça de eventual ativismo judicial, que pode fazer com que as decisões políticas e democráticas dos Poderes Legislativo e Executivo sejam usurpadas e executadas pelo Poder Judiciário. Isso resultaria na prestação de determinados direitos tão somente a alguns sujeitos – aqueles beneficiados pela decisão judicial por terem ingressado com a ação –, enquanto outros apenas e tão somente arcariam com os custos desta prestação.

Em relação à possibilidade de que decisões judiciais sejam tomadas em prol da aplicação imediata da Constituição Federal, caso haja omissão do Poder Público, verificam-se acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) no campo da saúde (RE 271.286/RS, rel. Min. Celso de Mello), da educação (RE 436.996/SP, rel. Min. Celso de Mello), entre outros. O enfrentamento da discussão pelo STF e a maneira como soluciona essas questões levam à esperança de que, em caso de omissões do Poder Público quanto ao direito à propriedade e à moradia, será possível que o Poder

Judiciário atue de forma proativa em situações de regularização fundiária urbana, com o propósito de efetivar direitos fundamentais.

Questão relevante que se coloca, nesse prisma, é a que diz respeito à reserva do “mínimo existencial”, especificamente do “mínimo existencial ambiental”. Em tese, o Poder Público é obrigado a garantir um mínimo de condições com vistas à existência digna das pessoas – são os direitos fundamentais, sociais e ambientais –, enquanto o Poder Judiciário deve observar os recursos públicos disponíveis antes de decidir sobre efetivar eventual direito em prol de um determinado grupo de sujeitos, já que isso poderia afetar negativamente toda a coletividade ao movimentar e, eventualmente, esgotar os cofres públicos.

Esse tipo de situação é mais comum em países que regulamentam direitos sociais no rol de garantias constitucionais, uma vez que o Poder Público deve prestar ativamente tais ações em prol da dignidade da pessoa humana. Em verdade, o mínimo existencial é cláusula aberta, que sempre poderia servir para justificar a intervenção de um Poder em outro e configurar verdadeiro e temerário modelo de ativismo judicial.

Sob o escudo de proteção desse mínimo existencial, o Poder Judiciário poderia agir de forma mais ativa, determinando ações aos Poderes Legislativo e Executivo. Por outro lado, quando não tratar de ações imprescindíveis à dignidade humana, o caminho correto seria aguardar o posicionamento desses Poderes em favor da coletividade.

É importante salientar que, em um Estado Socioambiental de Direito, no qual há a tripartição dos Poderes, o Poder Judiciário deveria atuar tão somente em última *ratio*, já que cabem aos sujeitos democraticamente eleitos pelo povo – notadamente, Poderes Legislativo e Executivo – determinar as causas que mereçam maior atuação do Poder Público e em qual medida se justificariam gastos públicos com essas escolhas.

Trata-se do princípio da subsidiariedade, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como o elemento justificador de uma atuação positiva do Poder Judiciário na hipótese de omissão dos demais Poderes em questões essenciais que afetem direitos fundamentais, tal como se observa no voto do Ministro Celso de Mello na ADPF 45/2004:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (José Carlos

Vieira De Andrade, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático (BRASIL, 2004).

Apesar da suposta boa vontade dos Poderes, em especial do Poder Judiciário, quando provocado a sair da inércia, é fato que, para efetivar direitos fundamentais, é preciso que exista uma reserva financeira compatível com o plano e os objetivos traçados, pois cada decisão política ou ordem judicial acarreta reflexos econômico-financeiros que atingem a coletividade.

Dessa maneira, a reserva do possível surge como interessante questão a se observar, tanto que está presente em grande parte das defesas apresentadas pelos Poderes Públicos nas discussões sobre a efetivação de direitos fundamentais no âmago do Poder Judiciário. Não obstante, necessita ser discutida e aplicada com muita parcimônia, de acordo com cada caso específico, especialmente ao se defrontar com a nulificação de direitos fundamentais, como já explicitado pelo Ministro Celso de Mello ao julgar, no Supremo Tribunal Federal, o RE 436966/SP e a ADPF 45/2004 (BRASIL, 2004).

Importa salientar, ainda, que direitos sociais previstos na Carta Republicana devem ser aplicados primordialmente a pessoas que se encontrem em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência, já que o escopo é garantir – em última análise – a igualdade material, sempre com vistas à efetividade da dignidade da pessoa humana. Casos como esses amparam o ativismo judicial em maior medida, assim como no caso de ofensa ao direito à propriedade e moradia, focos desta pesquisa, que desafiam séria garantia e proteção por intermédio da regularização fundiária urbana.

Deve-se esclarecer, também, que o Poder Judiciário não atua frontalmente nos atos de regularização fundiária urbana, pois caberá essencialmente ao Poder Executivo a prática de grande parte dos atos imprescindíveis à conclusão desta demanda. No entanto, todos os procedimentos e documentos, em última análise, são submetidos ao protocolo perante o Registro de Imóveis – que é atividade pública exercida em caráter privado por titulares aprovados em Concurso Público realizado pelos Tribunais de Justiça e sob fiscalização deste (consoante o art. 236 da Constituição Federal).

Cabe aos Tribunais de Justiça, desse modo, regulamentar igualmente os atos praticados pelos Registradores, pois são serventias extrajudiciais que atuam em colaboração com o Poder Judiciário, sendo considerados agentes públicos delegados pelo Direito Administrativo. Então, no cerne do procedimento de regularização fundiária são aplicáveis tanto os direitos e garantias fundamentais, quanto as normas atinentes aos direitos reais do direito civil, regramentos do direito administrativo e ambiental e, também, as regras e princípios inerentes aos registros públicos.

2.2 BREVE REVISÃO DOS ESTUDOS DE ROBERT ALEXY

Tratando de direitos fundamentais, é indeclinável trazer a lume os ensinamentos de Robert Alexy, filósofo alemão (Oldenburg – 1945), expostos na obra “Teoria dos direitos fundamentais”, escrita em 1985, para o qual “sempre que alguém tem um direito fundamental, há uma norma que garante esse direito. Se a recíproca é verdadeira, isso já é duvidoso” (ALEXY, 2008, p. 50).

Alexy (2008, p. 65) clarifica que normas de direitos fundamentais podem ser analisadas sob a ótica abstrata ou concreta: abstratamente a questão seria descobrir os critérios para identificar uma norma como direito fundamental, enquanto concretamente se indaga, dentre tantas normas, quais são de direito fundamental – ainda que todas estejam inseridas na Constituição.

Sem adentrar na análise de Alexy distintiva entre princípios e regras, bem como as consequências daí advindas, no que diz respeito ao objeto desta pesquisa é oportuno verificar a distinção entre direitos fundamentais e ações negativas e positivas do Estado. Nesta seara, o autor menciona que direitos a ações negativas, reconhecidos como direitos de defesa:

[...] podem ser divididos em três grupos. O primeiro grupo é composto por direitos a que o Estado não impeça ou não dificulte determinadas ações do titular do direito; o segundo grupo, de direitos a que o Estado não afete determinadas características ou situações do titular do direito; o terceiro grupo, de direitos a que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas do titular do direito (ALEXY, 2008, p. 196).

Esta análise do autor corrobora a vinculação entre a evolução do Estado e o desenvolvimento dos direitos fundamentais, pois tais direitos a ações negativas encontram nítido amparo no modelo de Estado Liberal, enquanto o Estado Social tem

dever de prestação de ações afirmativas. Então, para Alexy (2008, p. 201), direitos a ações positivas são contrapostos ao Estado por configurar um dever estatal, ou seja, “a ações estatais positivas” que “podem ser divididos em dois grupos: aquele cujo objeto é uma ação fática e aquele cujo objeto é uma ação normativa”.

O autor, ao sopesar o direito à educação, conclui se tratar de direito a uma ação positiva fática, eis que – de forma proativa – o Estado deve garantir o mínimo existencial em termos educacionais ou viabilizar o ingresso dos alunos em universidades (ALEXY, 2008, p. 202). Observe-se, com esta linha de raciocínio, que a regularização fundiária urbana é uma forma ativa do Estado conferir dignidade à pessoa humana por meio da moradia regularizada. Ademais:

O fato de a satisfação desse tipo de direitos ocorrer por meio de alguma forma jurídica não muda nada no seu caráter de direito a uma ação fática. É indiferente para a satisfação do direito de que forma ela ocorre. [...] A irrelevância da forma jurídica na realização da ação para a satisfação do direito é o critério para a distinção entre direitos a ações positivas fáticas e direitos a ações positivas normativas (ALEXY, 2008, p. 202).

Esclareça-se que “direitos a ações positivas normativas são direitos a atos estatais de criação de normas” (ALEXY, 2008, p. 202), levando a crer que, mediante a obrigação assumida com a Agenda 2030 da ONU – por ter sido signatário da mesma – o Brasil deveria viabilizar meios de cumprimento dos objetivos nela mencionados, dentre os quais se visualiza a indispensável edição de Lei Federal que regulamente as metas do ODS 11, acaso já não exista Lei suficiente para tanto – o que será objeto de análise no item 5.2 desta pesquisa.

Clarifique-se, desde logo, que a intenção de regulamentar o ODS 11 da Agenda 2030 da ONU não se localiza na exposição de motivos da Medida Provisória convertida na Lei nº 13.465/2017, tampouco dos relatórios produzidos no Congresso Nacional.

Ora, o direito à moradia sob a égide do Estado Socioambiental de Direito é questão de maior importância, pois é um direito fundamental a ações positivas do Estado, além do que:

De acordo com a interpretação liberal clássica, direitos fundamentais são ‘destinados, em primeira instância, a proteger a esfera de liberdade do indivíduo contra intervenções dos Poderes Públicos; eles são direitos de defesa do cidadão contra o Estado’. Direitos de defesa do cidadão contra o Estado são direitos a ações negativas (abstenções) do Estado. Eles pertencem ao status negativo, mais precisamente ao status negativo em

sentido amplo. Seu contraponto são os direitos a uma ação positiva do Estado, que pertencem ao status positivo, mais precisamente ao status positivo em sentido estrito. [...] Saber se e em que medida se deve atribuir aos dispositivos de direitos fundamentais normas que garantam direitos a prestações em sentido amplo é uma das questões mais polêmicas da atual dogmática dos direitos fundamentais. Especialmente intensa é a discussão sobre os assim chamados direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência social, ao trabalho, à moradia e à educação (ALEXY, 2008, p. 433-434).

Alexy verifica, igualmente, a questão dos direitos fundamentais sob o enfoque das restrições que seriam admitidas, pois “restringíveis são os bens protegidos por direitos fundamentais (liberdades/situações/posições de direito ordinário) e as posições *prima facie* garantidas por princípios de direitos fundamentais” (ALEXY, 2008, p. 281). Ressalte-se que princípios de direitos fundamentais carecem de ampla e irrestrita proteção, sendo que podem sofrer restrição, caso seja limitado o exercício do direito por ele tutelado, daí que:

[...] pode-se dar a seguinte resposta simples à questão acerca do que são restrições a direitos fundamentais: restrições a direitos fundamentais são normas que restringem uma posição *prima facie* de direito fundamental. Essa resposta tem, contudo, um caráter circular, na medida em que utiliza o conceito de restrição para definir o conceito de restrição a direito fundamental. Mas ela oferece um pequeno avanço, ao afirmar que as restrições a direitos fundamentais são normas. Então, é possível indagar o que faz com que normas sejam restrições a direitos fundamentais (ALEXY, 2008, p. 281).

Todavia, eventual restrição a direitos fundamentais somente poderá ser admitida se estiver em consonância com a Constituição Federal, pois se “for inconstitucional, ela até pode ter a natureza de uma intervenção, mas não a de uma restrição”, pois “normas são restrições a direitos fundamentais somente se forem compatíveis com a Constituição” (Alexy, 2008, p. 281).

Nesta esteira, consoante recorte temático desta pesquisa, insta ressaltar o confronto entre o direito de propriedade cujo titular não cumpre sua função socioambiental e o direito à regularização fundiária daquele que cumpre a função socioambiental da posse sobre aquele mesmo imóvel. Observe-se que direito de propriedade e direito à moradia estão presentes em similar medida na Carta Republicana, porém podem ocorrer restrições a alguns direitos fundamentais que devem se submeter ao que Alexy (2008, p. 284) titula de sopesamento:

Para se alcançar uma restrição definitiva é necessário um sopesamento entre o princípio constitucional atingidos e o(s) princípio(s) que o restringe(m). Por essa razão, seria possível imaginar que não são os princípios que podem ser

restrições, mas somente as regras que, de acordo com a lei de colisão, expressam o resultado do sopesamento. Em um certo sentido, essa concepção equipararia os princípios às normas de competências, ao encará-los como meros criadores potenciais de restrições. Contra uma tal equiparação há, contudo, um argumento de peso. Princípios colidentes restringem materialmente as possibilidades jurídicas de realização de outros princípios. Se os princípios colidentes não vigessem ou se não tivessem hierarquia constitucional, essas possibilidades seriam mais amplas. Por isso, o problema não reside na sua natureza restritiva, mas na definição da extensão em que restringem outros princípios.

Sobre a igualdade, Alexy menciona que exige um tratamento uniforme pelo legislador, isso não significa, todavia, que “o legislador tenha que inserir todos nas mesmas posições jurídicas, nem que ele tenha a responsabilidade de que todos tenham as mesmas características naturais e se encontrem nas mesmas condições fáticas” (ALEXY, 2008, p. 396).

Ora, a loteria natural, que permite o nascimento em distintas famílias, em distintas partes do mundo, com diferenças em termos de virtudes e limitações físicas e intelectuais, não pode se sujeitar a alterações humanas sob imperativo legislativo, tal como ocorre com uma máquina, logo o primado da igualdade jamais será suficiente para efetivar isonomia material e integral entre todos os sujeitos. Daí que:

É também claro que o enunciado da igualdade não pode exigir a igualdade de todas as características naturais e de todas as condições fáticas nas quais o indivíduo se encontra. Diferenças em relação à saúde, à inteligência e à beleza podem ser talvez um pouco relativizadas, mas sua eliminação se depara com limites naturais. A isso se soma o fato de que a igualização de todos, em todos os aspectos, seria, mesmo que possível, indesejável. A igualização de todos, em todos os aspectos, faria com que todos quisessem fazer sempre a mesma coisa. Mas, se todos fazem a mesma coisa, somente é possível atingir um nível intelectual, cultural e econômico muito limitado (ALEXY, 2008, p. 396).

Nesta toada, ainda mais em uma sociedade capitalista, sempre existirão pessoas mais abastadas em detrimento de hipossuficientes, sujeitos com várias posses enquanto outros lutam pela primeira moradia. Aí está o dever do Estado Socioambiental de Direito em garantir e efetivar o primado constitucional da igualdade na maior medida possível, para que seja garantida dignidade e moradia a quem se encontra instalado em áreas pendentes de regularização, outorgando-lhe título de propriedade.

O legislador deve “assim proceder, se não quiser criar normas incompatíveis com sua finalidade (por exemplo: serviço militar para crianças), normas sem sentido

(por exemplo: pena para todos), normas injustas (por exemplo: imposto per capita)” (ALEXY, 2008, p. 396). Assim:

[...] o enunciado geral de igualdade, dirigido ao legislador, não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma ou que todos devam ser iguais em todos os aspectos. Por outro lado, para ter algum conteúdo, ele não pode permitir toda e qualquer diferenciação e toda e qualquer distinção. É necessário questionar se e como é possível encontrar um meio-termo entre esses dois extremos. Um ponto de partida para esse meio-termo é a fórmula clássica: ‘O igual deve ser tratado igualmente, o desigual, desigualmente’ [...] (ALEXY, 2008, p. 397).

Importante evidenciar que o direito fundamental a prestações positivas do Estado está “associado à ideia de um direito a algo que o titular do direito poderia obter de outras pessoas privadas se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse no mercado uma oferta também suficiente” (ALEXY, 2008, p. 397).

Nesta linha, é evidente que os sujeitos atingidos pela regularização fundiária urbana não mereceriam tal benesse, tampouco necessitariam de tanto, acaso o Poder Público providenciasse a construção e alienação de imóveis populares, com financiamentos acessíveis – uma das metas da ODS 11, conforme se visualizará no item 5.2. Todavia, diante de séculos de omissão, inúmeras áreas se encontram ocupadas e pendentes de regularização, donde a prestação estatal ativa com vistas a outorgar o título definitivo de propriedade além de regularizar conglomerados urbanos é imperioso.

Alexy (2008, p. 442) demonstra com clareza que, diante de determinados motivos, mostra-se necessário estender o conceito de direitos a prestações de fato também a prestações normativas, “como a proteção por meio de normas de direito penal ou a criação de normas organizacionais e procedimentais”, e isso fica evidenciado no caso de direitos sociais e ambientais – tão fundamentais num Estado Socioambiental de Direito. O primeiro dos motivos:

[...] consiste no fato de que, no caso de muitos dos assim chamados direitos fundamentais sociais, que são considerados direitos a prestações por excelência, há um feixe de posições que dizem respeito em parte a prestações fáticas e em parte a prestações normativas. Especialmente claro é o caso do intensamente debatido direito ao meio ambiente, que não raro é classificado como um direito fundamental social, ou ao menos como algo a ele próximo. Uma análise mais detida demonstra que esse direito, não importa se introduzido como um novo direito fundamental no catálogo de direitos ou atribuído por interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, tem uma estrutura muito diferente daquela de um direito como o direito à assistência social, que essencialmente se esgota em um simples direito a uma prestação fática (ALEXY, 2008, p. 442-443).

Observe-se que não basta a proatividade do Estado em termos ambientais – e.g. atos de proteção –, tampouco é suficiente a mera omissão estatal – e.g. não poluir, não desmatar ou não incentivar tais práticas –, mas fica evidenciada também a necessidade de expedição de normas para resguardar o meio ambiente e viabilizar o desenvolvimento sustentável. Alexy (2008, p. 443) entende que isso se justifica, pois:

Um direito fundamental ao meio ambiente corresponde mais àquilo que acima se denominou ‘direito fundamental completo’. Ele é formado por um feixe de posições de espécies bastante distintas. Assim, aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática).

Na mesma toada, com relevância ao Estado Socioambiental de Direito, o outro motivo tendente a justificar as prestações normativas:

[...] consiste no fato de que os direitos a ações positivas compartilham problemas com os quais os direitos a ações negativas não se deparam, ou pelo menos não com a mesma intensidade. Direitos a ações negativas impõem limites ao Estado na persecução de seus objetivos. Mas eles não dizem nada sobre que objetivos devem ser perseguidos. Direitos a ações positivas do Estado impõem ao Estado, em certa medida, a persecução de alguns objetivos. Por isso, todos os direitos a ações positivas suscitam o problema de se saber se e em que medida a persecução de objetivos estatais pode e deve estar vinculada a direitos constitucionais subjetivos dos cidadãos. Sob uma Constituição que submete os direitos garantidos constitucionalmente a um amplo controle judicial de constitucionalidade esse problema é, em essência, um problema de repartição de competências entre o tribunal constitucional e o legislador. O fato de esse problema ser extensível a todos os direitos a ações estatais positivas é uma razão decisiva para agrupar todos eles sob a rubrica ‘direitos a prestações’ (ALEXY, 2008, p. 444).

Para Alexy (2008, p. 499), reitera-se que “direitos a prestação em sentido estrito” – foco da regularização fundiária urbana, pois busca a dignidade humana por intermédio da moradia – são direitos fundamentais sociais e podem ser conceituados como:

[...] direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares. Quando se fala

em direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência à saúde, ao trabalho, à moradia e à educação, quer-se primariamente fazer menção a direitos a prestação em sentido estrito (ALEXY, 2008, p. 499).

O autor clarifica que direitos fundamentais, dentro de um sistema jurídico, podem ser considerados como o produto da junção da “fundamentalidade formal e substancial”, sendo que “fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais decorre da sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente” os Poderes públicos (ALEXY, 2008, p. 520), enquanto que:

Direitos fundamentais e normas de direitos fundamentais são fundamentalmente substanciais porque, com eles, são tomadas decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. Isso vale independentemente do quanto de conteúdo é a eles conferido. Aquele que confere a eles pouco conteúdo delega muito ao legislador, o que pode ser considerado como uma decisão indireta acerca da estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. O fato de as decisões sobre o conteúdo das normas de direitos fundamentais incluírem decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade é algo que decorre dos objetos regulados (ALEXY, 2008, p. 522).

Diante disto, Alexy (2008, p. 523) entende que, “com a tese das fundamentalidades formal e substancial afirma-se que as normas de direitos fundamentais desempenham um papel central no sistema jurídico”, portanto não poderiam deixar de ser analisadas em uma pesquisa que trata do desenvolvimento sustentável no Estado Socioambiental de Direito.

Diante do exposto, verifica-se que os direitos fundamentais, tão essenciais para a existência digna dos sujeitos, demandam ações negativas e positivas do Estado, com maior relevância à temática social e ambiental. De todo modo, para Alexy (2008, p. 574) os direitos fundamentais possuem natureza de princípios e configuram mandamentos de otimização, pois deve haver ponderação em eventual colisão de princípios, inexistindo prioridade entre eles.

Assim sendo, para a efetivação da Agenda 2030 da ONU no Brasil – detidamente seu ODS 11 – averiguou-se como se deu o desenvolvimento do Estado e, paralelamente, dos direitos fundamentais, bem como a razão pela qual o Estado poderia ser obrigado a efetivar a regularização fundiária urbana em prol dos cidadãos.

2.3 DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA COMO GARANTIAS DO MÍNIMO EXISTENCIAL

De partida, relembra-se que a proteção da propriedade é um dos fundamentos de existência do Estado, conforme entendimento de Locke (1998), tamanha sua importância social e jurídica. Neste sentido:

[...] sendo a preservação da propriedade o fim do governo e a razão por que os homens entram em sociedade, isso pressupõe e necessariamente exige que o povo tenha propriedade, sem o que será forçoso supor que todos percam, ao entrarem em sociedade aquilo que constituía o objetivo pelo qual nela ingressaram – um absurdo por demais flagrante para ser admitido por qualquer um (LOCKE, 1998, p. 509-510).

Dentre tantos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, o foco desta pesquisa se debruça sobre o direito à moradia e direito de propriedade. Nessa esteira, o art. 5º, §1º, da Constituição Federal trata da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, ou seja, direitos e garantias fundamentais merecem aplicação imediata, inclusive perante particulares. Observe-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988).

Direitos e garantias individuais demandam rígida proteção em prol da coletividade e em detrimento de outros sujeitos – particulares ou públicos –, restando concluir que o direito à moradia, direito à posse e o direito de propriedade devem sempre observar suas funções socioambientais.

Assim sendo, as finalidades do objetivo 11 da Agenda 2030 merecem ser buscadas e efetivadas, no que diz respeito à regularização de áreas públicas ou privadas. Para tanto, o Conselho Nacional de Justiça determinou que as Serventias Extrajudiciais (agentes privados) devem auxiliar no cumprimento dos objetivos da Agenda 2030 (interesse coletivo):

Nesta terça-feira (08/05), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apresentou os resultados de um estudo que evidenciam a importância da atuação dos

cartórios para cumprir os objetivos e metas do Poder Judiciário conforme os parâmetros definidos na Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU). A Agenda consiste em um plano de ação elaborado em 2015 por 193 Estados-membros da ONU, entre eles o Brasil, a ser posto em prática até 2030 para erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões (ANOREG-BR, 2019).

Note-se que o interesse público acerca da regularização fundiária é global, pois afeta índices de saúde, criminalidade e educação, portanto, impacta o presente e o futuro da Nação, assim como visa tutelar o art. 225 da Constituição Federal.

Para ilustrar a situação e as consequências das moradias irregulares, vale mencionar reportagem do Jornal SPTV 1ª edição da Rede Globo de Televisão, em que o jornalista César Tralli sustentou que:

A falta de moradia é uma grande dificuldade que nós enfrentamos aqui em São Paulo. São milhares de sem-teto, muita gente que vive em lugar precário também. Pior, é um problema social que vem acompanhado de um outro, que é o problema ambiental. Sem ter onde morar, famílias carentes já devastaram uma área com mais de 280.000 m² de mata nativa em bairros da Zona Sul da Capital. E tudo isso para construir um cantinho para conseguir viver. [...] A rua também ganhou nome e registro depois que as moradias surgiram, só não ganhou o básico de infraestrutura. [...] Como ter qualidade de vida, viver em uma cidade civilizada se as coisas vão acontecendo desse jeito? [...] Ver tanto terreno vazio, terrenos públicos, prédios públicos abandonados que podiam virar moradia popular, mas não viram. Enquanto áreas de preservação ambiental são invadidas, comprometendo ainda mais a qualidade de vida. Áreas sem fiscalização alguma. Enfim, uma tragédia em todos os sentidos (REDE GLOBO, 2019).

Santos (2009) abordou a mesma problemática atinente à imprescindibilidade da moradia como patamar mínimo à dignidade da pessoa humana:

A questão da moradia é apenas mais um tormento na vida daqueles que não tiveram "a sorte" de nascer em uma família com o mínimo de estrutura financeira. Sem lar, sem teto, como podemos filosofar sobre cidadania? Como podemos defender direitos e garantias, expressos em nossa Carta Magna Cidadã, como foi chamada a Constituição Federal, em sua promulgação, se grande parte dos brasileiros sequer possui moradia? [...] Surgem as favelas, cortiços e aglomerados habitacionais irregulares que, até pouco tempo atrás, eram tratados com absoluta falta de humanidade, como, por exemplo, as favelas do Rio de Janeiro (SANTOS, 2009, p. 56-57).

Nesse contexto, importa trazer à baila que o *déficit* habitacional tem sido recorde, conforme noticiado pelo jornal Estadão, tanto que foi objeto de pesquisa publicada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), com a Fundação Getúlio Vargas (FGV):

A redução do crédito para financiamento de imóveis, o desemprego em alta a partir dos anos de crise e a queda na renda das famílias tornaram o sonho da casa própria ainda mais distante para milhares de brasileiros. O déficit habitacional do país, que já era elevado, aumentou em mais de 220 mil imóveis entre 2015 e 2017, batendo recorde. Um levantamento feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta que o déficit de moradias cresceu 7% em apenas dez anos, de 2007 a 2017, tendo atingido 7,78 milhões de unidades habitacionais em 2017 (ESTADÃO, 2019).

Em verdade, o *déficit* habitacional não é problema inédito no mundo, tampouco no Brasil, onde tem crescido geométrica e vertiginosamente, enquanto os instrumentos e medidas adotados há décadas pelo Poder Público são, comprovadamente, insuficientes para impedir, ou ao menos atenuar, seus impactos negativos:

A regularização fundiária urbana é viável, no Brasil, guardadas as devidas proporções, desde a década de 60. Já naquela época, dispunha o Poder Público de ferramenta adequada para implantá-la. Talvez, tenha faltado consciência social e vontade política, motivada por interesses outros. De qualquer forma, fica claro que o problema habitacional do Brasil, e seu enorme déficit, só será atenuado quando medidas amplas e complexas forem implantadas. A construção de conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda, através das companhias de habitação, não é suficientemente eficaz. É preciso ir além.

Nesse emaranhado de ações, o Poder Público tem que destinar suas áreas de forma adequada e fiscalizá-las eficientemente. No caso de desídia, áreas serão invadidas. Se invadidas, a solução não poderá ser jurídica, através de reintegração de posse. Terá que ser social, com o devido encaminhamento para a regularização ou reassentamento dos ocupantes; estamos falando de seres humanos excluídos e não meras peças que mudamos facilmente do lugar, ou deixamos ao léu, cumprindo decisão judicial de cunho individualista (SANTOS, 2009, p. 306).

O grande impasse causado por loteamentos irregulares – entenda-se como aqueles que confrontam o estabelecido na Lei nº 6.766/79 – e por ocupações e invasões de terrenos alheios gera significativos reflexos negativos em razão da ausência de saneamento básico, com esgoto fluindo entre as moradias, inexistência de água potável e rede de escoamento de água das chuvas, não instalação e fornecimento de energia elétrica, falta de equipamentos básicos como postos de saúde, escolas, praças etc. Para solucionar o embaraço de tão elevada monta, está comprovado que não basta distribuir ações judiciais que postulem a reintegração de posse.

É importante evidenciar, neste ponto, o que a Lei nº 6.766/79 considera como infraestrutura básica, cuja ausência afeta sobremaneira os vulneráveis, hipossuficientes e, reflexamente, toda a coletividade:

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

[...]

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (BRASIL, 1979).

Observe-se que a Lei prevê itens tão essenciais que não podem sequer ser objeto de discussão, muito menos de não prestação pelo loteador ou pelo Poder Público, além de prever mínimas exigências no caso de o loteamento ser erigido em Zona Habitacional de Interesse Social (ZHIS), sempre visando a garantir a dignidade da pessoa humana em contraponto ao direito fundamental de moradia.

Entretanto, pela situação de clandestinidade dos loteamentos irregulares ou das invasões, pessoas economicamente mais frágeis se sujeitam a adquirir áreas em valores mais próximos de suas possibilidades, findando por sofrer mais problemas de saúde em razão da ausência de infraestrutura básica. Além disso, correm o risco de perder suas residências para invasores ou em cumprimento de ordens judiciais, exatamente por não terem a documentação regular, seja perante a Prefeitura, seja perante o Oficial de Registro Imobiliário.

2.4 A POSSE E SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL SOB A PROTEÇÃO DO DIREITO

O que se extrai da Constituição Federal é que o direito real de propriedade está vinculado ao direito de posse de tal maneira que, desde que cumpridas a função socioambiental de ambos, complementam-se e viabilizam a moradia adequada.

Sobre as causas do *déficit* habitacional, Mendes (2011, p. 141) esclarece que:

[...] o processo geométrico de crescimento da favelização e de moradias inadequadas nas regiões metropolitanas no Brasil, assim como no mundo, é

fator preponderante do agravamento dos conflitos sociais urbanos e de saturação dos serviços de transporte, saúde, educação, acesso ao emprego, renda e lazer, além de trazer graves consequências ambientais.

Por essa razão, o Poder Judiciário pode tornar-se proativo na regularização de loteamentos irregulares, sem descuidar das sanções cíveis, administrativas e criminais ao loteador faltoso, sempre em busca de benefícios à coletividade. Trata-se de prevenção de litígios, já que os moradores de favelas ou moradias inadequadas, eventualmente, precisarão comparecer ao Poder Judiciário para que as políticas públicas em seu favor sejam efetivas, seja no ramo da saúde, educação ou saneamento, seja para pacificar conflitos de vizinhança, quando surgirem como réus em ações de reintegração, ou atuarem como testemunhas ou vítimas em feitos criminais, visando ao combate a delitos corriqueiros de locais superpovoados. Neste sentido:

O esforço legislativo na construção de instrumentos de regularização fundiária urbana mais eficazes deve ser acompanhado de um esforço hermenêutico, principalmente dos julgadores, primando sempre pelo bem geral de todos. Pois, a barreira a ser vencida é a cultura individualista que põe, ainda, nos dias atuais, o direito de propriedade em escala de importância muito acima do direito fundamental da moradia adequada (MENDES, 2011, p. 143).

Assim, os possuidores de áreas em situação consolidada devem ser prestigiados em detrimento do proprietário faltoso, seja ele particular ou público. Acerca da consolidação da situação, que inclusive pode tornar a posse irreversível, vale destacar o teor elucidativo do Provimento nº 21/2011-CGJ do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Art. 512 – Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro acompanhado dos seguintes documentos:

[...]

§ 1º – Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio;

§ 2º – Na aferição da situação jurídica consolidada, serão valorizados quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município (TJRS, 2011).

Existem circunstâncias nas quais é mais prudente evitar novos prejuízos, visando a minorar os efeitos negativos da ocasião (e.g. manter os possuidores no

imóvel, regularizar a área e prestar os serviços públicos adequados), do que simplesmente reintegrar o proprietário na posse e permitir que este se mantenha omissos quanto ao cumprimento da função socioambiental constitucionalmente prevista e não proceda à eventual recuperação de degradação ambiental.

É indiscutível que a formação dos assentamentos consolidados encontra consistente fundamento na omissão do proprietário, que não concedeu destinação ao imóvel, e do município, que não elaborou o Plano Diretor a contento, nem procedeu às fiscalizações necessárias, com vistas a integrar todos os cidadãos e prestar serviços públicos essenciais aos seus munícipes:

Os assentamentos urbanos informais ou irregulares são produtos da necessidade de morar de parte da população, em regra, de baixa renda, que, excluída do processo de formação e consolidação dos espaços urbanos, apropriou-se de espaços desprezados pelo mercado imobiliário (MENDES, 2011, p. 67).

Ademais, “é de fácil constatação que o liberalismo encontrou no positivismo o parceiro ideal para assegurar a segurança da preservação dos bens acumulados em decorrência da liberdade total de contratar” (MENDES, 2011, p. 68). Como consequência, os mais abastados simplesmente acumulam patrimônio e, por vezes, não lhe dão destinação alguma, seja com o fito de especulação imobiliária, seja por ausência de interesse, levando à conclusão de que o direito não pode prestigiar quem dele abusa, já que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza, muito menos em prejuízo de toda a coletividade.

Historicamente, segundo Rolnik (1997, p. 23), a Lei de Terras:

[...] marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir da sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

Essa lógica se repete no ordenamento jurídico atual, notadamente no art. 1.227 do Código Civil de 2002, que preceitua que os “direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis” (BRASIL, 2002). E a regra não está equivocada. Ao contrário, equivocados estão os que dela abusam, explicitando um ilícito civil pela

ocorrência de prejuízo a terceiros, no caso toda a coletividade, diante do caráter *erga omnes* dos direitos reais.

Em âmbito legislativo, mesmo o proprietário que visa conceder função socioambiental ao imóvel e parcelá-lo, deverá fazê-lo com observância estrita da Lei. Aliás, no que diz respeito ao parcelamento do solo urbano, atualmente regido pela Lei nº 6.766/79, vale salientar que seu antecessor, o Decreto-Lei 58, de 10 de dezembro de 1937:

[...] foi o primeiro diploma legal a tratar do parcelamento do solo no Brasil. Editado em pleno Estado Novo teve por objetivo maior uma espécie de proteção àquele que adquiria o terreno, por isso regrou as transações imobiliárias. Não foi uma legislação urbanística no sentido de tratar o parcelamento do solo como função pública (VIZZOTTO, 2009, p. 43).

Logo, conquanto o legislador de 1937 tenha protegido o adquirente de lotes, omitiu-se na proteção da coletividade ao não exigir requisitos mínimos ao parcelamento no que diz respeito a melhoramentos sanitários, ambientais e urbanísticos.

Sobreveio, então, a mencionada Lei nº 6.766/79, que estabeleceu que o planejamento do loteador deverá observar um regramento mínimo com vistas à supremacia do interesse público e adoção dos preceitos do desenvolvimento sustentável. Contudo, deixou de solucionar a questão do *déficit* habitacional para evitar assentamentos irregulares e de oferecer soluções de regularização para estes conglomerados. Apesar disso, em muito avançou e colaborou com novos empreendimentos imobiliários que objetivam desmembrar ou lotear o solo urbano.

Não obstante, com a vigência da Lei nº 6.766/79:

[...] o parcelamento do solo passou a exercer uma função pública subsidiária, houve uma articulação entre a lei urbanística e os registros públicos, regrou contratos, normas de salubridade para ocupação dos espaços urbanos, obrigou a realização da infra-estrutura do imóvel, introduziu dispositivos penais, visando à coibição da irregularidade (VIZZOTTO, 2009, p. 44).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), do Código Civil de 2002 e da Lei nº 11.977/2009, sobreveio a Lei nº 13.465/2017, que trouxe avançados institutos para tratar da regularização fundiária urbana. Essa, a propósito, é uma das diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade, desde o seu texto primitivo, em 2001:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2001).

Denota-se, portanto, que a regularização fundiária prima pela manutenção da situação consolidada em prol dos ocupantes que cumpram a função socioambiental da posse e propriedade em loteamentos ou assentamentos irregulares. Assim, a proteção da posse, da função socioambiental da propriedade, da propriedade em si e do direito à moradia devem caminhar em conjunto, no sentido de dignificar a pessoa humana, e não apenas com o simples objetivo de proteção financeira.

Então, com o intuito de buscar a melhor aplicação para a justa e efetiva regularização fundiária, Riginik (2015, p. 67) entende ser necessário proceder à análise da “ressignificação do direito de posse”, já que sua origem remonta ao direito romano, contrapondo-se ao amplo desenvolvimento jurisprudencial e doutrinário acerca da teoria da posse estampada no direito civil brasileiro. Senão que:

[...] o estudo sobre a posse ganha novos contornos, na medida em que sua exegese ultrapassa barreiras impostas pelo Direito Civil, devendo ser analisada à luz dos institutos e preceitos inerentes aos Direitos Humanos, principalmente em sede do Direito Internacional, do Direito Constitucional, bem como do Direito Urbanístico (RIGINIK, 2015, p. 67).

É incontestável que os direitos humanos – por superiores e prévios a qualquer ordenamento – devem servir de baliza para a interpretação de qualquer premissa de direito material, seja constitucional ou legal, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais. Desse modo, Riginik (2015, p. 67) postulou que “a segurança jurídica da posse constitui o principal elemento referente ao direito à moradia adequada”, tal como constitucionalmente tutelado.

Vale dizer que a apropriada segurança jurídica da situação fática posse, nos casos de assentamentos consolidados, dá-se com a regularização fundiária levada a cabo pelo Poder Público e registrada perante o Oficial de Registro de Imóveis, quando se torna um efetivo direito real com seus *status* e as particularidades inerentes a um Direito com eficácia *erga omnes* e características *propter rem*.

Assim, considerando-se o princípio da operabilidade, sobre o qual o Código Civil se debruçou ao permitir que o Juiz, no caso concreto, defina conceitos e limites de cláusulas abertas, a posse há de ser verificada casuisticamente para viabilizar a almejada regularização fundiária, sempre ponderando sobre a área objeto da ocupação e suas características, a qualificação de seus ocupantes, além das qualidades e tempo da posse. Sobre a operabilidade, consta na exposição de motivos do Código Civil a intenção de conferir:

[...] ao Anteprojeto antes um sentido operacional do que conceitual, procurando configurar os modelos jurídicos à luz do princípio da realizabilidade, em função das forças sociais operantes no País, para atuarem como instrumentos de paz social e de desenvolvimento (BRASIL, 2005, p. 19).

Consoante a socialidade, outro primado norteador do Código Civil de 2002, deve-se dar primazia à dignidade da pessoa humana em uma perspectiva evolutiva dos direitos fundamentais, despatrimonializando o direito em prol dos sujeitos. Referida:

[...] função positiva ainda mais se confirma quando a orientação legislativa obedece a imperativos de socialidade e concreção, tal como se dá no presente Anteprojeto. Não é sem motivos que reitero esses dois princípios, essencialmente complementares, pois o grande risco de tão reclamada socialização do Direito consiste na perda dos valores particulares dos indivíduos e dos grupos; e o risco não menor da concretude jurídica reside na abstração e olvido de características transpessoais ou comuns aos atos humanos, sendo indispensável, ao contrário, que o individual ou o concreto se balance e se dinamize com o serial ou o coletivo, numa unidade superior de sentido ético (BRASIL, 2005, p. 32).

Observe-se, portanto, que tais princípios estão alinhados com as finalidades do Estado Socioambiental de Direito, de modo a sempre prestigiar a dignidade da pessoa humana. Destoa, portanto, a inarredável aplicação da operabilidade e socialidade no que diz respeito à posse e propriedade, justificando-se, desse modo, a valorização da posse que observa e respeita a função socioambiental da propriedade, ou aquela que representa habitação ou trabalho, que será um dos caminhos para aquisição da propriedade por meio da usucapião. Considerando a mudança de paradigma do estudo da posse, Riginik (2015, p. 83-84) ressalta que:

[...] doutrinadores de outros ramos do direito, tais como Direito Constitucional e Direito Urbanístico, com destaque para Teori Albino Zavascki, Fábio Konder Comparato, Juvelino Strozacke, Marcos Alcino de Azevedo Torres, Jacques

Távora Alfonsin, Luiz Edson Fachin e Ana Rita Vieira Albuquerque, em muito contribuíram com a relativização do direito de propriedade em decorrência da função social da posse. Os referidos doutrinadores trazem fundamentos relevantes acerca da relativização do direito de propriedade, conjugado com a autonomia e valorização da posse, com vistas à concretização da função social da propriedade.

Nota-se, pois, que a função socioambiental da posse representa maior expressão que a função da propriedade. Todo possuidor deve observar essa função em prol do bem comum, enquanto, não raramente, o proprietário não tem sequer contato com o imóvel ou ciência de suas propriedades. De todo modo:

Tais fundamentos jurídicos da posse se relacionam, portanto, [...] com a perspectiva de tratá-la como meio de acesso a direitos humanos e ao exercício do direito à vida com dignidade. [...] é exatamente a posse que permite a proteção da pessoa humana nas exigências mínimas da vida em sociedade, exigências estas tuteladas em forma dos direitos humanos, econômicos sociais, culturais e ambientais: um lugar para morar (posse-moradia), um lugar para plantar (posse-trabalho), um lugar para exercer atividades econômicas e sociais relevantes e a detenção dos meios básicos para o exercício de tais atividades (RIGINIK, 2015, p. 89).

A posse que se prolonga no tempo, ainda mais se ampara em um direito constitucional fundamental de moradia ou trabalho e obedece à função socioambiental, merece especial atenção do Poder Público, com o fito de estabilizar situações jurídicas consolidadas em prol da dignidade da pessoa humana. Logo, é dever primordial do Direito ampará-la, o que ocorre também por meio da regularização fundiária.

2.5 INTERCONEXÃO DA REURB E DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA POSSE E PROPRIEDADE, SOB UMA PERSPECTIVA DIGNIFICANTE

O direito à moradia, à posse e à propriedade estão contrapostos ao dever de observância da função socioambiental, portanto, sob supervisão do Direito sofrem restrições com o fito de respeitar a supremacia do interesse coletivo, de dignificar a pessoa humana e viabilizar o desenvolvimento sustentável, fundamentado no tripé econômico, social e ambiental.

Mister, então, elencar os princípios norteadores da Lei nº 13.465/2017, voltados ao atingimento do desenvolvimento sustentável – finalidade do Estado Socioambiental de Direito –, quais sejam: (i) sustentabilidade econômica; (ii)

sustentabilidade social; (iii) sustentabilidade ambiental e (iv) ordenação territorial (ÁLVARES, 2019, p. 59).

O primeiro deles, “o princípio da sustentabilidade econômica da REURB, pode ser analisado, igualmente, sob a ótica do custo-benefício” (ÁLVARES, 2019, p. 60), ou seja, define ser necessário buscar a solução que demonstre maiores benefícios para a coletividade em detrimento do menor prejuízo possível a alguém, que eventualmente poderá pleitear indenização judicial por algum dano sofrido.

Por sua vez, a sustentabilidade social encontra fundamento nos primados da dignidade da pessoa humana e do direito social de moradia e visa a redução das desigualdades sociais, bem como melhoria da qualidade de vida dos sujeitos de baixa renda (ÁLVARES, 2019, p. 61).

A sustentabilidade ambiental, por seu turno, fundamenta-se no art. 225 da CF e visa a garantir que todos tenham, de fato, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, clarificando o intuito de minorar prejuízos ambientais e viabilizar verdadeira preservação, recuperação ou eventual compensação (ÁLVARES, 2019, p. 61).

Por fim, “a ordenação do território da cidade tem por objetivo a produção de melhor ambiente urbano e distribuição equilibrada das diversas utilidades que possam ocupar o espaço territorial das cidades” (ÁLVARES, 2019, p. 61), fomentando o bem-estar social.

Dessa forma, o Poder Público assume papel de relevo na persecução do ODS 11 da Agenda 2030 e na busca no desenvolvimento sustentável, diante dos preceitos elencados pela Lei nº 13.465/2017 e das diretrizes do Estatuto da Cidade. Delega, como se atentará no item 5.3 adiante, parte de suas obrigações ao Registrador Imobiliário, a quem incumbe receber o procedimento da Reurb e proceder à qualificação de acordo com a legislação vigente.

Ao fim e ao cabo, os ocupantes do solo que preencherem os requisitos legais, dentre eles o atendimento da função socioambiental da posse e propriedade, receberão a titulação de forma expressa no fôlio registral, maximizando sua dignidade pessoal.

Em verdade, historicamente o direito de propriedade sempre sofreu limitações em razão da supremacia do interesse coletivo, o que justifica a necessidade da regularização fundiária. Ora:

O sentido da propriedade estabelecida pela Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 não é de conceituação, mas de garantia enunciada em seus termos, sendo que, por outro lado, a liberdade decorrente da propriedade é definida como a possibilidade de tudo ser realizado desde que isso não represente prejuízo aos interesses alheios. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem tem como limite a segurança dos demais membros da sociedade ao gozo destes (PESTANA, 2018, p. 52).

De um lado, lembre-se que o Estado foi criado – dentre tantos motivos – para resguardar o direito de propriedade, de outro, a função socioambiental imobiliária gera reflexos em toda a sociedade, logo, cabe ao Estado exigir seu cumprimento para adequar a propriedade aos interesses coletivos, mesmo que ocorram restrições a tal direito. Destarte:

[...] se o uso da propriedade não estivesse constitucionalmente limitado em decorrência de sua função social, representaria para o seu titular uma garantia de que toda a coletividade se absteria de interferir na esfera de um bem jurídico possível de ser havido ilimitadamente, o que viria de encontro ao ideal do bem comum (PESTANA, 2018, p. 53).

Sob tal ótica, se o exercício do direito de liberdade e propriedade estiver em consonância com os demais direitos fundamentais – desta e das próximas gerações, repise-se –, subsiste a proteção do Estado. Assim sendo, o conteúdo dos direitos fundamentais é extraído após interpretação condizente com seu *status*:

É importante notar que os direitos fundamentais devem ser observados em cada Carta Magna levando-se em conta o seu contexto histórico, político e social. Entretanto, ao longo dos quase dois séculos de história constitucional no Brasil, quase nenhuma mudança pode ser observada no que se refere ao direito de propriedade, ainda que se considere na Constituição ora em vigor se apresenta um rol mais extenso de direitos fundamentais e de topologia mais enfática quando comparada às constituições anteriores (PESTANA, 2018, p. 55).

Valendo-se de qualquer método ou princípio hermenêutico, constata-se que a propriedade somente será, de fato, um direito tutelado pelo Estado se observar de forma irrestrita sua função socioambiental, pois:

[...] a propriedade só constitui direito subjetivo e, por conseguinte, capaz de assegurar ao seu titular uma série de prerrogativas estabelecidas em lei e reconfiguradas pela interpretação do conteúdo constitucional que a cerca, se ela atender continuamente a sua função social.

Tal pressuposto é reforçado pelo fato da propriedade privada haver sido consagrada no rol dos princípios gerais da atividade econômica e, com isso, seu conceito se torna relativo porque ela fora submetida aos ditames da justiça social [...].

E é assim que a doutrina mais abalizada identifica a natureza complexa da propriedade, não raro a qualificando como direito fundamental de dupla face:

a constitucionalização da função social e a satisfação pessoal que deriva do acúmulo de riquezas (PESTANA, 2018, p. 60).

Portanto, o proprietário, com vistas a resguardar para si os bônus sobre o imóvel, deve respeitar os interesses coletivos sem negligenciar o cumprimento da função socioambiental constitucionalmente tutelada, o que evidencia a existência de inarredável complementação.

Se o proprietário abandona o imóvel e os possuidores nele se instalam em uma situação comprovadamente consolidada, cumprindo estes a função socioambiental, cabível será a regularização fundiária por meio da:

[...] demarcação urbanística, a qual consiste em um procedimento administrativo por meio de ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel exercida ao longo do tempo, característica semelhante ao que ocorre na usucapião extrajudicial, a qual é procedimento que torna legitimada a aquisição da propriedade em decorrência do prolongamento da posse.

A demarcação urbanística é capaz de averiguar a identidade do ocupante, o tempo que ali já permanece e a natureza da posse a qual, sendo registrada, constitui direito em favor do possuidor que poderá requerer no futuro ao oficial de registro de imóveis, a conversão do título em direito de propriedade pela via extrajudicial da usucapião (PESTANA, 2018, p. 228).

Com a entrega do título ao ocupante e o subsequente registro da propriedade imóvel por meio da Reurb, o titular complementa sua personalidade, já que a moradia e o lar são inerentes à condição humana. Senão:

A própria natureza esclarece a indispensabilidade de um lar para o ser humano, pois é de certo que nenhuma criatura vive sem um lugar de referência. O sujeito que tem sua casa, tem sua individualidade conservada e por consequência tem mais condições de efetuar um papel digno e meritório na sociedade (PESTANA, 2018, p. 228).

Desse modo, o direito à moradia merece especial cautela, com vistas à conferir tanto a função socioambiental ao imóvel quanto a resguardar a dignidade da pessoa humana. E isso não basta, pois é fundamental que o imóvel esteja localizado onde presentes os serviços públicos essenciais, além de que ocorra reverência ao equilíbrio ambiental, de forma a viabilizar o desenvolvimento sustentável almejado pelo ODS 11 da Agenda 2030 da ONU.

Por tal razão, fundamenta-se a Reurb por visar não apenas o simples título de propriedade, mas verdadeira ordenação territorial com admissão dos indivíduos no

âmago da sociedade, ao promover a integração social (art. 10, IV) e assegurar a imperativa prestação de serviços públicos (art. 10, I) (BRASIL, 2017). Nesta esteira:

[...] temos a habitação como mecanismo fundamental para a realização da cidadania, e a prestação do direito à moradia propicia ao ser humano o gozo de uma vida de respeito e desenvolvimento, em que essa diretriz está intrinsecamente conexas com os demais direitos fundamentais e particularmente com o princípio da dignidade da pessoa humana (PESTANA, 2018, p. 233).

O Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017 preveem uma variedade de instrumentos para o atingimento último do direito à propriedade, à posse e à moradia, que se torna mais eficaz com a participação democrática que se espera do Estado Socioambiental de Direito. A população tem o direito e o dever de participar da comunidade na qual se insere, debater as políticas públicas, entrevistar seus representantes, manifestar apoio ou desaprovação em relação às medidas adotadas, sempre com amparo na liberdade, igualdade e fraternidade, para que seja concedida eficácia aos direitos constitucionalmente previstos.

Assim, considerando-se o bem-estar coletivo e o interesse das futuras gerações, o direito não pode socorrer tão somente os interessados que se localizam na área sob regularização, já que o direito de propriedade tem eficácia *erga omnes* e se opõe a toda a coletividade, além de que os reflexos ambientais são incalculáveis. Dentre tantos atributos da discutida função socioambiental, deve-se verificar o respeito ao meio ambiente equilibrado, sob pena de desamparar o desenvolvimento sustentável. Nesta esteira:

Se o processo de regularização fundiária tem ligação tênue com relação ao aspecto social, urbanístico e econômico de nossas cidades, o tema meio ambiente não se exclui dessa grandeza de importância, mesmo porque, a maior parte das incidências de parcelamento de solo irregulares está situada em áreas de proteção ambiental. São áreas destinadas ao meio ambiente, áreas verdes que, por abandono ou não utilização para seus devidos fins e com estrutura adequada, acabam sendo alvo daqueles que necessitam construir sua moradia, pois não têm onde abrigar-se (SANTOS, 2009, p. 160).

Ora, o direito à moradia é tão fundamental e essencial quanto o direito ao meio ambiente, além do fato de que o dever estatal de garantir o lar aos cidadãos e o ônus humano de preservar o meio ambiente fazem parte dessa via de mão dupla. Eis que:

Se o respeito ao meio ambiente é tão vital para a continuidade da humanidade, como desenvolver a regularização fundiária de assentamentos em áreas dessa natureza? Surge a ideia da regularização fundiária urbana

como estratégia para recuperação ambiental, unindo dois objetivos integrados, ou seja, o de promover a recuperação da qualidade ambiental e, ao mesmo tempo, das condições de vida daqueles moradores (SANTOS, 2009, p. 163-164).

Mostra-se evidente, portanto, que, tratando-se de direitos fundamentais de máxima imperatividade, o hermeneuta deve prestigiar o meio ambiente e o direito à moradia, por intermédio da consecução da função socioambiental da posse e propriedade. Cumpridos os requisitos legais para a Reurb, valendo-se da integração política e social entre o Estado e a sociedade, além da interpretação harmonizadora dos princípios constitucionais, conferir dignidade à pessoa humana é prioridade do Estado Socioambiental de Direito.

3. ONU E AGENDA 2030

Passa-se, neste ponto, a visualizar a criação e progresso da Organização das Nações Unidas (ONU), notadamente no que diz respeito ao caminho sustentável trilhado até a elaboração da Agenda 2030. Daí a pesquisa se direciona ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 – ODS 11, contextualizando seus conceitos e desígnios. Por derradeiro, analisa-se a Opinião Consultiva OC-23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, com o intuito de ponderar a interdependência dos direitos humanos e o meio ambiente, bem como extrair qual o dever do Estado Socioambiental diante desta problemática.

3.1 PROGRESSO DA ONU NO CAMINHO À AGENDA 2030 VISANDO A SUSTENTABILIDADE

A Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 24 de outubro de 1945, logo após o fim da segunda guerra mundial, por 51 países fundadores dentre eles o Brasil, é “uma organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais”, em nítido regime de cooperação, tendo “seis órgãos principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado” (ONU).

É considerada “uma organização internacional, intergovernamental, política, de vocação universal”, sendo “composta por Estados, capaz de manifestar vontade distinta da de seus membros”, em outros termos “a organização dispõe de esfera de competência e personalidade jurídica própria, que não se confunde com a personalidade dos Estados-membros” (FALAVINA, 1996, p. 12). No que diz respeito à evolução de seus projetos até a preparação da atual Agenda 2030, vale elencar algumas informações fundamentais.

De início, saliente-se que a Conferência Científica da Organização das Nações Unidas Sobre a Conservação e Utilização De Recursos (UNSCCUR), realizada em 1949, foi o “primeiro marco importante na ascensão do ambientalismo em nível internacional”, posteriormente pode-se falar em um Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que “iniciou suas operações em 1966” (FALAVINA, 1996, p. 16).

Em verdade, com vistas a sanar problemas experimentados nos países mais pobres, até então conceituados como subdesenvolvidos, valendo elencar situações de pobreza extrema, *déficit* habitacional e os assentamentos humanos precários, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1959, instituiu a primeira década do desenvolvimento das Nações Unidas para o período de 1960 a 1970 (BARBIERI, 2020, p. 19).

Em sequência se deu a “Conferência da Biosfera, realizada em Paris, em 1968, para avaliar os problemas do meio ambiente global e sugerir ações corretivas”, tendo elencado recomendações como “pesquisas sobre ecossistemas, ecologia humana, poluição e recursos genético e naturais”, bem como a “necessidade de novos enfoques para a educação ambiental” (FALAVINA, 1996, p. 17).

Após a segunda guerra mundial foi que se percebeu o agravamento dos problemas ambientais diante do surto de crescimento econômico acelerado, fundado na expansão industrial voltada à recuperação dos países, sendo que em 1969 a Suécia propôs à ONU a realização de uma Conferência, que foi aceita e, em 1972, se deu a Conferência de Estocolmo (BARBIERI, 2020, p. 21-22).

Em 1972 sobreveio a Conferência de Estocolmo, na qual “os países em desenvolvimento, conduzidos pelo Brasil, insistiram que a fonte primária dos seus problemas ambientais eram a pobreza e o subdesenvolvimento” (FALAVINA, 1996, p. 19), externando a necessidade do que atualmente se denomina de desenvolvimento sustentável, além da imperiosa erradicação da pobreza. Então:

O Plano de Ação de Estocolmo estabeleceu a base para uma agenda padrão e uma estrutura política comum para lidar com a primeira geração da ação ambiental. Uma declaração de princípios foi adotada e proveu a fundação para o desenvolvimento da lei ambiental internacional (FALAVINA, 1996, p. 19).

Um dos resultados da Conferência de Estocolmo foi a criação de órgãos públicos internos para tratar da crise ambiental, sendo que no Brasil, em 1973, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (BARBIERI, 2020, p. 29).

Da mencionada Conferência foi expedida recomendação para que fosse estabelecido “um Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), o

qual incluiria um Conselho Diretor, um Secretariado, um Fundo Ambiental e uma Junta Coordenadora” (FALAVINA, 1996, p. 20), sendo importante aclarar que:

O Fundo Ambiental é usado para financiar programas, tais como monitoramento ambiental regional e global; sistemas de assessoria e coleta de informações; pesquisa ambiental; intercâmbio de informações e disseminação de estudos para desenvolver formas de crescimento econômico compatível com o gerenciamento ambiental sadio (FALAVINA, 1996, p. 21).

Somente em 1980 o desenvolvimento sustentável é aventado no documento denominado Estratégia de Conservação Mundial (WCS), produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC) e *World Wildlife Fund* (WWF), por solicitação do PNUMA. Em referido documento discute-se o desenvolvimento e a conservação, sendo que o desenvolvimento pode ser considerado como aquele que visa o “bem-estar social e econômico das gerações presentes e futuras” (BARBIERI, 2020, p. 33), enquanto a conservação trata da capacidade do planeta para apoiar esse desenvolvimento.

Anos depois, de acordo com a Declaração de Nairóbi em 1982, a pobreza teria sido considerada um dos motivos da exploração descontrolada do meio ambiente, porém, após algumas discussões, sobreveio conclusão no sentido de que era necessário erradicar a pobreza e mudar o padrão de consumo, de forma a prestigiar o desenvolvimento sustentável nos anos que viriam (BARBIERI, 2020, p. 32).

Em 1983 foi estabelecida a “Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” tendo se atido:

[...] às atribuições sugeridas pela Assembleia Geral na Resolução 38/161 e atuou, em colaboração com o Comitê Preparatório Intergovernamental Interseccional do Conselho Diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que preparou um relatório intergovernamental sobre as perspectivas ambientais para o ano 2000 e daí em diante.

Após ter sido examinado pelo Conselho Diretor do PNUMA, o relatório da Comissão foi submetido à apreciação da Assembleia Geral das Nações Unidas, em [...] 1987 (FALAVINA, 1996, p. 22).

Referido relatório, elaborado pela Comissão Brundtland e denominado “Nosso futuro comum”, sobreveio em 1987 quando o termo desenvolvimento sustentável ganha maior divulgação (BARBIERI, 2020, p. 34) e exterioriza o conceito

mais utilizado atualmente – cuja compreensão é salutar para os fins desta pesquisa. Veja-se:

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.

Um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso à crises ecológicas, entre outras... O desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos.

Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia... No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas (ONU).

O conceito supra elencado, talvez mais reconhecido, menciona que o desenvolvimento sustentável visa atender às necessidades básicas. Por sua vez, a Declaração de Cocoyoc, aprovada no México em 1974, menciona que tais necessidades englobam o alimento, moradia, vestuário, saúde e educação (BARBIERI, 2020, p. 36). Tal conceito, por certo, possui várias interpretações a depender das particularidades do intérprete, por exemplo OIT, CMMAD, etc. (BARBIERI, 2020, p. 37), de todo modo, a maioria delas prevê a moradia como essencial, direito fundamental objeto desta pesquisa e conectado ao ODS 11 da Agenda 2030.

Foi na Conferência do Rio de Janeiro de 1992 (CNUMAD) que o desenvolvimento sustentável ganhou maior atenção e popularidade. Esta Conferência estava prevista desde a Conferência de Estocolmo de 1972, porém nesta época vivia-se a polarização mundial decorrente da guerra fria e, portanto, houve um certo pessimismo em relação à cooperação entre os Estados (BARBIERI, 2020, p. 63).

Além do mais, em tal período vários países “eram governados por regimes ditatoriais, outros ainda eram colônias e lutavam por sua independência”, o que dificultava sobremaneira o desenvolvimento homogêneo em âmbito mundial (BARBIERI, 2020, p. 96). Já na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, o muro de Berlim havia caído e União Soviética sido dissolvida, quando estava em voga a globalização mundial (BARBIERI, 2020, p. 63).

A Declaração do Rio de 1992 reafirma a Declaração de Estocolmo de 1972, bem como acrescenta novos princípios que prestigiam o desenvolvimento sustentável (BARBIERI, 2020, p. 67). Vale elencar alguns princípios, que são importantes para governos e entes privados: princípio da responsabilidade perante danos, princípio da não transferência, princípio da precaução, princípio do poluidor pagador e princípio da avaliação de impactos ambientais (BARBIERI, 2020, p. 67).

Então, em 1992 no Rio de Janeiro se deu a “Cúpula da Terra” da qual emerge a denominada Agenda 21 que importa em “um diagrama para a proteção do nosso planeta e seu desenvolvimento sustentável, a culminação de duas décadas de trabalho que se iniciou em Estocolmo em 1972 (ONU)”, daí que:

[...] a relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento, e a necessidade imperativa para o desenvolvimento sustentável foi vista e reconhecida em todo o mundo. Na Agenda 21, os governos delinearam um programa detalhado para a ação para afastar o mundo do atual modelo insustentável de crescimento econômico, direcionando para atividades que protejam e renovem os recursos ambientais, no qual o crescimento e o desenvolvimento dependem (ONU).

Saliente-se que em 1992 também foi criada, para atender os preceitos da Agenda 21, a “Comissão para o Desenvolvimento Sustentável como uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social” (ONU). Nesta toada:

A Agenda 21 afirma que a economia internacional deve prover um clima internacional de suporte para que se atinjam as metas de meio ambiente e desenvolvimento, através da liberalização do comércio; da compatibilização entre mercado e meio ambiente, de forma mutuamente suportável; da provisão de recursos financeiros adequados para os países em desenvolvimento e da negociação sobre o débito internacional; e encorajando políticas macro- econômicas no sentido tanto do meio ambiente quanto do desenvolvimento (FALAVINA, 1996, p. 40).

Em outros termos, fruto da CNUMAD foi a Agenda 21 que “é um programa de ação para implementar o desenvolvimento sustentável” com vistas a ser executado na última década do século XX e início do século XXI (BARBIERI, 2020, p. 82). Trata das dimensões econômicas e sociais, conservação e gestão de recursos para o desenvolvimento, fortalecimento do papel dos grupos principais e os indispensáveis meios de implementação (BARBIERI, 2020, p. 83-84). Referida Agenda 21 “é uma espécie de consolidação de diversos relatórios, tratados, protocolos e outros documentos elaborados durante décadas na esfera da ONU” (BARBIERI, 2020, p. 85).

E mais, foram instituídas espécies de Agenda 21 em vários países, adaptando-a às realidades regionais, sendo que no Brasil, em 1994, foi criada a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), que englobava algumas áreas como gestão dos recursos naturais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia (BARBIERI, 2020, p. 87).

Barbieri (2020, p. 92) ressalta que “os problemas relativos ao financiamento do desenvolvimento nunca foram suficientemente resolvidos”. De início, os países desenvolvidos planejaram cooperar financeiramente, porém tal “otimismo foi se perdendo ao longo do tempo à medida que diversas crises se sucediam”, então “a generosidade de antes deu lugar ao salve-se quem puder e, com isso, os recursos externos ao desenvolvimento minguaram”.

Barbieri (2020, p. 97) prossegue e menciona que “o otimismo quanto a implementação das recomendações da Agenda 21 e dos acordos firmados em 1992 começou a minguar nos anos seguintes”, já que “havia certa resistência de países como os Estados Unidos, Japão, Arábia Saudita e outros, cuja economia depende de combustíveis fósseis”. Então, a considerar os problemas para a efetivação da Agenda 21, o que se comprovava pela degradação ambiental progressiva, em 1997 houve a Assembleia da ONU em Nova Iorque, conhecida por Rio +5, visando impulsioná-la.

Também denominada “Cúpula da Terra +5”, com o fito de discutir a Agenda 21, decorreu a recomendação de:

[...] adoção de metas juridicamente vinculativas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa que geram as mudanças climáticas; uma maior movimentação dos padrões sustentáveis de distribuição de energia, produção e uso; e o foco na erradicação da pobreza como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável (ONU).

Em sequência, no ano 2000, com a finalidade de traçar objetivos de desenvolvimento sustentável para sua efetivação no milênio, a ONU realizou a Cúpula do Milênio também em Nova Iorque (BARBIERI, 2020, p. 99). A Declaração do Milênio ressalta determinadas demandas basilares com vistas ao desenvolvimento, são elas:

(1) paz, segurança e desarmamento; (2) desenvolvimento e erradicação da pobreza; (3) proteção ao meio ambiente comum; (4) direitos humanos, democracia e bom governo; e (5) necessidades especiais para a África e fortalecimento das Nações Unidas (BARBIERI, 2020, p. 102).

De tal Cúpula sobrevieram oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, quais sejam, erradicar a extrema pobreza e a fome, atingir o ensino básico universal, promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV, a malária e outras doenças, garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (BARBIERI, 2020, p. 103).

Dois anos mais tarde, já em 2002, foi realizada a “Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável” (Johanesburgo – África do Sul), também conhecida como Rio +10, com o objetivo de analisar os efeitos da “Cúpula da Terra” e dar efetivação à Agenda 21 (BARBIERI, 2020, p. 109).

Em 2012 houve a Conferência Rio +20 (CNUDS), também conhecida como “Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável”, realizada no Rio de Janeiro novamente, evento em que foi produzido o documento denominado “O futuro que queremos” (BARBIERI, 2020, p. 113-114).

A Agenda 2030 começou a ser construída a partir da Conferência Rio +20, quando buscaram recomendações para o desenvolvimento sustentável para além de 2015 (BARBIERI, 2020, p. 128). De acordo com o relatório “O futuro que queremos”, os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 deveriam ser construídos “mediante um processo intergovernamental inclusivo, transparente e aberto às partes interessadas” (BARBIERI, 2020, p. 129).

Dentre tantos encontros e determinações, vale mencionar que entre 2012 e 2013 houveram consultas em três frentes, sendo a primeira “para detectar perspectivas nacionais”, a segunda “envolvendo comissões econômicas regionais” e a terceira visando análises “setoriais ou temáticas” (BARBIERI, 2020, p. 130), daí que o Grupo de Trabalho Aberto (OWG), criado em 2013, apresentou em 2014 um “relatório final à Assembleia Geral das Nações Unidas propondo 17 ODSs” (BARBIERI, 2020, p. 131).

Ante a crescente inquietação de organismos internacionais, em setembro de 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, na Assembleia Geral da ONU, foi publicada a Agenda 2030, contendo os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ONU, 2015), a refletir os novos desafios de desenvolvimento. Referida Agenda visa o período de 2016 a 2030 e se apoia em cinco elementos, quais sejam, pessoas, prosperidade, paz, parcerias e planeta (BARBIERI, 2020, p. 132).

Como antecipado, o trabalho é implicação 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) (ONU, 2000), estabelecidos a partir do ano 2000, cujo foco era a redução da pobreza, mas que se mostrou insuficiente, dada a ampla extensão dos problemas até então apurados.

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, que em muito se assemelham aos objetivos do Estado Socioambiental de Direito:

Em 20 anos, desenvolvimento sustentável tornou-se um termo corrente, entretanto é um conceito complexo e controverso, pois possibilita a análise das três vertentes básicas que o envolvem: ambiental, econômica e social. No entanto, o desenvolvimento sustentável ainda tem sido difícil de se realizar, devido aos conflitos existentes entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento ambiental, já que aquele implica, muitas vezes, em exploração – e até em esgotamento – de recursos naturais (PEREIRA, 2018, p. 19).

Mencionada Agenda também prevê os meios de implementação, de modo a facilitar e uniformizar os trabalhos ao redor do mundo, que se dividem em “finanças, tecnologia, capacitação, comércio e questões sistêmicas” (BARBIERI, 2020, p. 175). No que diz respeito às finanças, havia certo comprometimento de que os países desenvolvidos dedicassem percentual de sua renda aos países em desenvolvimento, porém, mesmo em épocas de crescimento econômico, isso não foi satisfatório (BARBIERI, 2020, p. 175). No que diz respeito à ciência e tecnologia, uma das metas prevê a transferência de tecnologia limpa para países em desenvolvimento, bem como a criação de um banco de tecnologia (BARBIERI, 2020, p. 176).

É indispensável, outrossim, o acompanhamento e avaliação das inúmeras metas, para que sejam certificados o efetivo cumprimento e eventual necessidade de aprimoramento ou correção (BARBIERI, 2020, p. 182), tanto que os países têm avaliado e adequado a Agenda 2030 à sua realidade local.

No caso brasileiro, “foi criada em 2016 a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, sendo que, dentre tantas metas da Agenda 2030, algumas foram tidas como não aplicáveis ao Brasil, outras metas foram mantidas em seu texto original, houve adição de outras metas, bem como alteração de tantas

outras, com objetivo de melhor adequação à realidade local (BARBIERI, 2020, p. 187-190).

Então, o Brasil demonstrou interesse em desenvolver-se de modo sustentável ao adotar tais preceitos e vem contribuindo com diversas frentes, tendo apresentado Relatório Nacional Voluntário:

A Agenda 2030 não se limita a propor os ODS, mas trata igualmente dos meios de implementação que permitirão a concretização desses objetivos e de suas metas. Esse debate engloba questões de alcance sistêmico, como financiamento para o desenvolvimento, transferência de tecnologia, capacitação técnica e comércio internacional.

[...]

Desde a entrada em vigor da Agenda 2030, mais de 120 países submeteram suas contribuições, mostrando compromisso com o enfrentamento dos maiores desafios globais para o desenvolvimento sustentável do planeta. O Brasil apresentou seu primeiro RNV (Relatório Nacional Voluntário) em 2017, no qual tratou das estruturas institucionais colocadas em operação para incorporar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas políticas públicas (ITAMARATY, 2019).

À primeira vista, é possível concluir que o Brasil se mostra empenhado com os compromissos em prol da Agenda 2030, não obstante algumas decisões políticas sejam contrárias a essa premissa, tal como se extrai da Mensagem de Veto nº 743, expedida pelo Presidente Jair Bolsonaro:

MENSAGEM Nº 743, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019

[...]

Razões do veto

O dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal (CONGRESSO NACIONAL, 2019).

Referido veto gera impressões de comportamento contraditório, pois, ao mencionar que a Agenda 2030 tem caráter recomendatório e sua absorção no ordenamento pátrio poderia conferir-lhe imperatividade – como se prejudicial fosse –, o Brasil parece negar ter sido signatário desse importante instrumento, em que pese ainda não o tenha ratificado.

No entanto, corroborando o compromisso nacional com a ONU, é imperioso iluminar que existe uma agenda política nacional, tanto que órgãos como a

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS (UFMS, 2018), e o Conselho Nacional de Justiça (e.g. Portaria nº 133/2018 e Provimento nº 85/2019) têm adotado medidas tendentes a dar cumprimento à Agenda 2030. Observe-se:

Por meio da Portaria 133/2018, foi instituído no CNJ, Comitê Interinstitucional destinado a avaliar a integração das metas do Poder Judiciário às metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030, e elaborar relatório de trabalho com apoio de todos os Tribunais do País, cuja composição consta da Portaria CNJ 148/2018. Este Portal tem a finalidade de apresentar o I Relatório de atividades e detalhar os trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Interinstitucional, cujos resultados simbolizam um marco indelével de inovação no Poder Judiciário Brasileiro, e que coloca o jurisdicionado como foco principal dos serviços prestados pela Justiça (CNJ, 2018).

A propósito, dos trabalhos do citado Comitê Interinstitucional no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, voltados às necessidades da Agenda 2030, resultou a edição e publicação do Provimento nº 85/2019, que prescreve medidas aos setores judicial e extrajudicial de todo o País.

Por meio desse documento, o CNJ acatou a internalização dos ODS e determinou aos Tribunais de Justiça e Serventias Extrajudiciais que publiquem tal fato em seus sites e murais, para que seja concedida ampla publicidade, bem como organizem laboratórios para estudos do tema.

Além de serem etapa importante no procedimento de regularização fundiária, objeto desta pesquisa, as Serventias Extrajudiciais são *longamanus* do Poder Judiciário ao atuarem sob regime de delegação da atividade pública sob fiscalização dos Tribunais de Justiça, localizadas em todos os municípios brasileiros e em todas as etapas da vida do cidadão, seja no nascimento, casamento, óbito, regularização de documentos, aquisição de imóveis etc.

Desse modo, a vasta capilaridade da atividade torna possível o conhecimento da Agenda 2030 em todos os rincões do Brasil, de forma a maximizar o efeito da publicidade e viabilizar a participação popular em nítida valorização da democracia em prol do desenvolvimento sustentável para o atingimento dos ODS. Ademais:

As cidades são o foco da Nova Agenda Urbana, no processo global de acompanhamento e revisão para as cidades analisarem seus desafios e aprenderem com os erros e acertos umas das outras. As cidades têm muitas iniciativas interessantes apoiando o processo de aprendizagem e compartilhamento de experiências.

[...]

A Agenda 2030 é o principal dado para as cidades, com importância para a promoção do desenvolvimento sustentável, efeito que causará ao atingir os objetivos globais e suas metas estabelecidas (RIBEIRO, 2019, p. 19-20).

Assim, a considerar a coesão do Estado de Direito, todos os entes federativos com a integralidade de suas Secretarias e Ministérios no âmbito do Poder Executivo deverão atuar proativamente para o cumprimento das metas estabelecidas, uma vez que a regularização de assentamentos consolidados, por exemplo, gera reflexos positivos na saúde pública e vice-versa. Neste sentido, é oportuno trazer à baila a questão do Federalismo Cooperativo que:

[...] surge através de uma repartição vertical das competências, chamando os entes federativos parciais, para o desempenho da importante tarefa de auxiliar na criação de uma sociedade segundo os valores elencados constitucionalmente. O sucesso do modelo depende da correta repartição das competências, visto que elencar formalmente a existência dos entes federativos assim como, incumbi-lhes de tarefas concorrentes, nada adiantará se não lhes for reservado um quantum suficiente de poder, para desempenhar suas funções.

A centralização do poder é um mal a ser expurgado de qualquer Estado que tenha adotado o modelo federalista. Um governo central nada sabe sobre suas regiões periféricas, sem a correta informação por parte dos entes mais próximos a elas. [...] não basta uma previsão constitucional, as relações intergovernamentais devem ser harmônicas e interdependentes, caso contrário o modelo falirá. [...] É um fato interessante de se notar que, a centralização do poder em um ente leva inevitavelmente a desagregação e conseqüentemente, uma atuação pública ineficaz, enquanto que a divisão das competências entre todos, leva ao sentimento de unidade do poder (DOS SANTOS, 2008, p. 108-109).

Ora, “com a adoção do federalismo cooperativo, abraça-se a ideia de colaboração entre os entes, de modo a gerar um maior laço de solidariedade no povo, unindo-o em prol da realização de ideais”, visando “o desenvolvimento a nível regional, inicialmente e, depois, a nível nacional. Essa cooperação compreende o auxílio mútuo entre os entes, de modo que não apenas um seja bem-sucedido” (DOS SANTOS, 2008, p. 161-162).

Não obstante, verifica-se que não apenas as esferas do Poder devem cooperar entre si em um diálogo constante, mas também as metas da Agenda 2030 são interconectadas e interdependentes, por essa razão o compromisso deve ser universal e geral.

Conquanto seja admissível que, em alguns âmbitos do Estado, notadamente os pequenos municípios, discorram sobre a impossibilidade financeira por ausência de recursos monetários para a implementação das medidas em prol da consecução

dos ODS, existem instrumentos jurídicos para viabilizar o desenvolvimento sustentável, além do Federalismo Cooperativo – que inclusive assume traços ecológicos –, valendo citar as “parcerias multi-stakeholder” como uma espécie de parceria público-privada:

Devido aos desafios gerados pelo fenômeno da globalização, nasce a necessidade normativa e institucional de forma inclusiva, garantindo a presença do setor privado e da sociedade civil no processo de resolução dos problemas que envolvem a carência do desenvolvimento humano.

[...] Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam importantes disposições originadoras de nova conceituação da agenda internacional de desenvolvimento com o fim de erradicar a pobreza e a marginalização. Em tal contexto, as parcerias multi-stakeholder foram criadas como meio de implementação que inclui atores estatais e não-estatais. A análise visa ilustrar como e por que as parcerias multi-stakeholder emergiram dos incentivos de instrumentos normativos dentro do sistema da ONU (MARQUES, 2019, p. 22).

Tal “parceria multi-stakeholder” é um modelo de solução de problemas que se dá por intermédio da reunião de sujeitos interessados e organizações que, com objetivo comum, atuam em regime de colaboração e produzem resultados mais profícuos.

Desse modo, considerando os vários compromissos descritos na Agenda 2030, é inevitável que sobrevenham outros instrumentos, econômicos inclusive, para possibilitar sua aplicação e viabilizar sucesso na busca pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, já que o modelo ecologicamente correto é financeiramente mais oneroso:

Tendo em vista a falta de competitividade das novas tecnologias mais ecológicas, esses tipos de investimentos precisam ser a princípio apoiados com subsídios, gastos públicos específicos, facilitação dos procedimentos ou mudanças normativas. A trajetória do desenvolvimento precisa ser ajustada para manter, aprimorar e, onde for possível, recriar as características naturais saudáveis, gerando resultados econômicos e benefícios sociais, especialmente para a população mais carente, cuja sobrevivência e segurança dependam diretamente da natureza.

O conceito de Economia Verde não substitui o de desenvolvimento sustentável, um conjunto mais amplo de diretrizes políticas. Porém, há um crescente reconhecimento de que, para alcançar os objetivos mais abrangentes da sustentabilidade, um apropriado modelo econômico precisa ser posto em prática (DENNY, 2018, p. 23).

Assim, ao elaborar projetos de regularização fundiária é mister que o legitimado (cf. art. 14, Lei nº 13.465/2017) se valha de novas tecnologias para que as moradias sejam realmente dignas e verdes – menos poluentes, com melhor

aproveitamento da claridade e energia solar, termicamente confortáveis, além de viabilizar a reutilização da água, por exemplo –, já que o meio ambiente a todos pertence e o compromisso de preservação é universal e geral, além de verdadeiro dever do Estado Socioambiental de Direito, pois:

Objetivos traçados cuidadosamente e boas intenções coordenadas em escala global não são suficientes. Para que haja uma efetiva mudança no atual modelo econômico em direção à sustentabilidade, os governos precisarão subsidiar tecnologias limpas, o setor privado deverá se adaptar a menores margens de lucros e, por sua vez, os consumidores deverão pagar mais caro. Essa opção é consistente com o crescimento da renda e da empregabilidade, mas demanda coordenação e transparência em níveis locais, regionais, nacionais e internacionais, nos setores público e privado (DENNY, 2018, p. 24).

Ora, as corporações capitalistas visaram o crescimento do Estado, como se isso fosse capaz de provocar automaticamente o bem-estar social, sem que houvesse um prévio planejamento de desenvolvimento sustentável, tanto que se verificou a falha dos Estados Social e Liberal nessa questão (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 20-21). Todavia, a sustentabilidade desse cobiçado crescimento mediante preservação ambiental e valorização da dignidade da pessoa humana é um contraponto importante para o equilíbrio financeiro-social:

A complexidade da construção de um conceito em torno do desenvolvimento sustentável tem, em seu cerne, a tentativa de compatibilizar conceitos e lógicas antagônicas, a do crescimento capitalista, de um lado, e a da preservação dos recursos naturais, de outro. A compreensão da problemática desse processo leva-nos a analisar a complexidade dos processos de globalização e das relações local-global, pano de fundo das questões socioambientais e das tentativas de seu equacionamento no sistema internacional (PEREIRA, 2018, p. 23-24).

Portanto, para que se estabeleça critérios relevantes e alavancar meios de possível execução dos ODS, é importante que vários líderes sociais – os mencionados *multistakeholders* – reúnam-se e debatam sobre o futuro da humanidade. Considerando a Agenda 2030, Denny (2018) define da seguinte forma a função desses líderes:

[...] orientações sem caráter juridicamente vinculante, mas que pretendem fomentar uma articulação complexa multinível, interdisciplinar, interdependente e entre os diversos públicos interessados [...] denominados *multistakeholders*.

Esse tipo de estrutura jurídica parte do pressuposto de que os recursos naturais são escassos e que a sua distribuição a fim de erradicar a pobreza e promover vida digna para todos traz um desafio complexo de governança

[...]. Se, por um lado, o desenvolvimento sustentável só será alcançado mediante o envolvimento, compromisso e ação de todos, as instituições e regras jurídicas atuais enfrentam a constante dificuldade de como melhor dividir os ônus dessa mudança de paradigma (DENNY, 2018, p. 18).

A interdisciplinaridade e interdependência dos ODS elencados na Agenda 2030 exigem, por óbvio, a atuação cooperativa de vários especialistas em matérias distintas, em concatenação com o Estado Socioambiental de Direito, além de demandar inovações positivas nas políticas públicas vigentes, com o intuito de garantir o desenvolvimento sustentável.

O atingimento das metas postas na Agenda 2030 é, em verdade, uma grande possibilidade de colocar o Brasil em papel de relevância em igualdade de posições com vários outros Estados. O desenvolvimento em âmbito mundial exige forçosa “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (BRASIL, 1988), indiscutível princípio brasileiro nas relações internacionais, tal como se extrai do art. 4º, IX, da CF.

3.2. OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 11

O Objetivo 11 da ODS 11 da Agenda 2030 corresponde a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015), 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.

O ODS 11 encontra-se predominantemente na dimensão social vinculada ao elemento pessoas (BARBIERI, 2020, p. 137) já que o ideal de que os municípios e os conglomerados sejam “inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ODS 11) vem sendo recomendado desde o início das conferências das Nações Unidas sobre desenvolvimento” (BARBIERI, 2020, p. 149).

Barbieri (2020, p. 149-150) salienta que o Plano de Ação de Estocolmo de 1972 “fez várias recomendações sobre assentamentos humanos”, em 1976 no Canadá houve a “Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, denominada Habitat I”, em 1996 houve a conferência Habitat II na Turquia e, por fim, em 2016 Habitat III no Equador.

A conferência Habitat I teve como foco as políticas públicas que importassem na “promoção da melhoria da qualidade de vida do ser humano”, bem como atender “às necessidades das populações carentes” (BARBIERI, 2020, p. 150). Na Turquia aventava-se “(1) moradias adequadas para todos e (2) desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis” (BARBIERI, 2020, p. 150). A conferência do Equador, por ter uma grande proximidade de datas com a elaboração da Agenda 2030, guarda grande similitude com seu ODS 11 (BARBIERI, 2020, p. 151).

O atendimento ao ODS 11 parece ser a finalidade do legislador pátrio ao instituir a regularização fundiária urbana no Brasil em 2017, por meio da Lei nº 13.465, objeto desta pesquisa. Entretanto, mencionada Lei foi fruto da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, editada pelo Presidente Michel Temer, e, apesar de haver grande convergência com o Objetivo 11 da Agenda 2030, não consta em sua exposição de motivos a intenção de atendimento aos ODS da Organização das Nações Unidas.

No que tange às metas inerentes ao ODS 11, que serão esmiuçadas no item 5.2 adiante, a ONU elencou:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b 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; e desenvolver e

implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais (ONU, 2015).

Aliás, considerando a relevância mundial e a interdisciplinaridade do tema, denota-se que, ao tratar da Agenda 2030, processa-se também questões de direito ambiental e direitos fundamentais no âmago do Estado Socioambiental de Direito, os quais poderão ser efetivados (ainda que parcialmente) pela regularização fundiária urbana, tema do importante ODS 11 apresentado e objeto desta pesquisa. De tal modo, o desenvolvimento sustentável representa a possibilidade de evolução do Estado e suas políticas públicas com contribuição indiscutível para a valorização dos direitos fundamentais.

Sobre a interdependência do meio ambiente e direitos humanos – que, por sua vez, estão intimamente conectados aos direitos fundamentais –, todos como foco do Estado Socioambiental de Direito, é possível:

[...] concluir que os direitos humanos e o meio ambiente estão inseparavelmente interligados. Sem os direitos humanos, a proteção ambiental não poderia ter um cumprimento eficaz. Da mesma forma, sem a inclusão do meio ambiente, os direitos humanos correriam o perigo de perder sua função central, qual seja, a proteção da vida humana, de seu bem-estar e de sua integridade (BOSELNAN, 2010, p. 91).

Muito importante, nesta ocasião, proceder a breve análise do julgamento levado a cabo perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), na qual se exterioriza a importância e os reflexos dos direitos ambientais sobre os direitos fundamentais e humanos.

3.3. EXAME DA OPINIÃO CONSULTIVA OC-23/17 – CIDH

Conquanto trate em grande medida de questões atinentes ao direito internacional, danos ambientais transfronteiriços, cooperação internacional, proteção aos mares e jurisdição estatal, é importante proceder à análise da “Opinião Consultiva OC-23/17”, exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 15 de novembro de 2017, pois revela conclusões relevantes à presente pesquisa – mostrando-se uma importante baliza na interpretação dos direitos humanos e

fundamentais, ao evidenciar a interdependência de tais direitos com o direito ambiental.

Referida opinião, solicitada pela República da Colômbia, diz respeito às “Obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal” (CIDH, 2017, p. 01) e elucida vários conceitos no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, em especial visa:

[...] que o Tribunal determine de que forma deve ser interpretado o Pacto de San José quando existe o risco de que a construção e o uso das novas grandes obras de infraestrutura afetem de forma grave o meio ambiente marinho na Região das Grandes Caraíbas e, em consequência, o habitat humano essencial para o pleno desfrute e exercício dos direitos dos habitantes da costa e/ou ilhas de um Estado parte do Pacto, à luz das normas ambientais consagradas em tratados e no direito internacional consuetudinário aplicável entre os Estados respectivos (CIDH, 2017, p. 4).

Embora o fato mencionado na solicitação de Opinião aparentemente seja de interesse restrito a alguns países, a Corte entendeu que não limitaria seu entendimento a estes, pois os motivos transcendem os interesses dos envolvidos no Convênio analisado naquele caso e demonstram suma importância para todo o planeta – eis que há relevância do meio ambiente em sua integralidade para salvaguardar os direitos humanos (CIDH, 2017, p. 18).

A Corte, então, se manifestou de forma especificada sobre “obrigações estatais que surgem da necessidade de proteção do meio ambiente”, tendo tratado da “inter-relação entre os direitos humanos e o meio ambiente” bem como dos “direitos humanos afetados por causa da degradação do meio ambiente, incluindo o direito a um meio ambiente são” (CIDH, 2017, p. 22).

Conclui-se pela “relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos, em tanto a degradação ambiental e os efeitos adversos da mudança climática afetam o desfrute efetivo de os direitos humanos” (CIDH, 2017, p. 22), além de que o Protocolo de San Salvador:

[...] ressalta a estreita relação entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais – que inclui o direito a um meio ambiente são – e a dos direitos civis e políticos, e indica que as diferentes categorias de direitos constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente com o objeto de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa ser justificado a violação de uns para realização de outros (CIDH, 2017, p. 22).

Note-se que o conjunto de direitos tidos como humanos são indissociáveis, formando um núcleo essencial inerente a todo sujeito e, como tal, desafiam proteção estatal no mundo todo. A Corte prossegue e reconhece existir uma:

[...] relação interdependente entre a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos. Tal inter-relação se afirmou desde a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (em adiante "Declaração de Estocolmo"), onde se estabeleceu que "[o] desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra as condições necessárias para melhorar a qualidade da vida", se afirmando a necessidade de balançar o desenvolvimento com a proteção do meio humano. Posteriormente, na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (em adiante "Declaração do Rio"), os Estados reconheceram que "[o]s seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável" e, ao mesmo tempo, destacaram que "a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento." De acordo com o anterior, na Declaração de Johannesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável se estabeleceram os três pilares do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental. [...]

53. Além disso, ao adotar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu que o alcance dos direitos humanos de todas as pessoas depende da consecução das três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, social e ambiental. No mesmo sentido, vários instrumentos do âmbito interamericano se referiram à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, tais como a Carta Democrática Interamericana a qual prevê que "[o]exercício da democracia facilita a preservação e a manipulação adequada do meio ambiente", pelo qual "é essencial que os Estados do Hemisfério implementem políticas e estratégias de proteção do meio ambiente, respeitando os diversos tratados e convenções, para conseguir um desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações" (CIDH, 2017, p. 24-25).

Diante da vinculação entre meio ambiente, desenvolvimento sustentável e direitos humanos, a Corte verificou que "múltiplos sistemas de proteção de direitos humanos reconhecem o direito ao meio ambiente como um direito em si mesmo" enquanto "outros múltiplos direitos humanos são vulneráveis à degradação do meio ambiente" (CIDH, 2017, p. 26), sendo que por conta disso a Corte pode se valer de primados e regras de direito ambiental para tratar de obrigações estatais em prol dos direitos humanos. Com este raciocínio:

A Corte reitera a interdependência e indivisibilidade existente entre os direitos civis e políticos, e os econômicos, sociais e culturais, já que devem ser entendidos integralmente e de forma conglobada como direitos humanos, sem hierarquia entre si e exigíveis em todos os casos ante aquelas autoridades que resultem competentes para isso (CIDH, 2017, p. 27).

Expressou-se, ainda, o entendimento no sentido de que o direito ao meio ambiente pode ser analisado sob a ótica individual ou geral:

Na sua dimensão coletiva, o direito a um meio ambiente saudável constitui um interesse universal, que se deve tanto às gerações presentes e futuras. Agora bem, o direito ao meio ambiente saudável também tem uma dimensão individual, na medida em que a sua vulneração pode ter repercussões diretas ou indiretas sobre as pessoas devido à sua conexão com outros direitos, tais como o direito à saúde, a integridade pessoal ou a vida, entre outros. A degradação do meio ambiente pode causar danos irreparáveis nos seres humanos, pelo qual um meio ambiente saudável é um direito fundamental para a existência da humanidade (CIDH, 2017, p. 28).

Ao tratar do direito ambiental, sob o prisma do desenvolvimento sustentável e direitos humanos, a Corte exalta o princípio da precaução e obrigações de prevenção e cooperação (CIDH, 2017, p. 53), sendo que pela prevenção:

[...] os Estados têm a “responsabilidade de velar por que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou baixo seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional”. Este princípio foi estabelecido expressamente nas Declarações de Estocolmo e de Rio sobre o meio ambiente e está vinculado à obrigação de devida diligência internacional de não causar ou permitir que se causem danos a outros Estados (CIDH, 2017, p. 55).

Observe-se que existe um dever objetivo de prevenção pelo Estado que visa evitar danos significativos ao meio ambiente, ainda mais se puder atingir outros Estados. De todo modo, ainda que o dano seja local, deve ser evitado, pois há evidente afronta aos direitos humanos mais essenciais (CIDH, 2017, p. 59). Em verdade, o Estado deve se empenhar para evitar danos e elevar o cuidado sempre que o risco ambiental também for majorado, valendo-se de todos os artifícios possíveis para tanto, sendo que “a obrigação de prevenção se aplica por igual a Estados desenvolvidos como àqueles em via de desenvolvimento” (CIDH, 2017, p. 59).

Em tese, para uma atividade ser exercida é necessário proceder ao conhecido EIA-RIMA, que se traduz em Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, com o intuito de contabilizar os riscos ambientais envolvidos (CIDH, 2017, p. 64-65). Imperioso exemplificar que, ao proceder à regularização fundiária em áreas degradadas ambientalmente, é oportuno que o Poder Público verifique se existe possibilidade de reversão do dano ou apenas eventual compensação em área distinta.

Em que pese toda a prevenção possível, é fato que danos ambientais ocorrem, aí há o dever do Estado “mitigar o dano ambiental significativo. Inclusive se o incidente ocorre apesar de se ter tomado todas as medidas preventivas do caso” valendo-se da “melhor tecnologia e ciência disponível” (CIDH, 2017, p. 71).

Noutro giro, o “princípio de precaução, em matéria ambiental, se refere às medidas que devem ser adotadas em casos onde não existe certeza científica sobre o impacto que possa ter uma atividade no meio ambiente”, sendo que havendo “perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizado como razão para prorrogar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente” (CIDH, 2017, p. 72).

Diante de toda análise realizada, no que diz respeito à temática sob enfoque nesta pesquisa, a Corte decidiu unanimemente que:

[...] 5. Com o propósito de respeitar e garantir os direitos à vida e integridade das pessoas sob sua jurisdição, os Estados têm a obrigação de prevenir danos ambientais significativos, dentro ou fora de seu território, para o qual devem regular, supervisionar e fiscalizar as atividades sob sua jurisdição que possam produzir um dano significativo ao meio ambiente; realizar estudos de impacto ambiental quando exista risco de dano significativo ao meio ambiente; estabelecer um plano de contingência, a efeito de ter medidas de segurança e procedimentos para minimizar a possibilidade de grandes acidentes ambientais, e mitigar o dano ambiental significativo que produzir, de conformidade com as alíneas 127 a 174 desta Opinião.

[...]

6. Os Estados devem atuar conforme ao princípio de precaução, a efeitos da proteção do direito à vida e à integridade pessoal em frente a possíveis danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, ainda em ausência de certeza científica, de conformidade com a alínea 180 desta Opinião.

[...]

8. Com o propósito de garantir os direitos à vida e integridade das pessoas baixo sob sua jurisdição, em relação com a proteção do meio ambiente, os Estados têm a obrigação de garantir o direito ao acesso à informação relacionada com possíveis afetações ao meio ambiente; o direito à participação pública das pessoas sob sua jurisdição na tomada de decisões e políticas que podem afetar o meio ambiente, bem como o direito de acesso à justiça em relação com as obrigações ambientais estatais enunciadas nesta Opinião, de conformidade com os parágrafos 211 a 241 desta Opinião (CIDH, 2017, p. 95-96).

Desta resenha, extrai-se que desenvolvimento sustentável, direitos fundamentais e direitos humanos caminham alinhados e merecem guarida permanente e efetiva dos Estados, além de que a prevenção a danos ambientais e a promoção da dignidade humana é medida salutar, contudo, no caso de ocorrência de danos ou de prejuízo aos direitos essenciais, o Estado pode ser instado a corrigir tais falhas.

Observa-se daí o alinhamento com a presente pesquisa, eis que na ausência de moradias adequadas há ofensa a direitos fundamentais de primeira monta. Diante de ocupações irregulares, há com frequência danos ambientais a serem remediados, donde a regularização fundiária urbana pode representar a consecução dos objetivos do Estado Socioambiental de Direito, ao conferir título de propriedade e moradia aos possuidores imobiliários, bem como garantir projetos e execução de obras de infraestrutura básica para o assentamento consolidado, além de restaurar o meio ambiente dos danos sofridos ou proceder à indispensável compensação.

4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

No que diz respeito à imperativa necessidade de efetivar o desenvolvimento sustentável em âmbito urbano, sob a égide de um Estado Socioambiental de Direito que visa dar atendimento ao ODS 11 da Agenda 2030 da ONU, busca-se a implantação e execução de políticas e planos integrados para a inclusão, eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como a resiliência a desastres, de modo que as cidades e assentamentos humanos privilegiem construções sustentáveis e resilientes, tornando-se locais mais adequados (ONU).

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 desde 2008. Ao contrário, sendo um dever do Estado Socioambiental, há de se analisar a importância e o potencial dos instrumentos jurídicos existentes para concretizar ou promover o alcance desses objetivos, notadamente no tocante ao planejamento urbano.

Políticas públicas eficientes, como projetos de regularização fundiária urbana, podem representar o encurtamento do caminho para a identificação de causas de desrespeito às normas constitucionais e ambientais, bem como dos primados de desenvolvimento sustentável em ocupações irregulares. Torna-se, pois, urgente uma atuação em conjunto com os cidadãos que em muito podem contribuir para a resolução da questão, em nítido desempenho da atividade democrática em um Estado Socioambiental de Direito.

Diante dos importantes preceitos constitucionais sobre direitos fundamentais e do agravamento das condições ambientais do planeta, os debates sobre o desenvolvimento sustentável têm se intensificado. Há de se mencionar como foco desta pesquisa, no que tange a esse agravamento, a piora nas condições de sobrevivência nos assentamentos e ocupações urbanas, causada, em grande parte, pela urbanização e ocupação desenfreadas, pelo processo de industrialização e crescimento sem o apropriado planejamento, além do uso de recursos naturais sem moderação ou critérios adequados.

Inquire-se, neste capítulo: Como se apresenta o desenvolvimento sustentável no âmbito do Estado Socioambiental de Direito? A regularização fundiária urbana – Reurb, prevista na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, colabora com a implementação do ODS 11 da Agenda 2030 da ONU? O registrador imobiliário surge como representante do Estado e contribui na efetivação da referida Lei? O diploma legal mencionado é suficiente ou há a necessidade de novos dispositivos?

Para responder a essas questões, o presente capítulo será seccionado na apreciação do desenvolvimento sustentável sob a ótica doutrinária, no estudo da regularização fundiária urbana sob o comando da Lei nº 13.465/17 em confronto com o ODS 11 da Agenda 2030, além da análise da atividade do registrador imobiliário como agente efetivador da Reurb – pretende-se averiguar se há um dever do Estado Socioambiental de Direito a concretizar referido ODS e se os meios existentes são satisfatórios.

4.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA DOUTRINÁRIA

Historicamente, o termo desenvolvimento econômico estava vinculado diretamente à acumulação de capital devido à expansão dos mercados, conforme ensinamentos proferidos por Adam Smith no final do século XVIII (BARBIERI, 2020, p 17). Somente no século XX surge a teoria econômica do desenvolvimento, com objetivo de explicar os crescimentos desiguais entre os países, sendo que a ciência sobre o desenvolvimento sustentável foi se firmando a partir da segunda metade do século XX, incluindo temas além de econômicos, como sociologia, biologia, educação, gestão pública, ciência política etc. (BARBIERI, 2020, p. 17-18).

De acordo com Barbieri (2020, p. 51), se mostrou imperioso o conceito mais abrangente de desenvolvimento sustentável, eis que atualmente já se busca um reconhecimento que englobe várias dimensões tais como sustentabilidade social, econômica, ambiental, espacial e cultural.

O critério social visa melhorar as condições de vida do povo, enquanto econômico se refere à gestão inteligente e eficiente de recursos públicos e privados. Por outro lado, ambiental tende a evitar danos ao meio ambiente, diminuir a utilização de recursos naturais, bem como investir em inovações tecnológicas que importem no mais perfeito aproveitamento e mínima poluição. Espacial, por sua vez, persegue o

comedimento na utilização do território, inclusive dos assentamentos humanos, seja em áreas rurais ou urbanas. Cultural, por fim, se vincula à análise das diferentes culturas e suas respectivas contribuições e necessidades, pois é preciso que se respeite as especificidades de cada cultura e região quando se trata do desenvolvimento.

Aventa-se, ainda, em dimensão política, aquela inerente aos reflexos democráticos, ou seja, que prevê a contribuição e participação do povo no processo de desenvolvimento (BARBIERI, 2020, p. 52).

Para que se tenha uma melhor compreensão do desenvolvimento sustentável, é possível ilustrá-lo de duas maneiras, quais sejam: a) no sentido mais palpável de a economia estar inserida na sociedade e, por sua vez, a sociedade inserida no meio ambiente; bem como b) o entendimento tradicional no sentido de que dimensão social, econômica e ambiental são distintas, mas tangenciam pontos em comum. Nesta situação, quando estas três dimensões se unem em um único ponto, aí se encontra o desenvolvimento sustentável (BARBIERI, 2020, p. 56).

John Elkington aborda o tripé do desenvolvimento sustentável, que guarda relação com o:

[...] equilíbrio entre os três pilares: ambiental, econômico e social. A expectativa de que as empresas devem contribuir de forma progressiva com a sustentabilidade surge do reconhecimento de que os negócios precisam de mercados estáveis, e que devem possuir habilidades tecnológicas, financeiras e de gerenciamento necessário para possibilitar a transição rumo ao desenvolvimento sustentável (SARTORI; LATRONICO; CAMPOS, 2014, p. 2).

Tais dimensões, sob a ótica de organização empresarial, compõem “a base do modelo de gestão denominado Triple Bottom Line (TBL), [...] popularizado por [...] John Elkington”, para quem “Bottom Line pode ser entendido como o resultado líquido ou final de uma operação aritmética envolvendo somas e subtrações de uma categoria de elementos de gestão” (BARBIERI, 2020, p. 57).

Sob tal cenário e em acareação com a Constituição Federal, nos termos do Art. 1º, III, e Art. 3º, I, II, da Constituição Federal de 1988, compreende-se que o Estado deve viabilizar condições existenciais mínimas a seus cidadãos, para que seja efetivada a “dignidade da pessoa humana”, mediante a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, garantir o “desenvolvimento nacional” e resguardar o equilíbrio ambiental em prol das “presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

A busca pelo desenvolvimento, aliada aos direitos humanos e à democracia, encontra amparo na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, note-se:

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 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 (ONU, 1993).

Observa-se uma interconexão dos primados da democracia, desenvolvimento e direitos humanos, havendo um verdadeiro suporte recíproco entre eles. Ora, é por intermédio da democracia que os sujeitos manifestam sua vontade e participam da atuação estatal, findando por garantir e maximizar a proteção e efetivação dos direitos fundamentais – e também dos direitos humanos –, sempre no intuito de propiciar um desenvolvimento sustentável e, por consequência, o bem-estar social.

Essa vinculação, segundo Alves (2015), é inquestionável:

[...] 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).

Aliás, vale trazer a lume o entendimento – não unânime – de que não se justifica a distinção entre direitos humanos e os direitos fundamentais, mas seria relevante reconhecer uma homogeneidade pois:

[...] 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).

Não se pretende, nesta pesquisa, se debruçar sobre tal discussão, mas é relevante ter conhecimento de tal posição com o fito de justificar a estreita relação entre desenvolvimento sustentável e direitos fundamentais – já que, em regra, as Conferências da ONU que circundam o desenvolvimento sustentável tratam de direitos humanos, mas suas conclusões podem ser aplicadas também aos direitos fundamentais.

Pois bem. É incontroverso que o desenvolvimento sustentável presume a ocorrência de algum desenvolvimento, donde se busca um balanceamento entre a livre iniciativa e progresso econômico de um lado, com a preservação ambiental e solidariedade intergeracional do outro. Todavia, desenvolvimento sustentável, para alguns, não é um princípio de direito ambiental, mas:

[...] traduz um conjunto de valores ancorados em condutas relacionadas à produção, para que o resultado seja a compatibilização da apropriação dos recursos naturais com sua manutenção e construção de um bem-estar (nos dizeres da Constituição brasileira, “da sadia qualidade de vida”). [...] para sua realização, necessita da concretização dos valores e diretrizes próprios ao direito ambiental, ao desenvolvimento social e econômico, à equidade e ao bem-estar. [...] Ambiente integra o desenvolvimento, é parte constitutiva do desenvolvimento, posto que a natureza faz parte das relações humanas. Desse modo, natureza integra o desenvolvimento e não se opõe a ele. Se a natureza compõe o desenvolvimento, não pode representar o seu limite, porque faz parte do seu conteúdo. Essa natureza, contudo, não é um quadro, um sítio destacado do convívio humano. É natureza socializada, porque presente na vida em sociedade. A construção do desenvolvimento ocorre com as relações entre os homens, e deles com a natureza, que se desenrolam no tempo e no espaço. As relações no processo de desenvolvimento possuem um fim último: a construção da felicidade dos sujeitos e da comunidade (RIOS; DERANI, 2005, p. 88-89).

Uma das finalidades do desenvolvimento sustentável pode ser considerada a felicidade dos sujeitos desta e das próximas gerações que, para Aristóteles (2011, Cap. 5, § 14, n.p.), seria a razão de ser do próprio Estado. Felicidade que, em termos constitucionais, pode ser traduzida no bem-estar social, se dá mediante a união dos sujeitos em convívio harmonioso com o meio ambiente equilibrado, inclusive no intuito de tornar possível o mesmo às próximas gerações.

De todo modo, há entendimento no sentido de que o desenvolvimento sustentável seria sim um princípio, vinculado à dignidade humana, propriedade, igualdade, dentre outros valores fundamentais. Por configurar um princípio:

[...] designa o valor relevante da “sustentabilidade planetária”, referente a todas as vidas, se mantém no âmago dos direitos humanos ecológicos, sendo condição imperiosa à existência das gerações presentes e futuras. Trata-se de princípio jurídico ecocêntrico que, integrado aos princípios antropocêntricos, resguardam valores da essência do homem, entre os quais, a liberdade, a igualdade, a propriedade, paz e dignidade humana (VILLAS BÔAS, 2020, p. 52).

Configurando ou não princípio, desenvolvimento sustentável se mostra como indispensável à vida humana, à implementação dos direitos fundamentais e à vida sadia no futuro, com esteio na solidariedade intergeracional. Nesta esteira, relembra-se que:

O primeiro documento internacional que faz referência a um direito intergeracional foi a Declaração de Estocolmo de 1972, que apregoava, em seu princípio inaugural, que “o homem tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para a atual e as futuras gerações”. Em 1987, a Comissão Brundtland incorporou aos documentos internacionais com mais ênfase a expressão “desenvolvimento sustentável”, para sintetizar um tipo de produção econômica que garantisse a manutenção dos recursos naturais para o uso das futuras gerações (RIOS; DERANI, 2005, pp. 89-90).

A efetivação do desenvolvimento sustentável deve ser tutelada por todos, cidadãos e Estados, em âmbito local, regional e universal, já que seus valores transcendem aos interesses privados e configura:

[...] um desafio planetário. Ele requer estratégias complementares entre o Norte e o Sul. Evidentemente, os padrões de consumo do Norte abastado são insustentáveis. [...] No Sul, a reprodução dos padrões de consumo do Norte em benefício de uma pequena minoria resultou em uma separação social.

[...] A ONU tem sido um sucesso proeminente na promoção da conscientização ambiental, incorporando-a ao conceito de desenvolvimento multidimensional. Nos 20 anos decorridos entre as conferências de Estocolmo e a do Rio, alcançou-se um substancial progresso em termos da institucionalização do interesse pelo meio ambiente, com o lançamento do Programa do Meio Ambiente da ONU e com o avanço na proteção do meio ambiente global por uma série de tratados internacionais (SACHS, 2002, pp. 58-59).

Em 1992, na Declaração do Rio de Janeiro, foi exteriorizado como terceiro princípio que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo que sejam atendidas, equitativamente, as necessidades de desenvolvimento e de proteção do

meio ambiente para as presentes e futuras gerações” (RIOS; DERANI, 2005, p. 90-91), o que guarda certa sintonia com a Declaração de Estocolmo e o art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Deste percalço histórico, é possível compreender a crescente preocupação mundial com o desenvolvimento sustentável, bem como sua interconexão com os direitos fundamentais, meio ambiente, economia e política. Prejudicial à vida humana, danos ao meio ambiente inviabilizam o atingimento do desenvolvimento sustentável, tal como adverte Campello (2020, p. 30):

A principal conclusão a que se chega a partir dos documentos é que os danos ambientais podem e interferem no pleno gozo de muitos direitos humanos, tal como o direito à vida, o direito ao gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental, o direito ao padrão de vida adequado e seus componentes como alimentação, água e moradia, o direito à propriedade e ao respeito pela vida privada e familiar.

Se danos ambientais refletem negativamente de forma imediata e inexorável aos direitos humanos, direitos fundamentais e, por óbvio, ao desenvolvimento sustentável, uma breve análise dos princípios de direito ambiental se mostra relevante à compreensão do tema. Tais princípios estão em constante aprimoramento, sendo:

[...] uma obra inacabada, mas com estrutura erguida com base em três pilares: precaução/prevenção, com vistas em evitar a ocorrência de dano ambiental na origem; o direito à informação e a participação pública no processo político de decisão sobre a conveniência de aceitar certas atividades e empreendimentos; e o princípio do poluidor-pagador, que favorece a adoção de medidas econômicas para minorar ou excluir os riscos ambientais e implica a criação de um regime de responsabilidade e de compensação pelos prejuízos causados ao meio ambiente (RIOS; DERANI, 2005, p. 120).

Ora, o desenvolvimento sustentável engloba “uma dimensão temporal e um esforço coletivo para prever as consequências para o futuro das decisões que tomamos no presente” (RIOS; DERANI, 2005, p. 93), portanto o princípio da precaução e desenvolvimento sustentável denotam perfeita harmonia. Mencionado princípio:

[...] reflete a tendência do direito internacional ambiental de que a melhor proteção ao meio ambiente está na prevenção do que na remediação de danos muitas vezes irreparáveis ou na recuperação do ambiente por meio de medidas paliativas. [...] reflete a necessidade de tomada de decisões que possam antever prováveis danos ambientais causados por substâncias ou produtos dos quais não se tem ainda certeza científica quanto ao seu impacto no meio ambiente (RIOS; DERANI, 2005, p. 94).

Advirta-se que o princípio da precaução:

[...] não se confunde com o da prevenção ao dano ambiental, embora tenham a mesma origem, uma vez que ambos são instrumentos poderosos para evitar e prevenir a ocorrência de danos ao ambiente, e a principal diferença entre eles está na incerteza científica ou no grau de avaliação dos riscos de certas atividades ou substâncias. Por sua vez, o princípio da prevenção, com um status no direito internacional mais antigo do que o da precaução, deve ser invocado em todas as atividades ou empreendimentos cujos efeitos no ambiente sejam conhecidos e previsíveis, ainda que notáveis, como é o caso da construção de barragens para aproveitamento hidrelétrico de rios (RIOS; DERANI, 2005, p. 94-95).

A Constituição Federal, ao exigir o estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, §1º, IV), demonstra:

[...] nítida ligação do princípio da precaução com a equidade intergeracional, base do desenvolvimento sustentável, e o estudo de impacto ambiental serve para torná-lo possível no mundo das coisas, já que, por meio desse importante instrumento de política ambiental, é possível antever os riscos ambientais de certas atividades e empreendimentos (RIOS; DERANI, 2005, p. 99).

Noutro giro, também no âmago do direito ambiental, o princípio do poluidor-pagador:

[...] visa a internalização dos custos de deterioração ambiental. Isso traria como consequência um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção econômica na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Pela aplicação desse princípio, impõe-se ao “sujeito econômico” (produtor, consumidor, transportador ou todo aquele que possa causar um problema ambiental) arcar com os custos da diminuição, neutralização, compensação ou afastamento do dano (RIOS; DERANI, 2005, p. 106).

Sobre a temática do poluidor-pagador, ressalte-se que o Princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento preceitua que “autoridades nacionais deveriam fomentar a internalização dos custos ambientais pelo poluidor ou degradador, e o uso de instrumentos econômicos que impliquem que o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da degradação ambiental” (ONU), ou seja, em estrita consonância com a legislação nacional.

Com isto em vista, conclui-se que a preservação e efetivação do desenvolvimento sustentável são consideradas como dever dos Estados, bem como da sociedade, eis que:

A importância do disposto no artigo 1, da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, invocava uma dimensão material do desenvolvimento sustentável, que considerava, notadamente, as vertentes ambiental, social e econômica, destacando a responsabilidade pela preservação e proteção ambiental, que passa pelo dever do Estado, da sociedade, da comunidade e do homem “per se”. Aqui incluído o dever de cuidar e corroborar a gestão sustentável, relacionada ao consumo dos recursos naturais e da preservação da capacidade de renovação dos ecossistemas, garantindo as reservas dos recursos ambientais, não permitindo explorações excessivas e, nem tampouco, o seu aniquilamento. Os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, acontecem na sequência, corroborando a melhoria da vida do homem e de tudo que esteja na sua ambiência (VILLAS BÔAS, 2020, p. 54).

Ora, diante do fato de que os mais básicos direitos já estão devidamente codificados e os direitos sociais são considerados deveres do Estado – ainda que precariamente prestados –, resta-nos verificar se ao menos os direitos elencados no ODS 11 da Agenda 2030 são tutelados de fato, pois sem eles não se pode concretizar a proteção ao meio ambiente mediante um desenvolvimento sustentável.

Amado entende que 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. Além do mais, tal como exposto no primeiro capítulo, o Estado foi criado e vem se perpetuando para servir aos anseios da população, enquanto:

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).

Uma das formas de assegurar a pretendida sustentabilidade no desenvolvimento, com a observância dos direitos fundamentais e da democracia sob o comando do Estado Socioambiental de Direito, é oferecer práticas de resiliência de acordo com o ODS 11 da Agenda 2030. Tais práticas se resumem em:

- [...] garantir o acesso de todos à habitação segura;
- [...] proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros;
- [...] proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;
- [...] reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;
- [...] 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; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis (ONU, 2015).

Com o fito de esclarecer o que é uma cidade resiliente a desastres, importa transcrever o teor do guia "Como construir cidades mais resilientes" – apesar de extenso –, elaborado pela ONU como uma contribuição 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 (ONU, 2012, p. 11).

Posto isso, é fundamental que pesquisadores busquem formas de contribuir para o desenvolvimento sustentável em curto e médio prazo, com adoção de práticas de resiliência já formatadas em estudos da ONU, bem como elaborar instrumentos que possam maximizar seu potencial.

A população mais afetada pela desigualdade social aspira a prestação do mínimo existencial com vistas a tornar possível uma vida com dignidade, minorando riscos à sua sobrevivência. Em verdade:

É importante que haja ascensão também dessa população menos favorecida pela desigualdade urbana, pois [...] 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 (BRUNA; PHILIPPI, 2016, p. 8).

Considerando a dimensão política do desenvolvimento sustentável, este somente se conquista com democracia e deferência à dignidade humana, notadamente sob a égide do Estado Socioambiental de Direito, pois:

[...] 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 consequente de um governo democrático mundial? (COMPARATO, 2017, p. 575).

Ora, trata-se de um raciocínio cíclico, pois, de acordo com Sen (2010, p. 207), não há desenvolvimento sem democracia, já que:

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.

Em arremate, verifica-se que a busca incessante pelo desenvolvimento sustentável é um dos objetivos do Estado Socioambiental de Direito, no intuito de preservar a dignidade humana – inclusive intergeracional –, o que somente será atingido com o atendimento aos princípios ambientais.

4.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ODS 11 DA AGENDA 2030

Historicamente é interessante analisar que o problema das ocupações irregulares no Brasil, pode ser seccionado em alguns estágios, como pré-urbano, pré-industrial, industrial e moderno, e, por fim, sob a ótica da cidade na pós-modernidade (FONSECA, 2013, p. 01).

No princípio, era concebida a “regularização fundiária quanto à segurança jurídica da posse e da propriedade do imóvel, afastando-se dela a ideia da regularização urbanística” (FONSECA, 2013, p. 92). Após amplos debates e evolução doutrinária, esse conceito “foi dilatado, de tal monta a abranger a ideia da regularização jurídica (posse ou propriedade), urbanística, ambiental e social, caracterizando-se, na verdade, um conceito multidisciplinar” (FONSECA, 2013, p. 92-93), tal como se dá com o desenvolvimento sustentável.

De todo modo, perante a apreciação multidisciplinar que vai além do panorama geralmente verificado, é importante que o Poder Público constate as situações consolidadas que necessitam de instauração de procedimentos de regularização fundiária, atentando-se à possibilidade ou não de reversão da situação fática em prol do meio ambiente e do bem-estar da sociedade envolvida.

Assim, a finalidade precípua da regularização fundiária não implica apenas e tão somente na regularização da situação possessória, mas também acarretará a outorga do indispensável título de propriedade, para que a realidade fática se coadune com o que consta no fôlio real, sob a proteção do Registro Imobiliário. Além disso, deve ordenar o parcelamento do solo urbano, traçar estratégias de políticas públicas com foco na segurança pública, saúde coletiva, acesso a serviços públicos essenciais

à população de baixa renda, tais como energia elétrica, água potável e saneamento básico, sempre em prol da resiliência almejada pelo ODS 11, da Agenda 2030 da ONU.

Importa ressaltar que, de acordo com os princípios constitucionais atinentes à Administração Pública, o agente regularizador – em todas as esferas de governo, com vistas a uma atuação nacional uniforme e cooperativa – deverá atuar com observância da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, Constituição Federal), sem descuidar da finalidade dos atos administrativos exarados, sua motivação justa, razoável e proporcional, amparado na segurança jurídica e visando ao real atendimento do interesse público (art. 2º, p. único, Lei nº 9.784/99).

Diante disto, de uma leitura minuciosa do ODS 11 da Agenda 2030 da ONU, bem como do Estatuto da Cidade, é possível extrair o entendimento de que o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito social à moradia e propriedade, além das diversas legislações urbanísticas existentes, são de observância obrigatória pelos Administradores Públicos, que não poderão rechaçar os mandamentos legais sob seu exclusivo critério de conveniência e oportunidade.

Desse modo, os atos administrativos não podem se valer da aplicação da lei para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas, tampouco em épocas determinadas – como períodos eleitorais –, mas devem atentar ao interesse coletivo (no caso, centenas de famílias carentes que solidificaram seus lares) que se sobrepõe aos interesses privados (e.g. proprietários de terrenos abandonados, que deixam de cumprir sua função socioambiental).

Deve a Administração pública atuar de modo probo e com boa-fé em relação a todos os administrados e se valer do meio menos oneroso para obtenção dos melhores resultados. Para viabilizar essa atuação com retidão, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, inovou no ordenamento jurídico brasileiro, carreando importantes diretrizes em seu art. 2º, com o desígnio de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

Sobre o tema, insta destacar algumas das diretrizes:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis [...];
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações [...];
- [...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, [...] de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) utilização inadequada dos imóveis urbanos;

[...]

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres (BRASIL, 2001).

Há que se ressaltar que toda a coletividade será beneficiada pela regularização fundiária procedida com seriedade – ainda que indiretamente –, pois o proveito é geral e universal ao se garantir o acesso à educação e à cultura, se viabilizar o pleno desenvolvimento da população menos abastada, bem como perfectibilizar a proteção ao meio ambiente equilibrado, carreando verdadeira garantia de igualdade entre os cidadãos e possibilitar livre exercício da democracia e cidadania.

A Reurb objetiva tornar mais efetivo o que Osório (2006, p. 195) denomina de direito à cidade, que é:

[...] interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização; o direito ao exercício da cidadania e participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e pluralidades étnica, racial, sexual e cultural. O direito à cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos.

Visualiza-se, por evidente, que a regularização fundiária é o meio necessário e essencial para garantir o pleno direito à cidade a todos os cidadãos, de forma a viabilizar o desenvolvimento sustentável de forma ampla e democrática.

De acordo com o art. 9º da Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana – Reurb abarca "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais", objetivando 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” (BRASIL, 2017). Caso realizada a Reurb por legitimação fundiária, somente será aplicada a núcleos urbanos consolidados até dezembro de 2016 (art. 9º, §2º) (BRASIL, 2017).

A razão de ser desta data é conferir um limite temporal para que sujeitos imbuídos de má-fé não venham a preencher forçadamente os requisitos legais depois da sanção de mencionada Lei. De todo modo, apesar do forte apelo social e ambiental, insta ressaltar que é possível sobrevir uma “decisão denegatória da instauração da Reurb” (CUNHA, 2019, p. 47), caso não cumpridos os requisitos legais:

É caso de indeferir o pedido de regularização fundiária, se o núcleo não se consolidou, hipótese em que ainda é aplicável a Lei nº 6.766/1979 ou a Lei 4.591/1964 ou, ainda, a legislação municipal vigente para o parcelamento e edificação.

Também é hipótese de rejeição do pedido, se a regularização solicitada se referir a imóvel abaixo da fração mínima de parcelamento e de uso rural (CUNHA, 2019, p. 47).

Em síntese, a Reurb é uma ação estatal que visa ao bem coletivo no que diz respeito à preservação e prestação dos direitos e garantias fundamentais, inerentes ao desenvolvimento humano e, por óbvio, da sociedade localmente atingida. É a atuação com vistas a dar cumprimento aos pactos internacionais celebrados pelo Brasil, especialmente a Agenda 2030 da ONU.

Extrai-se, dos objetivos da regularização fundiária, previstos no art. 10 da Lei nº 13.465/2017, intenções convergentes aos anseios do Estado Socioambiental de Direito ao vislumbrar, em última análise, o atendimento à dignidade da pessoa humana por intermédio do desenvolvimento sustentável. Tais objetivos são:

- 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).

Na busca da *ratio juris* da norma, se identifica que a intenção do legislador é de reintegrar o ocupante do solo à 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 recalibrar o planejamento do ordenamento do solo, das vias públicas, implementar ações efetivas com vistas ao saneamento básico, de modo a prevenir doenças e evitar epidemias, resolver conflitos de forma extrajudicial, dentre tantas outras práticas públicas, com objetivo de, de fato, efetivar os direitos fundamentais desta população mais vulnerável e exposta a todos os tipos de mazelas sociais.

Não obstante, para fins de aplicação da lei sob análise, é imperioso verificar alguns conceitos basilares:

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).

Observe-se que o legislador trata de formas distintas os núcleos urbanos decorrentes de parcelamentos irregulares e os núcleos urbanos informais decorrentes de ocupações ou invasões, sem, contudo, deixar de apresentar solução para ambos.

A regularização fundiária urbana também se aplica a imóveis localizados em área rural, “desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento” (BRASIL, 2017) constante do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), e tenham uso urbano (CUNHA, 2019, p. 47), ou seja, apenas aqueles que não podem ser regularizados pelo meio ordinário previsto na Lei de Registros Públicos e Estatuto da Terra.

No que tange aos 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” (art. 12, §4º, Lei nº 13.465/17) (BRASIL, 2017).

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

- 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).

Existe, ainda, uma terceira hipótese prevista na legislação, cunhada na prática registral imobiliária de “Regularização Fundiária Inominada”, para casos de empreendimentos (loteamentos) implementados anteriormente à vigência da Lei nº. 6.766/79, ou seja, anteriores a 19 de dezembro de 1979, e que não foram registrados — ou seja, loteamentos irregulares consolidados —, de modo que permite a aplicação do regime da lei em comento (art. 69, da Lei nº. 13.465/17).

Fato é que, para que haja absoluta integração 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”, entre 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” (art. 13, §7º, da Lei nº. 13.465/17) (BRASIL, 2017). Trata-se de ônus outorgado ao ocupante do solo que recebe o bônus estatal: o serviço

público básico e indispensável para fiel cumprimento das políticas públicas fundamentais.

No que diz respeito à legitimidade para requerer a 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, além dos “proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores” (art. 14, III, da Lei nº. 13.465/17) (BRASIL, 2017), da Defensoria Pública e do Ministério Público.

Note-se que, no caso de desinteresse dos legitimados acima elencados ou dos poderes públicos em dar continuidade e conclusão aos procedimentos iniciados, seria possível, em tese, a adoção de medidas judiciais para que seja efetivada a regularização fundiária, já que “para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade” (BRASIL, 2015).

Isso ocorre perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, onde existe o Programa Lar Legal “que já beneficiou mais de 20 mil famílias no Estado e completou 20 anos” (TJSC, 2019), podendo vir a ser adotado por outros Tribunais de Justiça:

O objetivo do programa é a regularização fundiária. Colocar na mão do cidadão, em especial do hipossuficiente, o título de propriedade nos locais onde a posse já esteja consolidada de uma forma mais simples e rápida, com o verdadeiro acesso à Justiça. Essa é a promoção da dignidade para os que mais precisam (TJSC, 2019).

Ademais, é importante salientar que, retomando a análise da legislação nacional sobre regularização fundiária, 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” (BRASIL, 2017), já que o loteador ou incorporador que agiu contra a Lei de Parcelamento do Solo tem responsabilidade civil e criminal acerca de atos praticados, o que desafia rigorosa apuração do Ministério Público perante o Poder Judiciário.

Os instrumentos jurídicos empregados visando à integral regularização fundiária, sem prejuízo de outros, poderão ser os seguintes:

- 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).

Vale esclarecer 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” (art. 16) (BRASIL, 2017), em evidente adoção de meios extrajudiciais de solução de controvérsias (MESCs), reforçando a possibilidade de o poder público transacionar direitos patrimoniais, desde que disponíveis – com esteio na supremacia do interesse público coletivo.

Contudo, quanto aos direitos dos titulares de domínio e confrontantes da área demarcada, é relevante a prévia notificação pelo poder público para que apresentem anuência ou impugnação, sendo que o silêncio será tido “como concordância com a demarcação urbanística” (BRASIL, 2017). Isso é fundamental, pois podem existir casos de desrespeito aos limites e confrontações com eventual invasão de área alheia.

Note-se, ainda, que a “legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade” (art. 23), 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 (art. 23, §2º) (BRASIL, 2017).

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

Noutro turno, em confronto com o ODS 11 da Agenda 2030, passa-se a analisar as metas individualmente, notadamente em comparação com as Leis nº 10.257/01 e 13.465/17, com o cuidado de evitar a repetição de informações já transcritas noutros pontos desta pesquisa.

Pois bem. Repise-se que o Objetivo 11 menciona “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015), sendo que prevê sete metas e três submetas adiante analisadas.

De início, o item 11.1 prevê a imperiosidade de “até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (ONU, 2015), guardando afinada sintonia com o art. 2º, XIV e XV, do Estatuto da Cidade.

Estes dispositivos nacionais prescrevem a necessidade da regularização fundiária (prevista na mencionada Lei nº 13.465/17) e “urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda [...], consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” e determina a “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais” (art. 2º, XV) (BRASIL, 2001).

Inexiste, portanto, lacuna legal a demandar a atuação do Poder Legislativo, ao revés, é necessária atuação impositiva do Estado Socioambiental com vistas a concretizar tais direitos fundamentais.

Em sequência, a meta 11.2 ambiciona que, até 2030, seja possível:

[...] proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos (ONU, 2015).

Sobre o tema do transporte, a Reurb não enfrenta diretamente o problema. Todavia, ao regularizar assentamentos consolidados, o Poder Público tem o dever de prestar os serviços básicos, dentre eles o saneamento, asfaltamento, construção e manutenção de calçadas, segurança pública, infraestrutura com acessibilidade, além de educação e saúde, donde o transporte público – que geralmente é prestado por particulares através de licitação – encontrará o caminho livre para circular sem maiores problemas.

Neste caso, aliás, é possível que ocorra o custeio do transporte coletivo por meio de tarifas módicas, já que em grandes conglomerados urbanos há maior demanda por tal serviço, tendo efeitos na diminuição do valor individual a ser pago pelo cidadão.

Não obstante, o Estatuto da Cidade trata como diretriz da política urbana, o direito ao transporte (art. 2º, I), além da “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (art. 2º, V) (BRASIL, 2001).

Prosseguindo, a meta 11.3 reza que até 2030 deve-se “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países” (ONU), enquanto que o Estatuto da Cidade já preceitua a necessária “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (art. 2º, III), (Brasil, 2001)

A meta 11.4, por sua vez, tem o intuito de “fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo” (ONU, 2015), sendo ainda menos ambicioso que o Estatuto da Cidade, que determina a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (art. 2º, XII) (Brasil, 2001).

Assim sendo, acaso exista qualquer patrimônio cultural ou natural nas áreas objeto de regularização fundiária, é dever do Estado Socioambiental de Direito proceder à sua proteção mediante tombamento e fiscalização efetiva.

Em continuação, a meta 11.5 prevê:

Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade (ONU, 2015).

Ora, habitações construídas em áreas de risco com situação de impossível diminuição ou reversão do risco, deverão ser desocupadas e a restauração do meio ambiente é medida que se impõe – ainda mais em encostas de morros, áreas próximas às águas dos rios e mares, evitando-se alagamentos, desmoronamentos, assoreamentos e erosões. Neste sentido, a população diretamente atingida poderá,

mediante a implementação da meta 11.1 supra, exigir do Poder Público a construção de moradias a preços acessíveis com financiamentos facilitados.

De todo modo, o Estatuto da Cidade sofreu alteração pela Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que contém previsão específica no sentido de que o plano diretor dos Municípios deve conter, dentre outras exigências, "planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre" e "medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres" (art. 42-A, III e IV) (Brasil, 2001).

A meta 11.6, por seu turno, orienta que até 2030 deve-se “reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros” (ONU), enquanto que o Estatuto da Cidade visa incitar a “utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais” (art. 2º, XVII) (Brasil, 2001).

Além disto, o mesmo Estatuto prevê como instrumentos para o atingimento das finalidades legais, o "estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)" (Art. 4º, VI, Lei nº 10.257/01), ou seja, medidas preventivas que visam o meio ecologicamente equilibrado.

Noutro tanto, a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, trouxe preceitos que viabilizam o atendimento da citada meta 11.6, em especial sobre o gerenciamento de resíduos sólidos, gestão integrada destes resíduos, padrões sustentáveis de produção e consumo, reciclagem, etc. (art. 3º), reforçando o arcabouço legal que dá suporte ao Estado Socioambiental de Direito com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Ademais, uma cidade acessível e planejada torna possível a circulação dos seus habitantes por meios ecologicamente corretos – como bicicletas e veículos elétricos –, além da utilização de transporte público que se valha de combustíveis renováveis. Imperioso que se faça, ainda, a coleta seletiva dos resíduos bem como se fomente – por meios tributários, inclusive – a produção e consumo de energia renovável.

Já a meta 11.7 determina que até 2030 deve-se “proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente

para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência” (ONU, 2015), enquanto que o Estatuto da Cidade prevê como dever da União “instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público”, conforme art. 3º, IV (BRASIL, 2001).

A submeta 11.a visa “apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento” (ONU, 2015), implicando no fomento à atividade econômica local, mediante desburocratização do acesso ao crédito e da formalização de pequenos produtores, por exemplo.

Importante trazer a lume o teor do Decreto Federal nº 9.810/2019 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com vistas a:

Art. 1º [...] reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2019).

Dentre tantos princípios da PNDR, vale elencar a “solidariedade regional e cooperação federativa” e o “desenvolvimento sustentável”, pois guardam conexão com a submeta sob análise e relação com as finalidades do Estado Socioambiental de Direito.

No que diz respeito à submeta 11.b, pretende-se 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; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis (ONU, 2015).

Verifica-se interrelação desta submeta com as metas anteriores, com exceção da temática referente ao aumento do número de cidades. Sobre isto, vale atentar para o fato de que a Constituição Federal contém norma específica (art. 18, §4º) para a “criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios” que deve se dar:

[...] por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações

dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o art. 96 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê que restaram “convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação” (BRASIL, 1988).

O Supremo Tribunal Federal (STF), em análise da situação consolidada de criação de municípios antes do advento da Lei Complementar exigida pela Constituição Federal, deliberou que:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 7.619/2000, do Estado da Bahia, que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães. Inconstitucionalidade de lei estadual posterior à EC 15/1996. Ausência de lei complementar federal prevista no texto constitucional. Afronta ao disposto no art. 18, § 4º, da Constituição do Brasil. Omissão do Poder Legislativo. Existência de fato. Situação consolidada. Princípio da segurança jurídica. Situação de exceção, estado de exceção. (...) A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da EC 15, em 12 de setembro de 1996, deve-se à ausência de lei complementar federal. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município.(...) Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do art. 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia (STF, ADI 2.240, rel. min. Eros Grau, j. 9-5-2007, P, DJ de 3-8-2007) (BRASIL, 2007).

A partir destas premissas denota-se que a criação de municípios não é questão simples a ser resolvida e, no caso brasileiro, talvez se mostre desnecessária, pois poderia implicar no aumento de despesas e eventualmente contrariar as finalidades da Agenda 2030. De todo modo, não se pretende aprofundar a discussão sobre esta temática nesta pesquisa.

Por derradeiro, a submeta 11.c pretende “apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais” (ONU, 2015), lembrando que, de acordo com o mencionado nesta pesquisa, a ajuda econômica e

técnica em tese deveriam ser fornecidas pelos países mais ricos, porém isto não vem sendo executado de forma suficiente.

Daí que, ao confrontar o ODS 11 da Agenda 2030 da ONU com o Estatuto da Cidade e com a Lei nº 13.465/17, além de outros diplomas legais que com ele guardam relação, evidencia-se que a questão não sofre qualquer prejuízo por ausência de previsão legal. Como antecipado, o problema reside na efetivação dos direitos enunciados.

4.3 REGISTRO DE IMÓVEIS COMO AGENTE DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A atividade notarial e registral encontra previsão constitucional (art. 236), e é considerada atividade pública exercida por meio de delegação em regime privado (BRASIL, 1988). Tal como todos os entes públicos em qualquer esfera, bem como as pessoas jurídicas de direito privado e os cidadãos, é dever do Oficial de Registro de Imóveis preservar e fielmente cumprir a Constituição Federal, ainda mais sob a égide do Estado Socioambiental de Direito. Não se trata de mera faculdade ou direito, mas um dever inerente à recepção da delegação do Poder Judiciário.

Considerado como agente público delegado, ao Oficial Registrador cabe zelar pelo bem-estar social por meio da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em especial sobre questões que tangenciem o direito de propriedade, notadamente conferir exequibilidade à regularização fundiária urbana.

A Lei nº 6.015/73 – Lei de Registros Públicos, LRP –, ao estabelecer que as Serventias Extrajudiciais devem praticar atos visando a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º), consoante leitura conjunta com a Lei nº 8.935/94 – Lei dos Notários e Registradores – em seu art. 12, e art. 28, VII, da Lei nº 13.465/2017, outorgou ao Registrador Imobiliário a função de conferir continuidade ao procedimento de regularização fundiária com vistas à entrega final do título devidamente registrado em matrícula.

Augusto (2010, p. 217) evidencia a essencialidade do Registro de Imóveis para o Estado de Direito, inclusive para garantir plena segurança jurídica, respeito ao direito de propriedade e, por consequência, a própria liberdade, com atuação no combate à pobreza e marginalização ao retirar os assentados da informalidade, por

meio da regularização fundiária. Para tal conclusão, é necessário proceder à breve análise do sistema registral, eis que:

Registro de imóveis, portanto, é uma instituição do direito civil com a atribuição de garantir a eficácia das situações jurídicas incidentes sobre o bem imóvel. Portanto, para proporcionar essa garantia, o registrador imobiliário deve conhecer, cumprir e fazer cumprir todas as normas existentes, necessitando de uma sólida base jurídica para o desempenho de suas atividades (AUGUSTO, 2010, p. 215).

Para a prestação dos serviços, o art. 28 da Lei nº 8.935 de 1994 explicita que os registradores imobiliários “gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei” (BRASIL, 1994). E não poderia ser diferente:

Somente com uma instituição autônoma, independente das ideologias dos governantes, amparada por um sólido sistema jurídico, haverá a desejada garantia do direito da propriedade privada, missão esta que torna o registrador imobiliário um garante da liberdade, um verdadeiro soldado em defesa do Estado Democrático de Direito (AUGUSTO, 2010, p. 217).

Sempre com o objetivo de fortalecer o Estado de Direito, o Registro de Imóveis tende a solidificar-se em prol da segurança jurídica e modernizar-se com vistas à eficiência e modicidade, atua em prol das liberdades públicas e também dos direitos socioambientais. Relembrando que a atividade é exercida em caráter privado, vale sintetizar que:

Registro de imóveis não é um órgão burocrático a emperrada máquina administrativa, pois ele não integra o governo. O registro é uma instituição do povo que atua em favor do povo, pois a garantia da propriedade imobiliária é exercida, primeiramente, como oposição à propriedade pública, ou seja, contra o interesse do próprio “Leviatã” de Hobbes (AUGUSTO, 2010, p. 425).

No que diz respeito ao sistema registral em si, a doutrina elenca os princípios atinentes à matéria, entre os quais, a segurança jurídica e independência funcional são espécies de princípios registrais supranormativos. Quanto aos princípios endonormativos sobre os requisitos do registro, pode-se falar em legalidade, disponibilidade, continuidade, especialidade, instância e unitariedade, além dos princípios endonormativos acerca dos efeitos do registro, quais sejam, publicidade, prioridade, inscrição e presunção (AUGUSTO, 2010, p. 219).

Dessa forma, o Oficial de Registro de Imóveis, ao atuar com independência, autonomia e prudência, sob responsabilidade administrativa, civil e criminal, deverá satisfazer os mandamentos da Lei nº 13.465/17, bem como os primados registrares para uma qualificação eficiente do título que pretende proceder à regularização fundiária.

Ora, o Registrador Imobiliário é importante agente do Estado em prol da regularização fundiária, podendo conferir legitimidade e atestar veracidade aos atos praticados, pacificando as relações sociais e prevenindo litígios, já que:

Para cumprir o mandamento constitucional da função social, o direito de propriedade deve ser exercido de maneira positiva, funcional, de forma a cooperar para a manutenção da estrutura e objetivos sociais. Ao desenvolver as atividades de regularização fundiária e de fomento ao registro, o registrador vai diminuindo a informalidade que reinou neste país, num acirrado combate ao sub-registro, resultando na diminuição da pobreza e da marginalização. Dessa forma, o registrador é responsável por um dos principais instrumentos de concreção da função social da propriedade imobiliária (AUGUSTO, 2010, p. 426).

Outrossim, verifica-se que, em termos mundiais, o registro imobiliário brasileiro é dos mais avançados e indispensável para o desenvolvimento sustentável pretendido pelo ODS 11 da Agenda 2030 da ONU:

O sistema registral imobiliário do Brasil é, sem dúvida nenhuma, um dos melhores do mundo. Os problemas que acometem o registro não estão em seu disciplinamento normativo, pois ou são a ele anteriores (histórico de uma desordenada colonização) ou são a ele completamente externos (informalidade, sonegação, pobreza e falta de informação). [...] E, por fim, para que essa luta em prol da sociedade seja eficaz, há que se conscientizar as lideranças desse país da imprescindibilidade do sistema registral imobiliário para a existência do estado democrático de direito, pois muito se perde numa luta baseada em preconceitos e equívocos, cujo desgaste é irradiado em forma de desconfiança, o que atravanca as boas iniciativas e o almejado desenvolvimento. Sendo assim, sobre todo o conjunto aqui discutido, o registrador imobiliário é o seu aliado em prol do desenvolvimento do Brasil (AUGUSTO, 2010, p. 426-427).

A Lei nº 13.465/17 especifica os atos de registro e averbação tendentes a ingresso no fôlio real, além de avertar a gratuidade dos emolumentos devidos pelos atos praticados em relação ao procedimento de interesse social (Reurb-S). Note-se:

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
I - o registro:
[...]
43. da Certidão de Regularização Fundiária (CRF);
44. da legitimação fundiária.
[...]

Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação:

[...]

§ 15. Não são devidos custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública (BRASIL, 1973).

Mencionada lei prossegue, para dar efetividade ao instituto e simplificar sua prática, determina a admissão ao registro dos contratos ou termos administrativos sem reconhecimento de firma nas assinaturas, ainda que tais documentos não sejam individualizados por interessados ocupantes, desde que expedidos pelos entes públicos no bojo do processo de regularização fundiária:

Art. 221 - Somente são admitidos registro:

[...]

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.

[...]

§ 3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica (BRASIL, 1973).

Note-se que houve flexibilização das exigências registrais para viabilizar a conclusão da Reurb, afastando-se exigências aplicáveis a documentos ordinários (art. 221, II, LRP) como, por exemplo, a especialidade subjetiva no que diz respeito à qualificação do adquirente (art. 221, § 2º, LRP c/c art. 2º, Provimento nº 61/2017, CNJ).

Relembre-se que o Código Civil, em seu art. 1.227, expressamente prevê que os “direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis” (BRASIL, 2002), enquanto a Lei nº 13.465/2017 alterou a Lei de Registros Públicos para inserir, dentre os títulos registráveis, a Certidão de Regularização Fundiária e a Legitimação Fundiária, tal como exposto acima.

Ao prescrever a obrigação de averbações em matrícula dos atos que digam respeito ao imóvel nela constante (art. 169, LRP), está expresso no art. 167, I, 32, LRP (também por conta de alteração pela Lei nº 13.465/2017) que o termo de quitação dos contratos e instrumentos públicos outorgados pelo transmitente empreendedor, no que tange a imóveis sob o regime da regularização fundiária, podem ser averbados

com vistas à exonerar a sua responsabilidade quanto a incidência dos tributos municipais sobre o imóvel, sem que esse ato implique transferência de domínio.

Trata-se de lei ordinária referindo-se à responsabilidade tributária, aparentemente ao arrepio do art. 146, III, a, da Constituição Federal, que exige Lei Complementar para tanto (BRASIL, 1988). Por sua vez, o Código Tributário Nacional prevê que “convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública” salvo se houver disposição legal em contrário (art. 123) (BRASIL, 1966), o que leva a crer que a Lei Complementar exigida pelo Constituinte admite a alteração da responsabilidade tributária por Lei Ordinária.

Além disso, a mera averbação de quitação do contrato na Matrícula sem implicar transferência do domínio pode gerar falsa aparência de transmissão da propriedade, em aparente ofensa à segurança jurídica inerente aos atos praticados pelo Oficial de Registro de Imóveis. Não obstante, o legislador preferiu optar pela segurança jurídico-tributária em prol do transmitente com vistas a exonerá-lo da obrigação pelo adimplemento dos tributos municipais o que, talvez, venha a servir de estímulo à concretização da transmissão.

Em outra perspectiva, mencionada lei prevê a importante instituição do direito real de laje, que terá matrícula própria mediante averbação na matrícula da construção-base (art. 176, § 9º, LRP), ou seja, um novo direito real para dar segurança jurídica aos adquirentes de fração de construção, prática muito comum em conglomerados urbanos habitados por pessoas de baixa renda.

De todo modo, visando à regularização da gleba, o município poderá solicitar a abertura de matrícula de imóveis públicos decorrentes de parcelamentos do solo urbano que estejam implantados, ainda que não registrados. Nesse caso, encaminhará planta assinada pelo loteador ou mesmo pelo agente público, com menção que o parcelamento está, de fato, implantado e, havendo área remanescente, a apuração e retificação poderão ocorrer posteriormente.

Tal previsão poderia ser, eventualmente, considerada ofensa à especialidade objetiva que garante confiabilidade ao fólio registral ao exigir a perfeita descrição da área para a prática dos atos pretendidos. Veja-se o permissivo legal referente à Reurb:

Art. 22. Decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas.

[...]

§ 2º Na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente.

[...]

§ 6º Não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido (BRASIL, 2017).

Quanto à mencionada especialidade objetiva e possibilidade de posterior apuração do remanescente, impende ilustrar que na prática registral:

Outra situação bastante comum é a existência de matrículas sem descrição do remanescente. Isso ocorria no desmembramento do imóvel, em que uma parcela alienada a terceiro era descrita em uma nova matrícula, gerando um novo imóvel, sem que o registrador tivesse a cautela de exigir planta e memorial para averbar a descrição da área remanescente. Essa descrição deveria ser incluída logo após a averbação do desmembramento ou ser utilizada para a abertura de uma nova matrícula (providência que melhor cumpre os princípios registrares, encerrando-se a matrícula primitiva, uma vez que sua especialidade objetiva foi inteiramente modificada) (AUGUSTO, 2010, p. 265).

De todo modo, como a especialidade objetiva restará afetada, nenhum outro ato poderá ser praticado na matrícula de origem até que se apure o remanescente, mediante procedimento de retificação administrativa com suporte em instrução probatória por documentos elaborados por agentes técnicos e, inclusive, manifestação dos confrontantes.

A mesma lei trouxe também a previsão de publicação de editais eletrônicos pelo Registro de Imóveis para ciência de eventuais interessados, de forma a garantir ampla publicidade a todo o procedimento, além de conferir eficiência e redução de custos ao processo.

Outra previsão importante, prevista na Lei 11.977/2009, alterada pela Lei 12.424/2011, que regia a Reurb, é a de que se admite a registro os contratos ou termos administrativos assinados com os entes federativos no âmbito dos programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social. Nesse caso, se o interessado for analfabeto, poderá haver coleta de sua impressão datiloscópica acompanhada da assinatura de duas testemunhas. Independe, portanto, de reconhecimento de firma tampouco da lavratura de instrumento público perante o Tabelião de Notas – em razão da presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, tal como preveem as regras de Direito Administrativo.

Assim, de acordo com o exposto, no caso de projeto de regularização fundiária, o ente público poderá fornecer as informações necessárias ao registro, sem necessidade de apresentação de títulos individualizados. Essa oportunidade se mostra interessante ao se considerar a regularização de imóveis dotados de grandes áreas contendo muitos interessados aptos a se beneficiar da Reurb.

No que diz respeito aos trabalhos técnicos integrantes do projeto de regularização fundiária, sejam eles elaborados por entes públicos ou por interessados particulares, há de se aclarar que a eficácia do registro dependerá da perfeita descrição e caracterização do levantamento realizado, sob pena de ofensa à especialidade objetiva, em prejuízo aos ocupantes do solo e seus confrontantes.

A eficácia do registro é um fenômeno que está restrito às situações jurídicas previstas na legislação de direito material. No entanto, seu grau de percepção pela sociedade depende do aprimoramento do dado registrado, pois os direitos regularmente constituídos exigem uma eficiente publicidade registral, a qual somente alcança seu resultado se os elementos do registro estiverem bem descritos e caracterizados.

Portanto, cada elemento do registro deve ser tratado com o máximo de atenção, pois o conteúdo de qualquer assento registral deve ser o mais correto, o mais claro, o mais inteligível e o mais específico possível. Somente assim, os efeitos do registro serão benéficos à comunidade (AUGUSTO, 2010, p. 250).

Diante disso, é imperioso que o Poder Judiciário, por meio da Corregedoria Geral da Justiça, regulamente o procedimento de regularização perante às Serventias, para que sejam unificados procedimentos e exigências, além de viabilizar a ampliação dos serviços, sem descuidar da segurança jurídica que se espera dos registros públicos.

Nesse sentido, mostra-se interessante que leis estaduais e municipais sejam editadas, sancionadas e publicadas para adequar o procedimento da lei federal às necessidades locais, delegando competências e atribuindo responsabilidades para, ao fim, garantir o direito constitucional da moradia adequada, com celeridade.

Nesta toada, Augusto (2010, p. 426) entende que “os efeitos que naturalmente decorrem de um bom sistema registral imobiliário dependem apenas do exato cumprimento das normas existentes”, sendo fato que a regularização fundiária até poderia ganhar eventual colaboração com novas leis estaduais e municipais, porém com amparo nas Normas de Serviço Estaduais exaradas pelas Corregedorias Gerais de Justiça, o Registro de Imóveis já possui material suficiente para conferir efetividade

a contento do ODS 11 da Agenda 2030 da ONU, por meio da regularização fundiária urbana.

De todo modo, apesar de se mostrar desnecessária, qualquer inovação legislativa encontrará suporte no já mencionado art. 9º, §1º, da Lei nº 13.465/2017, ao prever 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), além de que o Oficial de Registro Imobiliário deve se amparar no princípio da eficiência visando maior foco na solução dos problemas, desapegando-se de formalismos excessivos.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa almejou ponderar os subsídios que o Estado Socioambiental de Direito pode conferir à concretização do caminho sustentável e resiliente, definido no ODS 11 da Agenda 2030, para o desenvolvimento no ambiente urbano, notadamente com suporte dos ditames da Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana – Reurb, bem como nos mandamentos constantes do Estatuto da Cidade.

Verificou-se que a criação do Estado se deu como implicação da união das famílias com vistas à defesa da espécie humana, bem como ao progresso coletivo e proteção de suas propriedades. Mediante análise das teorias de Aristóteles, John Locke e Jean-Jacques Rousseau foi possível constatar distintas análises de fatos históricos semelhantes. Ato contínuo passou-se a ponderar peculiaridades dos Estados Liberal, Social, Social e Democrático, e Socioambiental de Direito.

Aristóteles entende que a cidade é unidade política suprema que busca a felicidade de seus membros, enquanto que o homem é animal político destinado a viver em sociedade. Expõe que a virtude do homem, da mulher e da criança devem ser conquistada mediante educação alinhada com as finalidades do Estado. Clarifica que a propriedade convém à subsistência familiar e à vitalidade do próprio Estado ao servir à economia.

John Locke esclarece que os homens se reuniram em sociedade para sair do estado de natureza que representava uma maior liberdade, mas também um grande risco à preservação da espécie. Então, criaram o Estado com o intuito de julgar os litígios, aplicar a Lei e pacificar a sociedade, além de proteger a propriedade privada. No comando do Estado, homem algum teria o direito de ser o monarca por conta do Poder Divino, tampouco poderiam transferir o poder pelo critério da hereditariedade, logo deve-se contestar os fundamentos da titularidade do poder.

Em sequência, Jean-Jacques Rousseau confia na imperiosidade e existência do contrato social no intuito de proteger as pessoas e seu patrimônio sem ofender a liberdade individual, de modo que, ao cumprir as Leis, o sujeito estaria cumprindo seu próprio mandamento.

Nesta toada, analisou-se a criação do Estado Liberal com esteio na Revolução Francesa de 1789, além de suporte em importantes documentos como o *Bill of Rights*

(Declaração de Direitos) de 1689, Declaração de Virgínia de 1776, Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, bem como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Referido modelo de Estado visava garantir as liberdades públicas aos cidadãos e impor limites ao Estado, porém conferia apenas igualdade formal aos seus integrantes.

Ante a necessidade de igualdade material, por conta do sofrimento das classes oprimidas pelo reflexo do capitalismo, passou-se a aventar no Estado Social de Direito, com o escopo de efetivar um razoável padrão de vida e minorar as desigualdades sociais. Referido Estado, por sua vez, encontra suporte na Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919.

Perante as impossibilidades deste modelo estatal, sejam econômicas por seu elevado custo, sejam por conta da competitividade fruto do mundo globalizado que visa crescimento acelerado e menor despesa possível, sobreveio o Estado Social e Democrático de Direito – reunindo valores liberais, sociais e democráticos. Então, o indivíduo passou a ter liberdade para opinar sobre a coisa pública e, em tese, o Estado atenderá melhor os interesses coletivos.

Por fim, passou-se a idealizar o Estado Socioambiental de Direito, que objetiva proteger o meio ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações, com amparo no desenvolvimento sustentável e suporte no tripé, econômico, social e ambiental, no intuito de conferir bem-estar socioambiental à população. Este Estado tende a contribuir significativamente para a potencialização dos direitos fundamentais, que devem ser tutelados em âmbitos doméstico, regional e universal.

No que tange aos direitos fundamentais, aliás, focou-se nos ensinamentos de Robert Alexy, passando à análise específica do direito de propriedade, posse e suas funções socioambientais a amparar a dignidade da pessoa humana. Tal dignidade, em verdade, exige a prestação do mínimo existencial ambiental com vistas ao bem-estar desta e das futuras gerações.

Para Alexy, os direitos fundamentais exigem ações negativas do Estado – tal como se deu no Estado Liberal –, mas também ações positivas – relembrando o Estado Social. Ações positivas, por sua vez, demandam inclusive a questão normativa, que em um Estado Democrático atendem melhor às exigências da sociedade. O direito fundamental ao meio ambiente, um dos pilares do Estado Socioambiental, corresponde ao direito fundamental completo para Alexy, tamanha sua importância à coletividade.

Em um recorte mais específico, verificou-se que o direito fundamental à moradia se perfaz com a garantia do direito à propriedade e posse, desde que observadas sua função socioambiental. A ordenação do território confere dignidade à moradia e deve ser executada pelo Poder Público, com o fito de minorar as desigualdades, implementar a infraestrutura básica, garantir a prestação de serviços públicos essenciais e integrar socialmente os cidadãos. Busca-se preservar e maximizar direitos fundamentais, resguardando o exercício da dignidade humana e a sobrevivência em condições adequadas e saudáveis.

No que diz respeito à Agenda 2030, cuja pretensão é efetivar direitos essenciais por meio do desenvolvimento sustentável, lembrou-se a criação e progresso da Organização das Nações Unidas – ONU, notadamente no que diz respeito ao caminho trilhado até a elaboração de mencionada Agenda. A ONU foi criada em 1945, sendo que, dentre tantas Conferências, vale citar, por relevantes ao meio ambiente, a de Estocolmo de 1972 e a do Rio de Janeiro de 1992.

O Relatório “Nosso futuro comum”, datado de 1987 e elaborado pela Comissão Brundtland, é importante instrumento que conceituou o desenvolvimento sustentável como sendo aquele que atende aos interesses vigentes, sem que para isso prejudique as próximas gerações – que também terão necessidades a acolher.

No Rio de Janeiro, em 1992, ocorreu a Cúpula da Terra da qual se extraiu a Agenda 21 voltada ao desenvolvimento sustentável a ser implementado no fim do século XX e início do século XXI. Em Nova Iorque, em 1997, fala-se na Rio+5 com vistas a discutir tal Agenda. Também em Nova Iorque, nos anos 2000, se deu a Cúpula do Milênio, com importantes objetivos, dentre os quais vale destacar erradicação da extrema pobreza e a fome, garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Em 2012, também no Rio de Janeiro, houve a Conferência Rio +20, também conhecida como “Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável”, quando foi produzido o documento denominado “O futuro que queremos”.

Em setembro de 2015, foi publicada a Agenda 2030 com os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem implementados no período entre 2016 e 2030. Foco desta pesquisa, o ODS 11 da Agenda 2030 corresponde a efetivar a resiliência no meio urbano, focada na segurança, sustentabilidade e inclusão social. 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 à espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes.

Em sequência, com o intuito de concatenar direitos fundamentais e meio ambiente, comprovou-se sua interdependência mediante exame da Opinião Consultiva OC-23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Além disso, verificou-se o dever do Estado Socioambiental a operar nesta problemática com vistas a solucioná-la.

Observou-se que o conceito de desenvolvimento sustentável tem englobado diversas dimensões, como exemplo, a sustentabilidade social, econômica, ambiental, espacial e cultural. Ressaltando-se que o clássico conceito do tripé do desenvolvimento sustentável, como mencionado, se restringe à relação entre os pilares social, econômico e ambiental. De todo modo, pretende-se conferir melhores condições de vida aos sujeitos, mediante gestão inteligente e eficiente de recursos financeiros, sem negligenciar do meio ambiente. Sob tal raciocínio, o território deve ser utilizado com parcimônia sendo útil a melhor distribuição do espaço, tanto urbano quanto rural, respeitando-se inclusive as diferenças culturais.

Dada a importância do meio ambiente, pois imprescindível à raça humana e à manutenção da vida no planeta em prol de todas as demais espécies, mostra-se relevante o prestígio aos princípios próprios do direito ambiental pelo Estado de Direito, que está em incessante busca pelo desenvolvimento sustentável, com o escopo de preservar a dignidade humana, inclusive intergeracional.

Portanto, a Reurb é de aplicação imperativa ao abarcar atos jurídicos, ambientais e sociais com o intuito de trazer o cidadão para o seio da sociedade, afastando vulnerabilidades decorrentes da ocupação irregular do solo.

Sendo o Oficial de Registro Imobiliário um agente estatal delegado, ao receber o procedimento de Reurb, atua como o próprio Estado Socioambiental, cabendo-lhe a missão de resguardar o direito de propriedade e exigir o estrito cumprimento do arcabouço legal, em especial dos minuciosos preceitos e mandamentos previstos na Lei nº 13.465/2017 e no Estatuto da Cidade, focado no bem-estar social por meio da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Evidenciou-se a essencialidade do Registro de Imóveis para o Estado Socioambiental, inclusive para afiançar segurança jurídica, deferência ao direito de

propriedade, atuando no combate à pobreza e marginalização ao retirar da informalidade os assentados, trazendo-os para a verdadeira sociedade.

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

Verificou-se, por derradeiro, que – apesar de o Brasil ter sido signatário da Agenda 2030, mas ainda não a ter ratificado – o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017 atendem com perfeição as metas do ODS 11. Ou seja, não se mostra necessária a aprovação de nova legislação sobre o tema, ao revés, a problemática reside na efetivação – pelo Estado Socioambiental de Direito – dos direitos fundamentais apregoados na Constituição Federal e nas mencionadas leis.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ÁLVARES, André de Carvalho Barbosa. **Regularização fundiária urbana: análise da Lei nº 13.465/2017 a partir da função social da propriedade**. 2019. 105f. Dissertação (Mestrado) Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP, São Paulo, São Paulo, 2019.

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.

ANOREG-BR. **Clipping – CNJ – CNJ inclui atuação dos cartórios extrajudiciais no cumprimento de metas da Agenda 2030**. 2019. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2019/05/09/clipping-cnj-cnj-inclui-atuacao-dos-cartorios-extrajudiciais-no-cumprimento-de-metas-da-agenda-2030/>. Acesso em: 15 maio 2019.

ARISTÓTELES. **A política**. Ed. especial do Kindle. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

AUAD, Denise. Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição Federal brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, p. 337 – 355, jan./dez 2008.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de Imóveis: essencialidade para o Estado Democrático de Direito**. 2010.429f. Dissertação (Mestrado). Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP, São Paulo, São Paulo, 2010.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.

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

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 11. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

BOSELNAN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. In: KRELL, Andreas K. [et al.]; SARLET, Ingo Wolfgang, org. **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. 188p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm . Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 17 ago. 2019.

BRASIL. **Novo Código Civil**: exposição de motivos e texto sancionado. 2. ed. Brasília: Senado, 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70319>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautelar em Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45, Requerente Partido da Social Democracia Brasileira. Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 29/4/2004, publicado no DJ de 4/5/2004.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 2.240. Relator Ministro Eros Grau, julgado em 09/05/2007, Publicado no DJ de 3/8/2007.

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**. 1.257 Pág. Barueri, SP: Manole, 2016. (Coleção Ambiental, v. 18).

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Direitos humanos e a Agenda 2030: uma mudança de paradigma em direção a um modelo mais equilibrado para o desenvolvimento sustentável. *In*: **Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. Coord. Livia Gaigher Bósio Campello. 1 ed. - São Paulo: IDHG, 2020, v. 1. p. 22-41.

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

CARNIO, Henrique Garbellini. Para uma crítica da forma jurídica. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, n. 58, p. 11-25, abr. 2014.

CNJ. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agenda2030/>. Acesso em: 17 jan. 2020.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

COMPARATO, Fabio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 92-99, 1997.

CONGRESSO NACIONAL. **Veto nº 61, de 2019**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8060595&ts=1577980776768&disposition=inline>. Acesso em 15 jan. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017 solicitada pela República de Colômbia**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana - REURB**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2019.

DENNY, Danielle Mendes Thame. **Agenda 2030 e governança ambiental: estudo de caso sobre etanol da cana de açúcar e padrões de sustentabilidade como bonsucro**. 2018. 430 f. Tese (Doutorado). Universidade Católica de Santos, Santos-São Paulo, 2018.

DOS SANTOS, Ronaldo Alencar. **Federalismo cooperativo e o exercício da competência administrativa ambiental**. 2008. 255 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, 2008.

ESTADÃO. **Déficit habitacional é recorde no país**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais.htm>? Acesso em: 13 ago. 2019.

FALAVINA, Luiz Henrique de Sousa. **Organizações não-governamentais no sistema da ONU: desenvolvimento sustentável**. 1996. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

FONSECA, Gabriel Bazzeggio da. **A regularização fundiária municipal e sua efetividade**. 2013. 311 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1999.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução da 20ª edição alemã por Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

ITAMARATY, 2019. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>. Acesso em: 15 jan. 2020.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, Samuel Vasconcelos. **Parcerias público-privadas no Brasil: mecanismos de desenvolvimento humano na perspectiva da agenda 2030 da ONU**. 2019. 106 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Fortaleza, Ceará, 2019.

MENDES, Neyla Ferreira. **A função social dos instrumentos de regularização fundiária urbana para o acesso à moradia adequada**. 2011. 144 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - Fadisp. São Paulo, São Paulo, 2011.

MEZZARROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2019.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Racionalidade ecológica e Estado Socioambiental e Democrático de Direito**. 2006. 199 f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS, Porto Alegre, 2006.

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.

ONU. **17 Objetivos para transformar nosso mundo**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 13 set. 2016.

ONU. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 06 jun. 2020.

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

ONU. **Conheça a ONU**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em: 06 jun. 2020.

ONU. **Declaração do Milênio**. 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 17 set. 2016.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993**. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf. Acesso em: 25 set. 2017.

ONU. **Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)**. 2015. 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.

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

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. 367 p. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PEREIRA, Aline de Melo Faria. **Do global ao local: a Agenda 2030 da ONU e a gestão de resíduos sólidos no Brasil**. 2018. 118 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2018.

PESTANA, Thiago Vale. **A função social da usucapião extrajudicial**. 2018. 287 f. Tese (Doutorado). Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – Fadisp, São Paulo, São Paulo, 2018.

REDE GLOBO DE TELEVISÃO. **Bairros da zona sul perdem mata nativa**. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/videos/t/sptv-1-edicao/v/bairros-da-zona-sul-de-sp-perdem-mata-nativa/7827749/>. Acesso em: 08 ago. 2019.

RIBEIRO, Tatiana Soares Viana. **ISO 37120 e objetivo do desenvolvimento sustentável 11: convergência frente à Agenda 2030**. 2019. 84 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, São Paulo, 2019.

RIGINIK, Alexandre. **Segurança da posse como o meio apto a se efetivar a regularização fundiária, concretizando-se o Direito à moradia adequada**. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do direito internacional ambiental. In **O Direito e o desenvolvimento sustentável: Curso de direito ambiental**. Org. Rios, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguene. São Paulo: Editora Peirópolis, Edição do Kindle, 2005.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel – Fapesp, 1997.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato Social**. Trad. Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica, Ed. Ridendo Castigat Mores. 2002. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf> Acesso em: 18 de abr. de 2020.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org. Paula YoneStroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana: regularização fundiária**. Sorocaba, São Paulo: Create, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: KRELL, Andreas K. [et al.]; SARLET, Ingo Wolfgang, org. **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. 188p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARTORI, Simone; LATRONICO, Fernanda; CAMPOS, Lucila M.S. **Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura**. Ambiente & sociedade, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 01-22, Mar. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000100002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 11 de jul. de 2020.

SCHMITT, Carl. **Teología política**. Traducciones de Francisco Javier Conde y Jorge Navarro Pérez. Madrid: España, Editorial Trotta. 2009.

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

SILVA, Daniel Neves. **Holocausto: Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/holocausto.htm> Acesso em: 16 ago. 2019.

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

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **A fundamentação ética do estado socioambiental**. Porto Alegre: EdiPUCRS/Editora Fi, Edição do Kindle, 2013.

TJRS. **Provimento nº 21/2011-CGJ**. Cria o Projeto More Legal IV, alterando a redação dos artigos do Capítulo XV, na CNNR. Disponibilizado no DJE nº 4629, Pág.02, de 19/07/2011. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/publicacoes/publ_adm_xml/documento.php?cc=10&ct=16&ap=2011&np=21&sp=1 Acesso em: 25 jul. 2020.

TJSC. **Programa Lar Legal, do TJSC, deve ser replicado no Piauí, Paraná e Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <http://portal.tjsc.jus.br/web/sala-de-imprensa/-/programa-lar-legal-do-tjsc-deve-ser-replicado-no-piaui-parana-e-mato-grosso-do-sul> Acesso em: 10 set. 2019.

TORRES, Naymi Salles Fernandes Silva. Desenvolvimento sustentável no Estado Democrático de Direito: Atendimento à Agenda 2030 da ONU por meio da

Regularização Fundiária Urbana. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 46, p. 107-136, jul./out. 2019. p. 107-136.

UFMS. **UFMS vincula projetos de pesquisa a Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU**. 2018. Disponível em: <https://www.ufms.br/ufms-vincula-projetos-de-pesquisa-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods-da-onu/> Acesso em 25 mai. 2020.

USP – Universidade de São Paulo. **A Declaração Inglesa de Direitos – 1689**. Biblioteca virtual de direitos humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/a-declaracao-inglesa-de-direitos-1689.html> Acesso em: 19 jul. 2020.

USP – Universidade de São Paulo. **Constituição dos Estados Unidos da América - 1787**. Biblioteca virtual de direitos humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html> Acesso em: 19 jul. 2020.

USP – Universidade de São Paulo. **Declaração de direitos do bom povo de Virgínia - 1776**. Biblioteca virtual de direitos humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-bom-povo-de-virginia-1776.html> Acesso em: 19 jul. 2020.

USP – Universidade de São Paulo. **Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789**. Biblioteca virtual de direitos humanos. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> Acesso em: 19 jul. 2020.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. Erradicar a pobreza é acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares: Objetivo n. 1 de Desenvolvimento Sustentável (ODS). In: **Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. Coord. Lívia Gaigher Bósio Campello. 1 ed. - São Paulo: IDHG, 2020, v. 1. p. 42-58.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.