

Alfredo de J. Flores  
Alejandro Alvarez  
Wagner Feloniuk  
(Orgs.)

# Direito à Cidade

do conceito aos desafios



O Direito à Cidade é um conceito em desenvolvimento há décadas no Brasil e fora dele. Esse desenvolvimento, particularmente marcado pelo livro de Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville*, de 1968, chegou ao Brasil e encontrou campo fértil. Um país populoso, com graves problemas no seu processo de urbanização e no qual as considerações daquele conceito trazem uma vida nova a preocupações que já existiam, mas a partir de outros marcos teóricos, dentro do Direito Urbanístico e Constitucional. Elas puderam ser rees-tudadas com um aparato conceitual próprio e mais adequado para algumas finalidades, sensível às necessidades das pessoas e cidades, trazendo temas novos e sob outros ângulos, ainda que sem afastar a importância do que tem sido produzido dentro de cada área respectiva. O tema permanece inacabado doutrinariamente e, sobretudo, de um ponto de vista social. As cidades brasileiras têm deficiências graves, especialmente para quem vive nas periferias, em condição de vulnerabilidade econômica e social. O desenvolvimento de pesquisas envolvendo o tema são uma contribuição importante para que os problemas sejam melhor conhecidos e possam gerar sensibilização a agir do Estado e da sociedade - e para que, paulatinamente, possam ser resolvidos. É neste sentido que surge este livro. Com ele, espera-se contribuir com a academia e a sociedade, permitindo que temas com um efeito tão grande sobre a vida de milhões de brasileiros possam ter uma nova reflexão por parte dos leitores e pesquisadores. O livro parte de estruturas conceituais, com ideias relacionadas ao conceito, sua história e aplicabilidade. Depois trata de diversos desafios e questões emergentes relacionados à moradia, questões ambientais, sustentabilidade, águas, vigilância nas cidades, atuação estatal e questões internacionais como a agenda internacional durante a pandemia e o tráfico de pessoas. A ideia é trazer contribuições diversas e feitas por especialistas em cada uma de suas áreas, mas que, unidas, possam dar uma visão qualificada sobre temas relacionados ao Direito à Cidade, contribuindo com a área.



## **DIREITO À CIDADE**



# História, Direito & Filosofia

## DIRETORES DA SÉRIE

**Alfredo de J. Flores**

Faculdade de Direito – Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

**Alisson Droppa**

Centro de Innovación de los Trabajadores – CITRA/ CONICET-UMET

**Wagner Feloniuk**

Faculdade de Direito - Universidade Federal do Rio Grande – FURG

## COMITÊ CIENTÍFICO E EDITORIAL DA SÉRIE

**Alejandro Montiel Alvarez**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

**Ana Brisa Oropeza Chávez**

Universidad Anáhuac Veracruz – UAV

**Anderson Vichinkeski Teixeira**

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos

**Daniel Lena Marchiori Neto**

Universidade Federal de Pelotas – UFPel

**Ezequiel Abásolo**

Universidad Católica Argentina - UCA e  
Universidade de Buenos Aires – UBA (Argentina)

**Gustavo Silveira Siqueira**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

**João Carlos Jarochinski Silva**

Universidade Federal do Roraima – UFRR

**José Carlos da Silva Cardozo**

Universidade Federal do Rio Grande – FURG

**José Reinaldo de Lima Lopes**

Universidade de São Paulo - USP

**Magda Barros Biavaschi**

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

**Michelle Márcia Viana**

Universidade Federal de Viçosa – UFV

**Rafael Lamera Giesta Cabral**

Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA

**Tatiana de Almeida F. R. Cardoso Squeff**

Universidade Federal de Uberlândia - UFU

# **DIREITO À CIDADE**

DO CONCEITO AOS DESAFIOS

Organizadores

**Alfredo de J. Flores**

**Alejandro Alvarez**

**Wagner Feloniuk**



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Lucas Margoni



A Editora Fi segue orientação da política de distribuição e compartilhamento da Creative Commons Atribuição-Compartilhável 4.0 Internacional [https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

FLORES, Alfredo de J.; ALVAREZ, Alejandro; FELONIUK, Wagner (Orgs.)

Direito à Cidade: do conceito aos desafios [recurso eletrônico] / Alfredo de J. Flores; Alejandro Alvarez; Wagner Feloniuk (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2022.

300 p.

ISBN: 978-65-5917-586-4

DOI: 10.22350/9786559175864

**Disponível em:** <http://www.editorafi.org>

1. Cidade; 2. Espaços públicos; 3. Sociedade; 4. Estado; 5. Brasil; I. Título.

CDD: 340

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

# SUMÁRIO

## **APRESENTAÇÃO**

**9**

*Alfredo de J. Flores*

*Alejandro Alvarez*

*Wagner Feloniuk*

**1**

**12**

## **CIDADE, ESPAÇOS PÚBLICOS ABERTOS E O DIREITO À INTERAÇÃO SOCIAL**

*Marcelo Sgarbossa*

**2**

**27**

## **DIREITO À CIDADE - ESPAÇO URBANO COMO VEÍCULO DEMOCRÁTICO PARA CONSTRUÇÃO DA MEMÓRIA COLETIVA E DA CIDADANIA**

*Flávio de Leão Bastos Pereira*

**3**

**56**

## **DIREITO À MORADIA DIGNA: DESAFIOS JURÍDICOS E FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS**

*Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira*

**4**

**77**

## **DESCOBERTA E AFIRMAÇÃO DO 'DIREITO À CIDADE' EM ÂMBITO LOCAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE EM MATÉRIA URBANÍSTICA E AMBIENTAL (1925-2003)**

*Maren Guimarães Tabora*

*Alfredo de Jesus Dal Molin Flores*

**5**

**115**

## **O TERRITÓRIO INDÍGENA E A ÁGUA: QUESTÃO DO USUFRUTO DE RECURSOS HÍDRICOS EM TERRAS INDÍGENAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

*Alejandro Montiel Alvarez*

*Martin Magnus Petiz*

*Augusto Germano Ecke*

*Kelvin Rodrigues Maggi*

**6**

**153**

**SUSTENTABILIDADE, CIDADE E DIREITO: ANÁLISE E PERSPECTIVAS NA ÁFRICA AUSTRAL**

*João A. Francisco*

**7**

**172**

**A PERSPECTIVA DO COMMUNITY DRIVEN MULTILATERALISM PARA A PARTICIPAÇÃO INTERNACIONAL EFETIVA DOS GOVERNOS LOCAIS: VIA PARA ALCANCE DO ODS 11, DA NOVA AGENDA URBANA E DO DIREITO À CIDADE**

*Joséli Fiorin Gomes*

**8**

**203**

**PARADIPLMACY FEATURED IN THE GLOBAL PANDEMIC OF COVID-19: SOLIDARITY THROUGH THE LOCALIZATION OF THE INTERNATIONAL AGENDA**

*Tatiana Cardoso Squeff*

*Joséli Fiorin Gomes*

**9**

**235**

**NOVAS TECNOLOGIAS E (IN)SEGURANÇA URBANA: DO ENCLAVE FORTIFICADO AO PANÓPTICO DIGITAL**

*Luciano Vaz Ferreira*

*Carla Froener Ferreira*

**10**

**262**

**TRÁFICO DE PESSOAS E VULNERABILIDADE MIGRATÓRIA NO CONTEXTO TERRITORIAL GLOBAL EM MEIO AO CENÁRIO DE PANDEMIA**

*Gustavo de Lima Pereira*

*William Magnus Barth*

**CURRÍCULOS**

**295**

## APRESENTAÇÃO

*Alfredo de J. Flores*

*Alejandro Alvarez*

*Wagner Feloniuk*

O Direito à Cidade é um conceito em desenvolvimento há décadas no Brasil e fora dele. Esse desenvolvimento, particularmente marcado pelo livro de Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville*, de 1968, chegou ao Brasil e encontrou campo fértil. Um país populoso, com graves problemas no seu processo de urbanização e no qual as considerações daquele conceito trazem uma vida nova a preocupações que já existiam, mas a partir de outros marcos teóricos, dentro do Direito Urbanístico e Constitucional. Elas puderam ser reestudadas com um aparato conceitual próprio e mais adequado para algumas finalidades, sensível às necessidades das pessoas e cidades, trazendo temas novos e sob outros ângulos, ainda que sem afastar a importância do que tem sido produzido dentro de cada área respectiva.

Com a vigência da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, o desenvolvimento do tema recebeu mais um impulso fundamental no Brasil. O conceito foi desenvolvido para afetar diretamente as políticas urbanas brasileiras, fazendo com que os artigos 182 e 183 da Constituição, ao serem concretizados, fizessem uso dessas ideias em desenvolvimento dentro do Direito à Cidade. Assim é que se pode ler, logo no início do Estatuto, o art. 2º, I, que dentre as diretrizes gerais estabelece o seguinte: "*garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-*

*estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".*

O tema permanece inacabado doutrinariamente e, sobretudo, de um ponto de vista social. As cidades brasileiras têm deficiências graves, especialmente para quem vive nas periferias, em condição de vulnerabilidade econômica e social. O desenvolvimento de pesquisas envolvendo o tema são uma contribuição importante para que os problemas sejam melhor conhecidos e possam gerar sensibilidade a agir do Estado e da sociedade - e para que, paulatinamente, possam ser resolvidos.

É neste sentido que surge este livro. Seus antecedentes foram pesquisas no tema, e também uma sequência de eventos científicos organizados no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A ideia era dar visibilidade às pesquisas recentes sobre o assunto e unir diversos textos relevantes em um único livro, aumentando seu alcance. Com ele, espera-se contribuir com a academia e a sociedade, permitindo que temas com um efeito tão grande sobre a vida de milhões de brasileiros possam ter uma nova reflexão por parte dos leitores e pesquisadores.

Fazem parte dos esforços de publicação desta obra os seguintes textos:

- *Cidade, espaços públicos abertos e o direito à interação social* de Marcelo Sgarbossa.
- *Direito à cidade - espaço urbano como veículo democrático para construção da memória coletiva e da cidadania* de Flávio de Leão Bastos Pereira.
- *Direito à moradia digna: desafios jurídicos e financeiro-orçamentários* de Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira.
- *Descoberta e afirmação do 'direito à cidade' em âmbito local: considerações sobre a atuação da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre em matéria*

*urbanística e ambiental (1925-2003)* de Alfredo de J. Flores e Maren Guimarães Taborda.

- *O território indígena e a água: questão do usufruto de recursos hídricos em terras indígenas no Supremo Tribunal Federal* de Alejandro Montiel Alvarez, Martin Magnus Petiz, Augusto Germano Ecke, Kelvin Rodrigues Maggi.
- *Sustentabilidade, cidade e direito: “análise e perspectivas na África Austral”* de João A. Francisco.
- *A perspectiva do community driven multilateralism para a participação internacional efetiva dos governos locais: via para alcance do ODS 11, da nova agenda urbana e do direito à cidade* de Joséli Fiorin Gomes.
- *Paradiplomacy featured in the global pandemic of Covid-19: solidarity through the localization of the international agenda* de Tatiana Cardoso Squeff e Joseli Fiorin Gomes.
- *Novas tecnologias e (in)segurança urbana: do enclave fortificado ao panóptico digital*, de Luciano Vaz Ferreira e Carla Froener Ferreira.
- *Tráfego de pessoas e vulnerabilidade migratória no contexto territorial global em meio ao cenário de pandemia* de Gustavo de Lima Pereira e William Magnus Barth.

O livro parte de estruturas conceituais, com ideias relacionadas ao conceito, sua história e aplicabilidade. Depois trata de diversos desafios e questões emergentes relacionados à moradia, questões ambientais, sustentabilidade, águas, vigilância nas cidades, atuação estatal e questões internacionais como a agenda internacional durante a pandemia e o tráfico de pessoas. A ideia é trazer contribuições diversas e feitas por especialistas em cada uma de suas áreas, mas que, unidas, possam dar uma visão qualificada sobre temas relacionados ao Direito à Cidade, contribuindo com a área.

Outubro de 2022.

# 1

## CIDADE, ESPAÇOS PÚBLICOS ABERTOS E O DIREITO À INTERAÇÃO SOCIAL

*Marcelo Sgarbossa <sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

A demanda social por cidades inclusivas, acolhedoras, sustentáveis, seguras e democráticas, e tantos outros atributos relacionados à humanização dos espaços públicos abertos de convivência e interação tem formado boa parte da agenda de reivindicações da cidadania, sobretudo nos grandes e médios centros urbanos. Por outro lado, o isolamento social, que já era uma marca da vida urbana, se tornou ainda mais profundo com a pandemia do corona vírus. Mais do que nunca, o estar com o outro em espaços públicos abertos, que já era dificultado por um modelo de cidade rodoviarizada em vigor, se tornou um problema real, baseado agora no receio de contágio. As mudanças comportamentais individuais e coletivas daí advindas marcarão as pessoas e as cidades daqui em diante, e exigirão novas políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2003), especialização em Direitos Humanos (CESUSC/IPEJUR) e Mestre em Análise de Políticas Públicas pela Universidade de Turim (2005). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor de Direito Constitucional na Faculdade Meridional - Imed - de Passo Fundo - RS (2006) e na Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul - Faders - Porto Alegre - RS (2011-2012). Atuou como Assessor de Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e exerceu o Cargo de Coordenador Executivo do Instituto de Acesso à Justiça (2006/2007) e de Coordenador Geral de Democratização do Acesso à Justiça da Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça (2009/20010). Assumiu em fevereiro de 2011 o cargo de Corregedor Geral da Superintendência dos Serviços Penitenciário (Susepe) do Rio Grande do Sul. Foi um dos fundadores do Diretor do Laboratório de Políticas Públicas e Sociais - LAPPUS (2005) exercendo atualmente o cargo de Diretor.

Neste inesperado contexto que a humanidade se encontra, a questão de qual função a cidade desempenha na interação entre as pessoas passa a se tornar ainda mais importante. Se antes já havia barreiras que proporcionavam um maior convívio, agora uma dificuldade se agrega por razões sanitárias, desafiando ainda mais as futuras decisões públicas.

As breves ideias que seguem foram extraídas da tese de doutorado do autor, defendida em 2015 sob o título “A importância dos espaços públicos abertos e da mobilidade urbana para a democracia em Porto Alegre” sob orientação do Prof. Dr. José Alcebiades de Oliveira Junior, e buscam enfatizar os espaços públicos abertos nas cidades como lugares de encontros e interações, aí incluídos os locais de circulação, com o reconhecimento destes espaços como locais necessários para promover a convivência, um direito inerente à própria condição humana. Ao final, sugestões de positivação deste direito.

## **1 QUE TIPO DE PROBLEMA É A CIDADE NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À INTERAÇÃO?**

A pergunta sobre o tipo de problema que é a cidade se constitui no ponto de partida para entender a realidade e as necessidades dos centros urbanos. Nas palavras de Gloria Regonini, trata-se o problema como a *unidade analítica fundamental* <sup>2</sup>.

Bem de ver que a ideia de problema deve ser entendida como a complexidade a demandar políticas públicas, num processo de contínua construção social. Políticas que, uma vez implementadas, acabam por gerar novos problemas, que por sua vez passam a ser percebidos como

---

<sup>2</sup> REGONINI, Gloria. *Capire Le Politiche Pubbliche*: Bologna. Il Mulino, 2001. p. 23. Tradução livre do autor.

novas questões públicas de possível solução, exigindo novas e/ou aperfeiçoadas ações do poder público.

Nesta linha, o entendimento trazido por Christopher Ham e Michael Hill de que:

[...] os problemas nunca são resolvidos definitivamente, mas substituídos: dada a intratabilidade de muitos problemas sociais, o papel das análises é aquele de colocar os problemas de forma que se possa encontrar as soluções. O máximo que se pode esperar é que as análises sejam capazes de redefinir o problema de modo tal a tornar possível algum melhoramento.<sup>3</sup>

A urbanista Jane Jacobs, nos anos 60, já se colocava a questão sobre o tipo de problema que é a cidade. Segundo Jacobs, as cidades são problemas de *complexidade organizada* composta por variáveis *inter-relacionadas num corpo orgânico*.<sup>4</sup>

Jacobs, por considerar a cidade como um sistema, denota a complexidade dos fatores e das variáveis que podem influenciar a vida na cidade. O mesmo vale para as vias públicas: os limites de velocidade, os tipos de veículos que podem circular no local, a existência, a qualidade e a largura das calçadas, as características dos prédios e a forma como o andar o térreo se relaciona com a cidade, os horários das linhas de ônibus que por ali passam, a proximidade de escolas, hospitais, a existência de agentes de fiscalização, o fato de ser uma zona mais residencial ou mais comercial, são também exemplos de situações que

---

<sup>3</sup> Esta idéia é originalmente trazida por Wildavsky in *Speaking Truth The Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown. 1979, e foi extraída da obra de CRISTOPHER Ham e HILL, Michael. *Introduzione alla analisi delle politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 2003, p. 26. Tradução livre do autor.

<sup>4</sup> JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. Tradução Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martin Fontes Ed. 2009. p. 482.

influenciam a forma como se dá a relação entre as pessoas na via pública, nas praças, parques e qualquer outro espaço público aberto.

Esta complexidade oriunda de um sistema, uma vez reconhecida, passou a exigir uma resposta mais completa do poder público. Decisões antes marcadas tão somente pelo planejamento e precisão dos números, passam a reconhecer os variados fatores que influenciam as cidades e os espaços públicos abertos. No caso das vias públicas, um exemplo deste reconhecimento é a posição oriunda de áreas do conhecimento como a engenharia de tráfego quando informa que:

Diferentemente da maioria das outras áreas da Engenharia, a ENGENHARIA DE TRÁFEGO trata de problemas que não dependem apenas de fatores físicos, mas freqüentemente incluem o comportamento humano do motorista e do pedestre e suas inter-relações com a complexidade do ambiente. Neste sentido, a ENGENHARIA DE TRÁFEGO caracteriza-se como uma área de conhecimento interdisciplinar (como de resto toda a Engenharia de Transportes). Uma equipe completa de projetos de tráfego deve ser composta, segundo alguns autores, por: engenheiros civis, engenheiros de estruturas, engenheiros de tráfego, arquitetos, paisagistas, urbanistas, planejadores urbanos, sociólogos, geógrafos urbanos, economistas, matemáticos (matemática aplicada), advogados e analistas de mercado.<sup>5</sup>

A listagem das áreas do conhecimento - e dos profissionais - que devem compor uma equipe de projetos no campo da engenharia de tráfego dá a noção da complexidade que envolve o ir e vir das pessoas nas vias públicas.

---

<sup>5</sup> <http://www.icetran.com.br/upload/apostilas/ApostilaEngenhariadeTrafego.pdf> Acesso em 25 de agosto de 2014. Esta constatação, presente em apostilas, cursos de pós graduação está presente em manuais de referência internacional, tal como o *Traffic Engineering: Theory and Practice* de Louis Pignataro e Edmund Cantilli. Printice-Hall, 1973. Dezenas de manuais sobre engenharia de tráfego e temas relacionados estão disponíveis em [http://books.google.com.br/books/about/Traffic\\_Engineering.html?id=IkJPAAAAMAAJ&redir\\_esc=y](http://books.google.com.br/books/about/Traffic_Engineering.html?id=IkJPAAAAMAAJ&redir_esc=y). Acesso em 27 de agosto de 2014.

Esta riqueza de diferenças, de complexidades, de valores presentes na sociedade tem nos espaços públicos o local do seu encontro. Neste sentido, bem ilustra Lucas Pizzolatto Konzen, ao afirmar que:

Da Praça Syntagma em Atenas ao Zuccotti Park em Nova Iorque City, das escadas das favelas do Rio de Janeiro para as calçadas de San Sebastian, da La Costera Avenue em Acapulco para a Galeria Vittorio Emanuele em Milão, da La Rambla em Barcelona para as praias de Florianópolis, os lugares que nós definimos como espaços públicos urbanos estão mudando constantemente. Por uma questão de fato, os espaços públicos são extremamente diversificados. A qualquer momento, eles podem ser considerados tanto como lugares de reunião para o ativismo político ou simplesmente museus ao ar livre; locais de entretenimento para os moradores do subúrbio ou de local de trabalho para vendedores; atrações turísticas para os visitantes internacionais ou uma forma segura de obter lugar para morar. Estes lugares são de alta contestação, que geram o conflito social e a coesão social, riqueza e pobreza, inclusão e exclusão simultaneamente visíveis. Em suma, eles são lugares com potencial para incentivar o encontro das diferenças sociais. Hoje, talvez muito mais do que antes, os espaços públicos são de importância crucial para uma miríade de aspectos de nossas vidas cotidianas.<sup>6</sup>

O problema que aqui se assume é aquele ligado aos espaços públicos abertos, incluindo aí as vias públicas, sua fruição, suas relações, em especial na hipótese de que estes são, hoje, o local onde as pessoas se encontram de forma prioritária e mais intensa, sobretudo num contexto do isolamento das pessoas que moram nas cidades. Tais locais devem, portanto, ser garantidos e viabilizados, promovendo a necessária interação entre as pessoas nas cidades.

---

<sup>6</sup> KONZEN, Lucas Pizzolatto. *Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City*. Media-Tryck, Lund. 2013. p. 26. Tradução livre do autor.

À propósito desta indesejável característica - o isolamento das pessoas - vale recorrer à sensibilidade de Carol Bensimon, que observa a realidade local e reforça a necessidade de se garantir e promover o direito à interação, passando necessariamente por espaços públicos abertos, local onde o referido direito se realiza de forma mais intensa na atualidade. Em artigo jornalístico intitulado *A felicidade são os outros*, Bensimon compara a experiência de convívio num condomínio habitacional na Dinamarca onde a interação entre as famílias, a amizade, a cooperação e as refeições compartilhadas são a marca deste lugar. Bensimon ressalta que:

Se esse senso de comunidade contribui para que os níveis de felicidade na Dinamarca sejam altos, talvez seja o momento de perceber que o Brasil caminha na direção oposta. Não conhecemos sequer as pessoas que moram na nossa rua, e pedir uma xícara de farinha para um vizinho, devolvendo o favor em forma de bolo no dia seguinte, não passa de uma cena encontrada em filmes americanos (junto com abóboras decoradas e secretárias eletrônicas). Os espaços de convivência estão rareando - a praça, a feira, o armazém. Vivemos cada vez mais encerrados em nossas próprias casas, e a violência urbana não parece ser a única responsável por isso.

A prova? A “área comum” de nossos prédios recém construídos não leva ao convívio entre moradores, mas à segregação. Na sexta, você usa o salão de festas. No sábado, é a vez do 402. E nossa grande torcida cotidiana é sempre não por uma conversa amigável, mas pela solidão de um elevador completamente vazio.<sup>7</sup>

De fato, os espaços públicos abertos e os locais de circulação são, assim, o local que as pessoas inevitavelmente acabam por se encontrar e interagir. Mas esta virtude das cidades está sempre a perigo. O

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/12/carol-bensimon-a-felicidade-sao-os-outros-4671268.html> Acesso em 08 de janeiro de 2015.

processo de rodoviarização é sempre uma ameaça a esta possibilidade de maior convívio. Neste sentido, para Bacovis, “No século XX as feições urbanas foram modificadas, as ruas alargadas para dar passagem aos veículos automotores, as praças foram, na maior parte das cidades, engolidas pelo desenvolvimento”<sup>8</sup>.

De qualquer forma, por entender a necessidade de se tomar posição a respeito de um conceito sobre o tipo de problema que a cidade é, adota-se aquele trazido anteriormente por Jane Jacobs. Trata-se aqui do espaço físico onde as pessoas se encontram nas cidades, e que decidimos chamar de espaços públicos abertos, para englobar não só as praças, parques, mas também os lugares de deslocamento, independente do modal de transporte.

Por fim, numa visão transdisciplinar do afirmado anteriormente sobre este *direito de interação*, o físico inglês Geoffrey West, que ganhou notoriedade por, através da matemática, explicar dinâmicas e os desafios das cidades, concorda que as cidades devem facilitar as interações humanas, sendo o isolamento das pessoas um verdadeiro desafio para as administrações municipais do mundo inteiro<sup>9</sup>. É possível, portanto, se falar num verdadeiro *direito de interação*, no sentido de garantir e promover as relações entre as pessoas nos espaços públicos abertos.

---

<sup>8</sup> BACOVIS, Maria Cristina M. de. Função Social dos Espaços Públicos. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Caderno Direito do Patrimônio Cultural*. Porto Alegre, v. 29, p. 53, 2010.

<sup>9</sup> Esta ideia está disponível em entrevista concedida ao Jornal Zero Hora e pode ser encontrado em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2014/07/geoffrey-west-a-vida-biologica-e-mais-lenta-que-a-vida-nas-cidades-4560357.html> Acesso em 19 de agosto de 2014.

## 2 SUGESTÕES DE POSITIVAÇÃO

Partimos da Constituição Federal Brasileira de 1988. O texto constitucional, ao tratar de espaços públicos abertos, teve como preocupação central o resguardo do direito à reunião e o direito à manifestação. O inciso XVI do artigo 5º é elucidativo ao dizer que é permitido o direito de reunião em locais abertos ao público, desde que *pacificamente, sem armas*. Não é difícil entender o contexto que embasou o texto constitucional: no país que recém encerrava os anos da ditadura cívico-militar e iniciava sua redemocratização, as ruas, as calçadas, as praças e os parques, que tinham sido o cenário da repressão, agora seriam devolvidos para a livre manifestação. Mesmo que entendido o contexto histórico em que estava inserido o legislador constituinte, fato é que o direito ao convívio e à interação social não está contemplados no texto.

É importante registrar que não se trata de uma idéia totalmente nova, ao menos em nível local. Já em 1999, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), constava no artigo 6º, inciso VI <sup>10</sup> a expressão “*reconquista dos logradouros públicos como espaços abertos para a interação social*”.

Tomado como um direito, sugestões de positivação podem ser extraídas deste raciocínio, a iniciar pelo texto constitucional brasileiro, cujo direito à interação não consta expressamente. Tal direito se

---

<sup>10</sup> No Capítulo II que trata da Mobilidade Urbana

Art. 6º A Estratégia de Mobilidade Urbana tem como objetivo geral qualificar a circulação e o transporte urbano, proporcionando os deslocamentos na cidade e atendendo às distintas necessidades da população, através de:

VI - estímulo à implantação de garagens e estacionamentos com vistas à *reconquista* dos logradouros públicos como espaços abertos para *interação social* e circulação veicular.

constitui como um verdadeiro direito fundamental social, podendo ser incluído no rol do artigo 6º. da Constituição Federal Brasileira, independente da ordem prevista no dispositivo constitucional, o texto poderia figurar com a seguinte redação: *Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a interação, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*

Ainda no campo constitucional, a sugestão é a inserção no Capítulo que trata da Política Urbana, especificamente no artigo 182, a expressão “*e espaços públicos abertos para a interação* logo após a palavra bem-estar. O texto constitucional ficaria com o seguinte acréscimo: *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 e espaços públicos abertos para a interação de seus habitantes.*

Do ponto de vista infra-constitucional, nascem sugestões igualmente resultantes destas ideias. No Código Civil Brasileiro de 2012, no capítulo relativo aos bens públicos, oportuna a inclusão, no artigo 99, inciso I, da expressão *calçadas* logo após ruas. A presente sugestão deixaria assim o texto: *São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas, calçadas e praças;*

Ainda que a expressão “tais como” denote o caráter meramente exemplificativo do legislador civilista, tal inclusão tem a força simbólica de lembrar-se daqueles que se locomovem a pé pela cidade, o que provoca o debate sobre a escala humana das cidades. Tal inclusão reforçaria a concepção de que as calçadas são sim bens públicos, reforçando a posição com a qual aqui se filia, de transferir para o poder público a responsabilidade por sua construção e manutenção, ainda que desta

mudança resultasse em novos e específicos impostos a serem cobrados dos munícipes. Tal iniciativa - a de transferir ao poder público a responsabilidade pela manutenção das calçadas, conferindo às calçadas o tratamento prioritário que se dá às ruas e avenidas, resultando em padronização e garantia de acessibilidade universal.

No âmbito municipal de Porto Alegre, as sugestões legislativas iniciam pela própria Lei Orgânica do Município, na qual se sugere a inclusão, no artigo 201, parágrafo 3º, inciso IX, das expressões *inclusive abertos*, bem como *interação social e exercício da livre manifestação*. A redação do dispositivo ficaria assim reformulada: *promover a criação de espaços públicos, inclusive abertos, para a realização cultural coletiva, interação social e exercício da livre manifestação*.

Por fim, e não menos ousado, os espaços públicos abertos poderiam adquirir um novo *status* no ordenamento jurídico brasileiro através da criação de um *Código dos Espaços Públicos Abertos*. Alguns elementos deste código poderiam contemplar: 1) o reconhecimento do direito de ir e vir, mas também 2) de permanecer no mesmo lugar; 3) no direito de chegar até os espaços públicos abertos e usufruir independente de pagamento; 4) no direito de divulgação de ideias, projetos, ideologias, crenças e tudo o mais que for reconhecido como lícito; 5) no direito à atividades físicas, lúdicas, recreativas e de repouso; 6) direito à contemplação de tudo o que acontece nestes espaços; 7) direito de demonstrar publicamente a orientação sexual e manifestações de afeto por outrem; 8) direito à manifestação artística; 9) direito de exercer atividade profissional e econômica nos espaços públicos abertos, sem contornos de privatização e mediante regulação estatal; 10) acessibilidade universal; 11) relativização das políticas que privilegiam a fluidez das vias públicas e preponderância absoluta para a integridade física e psicológica da

peças que se deslocam de forma não motorizada; 12) direito das gerações presentes e futuras à mobilidade urbana adequada; 13) direito à ambiência urbana, preservando valores estéticos, históricos, paisagísticos e culturais; 14) direito ao ambiente urbano sem danos nem riscos de dano à saúde, em especial causado pela poluição sonora e atmosférica emitidos pelo uso de veículos automotores; 15) limitações ao direito de depositar bens nas vias públicas, incluindo aí o estacionamento de veículo automotores; 16) restrição de circulação de veículos automotores em determinadas regiões da cidade; 17) direito à manifestações religiosas nos espaços públicos abertos.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Sérgio Luís. *Espaço público: do urbano ao político*. São Paulo: Annablume - Fapesp, 2008.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BACOVIS, Maria Cristina M. de. Função Social dos Espaços Públicos. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Caderno Direito do Patrimônio Cultural*. v. 29, Porto Alegre, 2010.
- BOBBIO, Luigi. *Smaltimento dei Rifiuti e Democrazia Deliberativa. Working Papers*. Anno 2002 - n. 01. Dipartimento di Studi Politici. Disponível em: <http://www.dsp.unito.it/download/wpn1.pdf>. Acesso em: 31 jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. (org). *A più voce. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazione e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza della Amministrazioni. Roma: Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.
- \_\_\_\_\_. *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*. Milano: Franco Angeli, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*. La deliberazione pubblica. Melteni: Roma, 2005.

- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Daniela Beccaccia Versiani (trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOSSETTI, Giancarlo e MAFFETTONE, Sebastiano (Orgs.). *Democrazia Deliberativa: cosa è*. Roma: Luiss University Press, 2004.
- BRINCO, Ricardo. *Pedágio Urbano e gerenciamento do tráfego urbano: elementos para análise*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2014.
- BRINCO, Ricardo. *Transporte Urbano e Dependência do Automóvel*. (Documentos FEE n.65). Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2006.
- BORN, Liane Nunes. *A política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores*. In: *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos e MONTADON, Daniel Todtmann (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- CRISTOPHER Ham e HILL, Michael. *Introduzione alla analisi delle politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTELLS. Manuel. *A sociedade em rede*. vol 1. 5ª. Ed. São Paulo: Paz e Terra. 2001.
- CLAVAL, Paul. *Espaço e Poder*. Waltensir Dutra (trad.). Zahar: Rio de Janeiro, 1979.
- CASTELLS Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- DUHAL, Emilio e GIGLIA, Angela. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2008.
- FISHKIN, James. *Il sondaggio deliberativo, perchè e come funziona*. in BOSSETTI, Giancarlo e MAFFETTONE, Sebastiano (Orgs.). *Democrazia Deliberativa: cosa è*. Roma: Luiss University Press. 2004.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/IPUR, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*. Eutopías/Documentos de Trabajo. Colección interdisciplinar de estudios culturales. v. 43. Valencia: 1994.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola. 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. vol. 1, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. Edições Loyola. 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Trad: Flavio Beno Siebeneicheler vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HOWLETT, Michael e RAMESH, M. *Come studiare le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 2003.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. Tradução Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martin Fontes Ed. 2009.

KONZEN, Lucas Pizzolato. *Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City*. Media-Tryck, Lund. 2013.

KOZICKI, Katya. Democracia Deliberativa: A Recuperação do Componente Moral na Esfera Pública. *Revista da Faculdade de Direito*. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba: SER/UFPR, 2004.

LEAL, Rogério Gesta (org.) *A democracia deliberativa como nova matriz da gestão pública: alguns estudos de caso*. 1 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

LEITE, Rogério Proença. *Contra-Usos da Cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas: Editora da Unicamp; Aracajú, Editora UFS, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000200011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000200011) Acesso em: 09 jan. 2014.

MIRANDA, Antonio Carlos e CASCAES, João Carlos (Orgs.) *Brasil Não Motorizado: coletânea de artigos sobre mobilidade urbana*. Curitiba: La Bmol, 2013.

- MIGUEL, Luis Felipe. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- MATTOS, Patricia Castro. *As visões de Weber e Habermas sobre Direito e Política*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- MELKEVIK, Bjarne. *Rawls o Habermas: un debate de filosofía del derecho*. Traducción Claudia Cáceres. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MELLO, Marcos Bernardes. *Teoria do Fato Jurídico - Plano da Existência*. 12. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.
- MIRANDA, Ponte de. *Tratado de Direito Privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970.
- MIZOGUCHI, Danichi Hausen. *Segmentariedades: passagens do Leme ao Pontal*. São Paulo: Plêiade, 2009.
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades. *Constituição e Direitos Humanos Fundamentais- Exigibilidade e Proteção*. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08\\_846.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/08_846.pdf). Acesso em: 05 mar. 2013.
- OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de. *Cultura da Democracia para os direitos humanos multiculturais*. In: *Cultura e Prática dos Direitos Fundamentais*. OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de (Org). Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.
- OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de e LEAL JUNIOR, Cândido Alfredo. *O direito na guerra entre culturas - tratamento judicial de conflitos entre grupos indígenas e agentes públicos*. In *Direitos Fundamentais e Contemporâneos*. OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de (Org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012
- OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. *Esfera Pública e Participação na função administrativa do Estado: as contribuições de Hannah Arendt e Robert Dahl* in *Direito à Democracia Ensaio Transdisciplinares*. Juarez Freitas e Anderson Teixeira (org.). São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- REGONINI, Gloria. *Capire Le Politiche Pubbliche*: Bologna: Il Mulino, 2001.

ROJAS-MIX, Miguel A. *La Plaza Mayor. El urbanismo, instrumento de dominio colonial*. Muchnik: Barcelona, 1978.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2013.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. *Direito Ambiental e Democracia Deliberativa*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

SECCO, Lincoln. *As Jornadas de Junho. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SILVA, Camila Farias da. *Dinâmicas da Ação Coletiva: Análise de Eventos de Protesto no Estudo dos Repertórios Associativos. Largo Vivo e Defesa Pública da Alegria*. Monografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

TREVES, Renato. *Sociologia do Direito: origens, pesquisas e problemas*. 3.ed. Trad. Marcelo Branchini. Barueri: Manole, 2004.

# 2

## DIREITO À CIDADE - ESPAÇO URBANO COMO VEÍCULO DEMOCRÁTICO PARA CONSTRUÇÃO DA MEMÓRIA COLETIVA E DA CIDADANIA

Flávio de Leão Bastos Pereira <sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

*“Nesse processo imaginário de construção de espaço-tempo, na invenção de um passado e de um futuro, a cidade está sempre a explicar o seu presente. Com isso, acaba por definir uma identidade, um modo de ser, uma cara e um espírito, um corpo e uma alma, que possibilitam reconhecimento e fornecem aos homens uma sensação de pertencimento e de identificação com a sua cidade.”*

(Sandra Pesavento)<sup>2</sup>

Cidade, o espaço público no qual pode-se remontar ao passado, individual e coletivo; a história e as memórias com suas respectivas

---

<sup>1</sup> Professor de Direitos Humanos e de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Doutorando pela *Mediterranea International Centre for Human Rights Research dell'Università "Mediterranea" di Reggio Calabria*, Itália, com bolsa integral. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade de Coimbra (*Instituto lus Gentium Conimbrigae*)/IGC) e IBCCRIM. Especialista em Genocídios e Direitos Humanos pelo *International Institute For Genocide and Human Rights Studies/Zoryan Institute*, Toronto, Canada (2014) Membro do rol de especialistas da Academia Internacional dos Princípios de Nuremberg (Alemanha). Professor convidado pela Faculdade de Serviço Social da *Technische Hochschule Nürnberg Georg Simon Ohm* (Universidade Tecnológica de Nuremberg, Alemanha), 2020/2021. Pesquisador Grupo de Pesquisa Sistema de Justiça e Estado de Exceção (PUC/SP – CNPq). Membro do Núcleo da Memória da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP. Membro do Núcleo da Preservação da Memória Política de São Paulo. Membro do GT Interinstitucional para conversão do DOI-CODI/SP em Memorial às Vítimas. Membro da Comissão da Verdade do Município de Osasco (2014). Autor das obras “Genocídio Indígena no Brasil: O Desenvolvimentismo Entre 1964 e 1985” (Ed. Juruá, 2018) e “Compliance, Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental”, em coautoria com Rodrigo Rodrigues Bordalo (Ed. Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2021).

<sup>2</sup> PESAVENTO, Sandra. *Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias*. Revista Brasileira de História. São Paulo, vol. 27, nº 53, jan.-jun, p. 11-23, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbh/a/BXNmGmrkWDkdVR4VPskmLJ/?lang=pt#>. Acesso em 17.7.2021.

consequências afetivas, boas ou ruins, por meio de veículos mnemônicos imprescindíveis à construção da identidade, do autoconhecimento, além das experiências indispensáveis às novas gerações para que os erros não sejam reiterados.

As cidades projetam muito mais do que apenas espaços abertos, bem ou mal planejadas; equitativas ou desiguais; modernas e harmônicas com suas histórias ou, ainda, sem passado aparente. Eis a importância da compreensão da necessária simbiose entre o visível e o invisível nas cidades, que moldam a sociedade e o ser-humano, sua/seu cidadã/o.

Por meio do planejamento urbano, é possível que novas e futuras gerações compreendam a dramaticidade e a relevância de um dado acontecimento e que influenciou - ou deverá ainda mais influenciar - o presente e o futuro. Como transmitir aos mais jovens, por exemplo, o horror das guerras e da destruição que se abateu sobre cidades que passaram a consagrar as razões para que o mútuo entendimento prevaleça entre as nações? Os símbolos e expressões mnemônicas, expressos por distintos e variados meios, tal como demonstram as experiências de importantes cidades em todo o mundo, compõem referido plexo pedagógico e de construção democrática quando exercem tais funções. Mais do que eficientes instrumentos para formação do caráter de um povo e caminho mais célere para o autoconhecimento, a composição entre o visível e o invisível deve encontrar no espaço urbano e nos debates públicos a simbiose para a moldagem da cidadania participativa e consciente.

Para além de uma tela, por exemplo, uma obra de arte ganhará em significado e em intensidade quanto à sua mensagem quando integrada em seus elementos subliminares às dimensões objetivas próprias do

traço urbano. Afinal, como transmitir a dramaticidade e os perigos das guerras e do fascismo que levaram ao bombardeio de Guernica, sem a perene obra de arte de Picasso, que eternizou no consciente e inconsciente coletivos o nome de uma cidade?



Guernica, 1937. Pablo Ruiz Picasso<sup>3</sup>

O *direito à cidade*, dentre outras expressões que ganharam em significado e em espaço na agenda necessária à efetivação de uma cidadania mais qualificada, especialmente diante dos desafios presentes quanto à preservação do meio-ambiente e mesmo em relação à sobrevivência da humanidade, não se limita apenas aos aspectos mais visíveis que decorrem de tal prerrogativa, como a fundamental garantia da locomoção, da acessibilidade física, a segurança pública, a urbanização de regiões vulneráveis ou a preservação de áreas verdes. Muito além, o direito à cidade enquanto veículo democrático para a construção da cidadania envolve também a convergência entre espaço público físico; o desenho institucional que garanta a memorialização dos mais importantes acontecimentos ocorridos no respectivo palco; além da promoção

<sup>3</sup> PICASSO, Pablo Ruiz. *Guernica* (1937). Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofia. Disponível em <https://www.museoreinasofia.es/en/collection/artwork/guernica>. Acesso em 17.7.2021.

plural e crítica de instrumentos interpretativos sobre o significado e acerca dos valores que podem ser apreendidos por pessoas que compo-  
nam referida sociedade, ou não. Afinal, como afirmou Tzvetan  
Todorov em entrevista a Catherine Portevin, “...não é a memória, isto é,  
a lembrança do passado, que deve ser sagrada, mas os valores que dela po-  
deríamos tirar...”<sup>4</sup>.

A paisagem urbana articulada de forma harmônica à respectiva  
acessibilidade às diversas técnicas de memorialização, fruto de decisão  
política que compreende a fundamentalidade do direito à verdade e à  
memória históricas, adiante melhor detalhadas, promove a densificação  
da capacidade de raciocínio crítico por meio de distintas narrativas a  
partir de fontes com visões e experimentações distintas, contra-hege-  
mônicas no sentido de desafiar o discurso oficial e sua constante busca  
por apagar a história de sofrimento de grupos sociais, étnicos, raciais,  
religiosos, políticos e de gênero, minoritários. Permite que o plexo edu-  
cacional se desenvolva de modo mais complexo, muitas vezes, a partir  
do mero caminhar pelas ruas de uma dada região da cidade, cuja paisa-  
gem é integrada à narrativa por meio de experiências estéticas, por  
vezes dramáticas, não raro distanciadas de uma aparente racionalidade.

De fato, e a título de exemplo, como explicar a disposição irregular  
de 2.711 estelas de concreto irregulares em suas dimensões e dispostas  
em grelha no centro de Berlim, projetadas por Peter Eisenman, absolu-  
tamente integradas aos mais importantes monumentos históricos da  
cidade, como o Portão de Brandenburgo (*Brandenburger Tor*) e o Parla-  
mento da República Federal da Alemanha (*Bundestag*)? No subsolo,

---

<sup>4</sup> TODOROV, Tzvetan. *Deveres e Dilemas - Entrevistas com Catherine Portevin*. São Paulo: Ed. UNESP -  
Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2019.

localiza-se um Centro de Informação, de acesso gratuito, projetado por Dagmar von Wilcken. Ambos, em seu conjunto, compõem o monumento em memória aos judeus da Europa assassinados pelo regime nazista, construído entre 2003 e 2005.

A experiência estética convida à reflexão sob um planejamento urbano recontextualizado após a queda do Muro de Berlim (o monumento ocupa área antes inacessível aos ocidentais até 9 de novembro de 1989) e que, durante o regime nacional-socialista, compunha o quadrilátero administrativo do regime que tornou a ruptura com os direitos humanos e o genocídio como política de Estado.



Memorial aos Judeus Mortos da Europa, 2005. Peter Eisenman<sup>5</sup>

O planejamento urbano, ele próprio, provoca o questionamento, a autoanálise sobre responsabilidades individuais e coletivas, enfim, a conscientização. Do ponto de vista jurídico, considerando-se a cultura como direito fundamental, a cidade memorializada efetiva a *verdade histórica* a partir de distintos pontos de vistas e constatações livres das versões oficiais; a *memória coletiva*, por inserir no meio social as

---

<sup>5</sup> BERLIM. *Denkmal Für Die Ermordeten Juden Europas*. Disponível em <https://www.stiftung-denkmal.de/denkmaeler/denkmal-fuer-die-ermordeten-juden-europas-mit-ausstellung-im-ort-der-information/>. Acesso em 17.7.2021.

narrativas e versões das vítimas, via de regra alvos invisibilizados pela historiografia produzida pelas burocracias violadoras dos direitos fundamentais e ampliando o leque de instrumentos reflexivos; além, a *justiça reparatoria*, na medida em que a narrativa testemunhal, documental, arquitetônica, estética e urbanística produzem o efeito curativo e reconciliatório.

Não se pode pensar em acesso às cidades enquanto objeto de um direito, sem que seja incluída neste mosaico de projeções e conceituações a memória enquanto fenômeno social coletivo, conforme teoria desenvolvida por Maurice Halbwachs, como explica a historiadora Deborah Neves<sup>6</sup>:

[...] As discussões sobre patrimônio iniciaram-se por volta de 1792, na França, por conta da destruição de bens imóveis associados ao Antigo Regime durante a Revolução Francesa. Já as discussões sobre memória enquanto fenômeno social coletivo na década de 1920, com Maurice Halbwachs [...]

Eis a proposta da análise a seguir: a função integradora entre cidades e memória como instrumento pedagógico para construção de uma cidadania participativa e consciente a partir das especificações históricas que qualificam o espaço público por meio da apresentação e revelação dos valores simbólicos projetados a partir das “cidades invisíveis” ou *preexistências construídas enquanto veículos cognitivos*<sup>7</sup> para assimilação e apreensão de crenças, opiniões, concepções e convicções.

---

<sup>6</sup> NEVES, Deborah R.L. *A Persistência do Passado - Patrimônio e Memoriais da Ditadura em São Paulo e Buenos Aires*, p.17. São Paulo: Alameda, 2018.

<sup>7</sup> RUFINOFI, Manoela Rossinetti. *Os Estudos de Estética Urbana e a Percepção da Cidade Artefato no Alvorecer do século XX*. Revista CPC, São Paulo, n.14, p. 1-187, maio 2012/out. 2012. Disponível em file:///C:/Users/Flavio/Downloads/45354-Texto%20do%20artigo-54099-1-10-20121002.pdf. Acesso em 20.7.2021.

## 2 ESPAÇOS URBANOS, SÍTIOS DE CONSCIÊNCIA E VISIBILIDADE CIDADÃ: UMA CONEXÃO INDISSOCIÁVEL

*“A characteristic of a mythic site is that it has always been, since its significance is assigned at the beginning of creation, to be redeemed at the end of history”.*

(Robert-Jan Van Pelt - *A Site in Search of a Mission*)<sup>8</sup>

A perspectiva sobre a percepção em relação ao entrelaçamento e ao mosaico de experiências vivenciadas “no” e “sobre” os espaço público envolve sensibilidade, o resgate histórico, o compromisso com a verdade que dele exsurge e a capacidade de análise crítica de modo a que se possa vislumbrar confluências aceitáveis acerca da compreensão dos fatos ocorridos no âmbito das dimensões de uma “cidade invisível”, mais sutil, porém não menos qualificada enquanto palco para que tais raízes fáticas pudessem impor desafios atuais cujas resoluções dependem fundamentalmente da percepção e do resgate dos significados dos mencionados “fatos” ocultos pelo tempo, pelo passado, porém integrado ao presente pela “aparente” invisibilidade dos vestígios deixados.

Cuida-se da confirmação da integração entre passado e presente, demonstrável pela experiência estética e acessível das cidades mais bem planejadas, sob inspiração democrática e contra-hegemonica.

Neste sentido, distintos e variados exemplos demonstram a apontada conexão (entre passado, presente e espaço urbano): documentos fotográficos oriundos do Equador e expostos e mostras culturais pela América Latina demonstram pontos históricos da capital Quito, no Século XIX e início do Século XX. As fotografias e imagens são de autoria

---

<sup>8</sup> PELT, Robert-Jan Van. *A Site in Search of a Mission*. Obra coletiva *Anatomy of the Auschwitz Death Camp*, p.94. Editores: Yisrael Gutman e Michael Berenbaum. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press; United States Holocaust Memorial Museum - Washington, D.C., 1994. Tradução livre do autor: *“Uma característica de um sítio mítico é que ele é sempre destinado a ser resgatado pela história, uma vez que seu significado é atribuído no início de sua criação”.*

do fotógrafo José Domingo Laso (1870-1927), nascido também na mencionada capital equatoriana. Encontradas por seu bisneto e também fotógrafo François Laso, que em seu depoimento deixa clara a relação entre a cidade, a invisibilidade dos excluídos e a memória evocada pelas fotografias, nos termos seguinte<sup>9</sup>:

[...] François explica que se desejava transformar Quito em uma cidade moderna, limpa e perfeita como outras no continente e que os indígenas eram praticamente um estorvo. “Os indígenas que são apagados são os mais pobres, os vagabundos, os excluídos... Além disso, são apagados de lugares como a *Plaza de la Independencia*, mas deixados no espaço que lhes corresponde, como os mercados, ou aparecem sem nome - para esconder sua identidade e sua vinculação com o Equador - no álbum antropométrico que meu bisavô fez para Jacinto Jijón y Caamaño [...]

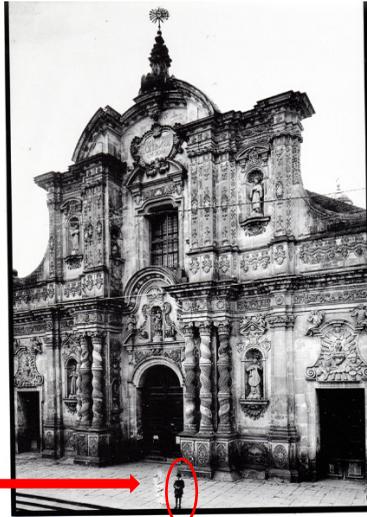
A vinculação eugênica entre “locais” da cidade destinados às etnias minoritárias e excluídas; entre a ideia de “sujeira” e “indígenas”; entre “cidade moderna” e população branca, bem demonstram a visão predominante em diversos países - ainda hoje, cremos - e que levou José Domingo Laso a processar as fotografias das ruas da capital equatoriana para vendas posteriores, contudo, não sem antes apagar das imagens os indígenas que compunham também a população do país, por técnica da raspagem das placas de vidro (equivalentes aos negativos, à época) e inserção de imagens de vestidos brancos e chapéus de aba larga<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> CONSTANTE, Soraya. *A memória da marginalização indígena: como se apagavam indígenas das fotos antes da era do Photoshop*. El País, Quito, 29 set. 2015, sem paginação. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/cultura/1443141572\\_008552.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/cultura/1443141572_008552.html)>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

<sup>10</sup> CONSTANTE, Soraya. *A memória da marginalização indígena: como se apagavam indígenas das fotos antes da era do Photoshop*. El País, Quito, 29 set. 2015, sem paginação. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/cultura/1443141572\\_008552.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/cultura/1443141572_008552.html)>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

Conforme a documentação encontrada, o apagamento de indivíduos nativos e originários do país, das paisagens urbanas às quais pertenciam, ocorria em razão da consideração a tais povos como “sujos” e que “denegriam” exatamente a capital equatoriana, em uma postura higienista, colonizadora e racista, predominante no período e também ainda nos dias atuais.



Fonte: ACOSTA, José Domingo Laso. *Iglesia de la Compañía de Jesús - Quito, 1922*  
Imagem do acervo do fotógrafo José Domingo Laso (1870-1927)<sup>11</sup>

O exemplo demonstra a multiplicidade de fontes e instrumentos necessários à reconstrução não apenas da história das cidades, muitas vezes vítima de um apagamento intencional, mas também imprescindíveis ao (re)encontro das populações com suas raízes, identidades e, ainda mais importante, para a consagração de valores sedimentados a partir do passado redescoberto por meio da experiência estética, tal

<sup>11</sup> Fonte: ACOSTA, José Domingo Laso. *Iglesia de la Compañía de Jesús - Quito, 1922*. Quito: Arquivo Histórico del Ministerio de Cultura y Patrimonio del Ecuador,

como se nota pelas imagens de Laslo, que comprovam o etnocídio dos povos nativos no Equador, retirados por técnicas próprias de imagens históricas<sup>12</sup>.

O espaço público significa a expectativa de experiências irreproduzíveis por outros meios uma vez que possibilitada a experiência do debate sobre os mais importantes acontecimentos, exatamente nos locais onde ocorreram.

Uma das mais importantes funções das áreas urbanas é exatamente a viabilização para formação de novas perspectivas e interpretações sobre fatos e acontecimentos muitas vezes “moldados” de forma hegemônica e oficial, sob valores descolados daqueles prevalentes nas contemporâneas sociedades, via de regra quando se almeja o monopólio das interpretações e explicações históricas ou a redução do espaço democrático por meio da imposição dos discursos pela “autoridade” e que admite apenas a versão “autorizada”.

Sob tal prisma, o espaço urbano se torna instrumento de manipulação para que se introjete no consciente e inconsciente coletivo a “moldura” histórica e ideológica que se busca impor, *v.g.*, quando estigmas são propostos como a ideia de “favela” constantemente associada ao crime organizado; aos “outros” que não compõem uma aventada “sociedade de bem”, expressão utilizada pela autoridade policial durante pronunciamento à imprensa para justificar a mais letal ação policial em morros do Rio de Janeiro, na história do Brasil, na qual vinte e oito pessoas foram mortas (inclusive um policial) na favela carioca do Jacarezinho em 6 de maio de 2011, numa ação claramente afrontosa a

---

<sup>12</sup> Ver PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Genocídio Indígena no Brasil: Desenvolvimentismo Entre 1964 e 1985*. Curitiba: Juruá, 2018, pp.176/177.

decisões do Supremo Tribunal Federal, que vedou incursos e operações policiais nos morros do Rio de Janeiro durante a pandemia imposta pelo COVID-19 e, ao Estado democrático de Direito.

Afinal, nas favelas brasileiras não vigora a Constituição, tampouco o Estado de Direito ou o devido processo legal; as autoridades, com apoio de parcela da sociedade brasileira, valem-se da justificativa de garantir o *direito de ir e vir* dos moradores das favelas exatamente para violá-lo de modo flagrante, desde que os palcos urbanos para tais operações sejam as áreas pobres predominantemente habitadas pelas populações pobres e pretas<sup>13</sup>.

É sintomática a constatação de que a Suprema Corte brasileira aprecia a *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n°635/2019*<sup>14</sup> seja conhecida como a “ADPF das Favelas”, uma vez que referidos espaços urbanos ganharam dimensões e significados densamente mais relevantes do que a identificação como específicos e meros espaços para a comunhão cidadã e para o encontro.

Dimensões urbanas acessíveis e memorializadas, contudo, possuem o condão para impedir o sequestro hegemônico da verdade histórica e promovem a pluralidade das fontes, interpretações e versões, elevando a simbiose dos elementos que conformam o desenvolvimento democrático de um povo a patamares fundamentais. Ainda mais, são importantes instrumentos de combate ao esquecimento ou à distorção histórica, proposital ou não, impedindo que a omissão negacionista gere riscos de repetição dos mesmos erros.

---

<sup>13</sup> LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. *PASSAR O RECADO PARA A SOCIEDADE - Uma análise da coletiva de imprensa da Polícia Civil sobre o Jacarezinho*, 24.5.2021. Disponível em <https://diplomatie.org.br/analise-da-coletiva-de-imprensa-da-policia-civil-sobre-o-jacarezinho/>. Acesso em 21.7.2021.

<sup>14</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *APDF 635/2019*. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em 21.7.2021.

Os espaços urbanos memorializados viabilizam, também, as ações de combate ao negacionismo com evidente eficácia pedagógica, com a promoção de distintas possibilidades interpretativas e também emocionais por cada indivíduo a partir do qual narrativas ocultadas e extirpadas são percebidas em face da inevitável busca por explicações e compreensões sobre como é possível que atos de ruptura com os direitos humanos tão graves e infames possam ter ocorrido em determinado local, no mesmo espaço cujas dimensões transmitem informações muitas vezes imperceptíveis à primeira vista, porém experiências marcantes, como se sabe diante dos exemplos relativos aos mais importantes sítios de consciência do planeta.

O exemplo dos campos de concentração e de extermínio nazistas bem demonstra a conjugação, em alguns casos, entre a “cidade” e o “campo”, quando estes foram geograficamente construídos bem próximo aos perímetros urbanos de cidades que ficaram para sempre marcadas e que passaram a conviver com a indelével marca do citado campo, como é o caso da cidade de Dachau e de Nuremberg, ambas no sul da Alemanha ou, de Oranienburg, próxima a Berlim. O modo pelo qual mencionadas cidades se adaptaram à necessidade inafastável de conviver com o próprio passado e transmitir às novas gerações mensagens democráticas e de observância aos direitos humanos, seguindo as políticas de memória vigentes em toda a Alemanha, fez com seu planejamento urbano, ele próprio, se tornasse veículo de implantação de memórias coletivas a partir das narrativas contra-hegemonicas que via de regra monopolizam a interpretação dos fatos, ora romantizando, ora omitindo as mais graves violações contra grupos tradicionalmente oprimidos, tal como já acima especificado.

De fato, não é o passado em si que projeta a importância das cidades memorializadas ou de consciência, mas as cadeias éticas e os valores que mantem cada elo unido e que a partir da conscientização coletiva conduz à autoanálise, por cada indivíduo, sobre seu papel na pavimentação de regimes políticos que segregaram minorias e conduziram às ditaduras e regimes totalitários, assim como aos regimes formalmente “democráticos”, porém autoritários e colonizadores.

A experiência consolida valores que se tornam perenes, essenciais ao avanço do que se pretende como uma civilização. Certamente que uma das mais nobres funções dos espaços urbanos é a transmissão dos referidos valores às futuras gerações, importando menos qual será a percepção individual, porém, ganhando em importância o pluralismo democrático que deve assinalar as fontes das descrições históricas. Num sentido coletivo, o acesso às memórias ocultas pelo concreto e pelo desenho institucional que permite tal apropriação coletiva da verdade e memória históricas exerce papel vital para que valores humanos e democráticos sejam consolidados. Como escreveu Eric Voegelin, “...a consciência humana vive na tensão permanente entre o tempo e os valores espirituais eternos. E o que está eternamente vivo tem de ser preservado e defendido no presente...”<sup>15</sup>.

O acesso adequado, pela população, às verdades históricas incrustadas nas vias públicas, parques, monumentos, prisões, antigos campos de extermínios etc. implica no cumprimento de determinações constitucionais e legais de há muito já consagradas, por exemplo, pelo artigo 215 da Constituição da República de 1988, que eleva tal garantia ao patamar próprio dos direitos fundamentais.

---

<sup>15</sup> VOEGELIN, Eric. *Hitler e os Alemães*. São Paulo: É Realizações, 2007. Coleção Filosofia Atual, p.9.

Ainda mais expressa é a Constituição brasileira na medida em que, pela redação dos incisos IV e V do artigo 216 expressamente considera como patrimônio cultural brasileiro *as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, além dos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico*<sup>16</sup>.

Referido cânon fundamental constitui importante avanço no reconhecimento dos espaços públicos e estruturas arquitetônicas, arqueológicas etc. como “documentos” de valor histórico e patrimônio cultural, material e imaterial, do povo brasileiro. Cuida-se, sob a mais autorizada interpretação jurídica, de tutela conferida ao conjunto de valores que exsurge das experiências históricas, artísticas, folclóricas, arquitetônicas, políticas etc. e impressas e expressas nas ruas, edificações e em todo o meio-ambiente urbano.

Neste sentido, não há como se afastar a ideia acerca da fundamentalidade do referido direito. Por se tratar de “direitos culturais”, portanto, direitos humanos fundamentais sociais, individuais, coletivos e difusos, configuram relevantes e indispensáveis instrumentos para consolidação da própria identidade de um povo. A cultura, que resulta também de sua experiência e memória históricas, define ainda sua identidade com importante função inclusiva, uma vez que referidas definições incluem minorias vulnerabilizadas, discriminadas e, via de regra, invisibilizadas, omitidas de sua própria história e extirpadas dos registros escritos, testemunhais, arquitetônicos e urbanos. Daí falar-se em *direito à identidade cultural* que segundo José Ricardo Oriá Fernandes

---

<sup>16</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 216*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 20.7.2021.

favorece outrossim a ideia de *idades sustentáveis* enquanto meio para efetivação da *diversidade*, nos termos seguintes<sup>17</sup>:

[...] Todos os homens têm o direito de ter acesso aos bens materiais e imateriais que representem o seu passado, à sua tradição e à sua História...O direito à identidade cultural é base para o reconhecimento de outro vetor importante da política cultural e para o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis - a diversidade. Aliás, a diversidade cultural não pode ser protegida sem a efetiva implementação dos direitos culturais [...]

Neste sentido, os memoriais integrados à paisagem urbana, palco de importantes rupturas com os direitos humanos vêm impulsionando a visibilidade de traumáticas experiências e opressões vivenciadas no passado, por grupos minoritários, ainda hoje vitimados, transmitindo a opção democrática pela inclusão e, portanto, pela sustentabilidade. É o caso do Memorial de Berlim em homenagem às vítimas LGBTQIA+ perseguidas pelo regime nazista, inaugurado em 2008 e projetado pelo dinamarquês Michael Elmgreen e pelo norueguês Ingar Dragset. Após instaurada a ditadura nacional-socialista que chegara ao Poder por vias democráticas, foi alterado o Código Penal alemão em sua seção 175 e que passou a penalizar o beijo em público entre pessoas do mesmo sexo, com a previsão de pena consistente em reclusão em prisão ou casa de correção. A pena de castração foi também tipificada e cerca de 50.000 sentenças foram exaradas.

---

<sup>17</sup> FERNANDES, José Ricardo Oriá Fernandes. *O Direito à Memória: a política do patrimônio cultural no desenvolvimento de cidades sustentáveis. Obra coletiva Bens Culturais e Cidades Sustentáveis*. Coordenadores: Flávio Ahmed e Inês Virginia Prado Soares. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, pp.149/150.

Referido Memorial é localizado em área pública e aberta no perímetro do tradicional Parque Tiergarten, efetivamente acessível gratuitamente, a todas/os.

Do ponto de vista estético, trata-se de um cubo de concreto, com vídeo reproduzido em seu interior e que projeta, para quem o visualiza por uma abertura na estrutura, exatamente a cena de um beijo em público entre dois homens, contudo simbolicamente enclausurados pela apontada estrutura de concreto.



Memorial aos homossexuais perseguidos pelo nazismo<sup>18</sup>

De fato, uma das fórmulas mais eficientes, com evidente função didática, para a provocação do debate sobre a memória coletiva e histórica num plano ainda que inconsciente, envolve a integração *urbanismo e arte*, na medida em que esta possui função claramente provocativa, altamente capaz de propor a insubmissão e a rebeldia em relação aos mitos criados e eternizados em monumentos e estátuas públicas que, não raro, naturalizam discursos acerca de desenvolvimentos históricos e políticos extremamente violentos e discriminatórios, dos quais boa

---

<sup>18</sup> BERLIN. STIFTUNG DENKMAL FÜR DIE ERMORDETEN JUDEN EUROPAS. *Memorial to the Persecuted Homosexuals under National Socialism*. Disponível em <https://www.stiftung-denkmal.de/en/memorials/memorial-to-the-persecuted-homosexuals-under-national-socialism/>. Acesso em 20.7.2021.

parte das sociedades contemporâneas são legatárias. Como afirma Lisiane Feiten Wingert Ody<sup>19</sup>, ao se referir a uma das funções da arte, “...Se o direito serve para ordenar a vida em sociedade, a arte busca constantemente romper com a ordem estabelecida, inovando-a e renovando-a...”.

Assim, a arte é veículo que, conjugada aos espaços urbanos marcados por acontecimentos e especificidades próprias, permite a construção ou a desconstrução de memórias, além da inserção de testemunhos (não necessariamente objetivos e orais) sobre os mais importantes acontecimentos relacionados à dignidade humana, fator que confere importância aos sítios de consciência, não necessariamente de grandes dimensões (como os maiores memoriais onde funcionaram os campos de extermínio nazistas ou o campo de tortura e extermínio da ditadura argentina na *Escuela de Mecanica de La Armada* - ESMA - localizada na *Avenida del Libertador*, em plena região movimentada de Buenos Aires); outros exemplos se referem a prédios comuns e sem maiores dimensões, porém marcados pelo intenso simbolismo e importância histórica em face das violações neles ocorridas, como é o caso da antiga sede do DOI-CODI de São Paulo.

As investigações arqueológicas e históricas buscam resgatar os vestígios, materializados ou não, desaparecidos a partir de novos desenhos urbanos ou propositadamente “esquecidos” e ocultados sobre um passado que gera ainda consequências no *tempo presente*. É o que explica Deborah Neves<sup>20</sup> quanto ao conceito surgido na França e denominado como *tempo presente*:

---

<sup>19</sup> ODY, Lisiane Feiten Wingert. *Direito e Arte: O Direito da Arte Brasileiro Sistematizado a partir do Paradigma Alemão*. São Paulo: Marcial Pons, 2018, p.7.

<sup>20</sup> NEVES, Deborah Regina Leal. Ob.cit.,pp.20/21.

[...] São elementos que apontam para a permanência do passado no presente, um passado que não foi completamente deixado em seu lugar porque ainda eclipsado. Trata-se, portanto, de temas contemporâneos e ainda correntes, de modo que “a História do Tempo Presente encontrou novos fenômenos sociais (...) extremamente importantes, sendo que o principal foi a questão da memória”...Por outro lado, é possível fazer a história do inacabado, sob o alerta de que as análises realizadas nestas condições podem ser superadas por acontecimentos posteriores [...]

O caso do *Cais do Valongo*, região portuária do Rio de Janeiro, é significativo e bem demonstra como um passado eclipsado gera repercussões no *tempo presente* e como tem sua *história inacabada*. Descoberto em 2011 por ocasião da realização das obras do Porto Feliz, projeto que objetivou a restauração da zona portuária do Rio de Janeiro, então deteriorada, revelou o sítio arqueológico referente ao único local documentado de entrada de cerca de um milhão de vítimas africanas escravizadas (denominadas *pretos novos*, posto recém-chegadas da África), dentre quatro milhões de seres-humanos escravizados por Portugal e pelo Brasil ao longo do período escravagista. Em 1º de março de 2017 passou a integrar Lista do *Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)*<sup>21</sup>.

O Cais do Valongo foi o maior porto receptor de escravos do mundo, tendo funcionado por cerca de 40 anos, sítio histórico e de consciência sobre o sofrimento humano experimentado pelas vítimas sequestradas e compulsoriamente levadas sob as condições absolutamente cruéis dos navios negreiros, ao Brasil. Ainda mais, implica no

---

<sup>21</sup> UNITED NATIONS CULTURAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Valongo Wharf Archaeological Site*. Disponível em <https://whc.unesco.org/en/list/1548/>. Acesso em 24.7.2021.

fortalecimento sobre os legados dos povos ancestrais africanos para a cultura, história e formação do povo brasileiro<sup>22</sup>.

Do ponto de vista histórico-urbanístico, surpreende o “desaparecimento” do local por mais de duzentos anos, em meio ao crescimento urbano da cidade do Rio de Janeiro; um “desaparecimento” não lamentado pela história oficial.

Afinal, referido cais, à luz da visão sedimentada ao longo da história do Brasil, seria uma lembrança indesejada. Como explica Rogério Pacheco Jordão<sup>23</sup>:

[...] O mercado de escravos do Valongo é inscrito na cidade como algo exterior a ela. Foi indesejado, depois expulso, e quando isso aconteceu a cidade foi “nobilitada”, que no dicionário Houaiss é sinônimo para enobrecida, engrandecida e honrada. Esse caráter seletivo da narrativa, e no que diz respeito especificamente ao Valongo, dá pistas sobre como o maior mercado de escravos do Brasil pode desaparecer no meio urbano carioca sem deixar traço por quase duzentos anos. Nesses termos, o Valongo é vestígio de um esquecimento do passado escravista na urbe - ao se narrar uma história seleciona-se elementos no lugar de outros. Uma narrativa de cidade e país embranquecida, poder-se-ia também dizer, na qual a ausência da escravidão é naturalizada. E conforme notou, ainda nos anos 1970, a historiadora norte-americana Mary C Karash, em seu importante livro *A vida dos escravos no Rio de Janeiro*, ao comentar sobre a historiografia da cidade: (...) a maioria das histórias urbanas do Rio cria a impressão de que se tratava de uma cidade luso-brasileira de rostos brancos e cultura européia; mas não era, como revela qualquer leitura cuidadosa dos viajantes (do período colonial e imperial, grifo meu) (KARASCH, 2000, p20-23) [...]

<sup>22</sup> BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). *Cais do Valongo - Rio de Janeiro (RJ)*. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1605/>. Acesso em 24.7.2021.

<sup>23</sup> JORDÃO. Rogério Pacheco. *A Redescoberta do Maior Mercado de Escravos do Brasil - Modos de Usar*. Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis. Florianópolis, v.13, n.1, p.38-51 Jan-Abr. 2016.

As descrições acima bem dão conta da relação de integração entre passado, presente e urbanismo, cuja compreensão implica na necessidade de releituras, à luz dos valores atualmente vigentes no bojo das sociedades contemporâneas e a partir de suas evoluções científica, histórica, jurídica, moral, política, social e tecnológica, sobre os mitos do passado e que alimentam uma certa ilusão nacional para parcela dominante nas referidas sociedades ou comunidades imaginadas, nas palavras de Benedict Anderson, porém à custa da desconsideração e afronta às parcelas das populações descendentes de ancestrais oprimidos, escravizados e exterminados, presentes nos espaços urbanos compartilhados.



Sítio Arqueológico do Cais do Valongo redescoberto. Foto de 2015. Imagem do autor.

Referidos processos de opressão, etnocidas e genocidas, foram naturalizados ao longo do tempo e cristalizados no imaginário.

Cabe, neste ponto, uma análise crítica acerca da apropriação hegemônica dos fatos e suas interpretações concretizadas nos espaços públicos urbanos como, por exemplo, pela difusão de estátuas e

monumentos que homenageiam escravagistas, perpetradores e criminosos, como se verá adiante.

### **3 O TEMPO PRESENTE NOS ESPAÇOS URBANOS**

“O recomeço sempre arrasta consigo o passado e reinterpreta a História a partir do presente”

(Márcio Seligmann Silva<sup>24</sup>)

Espaços urbanos constituem mais do que apenas localizações físicas destinadas à ocupação e circulação pública. Representam e projetam, seja de modo expresso ou por linguagens subliminares, a identidade e os valores de um povo ou dada sociedade, sedimentados a partir de suas culturas resultantes das memórias plasmadas e cultivadas por relatos, testemunhos, documentos e monumentos, ora voltados à glorificação de um passado glorioso e de sacrifícios que corrobora os mitos do Estado-nação, ora homenageando vítimas e mártires de processos de opressão e extermínios.

A questão que se coloca envolve o questionamento crescente em diversos países cujas populações e novas gerações contestam as versões historicamente impostas por versões oficiais.

Referidas críticas e contestações resultam de fatores distintos, porém comuns à sociedade global sob uma crescente tecnologia que conecta as realidades nacionais distintas em torno de necessidades e anseios que superam políticas de governo, tangenciando aspectos civilizacionais. Sob tal cenário, antigos ícones que remontam a símbolos e

---

<sup>24</sup> SILVA, Márcio Seligmann Silva. *Antimonumentos: A Memória Possível Após as Catástrofes*, p.247. Obra coletiva Bens Culturais e Direitos Humanos. Org.: Inês Virginia Prado Soares e Sandra Cureau. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015.

heróis eternizados por estátuas e bustos que os homenageiam nas avenidas e praças das grandes e pequenas cidades passam atualmente a ser, em parte, objeto de contestações e questionamentos relacionados à busca por narrativas não tão lineares e certamente mais próximas de cenários e interpretações históricas plausíveis diante do presente, seus valores e dos legados do passado que ditam as dinâmicas, as estruturas e a cristalização de culturas discriminatórias.

A partir do assassinato do cidadão norte-americano George Floyd em 2020, na cidade de Minneapolis, crime cometido por policiais brancos diante dos celulares de pessoas e na via pública, a tensão racial rapidamente se espalhou pelo país, uma vez que a vítima constituía mais um exemplo de letalidade policial contra cidadãos negros, chegando a diversos países e continentes, incluída a cidade inglesa de Bristol, na qual parte de seus populares derrubou a estátua do traficante de escravos Edward Colston (séc. XVII) e que enriqueceu com tal atividade, com cerca de 80 mil vítimas escravizadas. Uma vez retirada a estátua mencionada, o espaço público será ocupado por outra homenagem, neste caso a Paul Stephenson, operário negro que liderou, em 1963, boicote à companhia de transportes da cidade para que políticas racistas para contratação de trabalhadores fossem extintas<sup>25</sup>.

Do ponto de vista da análise ora proposta, o aspecto mais relevante diz respeito ao fato de que o Museu de Bristol, que guarda a escultura de Colston e a mantém exposta em posição deitada com as pichações realizadas pela população, vem realizando consulta à sociedade de modo

---

<sup>25</sup> ESTADÃO. *Estátua de um negociante de escravos cai enquanto Reino Unido confronta sua história de racismo*. Disponível em <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,estatua-de-um-negociante-de-escravos-cai-enquanto-gra-bretanha-confronta-sua-historia-de-racismo,70003329953>. Acesso em 24.7.2021.

a que uma ampla discussão e adequado debate gere a decisão mais adequada sobre o destino da polêmica homenagem que data de 1985<sup>26</sup>.

O contexto é mais amplo do que exemplos localizados e pontuais; representa a tomada de consciência crescente a partir não apenas do aprofundamento do acesso das populações às informações, mas também pela da vigência dos valores contemporâneos que impedem o conformismo e a indiferença sobre símbolos e homenagens a personalidades que simbolizam o passado de rupturas com a dignidade humana e que ainda hoje gera consequências.

À evidência que o movimento é amplo e propõe o debate. Nas Américas estátuas de conquistadores e militares que tiveram participação nos processos colonizadores vem sendo também derrubadas em países como Argentina, Chile, Estados Unidos etc. Os espaços urbanos sempre conviveram com as construções históricas propostas pelos setores sociais dominantes e pelos estamentos oficiais. Entretanto, os questionamentos e as percepções do presente, não são os mesmos do passado. É sob tal aspecto que surgem os inconformismos em relação a tais narrativas hegemônicas, especialmente a partir do processo de crescente compreensão dos impactos da colonização sobre um continente desigual e violento<sup>27</sup>.

O essencial na questão não reside no debate entre “retirar” ou “manter” nas ruas e praças das cidades estátuas e homenagens a personalidades hoje reconhecidas como perpetradores, genocidas e símbolos

---

<sup>26</sup> NEVES, Deborah; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *A Emergência do Passado, no Presente*. Estadão. Blog do Fausto Macedo. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/borba-gato-e-a-emergencia-do-passado-no-presente/>. Acesso em 25.7.2021.

<sup>27</sup> BBC NEWS BRASIL. *A polêmica em torno da derrubada de estátuas de Cristóvão Colombo, generais e traficantes de escravos na América Latina*. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57743744>. Acesso em 27.7.2021.

do processo colonizador que consolidou o racismo e os extermínios em relação aos povos originários das Américas e povos negros descendentes das nações africanas, espoliados e violentados em suas existências, culturas e em seus corpos.

Na realidade, movimentos de retirada e destruição de símbolos representativos de acontecimentos, mitos, povos e personalidades sempre foram alvos inclusive de movimentos extremistas, como os nazifascistas, bem como nas guerras e conflitos armados contemporâneos, como na Síria e no Mali. Não sem razão, a destruição de representações e monumentos, patrimônios da humanidade etc. constitui antiga preocupação da comunidade internacional. Foi objeto das normas reguladoras dos *Tribunais Militares Internacionais em Nuremberg*, do *Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (ICTY)*, além das *Câmaras Extraordinárias nos Tribunais de Camboja*, com jurisdição sobre crimes relacionados ao patrimônio cultural. Também o Tribunal Penal Internacional já reconheceu como crime de guerra o ataque e a destruição do patrimônio cultural, como no caso de *Ahmad al-Faqi al Mahdi* que em 27 de setembro de 2016 foi sentenciado a nove anos de prisão, além de ter sido condenado ao pagamento de € 2,7 milhões às vítimas, a título de indenização<sup>28</sup>.

O ponto essencial do debate deve recair sobre a necessidade de que o Estado assuma suas responsabilidades democráticas e promova amplos debates com a sociedade e a coletividade, atora e interessada principal no direcionamento de novas questões, sobre fatos antigos.

---

<sup>28</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). *Draft Policy on Cultural Heritage*. Disponível em <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2021-03-22-otp-draft-policy-cultural-heritage-eng.pdf>. Acesso em 27.7.2021.

A recente polêmica envolvendo a tentativa do fogo ateadado à estátua que homenageia o bandeirante Borga Gato no bairro de Santo Amaro, na capital paulista, inaugurada em 1963, bem representa o contexto acima apontado. Uma das mais criticadas homenagens a um personagem da história paulista e do Brasil, uma vez que as bandeiras usavam da violência e do extermínio contra povos indígenas e escravos, especialmente nos séculos XVII e XVIII, passou a compor a paisagem urbana de São Paulo. Mais de uma vez atacada, foi objeto de duas propostas pelas vias legislativas: (i) Projeto de Lei 404/2020 que propunha a criação de um comitê permanente com membros dos Poderes Legislativo e Executivo, além de representantes da sociedade civil organizada com a função de analisar as nomeações dos prédios e áreas públicos, rodovias estaduais, monumentos, estátuas e bustos pertencentes ao Estado. Nos casos dos monumentos retirados, passariam a ser guardados e conservados como patrimônio público. O Projeto foi arquivado; (ii) proposta legislativa municipal em trâmite perante a Câmara Municipal de São Paulo, de autoria da vereadora Luana Alves e que propõe a criação do programa *São Paulo Solo Preto e Indígena*, visando a adição de novos elementos que recontextualizem o monumento e com referências à memória dos referidos povos<sup>29</sup>.

Os espaços urbanos constituem veículos para debates públicos também sobre as memórias coletivas; cuida-se, por excelência, do *locus* no qual a comunidade se realiza em sua expressão máxima. Neste sentido, cabe ao Estado promover com a devida antecedência e atento às

---

<sup>29</sup> NEVES, Deborah; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *A Emergência do Passado, no Presente*. Estádão. Blog do Fausto Macedo. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/borba-gato-e-a-emergencia-do-passado-no-presente/>. Acesso em 25.7.2021.

mudanças e novos valores vigentes, a consulta à sociedade sobre temas e assuntos que somente a ela cabe decidir.

Afinal, como ensina Tzvetan Todorov, “...na ótica democrática, o Estado repousa sobre a vontade dos indivíduos, e não sobre a sua natureza...”<sup>30</sup>.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As reflexões propostas buscaram demonstrar como o liame entre espaços urbanos, verdade histórica e memória coletiva são inafastáveis, uma vez que as cidades, elas próprias, constituem veículos eficazes, a partir da experiência estética e arquitetônica, para a transmissão de conhecimento e narrativas a partir de distintas fontes, visões e concepções que são, assim, inseridas no contexto do debate público plural. Daí, a ausência democrática sob contextos hegemônicos e monopolizados quanto às interpretações oficiais estáticas e imune a questionamentos, sejam expressas por documentos ou projetadas a partir de monumentos, estátuas e homenagens tuteladas pelo Estado não apenas quanto aos seus suportes físicos e materiais, mas principalmente quanto à compreensão do passado à luz de novas visões, conscientizações e constatações históricas.

A história não constitui um fenômeno estático, renovando-se sempre; é viva e passível de novas interpretações a partir de suas descobertas, princípios vigentes e estruturas éticas. Cabe ao Estado intermediar a ocupação dos espaços urbanos visando a integração da comunidade e a consolidação de sua memória.

---

<sup>30</sup> TODOROV, Tzvetan. *Deveres e Deleites: Uma Vida de Passeur - Entrevistas com Catherine Potevin*. São Paulo: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2019, p.238.

## REFERÊNCIAS

- ACOSTA, José Domingo Laso. *Iglesia de la Compañía de Jesús - Quito, 1922*. Quito: Arquivo Histórico del Ministerio de Cultura y Patrimonio del Ecuador.
- BBC NEWS BRASIL. *A polémica em torno da derrubada de estátuas de Cristóvão Colombo, gerais e traficantes de escravos na América Latina*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57743744>. Acesso em: 27 jul. 2021.
- BERLIN. *Denkmal Für Die Ermordeten Juden Europas*. Disponível em: <https://www.stiftung-denkmal.de/denkmaeler/denkmal-fuer-die-ermordeten-juden-europas-mit-ausstellung-im-ort-der-information/>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- BERLIN. *Denkmal Für Die Ermordeten Juden Europas. Memorial to the Persecuted Homosexuals under National Socialism*. Disponível em: <https://www.stiftung-denkmal.de/en/memorials/memorial-to-the-persecuted-homosexuals-under-national-socialism/>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). *Cais do Valongo - Rio de Janeiro (RJ)*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1605/>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 216*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *APDF 635/2019*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 21 jul. 2021.
- CONSTANTE, Soraya. *A memória da marginalização indígena: como se apagavam indígenas das fotos antes da era do Photoshop*. El País, Quito, 29 set. 2015, sem paginação. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/cultura/1443141572\\_008552.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/25/cultura/1443141572_008552.html). Acesso em: 20 jul. 2021.
- ESTADÃO. *Estátua de um negociante de escravos cai enquanto Reino Unido confronta sua história de racismo*. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,estatua-de-um-negociante-de-escravos-cai-enquanto-gra-bretanha-confronta-sua-historia-de-racismo,70003329953>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FERNANDES, José Ricardo Oriá Fernandes. *O Direito à Memória: a política do patrimônio cultural no desenvolvimento de cidades sustentáveis*. Obra coletiva *Bens Culturais e Cidades Sustentáveis*. Coordenadores: Flávio Ahmed e Inês Virginia Prado Soares. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). *Draft Policy on Cultural Heritage*. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2021-03-22-otp-draft-policy-cultural-heritage-eng.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

JORDÃO, Rogério Pacheco. *A Redescoberta do Maior Mercado de Escravos do Brasil - Modos de Usar*. Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis. Florianópolis, v.13, n.1, p.38-51 Jan-Abr. 2016.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. *PASSAR O RECADO PARA A SOCIEDADE - Uma análise da coletiva de imprensa da Polícia Civil sobre o Jacarezinho*, 24.5.2021. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/analise-da-coletiva-de-imprensa-da-policia-civil-sobre-o-jacarezinho/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

NEVES, Deborah R.L. *A Persistência do Passado - Patrimônio e Memoriais da Ditadura em São Paulo e Buenos Aires*. São Paulo: Alameda, 2018.

NEVES, Deborah; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *A Emergência do Passado, no Presente*. Estadão. Blog do Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/borba-gato-e-a-emergencia-do-passado-no-presente/>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ODY, Lisiane Feiten Wingert. *Direito e Arte: O Direito da Arte Brasileiro Sistematizado a partir do Paradigma Alemão*. São Paulo: Marcial Pons, 2018.

PELT, Robert-Jan Van. *A Site in Search of a Mission*. Obra coletiva *Anatomy of the Auschwitz Death Camp*. Editores: Yisrael Gutman e Michael Berenbaum. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press; United States Holocaust Memorial Museum - Washington, D.C., 1994.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Genocídio Indígena no Brasil: Desenvolvimentismo Entre 1964 e 1985*. Curitiba: Juruá, 2018.

PESAVENTO, Sandra. *Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias*. Revista Brasileira de História. São Paulo, vol. 27, nº 53, jan.-jun, p. 11-23, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/rbh/a/BXNmGmrvkWDkdVR4VPskmLJ/?lang=pt#>. Acesso em: 17 jul. 2021.

- PICASSO, Pablo Ruiz. *Guernica* (1937). Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofia. Disponível em: <https://www.museoreinasofia.es/en/collection/artwork/guernica>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- RUFINOFI, Manoela Rossinetti. *Os Estudos de Estética Urbana e a Percepção da Cidade Artefato no Alvorecer do século XX*. Revista CPC, São Paulo, n.14, p. 1-187, maio 2012/out. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Flavio/Downloads/45354-Texto%20do%20artigo-54099-1-10-20121002.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- SILVA, Márcio Seligmann Silva. *Antimonumentos: A Memória Possível Após as Catástrofes*. Obra coletiva Bens Culturais e Direitos Humanos. Org.: Inês Virginia Prado Soares e Sandra Cureau. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015.
- TODOROV, Tzvetan. *Deveres e Deleites: Uma Vida de Passeur - Entrevistas com Catherine Potevin*. São Paulo: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2019.
- UNITED NATIONS CULTURAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Valongo Wharf Archaeological Site*. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/list/1548/>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- VOEGELIN, Eric. *Hitler e os Alemães*. São Paulo: É Realizações, 2007. Coleção Filosofia Atual.

# 3

## **DIREITO À MORADIA DIGNA: DESAFIOS JURÍDICOS E FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS <sup>1</sup>**

*Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira <sup>2</sup>*

### **INTRODUÇÃO**

No Município de Porto Alegre, no sul do Brasil, como em geral em outros municípios brasileiros, há regiões mais afastadas do centro da cidade em que a densidade da população é menor e as pessoas têm moradia que não são consideradas dignas. Em alguns casos, as áreas mais afastadas do centro têm densidade ainda maior, mas mesmo assim, não se considera existir moradia digna. Em geral as áreas mais afastadas têm precariedade de condições urbanas, mas mesmo com adequado abastecimento de água, rede elétrica e outros, muitas vezes não há como se caracterizar a moradia como digna por não se vislumbrar aos moradores a propriedade ou a posse regular das moradias, de acordo com a lei civil.

A Constituição brasileira estabelece que o direito à moradia é um direito social no artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” A Constituição

---

<sup>1</sup> Uma parte dos fundamentos deste texto foi publicada, originalmente, na Revista Interesse Público, v. 20, p. 193-205, 2018.

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Direito pela UFRGS/2016. Doutora em Direito do Estado pela USP/2005. Mestre em Direito do Estado pela UFRGS/2000. Professora de Direito Constitucional nas Faculdades João Paulo II. Procuradora do Município de Porto Alegre desde 1996. Editora-Chefe da Revista da ESDM. Conselheira do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre - CMDUA.

também prevê o princípio da dignidade da pessoa humana. Diz-se então que, na Constituição brasileira, o direito à moradia significa moradia digna. A dignidade da moradia está, de um lado, na infraestrutura básica e nas condições urbanas, que dependem de aspectos financeiro-orçamentários estatais, mas também, de outro, na condição jurídica de regularidade da posse e da propriedade.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, em seu art. 30, I e VIII, atribui aos municípios a competência para garantir a moradia digna aos cidadãos que vivem naquele município. E os municípios devem atuar para oferecer dignidade às moradias dos munícipes. A dignidade da infraestrutura e das condições urbanas mínimas requeridas nas leis locais depende essencialmente de verbas orçamentárias disponíveis para implantar melhorias de saneamento, pavimentação de vias, e outros. É essencial também a análise sobre quais as providências municipais para oferecer dignidade jurídica às moradias.

A regularização jurídica da posse e da propriedade pode ser organizada pelos órgãos municipais, sendo para tal necessários procedimentos relativos à aprovação de Projeto Arquitetônico-urbanístico e este, depois de aprovado, deve ser levado para Registro da propriedade de cada lote, para cada uma das famílias ocupantes. A regularização da posse pode ser conduzida para oferecer segurança da posse, com a devida contratualização da posse em áreas públicas, por exemplo.

A garantia, portanto, do direito social à moradia digna, não envolve apenas intervenção pública de natureza financeiro-orçamentária. O direito à moradia digna, para ser garantido, envolve processos jurídicos de natureza administrativa ou judicial, conduzidos com base em leis municipais ou nacionais para regularização da posse e da propriedade

dos moradores. E, nesse campo da dignidade jurídica da moradia, há vários pontos relevantes sobre seu conteúdo para serem discutidos, a fim de dar eficácia ao direito social à moradia.

Por fim, importa referir que se considera aqui o princípio da moradia digna como corolário constitucional no Brasil, sem olvidar da ideia de direito à moradia adequada (right to adequate housing) fundada em documentos do direito internacional (UNHABITAT, 2021).

## **1 O DIREITO SOCIAL À MORADIA DIGNA NO BRASIL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

### **1.1 NOÇÃO DE DIREITO À MORADIA DIGNA**

O direito à moradia é um direito social, pois está previsto na Constituição brasileira desta forma. O direito à moradia é fundamental e “como se trata dos direitos fundamentais sociais, são essenciais para o exercício da democracia” (SILVA, 2014, p.532).

O direito social à moradia previsto na Constituição brasileira no artigo 6º deve ser interpretado em conjunto com o conteúdo do art. 1º que trata da dignidade da pessoa humana como base do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, se há previsão do direito à moradia e à dignidade da pessoa humana, então a moradia da pessoa humana deve conter o atributo da dignidade em uma interpretação sistemática do direito (FREITAS, 2010).

Assim, a moradia da pessoa deve ser digna, segundo a Constituição brasileira. A moradia não é considerada digna se não possui uma parcela mínima de regularidade arquitetônica e ambiental comparada com o que a sociedade pode oferecer para as moradias consideradas dignas. Esse padrão mínimo de formalidade inclui os serviços de fornecimento

de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e pluvial, transporte, vias de acesso com pavimentação, habitações em lotes ambientalmente adequados, entre outros. A falta de acesso a estes padrões, considerada informalidade, é preocupação nas grandes capitais (MARIGONI, 2011), especialmente no Brasil. Esse problema de dignidade da moradia atinge as pessoas de baixa renda, pela característica da estrutura histórico-social de acesso à moradia. No sentido histórico do urbanismo, Costa (2009, p. 45) refere a Carta do Urbanismo para compreender as cidades modernas.

## **1.2 A MORADIA DIGNA POR MEIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Diante da realidade do direito à moradia e ainda para dar eficácia a este direito social, há tempo as leis brasileiras fazem a previsão de “regularização fundiária” (Lei 10.257 de 2001, artigo 2º). Nos termos da Lei 11.977 de 2009, artigo 46, que apesar de revogada ainda é aplicável para as situações administrativas em curso, a regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais dirigidas a pessoas de baixa renda para tornar digna suas moradias. De forma semelhante, a Lei 13.465 de 2017 que atualmente dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (PEDROSO, 2018), preceitua que a regularização fundiária urbana (REURB) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Veja-se, todavia, que a dignidade da moradia no sentido da regularidade da posse e propriedade não é dirigida apenas às pessoas de baixa renda, mas a todos aqueles que, apesar de condições em padrão

adequado de serviços urbanos, não possuem regularidade registral da sua propriedade. Assim foi a opção dessa Lei 13.465 de 2017 ao distinguir duas modalidades de REURB em seu art. 13: " 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". As modalidades têm sido diferenciadas pela doutrina (CORREIA, 2017), mantendo-se a ideia constitucional da dignidade da moradia.

Portanto, essas leis consideram dois sentidos da regularização fundiária, pois têm como base a ideia de que moradia digna é aquela que tem: i) a infraestrutura e condições urbanas mínimas segundo as leis locais e ii) a propriedade e a posse regular de acordo com a lei civil.

Desde a origem no pós-constituição, a Lei 10.257 de 2001, que é chamada de Estatuto das Cidades, permite aos Municípios, instituir as políticas urbanísticas e de regularização fundiária. Nesse sentido, Saule Jr. (2006, p. 221) refere a necessidade de analisar o direito à moradia como núcleo central do direito à cidade sustentável prevista no Estatuto da Cidade.

O significado e a importância da regularização fundiária, em todos os seus aspectos, têm sido discutidos há tempos na doutrina brasileira. Nesse sentido ALFONSIN (2007, p. 35):

[...] em cujo processo, sob os aspectos jurídico, físico e social, objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente

melhorias no ambiente urbano, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

A política urbana, portanto, é entendida como um setor de atuação do estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do espaço entre os diversos usos que o disputam (PINTO, 2014, p. 46). Nesse sentido, a política urbana é essencialmente da competência do Município.

Fica claro, então, que o objetivo da regularização fundiária é assegurar o direito social à moradia digna prevista na Constituição brasileira. Em sentido próximo, Mukai (2007, p. 66) afirma: “o direito à moradia não se resume a programas habitacionais, mas sim às condições de habitabilidade proporcionadas pelos centros urbanos”. Disso se vê ideia do amplo conteúdo do direito à moradia digna.

A regularização fundiária abrange duas situações distintas: tanto os casos de loteamento irregular como de ocupação clandestina. Em ambos os casos as pessoas estão morando sem a propriedade formal da área. Nesse sentido, Maluf (2012, p. 850) faz a distinção:

Existe, entretanto, uma diferença entre loteamento clandestino e irregular. O clandestino é aquele que não tem aprovação alguma, nem no registro de imóveis, nem na prefeitura, nem nada, o irregular, é aquele que a pessoa consegue aprovar na prefeitura, mas não leva o registro imobiliário esse é menos grave, pois já foi começado parte desse processo de loteamento.

Nesses casos a regularização fundiária tem dois significados principais. O primeiro é assegurar os serviços básicos para a dignidade da moradia, como fornecimento de água, energia elétrica, alguma forma de pavimentação e de esgotamento sanitário, bem como escoamento pluvial adequada à área, serviços estes que, segundo a Lei nº 6.766 de 1979,

deveriam ter sido implantados pelo loteador da área (proprietário regular da área total). O segundo significado é a segurança individual da posse ou da propriedade da área que serve como moradia. Essa segurança deve ser observada sob a perspectiva de todas as pessoas que lá vivem, ultrapassando o interesse apenas individual.

Nesse contexto, pode-se classificar duas situações: loteamentos irregulares e ocupações clandestinas (nos dois casos as pessoas moram em locais em que não têm propriedade e nem posse reconhecida juridicamente por instrumento legal próprio). Em ambos os casos os moradores, em geral, não têm atendido o direito à moradia digna em seus dois aspectos: serviços de infraestrutura urbanística e regularidade da posse e da propriedade.

## **2 ASPECTOS JURÍDICOS E FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS DO CONTEÚDO DO DIREITO À MORADIA DIGNA POR MEIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

### **2.1 ASPECTOS JURÍDICOS PARA REALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA**

Para os casos de regularização de *loteamentos irregulares*, as providências de segurança da posse e/ou propriedade passam por soluções coletivas. A solução pode ser por instrumentos urbanísticos de registro do loteamento com regimes de registro mais facilitados, com regulação administrativa da corregedoria do Tribunal de Justiça (chamado Regulamento More Legal), ou por instrumentos como a demarcação urbanística prevista pela Lei nº 11.977/09, apenas para os casos de regularização já iniciados antes da revogação dessa lei, ou ainda pelos instrumentos da REURB-S ou REURB-E da Lei 13.465 de 2017. Isso porque, com esses tipos de instrumentos, é possível regularizar a

propriedade por meio de um único procedimento que resultará, ao final, na abertura de matrículas individualizadas (registros de propriedade) em nome de cada morador, de acordo com seu lote.

Nesse sentido é competência municipal a implementação de regularização jurídica nas áreas da cidade em que, mesmo que haja alguma infraestrutura básica (muitas vezes abastecimento de água e luz) ainda é preciso a regularização jurídica da posse e da propriedade.

O instrumento da concessão do título de legitimação de posse pelo município, que se converterá em propriedade sem qualquer intervenção do Poder Judiciário, previsto na Lei nº 11.977 de 2009, artigo 60, foi utilizado e ainda está em tramitação em poucos casos. Veja-se a previsão legal:

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

De outro lado, já estão sendo aplicados de forma ampla, os instrumentos da REURB-S ou REURB-E da Lei 13.465 de 2017. Veja-se a previsão do seu art. 9º:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos 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, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Importante ressaltar que para aplicação prática dos instrumentos da REURB-S e REURB-E e para a formulação dos procedimentos, tem sido de valia o debate realizado em conjunto com os registradores de imóveis (PAIVA, 2018).

Nos procedimentos de regularização fundiária, uma vez cadastradas as áreas onde haverá atuação municipal, se inicia pela elaboração de um Projeto de Regularização da área total com definição das partes de terra para cada um e das áreas de uso comum como, por exemplo, praças e escolas. Depois de feito o Projeto e aprovado no órgão administrativo municipal específico, ainda é preciso registrar as propriedades no Registro de Imóveis para que seja regularizada a propriedade de cada família. Os requerimentos administrativos podem ser de iniciativa municipal, dos interessados e de outros órgãos, conforme previsão na Lei 13.465 de 2017.

Um dos dados importantes sobre o andamento destes processos de regularização é a participação das pessoas, moradores do local, que devem ter contato constante com todas as fases do processo. Em muitos casos deve ser estimulada a criação de associações de moradores e cooperativas habitacionais para que haja mais participação em todo o processo.

Até aqui foram expostas as questões de regularização de loteamentos irregulares de forma coletiva. De outro lado, no caso de *ocupações clandestinas*, em que não houve previamente um loteador que iniciou

um Projeto regular para aprovação municipal, em geral a ocupação de lotes é bem mais desorganizada, com vias (ruas) públicas consolidadas, com metragens muito distintas e às vezes de largura insuficiente e, assim, com maior dificuldade de registro de todo um loteamento. Por se tratarem de ocupações consolidadas no tempo, em geral já foram resolvidos problemas básicos de acesso a serviços mínimos, então colocados à disposição, nos limites da sua competência, pelo município. No caso de já se ter iniciado por algumas pessoas, por meio de seus advogados, processos individuais de obtenção de propriedade de cada lote por meio de ações de usucapiões individuais junto ao Poder Judiciário, o município acaba por dar continuidade a essa forma de regularização fundiária que depende do Poder Judiciário.

Alguns casos de regularização fundiária no Município de Porto Alegre são acompanhados pelo CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. No caso, são processos possessórios em curso, que estão em fase de conciliação e que foram suspensos e remetidos a este órgão. O objetivo é que um processo litigioso envolvendo posse e propriedade possa originar tratativas de regularização da área com titulação aos ocupantes, com a final regularização da área. O papel do judiciário na condução de solução conciliada nos casos de regularização fundiária em que há conflito judicial tem crescido de importância em muitos municípios do Brasil.

De outro lado ainda, permanecem em tramitação muitos processos judiciais mais antigos, em que a solução jurídica para assegurar o direito à moradia digna incluía o ingresso com ações de usucapião individuais junto ao Poder Judiciário. No caso do Município de Porto Alegre, tais ações eram interpostas pela Procuradoria do Município com base na Lei

municipal de Porto Alegre nº 7.433 de 1994. Essa lei permite que a procuradoria atue com procurador como advogado gratuito, representando pessoas individuais em loteamentos originados clandestinamente, e hoje consolidados, quando uma política de registro do loteamento como um todo se torna demasiadamente complexa.

Portanto, o fundamento legal para a regularização fundiária por meio de representação de partes individuais em ação de usucapião está no art. 4º da Lei nº 7.433 de 1994, uma vez que se trata de cidadãos necessitados:

Art. 4º - À Assistência Jurídica Municipal compete:

I — atuar na defesa dos interesses dos cidadãos e entidades municipais necessitados, em questões relativas à regularização fundiária de terrenos urbanos, fornecendo orientação jurídica, promovendo ações, contestando, reconvinando e recorrendo.

Também ainda é forma de regularização fundiária individual ou coletiva quando a defensoria pública ingressa com ação judicial de usucapião em nome de seus assistidos.

Na questão dos requisitos para ingresso com essas ações de usucapião, como já se disse, em que pese se tratar de usucapiões individuais, todas as ações fazem parte da regularização fundiária pelo contexto da ocupação. O fundamento jurídico de todas essas ações é a usucapião prevista na Constituição de 1988, regulado da mesma forma pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e pelo Código Civil. Vejam-se os dispositivos:

Art. 183 da Constituição de 1988:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem

oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

#### Art. 9º Estatuto da Cidade

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

#### Art. 1240 do Código Civil

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Como se percebe, todos os dispositivos apresentam requisitos semelhantes para o reconhecimento da usucapião como modo de aquisição da propriedade: a) área ou edificação urbana privada de até

250 m<sup>2</sup>; b) uso para moradia; c) prazo de 5 anos de posse sem oposição; d) o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel.

De outra parte, ainda que sem posição final do Supremo Tribunal Federal, a discussão sobre a possibilidade de usucapião de área menor que 250 m<sup>2</sup> em edificação (apartamentos em edifício, por exemplo) parece ter perdido o sentido diante da previsão expressa no art. 9º do Estatuto da Cidade quando menciona “área ou edificação urbana”. Nesse sentido, já se entendia com Schäfer (2003) desde o início da vigência do Estatuto da Cidade, e também hoje, Mendes sustenta que não poderia haver uma “distinção hermenêutica que excepcionasse os imóveis edificados da incidência do usucapião” (2014, p. 354).

Por fim, é possível ainda observar sobre os requisitos para adquirir a propriedade por meio de usucapião (SCHÄFER, 2003), que não se exige a prova de justo título e boa-fé, basta a moradia, e ainda a prova de não ser proprietário de outro imóvel urbano se faz pela certidão negativa dos Registros de Imóveis do município onde se localiza o imóvel objeto do pedido de usucapião.

Portanto, atualmente, para a condução da regularização fundiária por meio da ação de usucapião individual junto ao Poder Judiciário, é possível ingressar com a ação judicial de usucapião, representando o morador que pretende ter assegurada a segurança da propriedade. A petição inicial deve ser instruída com descrição dos fatos da posse para moradia, os fundamentos jurídicos do pedido (constitucional, estatuto da cidade e código civil, como retro) e a prova do seu direito, juntando planta do imóvel a ser usucapido, com memorial descritivo, ambos firmados por técnico (engenheiro, por exemplo), com Anotação de Responsabilidade Técnica. É necessária a citação do proprietário oficial (isto é constante do Registro) da área total onde se insere o imóvel objeto

da posse e a citação dos confrontantes, além de expedição de edital para os réus em lugar incerto e os eventuais interessados. Serão intimados os representantes das Fazendas Federal, Estadual e Municipal para dizer do interesse, tendo em vista que não é possível a usucapião de área pública. O representante do Ministério Público intervém no processo, obrigatoriamente.

Todavia, foi aprovada, em 16 de março de 2015, a Lei nº 13.105, o novo Código de Processo Civil, que passou a vigorar desde 18 de março de 2016. E o processo de usucapião sofreu várias alterações segundo essa nova lei, sem alterar a estrutura inicial das ações.

Mas a grande alteração foi a criação de um processo de usucapião que não é feito junto ao Poder Judiciário, mas diretamente junto ao serviço de Registro de Imóveis. É um processo de natureza administrativa, em que o novo Código de Processo Civil, no art. 1.071 trouxe alterações significativas na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/73, criando esta figura do usucapião extrajudicial (ou administrativo). O art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do art. 216-A em que se arrola o procedimento.

De início, pode parecer um avanço no sentido de um movimento para evitar a demora dos processos junto ao Poder Judiciário, para dar celeridade na sua resolução. Em olhar mais detalhado, entretanto, percebe-se o contrário.

Esse pedido de usucapião extrajudicial previsto a partir da alteração da Lei de Registros Públicos pelo novo Código Civil constitui uma nova regulamentação, ainda não antes prevista na ordem jurídica. Mas os efeitos dessa alteração podem não trazer celeridade ou maior grau de efetivação ao direito fundamental à moradia em razão de sua regulação

com mais requisitos, que o atual regime. Fica mais complexa exatamente a fase de citações e intimações, que é a mais demorada. Ademais, ainda exige presença de advogado, mesmo sendo em âmbito não judicial, o que não simplifica os procedimentos para os moradores de baixa renda. Por várias destas razões parece que tal forma de usucapião individual não tem papel relevância na regularização fundiária.

Explica-se que atualmente há certo consenso no sentido de que a regularização jurídica por instrumentos individuais como usucapião deve ser utilizada de forma excepcional, pois a ideia é substituir a solução individual por soluções coletivas.

## **2.2 ASPECTOS FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS PARA REALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA**

Cidades como Porto Alegre, no sul do Brasil, de porte médio, mas também cidades maiores e menores, um problema antigo da urbanização segundo SILVA (2010, p. 381), têm dificuldade de afirmar que seus moradores tem acesso à infraestrutura e condições urbanas mínimas, incluindo os serviços de fornecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e pluvial, transporte, vias de acesso com pavimentação e habitações em lotes ambientalmente adequados. E se não forem identificados tais serviços mínimos, não é possível caracterizar as moradias como dignas.

Como já se afirmou, segundo a legislação, é dever do loteador fornecer a infraestrutura mínima necessária inicial ao implantar o parcelamento do solo, mas não é o que ocorre em muitos casos. Diante da falta de serviços, o poder público é instado a fornecer a infraestrutura e condições mínimas de moradia, serviços estes que, como se disse,

segundo a Lei nº 6.766 de 1979, deveriam ter sido implantados pelo loteador da área (proprietário regular da área total).

O que ocorre em geral é a reivindicação da comunidade pelos serviços de infraestrutura relacionados à moradia digna, já que o loteador, em regra, pelas mesmas razões pelas quais não concluiu o processo do registro do loteamento, também não implementou os serviços a que estava obrigado. Veja-se, inclusive, que o loteador que não implementou os serviços básicos de fornecimento de água, energia elétrica, alguma forma de pavimentação e de esgotamento sanitário, bem como escoamento pluvial adequada à área, como se disse, está incorrendo em crime previsto pela Lei nº 6.766/79 no seu artigo 50:

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios.

A infraestrutura urbanística (assim como também de posse e propriedade, cujas soluções jurídicas já se descreveu), portanto, é responsabilidade do loteador (que se não o fiz poderá ser processado em juízo) ou em caso de não implantação efetiva pelo loteador, o Município deverá fazê-lo. As providências do Município serão ações judiciais ou, em caso de a solução não for realizada no Poder Judiciário, dependerá de verba pública disponível para as melhorias.

Nesse sentido a doutrina no Brasil (ALFONSIN e FERNANDES, 2006) refere que também se regulariza fazendo obras de infraestrutura que não foram feitas por aqueles que parcelaram o solo. Um dos elementos essenciais, portanto, do direito à moradia digna.

A questão da disponibilidade orçamentária é relevante, pois exige planejamento e organização de prioridades, e, deve-se lidar com a realidade da finitude de recursos diante das demandas sempre crescentes pelo acesso às condições urbanas.

Para a implantação dos serviços, é relevante a participação da comunidade, em uma parceria com o poder público para implantação dos serviços de infraestrutura mínima necessária para caracterizar a dignidade da moradia. É possível instrumentalizar essa parceria a partir de aproximação da comunidade de forma direta, por líderes comunitários, instrumentos como orçamento participativo e ainda pela organização de associações de moradores e cooperativas habitacionais.

O papel dos Conselhos Municipais também desempenha fundamental aporte para a organização dos debates sobre as prioridades de urbanização na cidade. Conselhos como de Habitação e de Desenvolvimento Urbano Ambiental, com participação por regiões da cidade, auxiliam nas decisões do orçamento público destinado à infraestrutura.

Por fim, é certo que as dificuldades financeiro-orçamentárias não são de todo intransponíveis e nesse sentido cabe referir a ideia de JACOBS (2011, p. 295): “As cidades vivas têm uma estupenda capacidade natural de compreender, comunicar, planejar e inventar o que for necessário para enfrentar as dificuldades.” Entende-se que não é tarefa fácil à cidade realizar o direito da moradia digna, mas de qualquer forma é possível.

## **CONCLUSÕES**

Ao final, resta claro que o direito social à moradia, no Brasil, deve ser entendido como direito à moradia digna e que tal se relaciona a dois

aspectos: a) a existência de infraestrutura urbanística, incluindo os serviços de fornecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e pluvial, transporte, vias de acesso com pavimentação e habitações em lotes ambientalmente adequados e b) a regularidade jurídica da posse e da propriedade, segundo as leis civis.

A regularização fundiária é a forma de enfrentamento para realização do direito à moradia digna e em geral se utilizam dois tipos de instrumentos para regularização fundiária da posse e da propriedade: i) ações judiciais de usucapião individual junto ao Poder Judiciário, como forma de regularização fundiária para obtenção do direito à propriedade da moradia e ii) procedimentos administrativos, de acordo com a legislação de regularização fundiária, baseada em projetos urbanísticos de toda a área utilizada pelos moradores, de modo a aprovar e registrar as propriedades individuais. Esse direito significaria o aspecto de segurança do direito fundamental à moradia.

De outro lado, há desafios financeiros e orçamentários para serem enfrentados, diante da necessidade de implementação de infraestrutura urbanística mínima. Esses desafios devem ser enfrentados com a participação ativa da própria comunidade envolvida junto ao poder público.

A realização do direito à moradia por meio da regularização fundiária demanda o exercício das competências municipais em parceria com os moradores, por meio de ações administrativas com participação e transparência, para dar conteúdo e efetividade ao direito social à moradia digna.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes*, Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. *Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Lei de Registros Públicos. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015original.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 01 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de

2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 01 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CORREIA, Jonas Ricardo. *Usucapião - Regularização Fundiária Rural e Urbana*. 3ª Ed. Leme: Ed. Contemporânea, 2017.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. *Direito Urbanístico Comparado*. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA, Regina F. C. F. e BIASOTTO, Rosane C. *Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em: <[https://observatoriodasmetrolopoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/caderno\\_direitomoradia.pdf](https://observatoriodasmetrolopoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitomoradia.pdf)>. Acessado em: 09 jul. 2021.

FREITAS, Juarez. *Interpretação sistemática do Direito*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão urbana*. São Paulo, Martin Fontes, 1997.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao direito de propriedade. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*. v. 106, n. 106-107, p. 839-855, 2012.

MARIGONI, Gilberto. Nossas cidades estão ficando inviáveis. Entrevista com Erminia Maricato [27 jul. 2011]. *Desafios do Desenvolvimento IPEA*, São Paulo, ano 8, ed. 66, 2011. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MUKAI, Toshio. *Temas Atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização Fundiária*. Disponível em <[http://registro.deimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao\\_Fundiaria\\_TOTAL.pdf](http://registro.deimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf)> Acesso em: 25 set. 2018.

PEDROSO, Alberto Gentil De Almeida. *Regularização Fundiária - Lei 13.465/2017*. São Paulo: RT, 2018.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*. 4. ed. rev. São Paulo: RT, 2014.

PORTO ALEGRE. *Lei Municipal nº 7.433, de 06 de junho de 1994*. Cria a Assistência Jurídica Municipal junto a Procuradoria-Geral do Município, cria cargos e da outras providencias. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=2&p\\_secao=71](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=2&p_secao=71)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

SAULE Jr., Nelson. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHÄFER, Gilberto. Aspectos da usucapião especial urbana na constituição e no estatuto da cidade. *Revista da Ajuris*, v. 89, p. 71, mar. 2003.

SILVA, José Afonso. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6º edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

UNHABITAT. The right to adequate housing. Fact Sheet nº 21/Rev.1. Acessado em: 09 jul 2021. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/fact\\_sheet\\_21\\_adequate\\_housing\\_final\\_2010.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/fact_sheet_21_adequate_housing_final_2010.pdf)

# 4

## **DESCOBERTA E AFIRMAÇÃO DO ‘DIREITO À CIDADE’ EM ÂMBITO LOCAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE EM MATÉRIA URBANÍSTICA E AMBIENTAL (1925-2003)**

*Maren Guimarães Tabora* <sup>1</sup>

*Alfredo de Jesus Dal Molin Flores* <sup>2</sup>

“O trabalho de escrita da história é parte de um esforço maior de construção social da vida humana, reafirmando aquilo que nos torna humanos como condição incontornável para uma vida entre seres humanos” (Manoel Luiz Salgado Guimarães, 2007)

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Sociedade e Estado em Perspectiva de Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Especialista em Gestão Tributária pela UCLM - Universidad Castilla La Mancha. Atualmente é Professora Titular de História do Direito, de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS, Graduação e Programa de Mestrado), Professora de Direito Constitucional na Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Procuradora do Município de Porto Alegre (inativa). Líder do Grupo de Pesquisa “Transparência, direito fundamental de acesso e participação na gestão da coisa pública”, da FMP-RS. Linha Tutelas à efetivação de Direitos Transindividuais. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2947-7983>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito e Filosofia pela Universitat de València (Espanha, 2004). Professor Associado de Metodologia Jurídica na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2007). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir-UFRGS, 2007). Sócio efetivo, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS, 2006). Membro, Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD, 2013). Membro correspondente, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho (IIHD, Argentina, 2014). Membro, Associação Nacional de História, Seção Rio Grande do Sul (ANPUH-RS, 2015). Membro efetivo, Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul (IHGRGS, 2016). Associado, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos (AHILA, 2017). Membro, American Society for Legal History (ASLH, 2018). Associado, Asociación Argentina de Filosofía del Derecho (AAFD, 2019). Membro efetivo, Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB, 2019). Membro, Sociétés de Législation Comparée, Section Amérique Latine (SLC, 2019). Sócio efetivo, Associação Brasileira de Linguística (ABRALIN, 2020). Membro correspondente, Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP, 2021). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1854-3367>.

## INTRODUÇÃO

A História, desde Heródoto, é uma investigação, uma procura e um relato das ações realizadas pelos seres humanos, que se esforça para constituir-se em ciência<sup>3</sup>. O objeto da procura é o que os homens realizaram. Como “ciência dos homens no tempo” (BLOCH, 1949), é, centralmente, de história social e, igualmente, de história jurídica, uma vez que o *ius*, nas sociedades ocidentais, é *razão civil*, formada no curso da Modernidade, a partir da combinação de dois dispositivos: o paradigma grego de política como soberania popular e de lei igual para todos, e o direito romano como conformidade a um sistema autocentrado de regras racionalmente definidas (SCHIAVONE, 2012). Daí que a ciência jurídica, fenômeno de larga duração, contenha uma analítica do poder e de sua progressiva normalização racional, de modo que, no mundo contemporâneo, busca-se conjugar direito e democracia, ordem jurídica e povo soberano, em um processo complexo, com consequências imprevisíveis. Falar de *história* é, nesses termos, falar de *direito*, a tecnologia social com estatuto forte, isolada, distinta da religião, da política e da moral, que se apresenta como “um corpo compacto, duro, impenetrável”, nos dizeres de Schiavone (2012, p. 16), dotada de uma racionalidade especial e potente, e que constitui um dos valores fundacionais da cultura ocidental.

Nos relatos histórico-jurídicos, conceitos e palavras devem ser delimitados com precisão, uma vez que narrar a História é fazer um acerto de contas com o passado (LOPES, 2009, p. 282). Se o Direito é disciplina ou um saber sobre a ação humana, não prescinde de finalidades (a busca

---

<sup>3</sup> LE GOFF, 1994; RICOEUR, 1990; BRETONE, 1999; WHITE, 1992; KOSELLECK; GADAMER, 1997.

do bom e do justo), de modo que as normas se compreendem para aquilo que servem: neste particular, a história dos institutos jurídicos é “uma história de tomadas de decisões finalísticas” (LOPES, 2009, p. 282) e, assim, é a história de alguma forma certas ideias e modos com que se apresentam decisões com seus ideários ou ideologias. No caso do direito administrativo, isso é de *per si* evidente, pois nele se inserem os problemas fundamentais da ciência política, isto é, da relação entre o Estado e o cidadão, de modo a caracterizar-se como “um direito político” (WEIL, 1977, p. 09). Ao reproduzir, em nível constitucional, o processo de comunicação entre a política e o direito (BUCCI, 2006, p. 39), o direito administrativo é sempre particular, próprio de cada Estado no tempo histórico: a sua definição não tem valor universal, variando, em sentido e conteúdo, de país a país (RIVERO, 1995, p. 35), de contexto a contexto.

Isto nos leva a uma pesquisa feita no âmbito da Procuradoria Geral do Município (PGM), em 2015, que contou a história do órgão, na ocasião de seus 90 anos de existência, e, com isso, relatou um pouco sobre a trajetória da Administração Pública no Brasil em direção à sua progressiva profissionalização e burocratização. Na medida em que se sabe que não estão organizadas em arquivos as fontes documentais (formais) de conhecimento histórico sobre os primórdios da PGM (1925-1945), como tampouco daquilo que seria relativo ao período de sua progressiva profissionalização, burocratização e consolidação (nos anos 1945 a 1988), fica claro que não foi possível ainda fazer o processamento destes dados da forma mais conveniente. Houvesse isso ocorrido anteriormente, seria de presumir-se que tais dados já teriam sido submetidos a procedimentos metodológicos, a um conhecimento especializado, recebendo a devida interpretação sobre o passado por parte de inúmeros pesquisadores; mas não é o caso - o que se pode saber ainda é pouco,

pois a sistematização adequada do saber acumulado demandaria recursos de pesquisa e de documentação que ainda não estão disponíveis. Ainda assim, com base em pesquisa preliminar de documentos antigos<sup>4</sup> (leis e pareceres, atas) e a partir de fontes indiretas, o estudo já produzido antes (TABORDA, 2015) serviu de esteio e alinhou um método de conhecimento da experiência do passado: levou-se em conta, como horizonte de análise, a evolução constitucional do Brasil e se buscou uma compreensão geral para a análise de cada período assinalado - ou seja, o método foi averiguar como a PGM viria a concretizar o direito válido e qual seria o pensamento jurídico que estava subjacente à sua atuação em cada momento.

A primeira pesquisa foi, então, sendo “aberta” - pois, em 2017, foi relatada a experiência inicial da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre no processo de burocratização e profissionalização da Administração brasileira<sup>5</sup>, e depois foi feita a descrição do “laboratório democrático”<sup>6</sup>, que vai do período de 1989 a 2016. Mais recentemente, em 2020-2021, pesquisa realizada na FMP-RS, investigou-se e se relatou parcialmente o processo de estreita colaboração entre o Ministério Público do Rio Grande do Sul e a PGM, iniciado nos anos 1990, da qual resultou o fortalecimento da defesa da sociedade frente a danos ambientais e urbanísticos, a adoção de políticas públicas pelo gestor local,

---

<sup>4</sup> Do acervo do **Arquivo Histórico Municipal** consta: *Pareceres* - livros de 1 a 20 - anos 1925 a 1956; *Pareceres* - anos 1956 a 1975; *Livro* - anos 1940-45 - arrematações, praças e adjudicações; *Caixas de documentos diversos* (anos 1903 a 1992) - relatórios, inventários de bens, criação da procuradoria, correspondência, diretrizes de funcionamento, relação de funcionários, publicações, assuntos jurídicos (fiscalização e tributos, questões trabalhistas, questões de urbanismo e meio ambiente, patrimônio e domínio público, editais de citação judicial, processos judiciais). Foram consultados os Pareceres de 1925 a 1927 e 1931 a 1932.

<sup>5</sup> TABORDA, 2017a.

<sup>6</sup> TABORDA, 2017b.

bem como uma produção científica inovadora, a tese do direito à cidade sustentável<sup>7</sup>.

É dentro deste conjunto de pesquisas que inserimos e apresentaremos a presente investigação, cujo método de abordagem é histórico-jurídico e empírico-descritivo, tendo a sua realização de pesquisa no sítio-web da PGM, onde se encontram os textos integrais dos pareceres estudados. O procedimento de análise foi o dialético, com a avaliação da ação dos agentes, das suas contradições internas e das mudanças estruturais ocorridas na sociedade em que eles atuaram. A exposição foi organizada em quatro partes, tratando-se, primeiro, do ambiente institucional brasileiro na Era Vargas (1) e, a seguir, dos primeiros pareceres sobre os temas urbanísticos e ambientais (2). A terceira seção trata das exigências de modernização e racionalização do Estado brasileiro, de 1946 a 1976, e dos desafios impostos ao órgão municipal (3), para só então, descrever-se o processo de contínua especialização técnica na ordenação do espaço da cidade, até 2003, do qual resultou o 2º PPPDUA - *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*, de 1999, que antecipou, em dois anos, o *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/2001), estatuto que fez nascer um direito urbano-ambiental, com institutos e características peculiares, que estava profundamente enraizado na Constituição, e que tornou possível a construção do conceito de “cidade sustentável”, em toda a sua complexidade (4).

Por todas essas razões, a trajetória do órgão jurídico do Município de Porto Alegre pode ser apenas brevemente noticiada, a partir de sua história administrativa (sua estrutura interna e competências). Em relação ao passado recente, entretanto, porque ele ainda é presente, esse

---

<sup>7</sup> TABORDA et alii, 2021.

relato é uma espécie de testemunho<sup>8</sup> da estruturação democrática do órgão e da afirmação de sua vocação institucional, pois, como órgão de garantia da ordem constitucional em âmbito local, tem enormes tarefas e desafios a enfrentar. Considerações são alinhavadas ao final.

### **1 O AMBIENTE INSTITUCIONAL: A MODERNIZAÇÃO E A RACIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ERA VARGAS**

No curso do século XX, mediante a ruptura institucional de 1930, resultou para o Brasil a possibilidade de consecução de um projeto de modernização da Administração, que iniciara mais especificamente nos anos 1920, no Estado do Rio Grande do Sul<sup>9</sup>, e que notoriamente teve também uma ambientação em regimes autocráticos. Desta feita, aquela tensão entre o “país real” e o “país ideal”, que foi tantas vezes propalada por parte da historiografia nacional e esteve presente nos debates sociológicos, iria perpassar toda a Primeira República e seria a pedra de toque de tal projeto, estendido ao País com o triunfo de Vargas<sup>10</sup>. Na

---

<sup>8</sup> A coautora Maren Guimarães Taborda é filha de Wilmar Corrêa Taborda - advogado, político e professor, que teve seu mandato de deputado estadual cassado pelo regime militar em 1966 e seus direitos políticos suspensos por 10 anos, por ato direto da Presidência da República. Em 1979, nossa coautora ingressou na *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* e teve participação ativa da reconstrução da entidade nacional dos estudantes (*UNE*), naquele mesmo ano. Formada em 1985, passou a trabalhar com direito sindical patronal e marítimo. Já a partir de 1989, prestou assessoria jurídica para sindicatos de trabalhadores filiados à CUT (*Sindicato dos Marinheiros* e *Sindicato dos Bancários*). Ingressando na Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre em 1998, foi lotada na área fiscal. De 2014 a 2016, coordenou o Grupo de Trabalho para a redação da *Lei de Processo Administrativo municipal* (LC 790/16). No mestrado e doutorado da UFRGS, foi orientada pelo Professor Almiro do Couto e Silva. Por isso, eventos da história recente do País que estão relatados neste estudo, vêm sem referências, por que vividos na experiência.

<sup>9</sup> Foi na Primeira República, em 1923, que ocorreu a segunda guerra civil no Estado do Rio Grande do Sul, que opôs os partidários de Borges de Medeiros, herdeiro direito de Júlio de Castilhos, aos seguidores de Assis Brasil, a propósito de fraude na eleição para o governo do Estado, que reconduziu àquele ao quinto mandato consecutivo. “Em Palmeira [das Missões], se daria o combate inagural.(...) Pela primeira vez, o resto do país iria ouvir falar de um deputado gaúcho chamado Getúlio Dornelles Vargas. Sua ascensão até o topo seria vertiginosa” (NETO, 2012, p. 191).

<sup>10</sup> MACHADO, p. 163 et seq; SCLIAR, 2006; FRANCO, 1988, p. 182.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1891, por exemplo, as teses do “idealismo utópico” (ao estilo castilhista) sobre a centralidade do pensamento federalista foram vitoriosas. Segundo tais teses, desde os Estados se governaria a República, “por cima das multidões”; a “democracia” se realizaria por intermédio do federalismo que, então, era uma forma de garantir a soberania para as oligarquias estaduais (e igualdade entre elas). É na federação que o governo geral e a liberdade local encontram “o seu melhor meio de vida”, segundo os castilhistas/borgistas. Para levar adiante o projeto de modernização, racionalização, burocratização e profissionalização da Administração Pública, tão caro aos castilhistas, o então Intendente Municipal de Porto Alegre, Octavio Francisco da Rocha, cria a Procuradoria Municipal e escolhe para ser o primeiro procurador, Joaquim Maurício Cardoso<sup>11</sup>, egresso da *Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre*, que havia sido criada em 1900 e teve forte influência da Escola de Recife<sup>12</sup>.

A racionalização da autoridade estava em questão no projeto de Vargas, porque seus governos pretenderam implantar uma burocracia moderna, na qual o Estado seria uma força econômica (pense-se na metáfora da fábrica, tão comum já naquela época), que descansa em uma organização racional do trabalho e que, no caso específico do Estado, requer uma preparação na luta pelo poder (WEBER, 1982; WEBER, 1992).

---

<sup>11</sup> Amigo pessoal e companheiro de juventude de Vargas, Joaquim Maurício Cardoso, nascido em Soledade, RS, em 1888, e falecido no Rio de Janeiro, em 1938, foi advogado, professor universitário e político, tendo sido interventor federal no Estado do Rio Grande do Sul durante o Estado Novo, e ministro da Justiça e de Negócios Interiores do Brasil

<sup>12</sup> Recordando o contexto das Escolas jurídicas do período, até a proclamação da República, existiam somente as Escolas de Direito de São Paulo e de Recife (que começou em Olinda). Foi somente no final do séc. XIX e início do século XX que foram sendo criadas as novas “Faculdades Livres” (Rio de Janeiro, Salvador da Bahia, Belo Horizonte, Porto Alegre, Alagoas, Curitiba, Niterói, Pelotas, Goiás etc.). Quanto à Faculdade de Porto Alegre, foi onde se formaram Maurício Cardoso e Getúlio Vargas, e desde o início a influência de Recife foi sentida, uma vez que vários dos primeiros professores vinham do Nordeste.

Desta forma, esses processos de burocratização e profissionalização da Administração feitos sob seus governos permitiram - falando aqui no contexto regional - a consolidação da transição de uma sociedade rural-exportadora, como era o passado do Rio Grande do Sul, no séc. XIX, para uma sociedade urbana e industrializada, tônica do projeto que já vinha da época do PRR - um projeto terminantemente político, ao abarcar tais setores em suas estruturas partidárias e dar a base que Vargas vai utilizar em seguida. Disso tudo se consolida a tão buscada alteração das elites no poder regional e central: a nova elite ainda representa em alguma medida os interesses rurais, mas incorpora, de cima para baixo, os novos setores sociais que acabarão por constituir a nova elite urbana, a classe média e o operariado urbano, o que viria a ajudar a explicar a sobrevivência do projeto do PRR por décadas no Rio Grande do Sul - não esquecendo, porém, as justas reclamações da oposição liberal, as famosas fraudes eleitorais da República Velha - mas que retomam um novo fôlego a contar da década de 1930 durante o governo varguista, alavancado tal projeto a partir do aprimoramento e impacto que Vargas impõe desde a capital do país.

Esmagada a revolta constitucionalista de São Paulo, em 1932, e após tumultuados trabalhos constituintes, em 16 de julho de 1934, foi promulgada a nova Constituição, que, ao menos em tese, pôs fim à censura e devolveu o país à plenitude legal. Com isso, a Constituição de 1934 entrou para a história como a primeira Constituição de democracia social brasileira, com inspiração direta na Constituição alemã de Weimar de 1919. Nosso conhecido Hans Kelsen, sendo árbitro internacional em Genebra, deu parecer a respeito da convocação da Assembleia Nacional Constituinte por Getúlio Vargas, em 1933. A dúvida era saber se o governo Vargas poderia convocar uma constituinte por decreto: Kelsen

concluiu então que não havia como diferenciar o governo de fato de Vargas do de direito e foi favorável ao decreto (KELSEN, 1993). A Carta promulgada refletia as contradições do momento, pois tentava conciliar o que seria irreconciliável: de um lado, as aspirações tenentistas; de outro, princípios da democracia liberal. Era uma Constituição compromissória e por isso contraditória, contendo dispositivos de inspiração tanto liberal, quanto de caráter socialista, católico e inclusive fascista, sendo um produto de uma nova era política, que, ao mesmo tempo, não chegaria a alterar os antigos privilégios. Para além da Constituição, o que garantiu o governo foi a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38, de 4 de abril de 1935), instrumento que serviu para abafar protestos e que foi usado como uma arma contra as manifestações operárias e da oposição e, mais tarde, para enfrentar e derrubar determinados setores da oligarquia, lideradas por São Paulo.

A Constituição ampliou o campo da proteção das liberdades do indivíduo com a criação do *mandado de segurança*, instrumento processual semelhante ao recurso por excesso de poder francês, e que foi instituído como *writ* inglês. Além disso, reconheceu, pela primeira vez, direitos liberais e direitos sociais, mas estes somente aos trabalhadores urbanos (o que manteve o poder dos “coronéis” na zona rural). Nesse contexto, instituiu um Título inteiro para tratar da ‘Ordem Econômica e Social’ (arts. 115 a 143), tendo sido nacionalista e intervencionista. A Constituição trouxe também inovações importantes na estrutura judiciária do País, que passou a contar com uma Corte Suprema (novo nome dado ao STF), Justiça Federal, Justiça Militar e Justiça Eleitoral (art. 63). O Ministério Público é organizado, tendo como chefe o Procurador-Geral da República (art. 95) e se estabelecem regras mínimas para o funcionamento dos Tribunais de Justiça dos Estados (arts. 104 e 105). Tal

Constituição teve curta existência. A rigor, só vigorou enquanto Vargas não pôde sufocar plenamente a oposição a seu próprio governo (no início das oligarquias da República Velha, em 1932, e depois dos fascistas e dos comunistas entre 1934 e 1937). Ao sufocá-los, efetuou o Golpe do Estado Novo.

Com o advento de nova ditadura, o regime autoritário outorgou<sup>13</sup> a Constituição de 1937, e nela foi afirmada uma radical centralização do poder. Esboça a Carta a tendência à integração administrativa dos municípios, uma vez que decreto presidencial de 1939 criou o *Departamento de Municipalidades* - órgão estadual, delegado da interventoria - para reger as prefeituras e conduzir as políticas públicas municipais. A Constituição concentrou todo o poder nas mãos de Vargas e suprimiu de várias formas as liberdades individuais, com instituição da censura prévia a qualquer meio de comunicação, a fim de possibilitar a propaganda do regime. A Constituição foi outorgada por via de um decreto presidencial e, foi redigida por um só jurista: Francisco Campos, ministro da Justiça de Vargas. Carta tipicamente autoritária, concentrou todo o poder nas mãos do Chefe do Executivo. Suprimiu de várias formas as liberdades individuais, com instituição da censura prévia a qualquer meio de comunicação (art. 122, XV) e mandando que “nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei”, a fim de possibilitar a propaganda do regime. Criou um Tribunal de Segurança Nacional para os “crimes que atentem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprego da economia popular serão submetidos a processo e julgamento

---

<sup>13</sup> Dita Constituição foi conhecida depois como sendo a ‘Polaca’, porque teoricamente teria uma inspiração na Constituição polonesa de 1935, que fora outorgada pelo ditador Marechal Josef Pilsudski.

perante tribunal especial” (art. 122, XV). E, por fim, instituiu de modo permanente o estado de emergência (art. 186), que lhe dava plenos poderes, *verbis*: “Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou existência de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos”. Todo o ato de oposição enquadrava-se nesse dispositivo.

Assim, Vargas também se adiantou em relação aos movimentos sindicais populares e realizou a consolidação da legislação social, trabalhista e assistencial prevista (e não realizada) pela Constituição de 1934. O seu símbolo maior é a *Consolidação das Leis do Trabalho* (em 1943, ainda hoje em vigor e recentemente modificada). Assim, os direitos sociais dos trabalhadores, para além de serem frutos de disputas distributivas, foram também produto da benevolência paternal do ditador. Foi contraditoriamente também com sob a ditadura de Vargas que se deu o primeiro grande salto de industrialização do país, mediante incentivos e participação do próprio Estado<sup>14</sup>: a siderúrgica de Volta Redonda e a construção de usinas hidrelétricas, a ampliação do parque industrial etc.

## **2 COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA MUNICIPAL E OS PRIMEIROS PARECERES EM MATÉRIA URBANÍSTICA E AMBIENTAL**

A competência da Procuradoria Municipal, segundo o ato que a constituiu (*Ato n° 233*, de 05 de janeiro de 1925), foi circunscrita para preparar e minutar os contratos da municipalidade, promover e

---

<sup>14</sup> Esse fato hoje é atualizado pela imagem da China, que justamente representa o exemplo mais conhecido de transformação econômica, de onde se deduz um triste adágio, típico de nossa época, de que as ditaduras políticas e o crescimento econômico podem ser perfeitamente conciliáveis...

defender os direitos da Fazenda e prestar informações de natureza jurídica. Nesses “considerandos” do ato de fundação, afirma-se a necessidade de racionalizar e profissionalizar a atuação da Administração Municipal, em uma época de expansão do espaço urbano, *verbis*:

Considerando que o desenvolvimento dos serviços referentes às desapropriações por necessidade ou utilidade pública, aos contractos e mais actos jurídicos em que intervem o Município, à sua representação activa ou passiva em juízo exige a criação de um órgão especial a que permanentemente seja confiada a defesa dos interesses municipaes; (...) que é de alta conveniência imprimir unificação e celeridade a taes trabalhos (PORTO ALEGRE, Arquivo Histórico Municipal)

Relativamente à estrutura, o novo órgão era bastante simples, pois contava com um *assessor jurídico* (responsável pelas atribuições gerais da procuradoria), dois *solicitadores* e um *arquivista*. O primeiro parecer que se refere à cidade como uma ordem relativamente complexa (*Parecer n.º 312*), trata de pedido para isenção da “décima urbana”, imposto criado no Brasil a partir do alvará de 27 de junho de 1808, que recaía sobre prédios urbanos em condições habitáveis, nas cidades e vilas, localizadas à beira-mar (LOBO, *online*)<sup>15</sup>. O procurador argumenta que, nos termos do artigo 677 do Código Civil Brasileiro: “permaneceu em vigor a velha tradição histórica o instituto da décima urbana, o qual goza de

---

<sup>15</sup> Pela décima, deveria ser pago, anualmente, à Fazenda Real, 10% dos rendimentos líquidos dos prédios e recaía sobre prédios aforados. Prática conhecida em Portugal desde 1641, no Brasil, a base de cálculo era o rendimento líquido de prédios locados. A décima urbana manteve essa denominação até 1873, quando foi substituída pelo Imposto sobre Prédios e, em 1881, pelo Imposto Predial. Com a Constituição Republicana de 1891, os Estados-membros ganharam a competência para instituir o imposto incidente sobre a propriedade imobiliária rural e urbana. Todavia, a Carta não impedia a cobrança do Imposto Predial pelos Municípios. Com a Constituição de 1934, a questão foi resolvida. A partir daquele ano, o Imposto Territorial Rural passou a ser cobrado pelos Estados, enquanto o IPTU incorporou-se à competência privativa dos Municípios. As Constituições de 1937 e 1946 mantiveram a competência privativa municipal para a cobrança desse imposto.

prerrogativas especiais no interesse da ordem pública”. Afirma ser a décima um “ônus real”, citando a doutrina de Souza Bandeira (*Novo Manual do Procurador dos Feitos da Fazenda*, § 489, p. 277), o direito romano, *Institutas* (Livro 2º, Tit. 1º, § 30), Conselheiro Lafayette (*Direitos das Cousas*) e Clóvis Bevilacqua - a quem chama simplesmente “Clóvis”, nos *Comentários ao Código Civil Brasileiro*. Desta feita, o primeiro livro citado é esse manual acima de Antônio Herculano de Souza Bandeira, que foi publicado em 1888, sendo famoso desde então. Na verdade, trata-se de um dos autores de maior assiduidade na Revista *O Direito* durante a época do Império, com nove artigos publicados entre 1874 e 1885, sendo, portanto, uma referência obrigatória para a solução do contencioso fiscal (OLIVEIRA, 2015). O que está afirmado no Parecer é consequência da visão de que as ‘prerrogativas especiais’, que são conferidas às autoridades públicas, têm por finalidade, também, que se imponham exações, a fim de que as despesas administrativas do Estado possam ser custeadas, principalmente as de ordenação do espaço urbano. Isso só foi consubstanciado, constitucionalmente, em 1988, por meio do artigo 182 e parágrafos da Carta em vigor, especialmente o 4º, que faculta ao poder público exigir, dos proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que se promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, e imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

As orientações para a conformação da cidade à nova ordem legal e racional fizeram com que os procuradores se detivessem mais detidamente em descrever e concretizar o *poder administrativo de polícia* como conformador da ordem urbana. Assim, representativo é o *Parecer de nº 414*, de 22/08/1925, na qual a PGM responde consulta de requerentes que

pedem a desconsideração, no seu caso, de Decreto que cuida de *defesa sanitária*. O parecer revela, também, a erudição do relator: cita a Suprema Corte norte-americana que, “chamada a decidir sobre o poder de polícia, sustentou que se admite universalmente que este poder compreende tudo o é essencial à salubridade e a moral públicas e legitima a destruição ou supressão *summaria* de tudo o que possa causar prejuízo publico - Caso *Lawton versus Stelli*, *apud Goodnow*”.

Já o *Parecer nº 634*, de 14/11/1925, versa sobre questão de depósito e venda de gasolina. Cita a “*Encyclopedia of American Government*”, na língua inglesa. O *Parecer nº 4855*, de 22-05-1931, traz a seguinte questão: o que forma o “domínio público”? Opina no sentido de ser indeferido o pedido de instalação de bomba de gasolina na Av. José Bonifácio, a “menos de 300m de outro, já existente”, argumentando com questões ligadas à “salubridade das plantas e das pessoas” e que “parece descabido o desconto do espaço correspondente ao Campo da Redenção, fronteiro àquela avenida”.

Por óbvio, nessa época, estavam longe do horizonte técnico-jurídico as questões ambientais, que se tornaram um dos centros da discussão jurídico-política a partir dos anos 1980. Contudo, os pareceres nesse sentido revelam preocupação com tais questões, ainda que não sob essa rubrica. Talvez aí esteja a semente da vocação central da PGM, somente afirmada e consolidada a partir dos anos 1990 (qual seja, a concretização do direito fundamental à cidade), e uma razão concorrente para o fato de Porto Alegre ser considerada, atualmente, a capital mais arborizada da República.

Muitas manifestações são representativas da posição da Procuradoria quanto à impossibilidade geral de anulação de dívidas tributárias. As exceções sempre se referem às prerrogativas do Chefe do Executivo,

o que não podia ser diferente em um regime centralizado, no qual o prefeito era nomeado. A burocratização e a profissionalização da Administração Pública no País estavam dando os seus primeiros (e vacilantes) passos.

A abertura da *Avenida Farrapos*, em Porto Alegre, nos anos 1940, é um exemplo de urbanização que demandou expressiva atuação da Procuradoria, na medida em que, constituindo “uma das maiores realizações dentro do Plano Diretor de urbanização, não só pelo volume da obra e pela contribuição que levou ao saneamento de bairros operários, como pela significação que tem na vida econômica do município”, obrigando assim à organização do setor para atender aos inúmeros contratos, desapropriações e adjudicações (PORTO ALEGRE, Decreto 239, 1940). Desse período até meados de 1976, como já se disse, quase nada sabemos, pois todo o acervo documental - que nos daria mais elementos para avaliar a atuação da Procuradoria - não foi ainda objeto de sistematização e análise por pesquisadores profissionais.

### **3 NOVAS EXIGÊNCIAS DE MODERNIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DO ESTADO (1946 A 1976)**

Como alhures explanado, a atuação da PGM, na 3ª e 4ª República, bem como na época da ditadura civil-militar (1964-1988), é muito pouco conhecida. Sabe-se, contudo, que neste espaço temporal, o órgão se reestruturou várias vezes, aumentando, assim, a sua competência e os seus recursos (humanos e materiais) para atender às exigências para o aprofundamento da modernização e burocratização do Estado, como resultado do que havia sido iniciado no período anterior.

### 3.1 O REGIME DE 1946

No contexto nacional, pode-se asseverar que a *Constituição democrática de 1946* foi a mais propriamente municipalista. Isso porque restabeleceu a autonomia municipal, explicitando os critérios discriminativos dos elementos formadores da autonomia, tais como o princípio federativo; ademais, a competência municipal acaba sendo definida pelo princípio do peculiar (particular) interesse, com predominância do interesse local.

No ano de 1955, a *Lei nº 1.413* institui a *Consultoria Jurídica* como órgão de assistência ao Prefeito e à qual competia emitir pareceres sobre questões jurídicas a ela submetidas pelo Prefeito ou por outras unidades administrativas. À Consultoria cabia, igualmente, estudar e redigir normativos, contratos e outros atos administrativos que devessem ser submetidos à Câmara Municipal, ou por solicitação de autoridade competente, além de examinar as leis já decretadas pela Câmara, preparando-as para sanção ou elaboração de veto, conforme o caso. Devia a Consultoria também opinar em processos de reconsideração ou recurso, que envolvesse matéria de ordem jurídica e atuar, em nome da Prefeitura, nos casos em que a mesma fosse autora ou ré, assistente ou oponente. Em dezembro de 1957, acontece nova alteração administrativa, elencando, no Gabinete do Prefeito, Assessores, entre os quais o Assessor Jurídico, e determinando, como unidade administrativa, a *Consultoria Jurídica*, sem que lhe tenham sido atribuídas novas competências. O Decreto nº 2.607, de 1963, modificou a estrutura do órgão jurídico do Município, que passou a se chamar, novamente, *Procuradoria Municipal*, mantendo as atribuições a ele outorgadas pela *Lei nº 1.413/55*.

Foi durante o regime da *Constituição de 1946* que Vargas volta por eleição direta à Presidência da República em 1950, e que, por sua vez, Juscelino Kubitschek consolida a industrialização nacionalista iniciada por Vargas e faz ainda descobrir o interior do país, com a mudança da capital para Brasília, em 1960. Nos vários momentos de crise (1956, quando os militares tentam impedir, sem sucesso, a posse de Kubitschek e em 1961, com a renúncia de Jânio Quadros), a Constituição vigente não foi propriamente a fonte das soluções institucionais - o caso símbolo foi sua modificação, em virtude do cenário, para introduzir o parlamentarismo e impedir a posse de João Goulart.

Sendo assim, no período anterior à ditadura que se inicia no ano de 1964, diversas propostas de reforma administrativa foram apresentadas ao Congresso, como a de 1956, que instituiu a COSB - Comissão de Simplificação Burocrática, e a CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (p. 455). A primeira lei geral para o serviço público datou de 1936 (a Lei n. 284), estabelecendo normas para a administração de pessoal, com um sistema de classificação de cargos e um órgão central de pessoal; daí se percebe a raiz da criação do renomado DASP, o Departamento Administrativo do Serviço Público, tão caro ao regime estadonovista, que haveria de ser instituído pelo Decreto-Lei n. 579, ou seja, dois anos depois (30/07/1938).

### **3.2 O REGIME DE 1964**

Do ponto de vista dos militares, ocorreu, em 1964 a “Revolução de 31 de março”, que foi apoiada num primeiro momento por setores do empresariado nacional e da Igreja Católica. Vale recordar que o novo regime não revogou imediatamente a Constituição de 1946, mas,

paralelamente, passou a editar *Atos Institucionais*, os quais expressamente revogavam dispositivos da Constituição em vigor. A rigor, portanto, a verdadeira e autêntica “Constituição” da ditadura militar se compunha desses *Atos Institucionais* (aos quais sobrevinham *Atos Complementares* de sua execução). Formalmente, uma nova Constituição foi outorgada em 1967, mais para dar aparência de legitimidade democrática ao regime, uma vez que, na prática, governava-se por *Atos Institucionais* que continuaram a ser editados até 1978. Um deles, de 1977, chegou a fechar o Congresso Nacional.

Já em 1969 houve uma tão extensa profunda emenda constitucional (a *Emenda Constitucional n° 1*), que até hoje há quem entre numa discussão, já não muito útil na doutrina, perguntando-se se isso acabou por criar uma nova Constituição (a Constituição de 1969) ou se efetivamente foi apenas uma emenda constitucional. Tampouco o Congresso Nacional foi de pronto pura e simplesmente fechado ou posto em recesso pelos militares. Em vez disso, o Congresso foi instrumentalizado, servindo para aparentar que não havia ditadura - só em momentos de maior crise ele era posto em recesso. As aparências também foram mantidas via criação de um sistema bipartidário artificial: um situacionista - ARENA, e outro de “oposição” - MDB. Modificações pontuais foram introduzidas na legislação eleitoral, ao longo do tempo, para permitir que a maioria no Congresso Nacional fosse sempre do partido situacionista - a chamada “legislação casuística”. Por fim, no âmbito do processo legislativo, os *Atos Institucionais* n° 1 e 2 introduziram o princípio da aprovação dos projetos de lei “por decurso de prazo”. Segundo esse princípio, o Congresso Nacional estava obrigado a discutir, propor modificações e votar os projetos de lei enviados pelo Poder Executivo dentro de prazos exíguos. O esgotamento desses prazos sem a consequente deliberação

equivalia à sua aprovação (tácita) pelo órgão legislativo. A primeira vez que um decreto-lei do Presidente da República foi rejeitado pelo Congresso Nacional foi já quando a ditadura estava terminando, em 1984.

Se a Administração Pública brasileira chegou em 1988 contando com uma série de instrumentos racionais e sistemas coordenados de planejamento, mecanismos de controle e de descentralização administrativa, isso se deve ao movimento de reforma de grandes proporções ocorrido a partir de 1964. No período que vai de 1964 a 1988, a estruturação da Administração contou com pilares legislativos, como a Lei 4320/64, que estatuiu as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle de orçamentos em todos os níveis da Federação, o Decreto-Lei 200/67 e o Código Tributário Nacional, de 1966, todos ainda em vigor, porque recepcionados pela Constituição de 1988.

A Lei 4320/64 foi promulgada sob a égide do regime de 1946, porque é anterior, em alguns dias, ao golpe de Estado que foi deflagrado no dia 31 de março. Pode-se dizer que é a lei, fundamentalmente, voltada para o orçamento público, e seu foco principal é a arrecadação da receita e a execução da despesa e o confronto entre a previsão e fixação das receitas e despesas incluídas na lei de orçamento. Reafirmando o conceito de exercício financeiro, a lei determina quais demonstrações contábeis são exigidas de todos os órgãos da Administração: orçamentária, financeira, patrimonial e compensação. Contém, ainda, no art. 9º a definição legal de tributo, que, em 1966, é repetida no do Código Tributário Nacional. Da mesma forma, fixa o princípio da legalidade tributária (uma das dimensões mais relevantes do que será recordado como próprio do *due process of law*) e o da anterioridade. Ademais, fixa procedimentos internos para a realização da despesa e dos controles de conceitos e

categorias até hoje utilizados na contabilidade pública<sup>16</sup>: orçamento, dotação, empenho, dívida ativa, classes de receitas, etc.

Já as mudanças de 1967 foram introduzidas para moralizar a atuação da Administração, voltando-se mais para a sua estrutura interna do que para as suas ações. As reformas privilegiaram estruturas e não processos. Assim, aduz Salinas, no particular: “os idealizadores da reforma perceberam que não só havia uma profunda necessidade de atualização das leis, como também deveria haver uma mudança de paradigma da técnica legislativa” (SALINAS, 2010, p. 460). O mais urgente era eliminar o equívoco de que leis em sentido estrito poderiam dispor sobre matérias regulamentares. Quer dizer, as leis deveriam deixar um amplo espaço de atuação discricionária para a Administração. Além disso, os princípios fundamentais vieram arrolados no artigo 6º do Decreto-Lei 200/67, quais sejam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Dessa época é a maior parte do acervo documental da atuação da PGM constante do *Arquivo Municipal*.

É dentro deste contexto que se insere a dita a Emenda Constitucional nº 1, como já dissemos, tantas vezes identificada como sendo a “Constituição de 1969”; o controle governamental concentrado agora trabalha para instrumentalizar o Congresso Nacional, via já recordado sistema bipartidário artificial, implementando aquelas modificações que eram concebidas como estruturais, ao menos no papel. A prática político-partidária desta década seguinte, de 1970, veio demonstrar a verdadeira face tanto do autoritarismo como das práticas oligárquicas há muito arraigadas.

---

<sup>16</sup> Vale recordar que a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101/2000 não alterou em muito esse estado de coisas.

Estando em curso, em 1976, a “abertura lenta e gradual” do regime<sup>17</sup>, foi criada, através da *Lei n° 4.120*, de 03 de março, uma “nova” Procuradoria-Geral do Município, estruturada agora pelo Decreto n° 5535, de 28 de junho, como “órgão de assessoramento direto, com a atuação no setor de administração geral e competência na área de assistência jurídica, representação judicial e extrajudicial”. Nos termos da legislação, dentre as finalidades do novo órgão estavam as seguintes: a representação do Município em juízo; a promoção das desapropriações e a cobrança da dívida ativa do Município; a emissão de pareceres sobre questões submetidas a exame; a assistência ao Município nas transações imobiliárias e atos jurídicos; o estudo, elaboração, redação e exame dos atos jurídicos relativos à Administração Municipal; orientação e controle, mediante a expedição de normas, da aplicação e incidência das leis e regulamentos; fixação das medidas necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa; promoção da consolidação das leis do Município e a centralização da orientação e trato de toda matéria jurídica do Município.

No período analisado, a PGM organizou e estruturou uma *revista científica* destinada a noticiar os acontecimentos ligados à Procuradoria Geral, à divulgação dos trabalhos e pareceres de seus integrantes, à “agitação” dos temas do Direito Municipal, “ainda não suficientemente conhecido”, comunicar o texto de leis de especial interesse e relatar julgamentos do Poder Judiciário, conforme apresentação feita no Volume 1, de dezembro de 1978 (CUNHA, 1978). É de se registrar, além disso, que

---

<sup>17</sup> No final dos anos 1970, com a crise interna do regime que opôs os militares “linha-dura” aos “brandos”, foi vencedora a ala que defendia a devolução do poder aos civis, porém por meio de uma “abertura lenta e gradual” (i.e. controlada pelos próprios militares a fim de impossibilitar qualquer revanche pela oposição). Em algum sentido, apesar de falarmos de um regime autocrático, em determinados setores houve um senso comum de que o sistema deveria necessariamente mudar na sequência.

esta primeira edição foi precedida da 1ª. *Coletânea de Pareceres da PGM*, publicada em junho do mesmo ano.

#### **4 A CONTÍNUA ESPECIALIZAÇÃO TÉCNICA NA ORDENAÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADE (1980 A 2003)**

A leitura superficial dos índices das revistas e dos pareceres produzidos até 2003, revela a intensa atividade profissional e científica dos procuradores. Nos anos 1970-1980, Porto Alegre alterou radicalmente a paisagem urbana: foram abertas novas avenidas, com obras de grande porte, e foi construído o *Porto Seco*, obra de vulto que iria mudar a fisionomia do 4º Distrito. Foi um período de expansão urbana e aumento da complexidade da gestão, acompanhado de grande atividade legislativa. A PGM teve que se reorganizar e especializar o trabalho para fazer frente às novas demandas.

No que diz respeito ao conteúdo dos Pareceres (material ainda não sistematizado), nota-se uma expressiva produção na área urbanística-ambiental, fiscal-tributária e de pessoal. A estimativa quantitativa dá conta da seguinte situação: de aproximadamente, 522 pareceres produzidos pela PGM de 1976 a 1988, 136 são da área urbano-ambiental e domínio público; 125 tratam de pessoal; 104 das competências da Administração; 74 são da área fiscal/tributária; 35 versam sobre indenizações e 48 sobre contratos e licitações. No *Parecer nº 280/80*, por exemplo, o procurador, tratando de ressarcimento por danos causados em imóvel particular, por árvore “declarada imune ao corte”, assume que cabe ao Município satisfazer a indenização, nos termos dos princípios que presidem o instituto da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público interno.

A competência para organização da cidade no que diz respeito à vegetação, foi referida desde sempre, e é ilustrativo a esse respeito o *Parecer nº 308/81*, que aduz que é competente para decidir o corte de árvores nativas, o IBDF, desde que ouvida a autoridade municipal e aquele que afirma a competência local (do município) para impedir a formação de núcleos de “malocas” em áreas verdes (*Parecer nº 299/81*). Em 1982, através do *Parecer nº 332/82*, a PGM resolve dúvida sobre a dominialidade dos arroios situados no município, interpretando a Constituição, para concluir que “os rios da cidade não fazem parte do domínio municipal, não havendo legitimidade do Município para insurgir-se contra a pretensão de particulares sobre os arroios aterrados a fim de incorporá-los ao seu patrimônio”.

Significativo, igualmente, no que diz respeito ao poder de intervir na ordenação do espaço urbano de forma ampla, é o *Parecer nº 355/83*, que afirma, expressamente, ser possível modificar o regime urbanístico de um imóvel, “desde que ressalvados os valores ambientais”. O parecerista chega a tal conclusão, primeiro, fixando o que se pode entender por “Área Funcional”, no espírito do *Iº Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Porto Alegre*, Lei Complementar nº 43/79: são aquelas áreas da cidade que requerem regime urbanístico especial, cujas peculiaridades estão condicionadas, no que se refere a características de localização, situação, condição topográfica, proteção à saúde pública e ao patrimônio ambiental, aos “seus aspectos, ecológicos, paisagísticos e culturais”. Segue, aduzindo que tais áreas podem ser classificadas em *Áreas de Interesse Público*, de *Interesse Urbanístico* e de *Interesse Ambiental* e distingue as últimas como os espaços físicos que, por suas características, “devem ter sua ocupação e utilização reguladas, no sentido de conservar o patrimônio ambiental”. Tais áreas se dividem em *Áreas de*

*Preservação Permanente e Áreas de Interesse Paisagístico e Cultural*, que são “aquelas que contêm bens ou valores sócio-culturais dignos de serem preservados para a proteção da paisagem urbanística”. Da mesma forma, o *Parecer nº 411/84* afirma ser inviável o aproveitamento de gleba segundo as formas tradicionais (loteamento e condomínio), porquanto se trata de APP - Área de Preservação Permanente, e propõe “solução alternativa”, antecipando, em mais de 10 anos, práticas correntes de concertação urbanística, conceito que restou fixado e delimitado no *Estatuto da Cidade*.

Nos termos do *Parecer nº 430/84*, fazendo a distinção entre direito, propriedade e uso do solo, a PGM identificou, na situação concreta, infração prevista em legislação especial - lei de condomínios, vigente à época e afirmou o dever do Município de exercer o controle técnico e funcional das edificações e parcelamento do solo, por meio do Poder de Polícia, “fundado na autoridade inerente à essência do Estado” - e cujas medidas têm caráter auto-executório e força para reestabelecer a ordem jurídica independente de medidas judiciais. Ainda sobre competência para opinar sobre parcelamento de solo na cidade, o *Parecer nº 472/85* determinou que, enquanto tramitasse, na Câmara Municipal, Projeto de Lei para alteração do regime urbanístico, era o *Conselho Municipal do Plano Diretor e Desenvolvimento Urbano (CMPDDU)* quem deveria decidir.

Em 1987, a PGM resolveu situação fática em que, mais uma vez, o procurador argumenta com a salubridade das pessoas, para impedir instalação de postos de abastecimentos de combustíveis a menos de 500 metros um do outro. Na conclusão do *Parecer nº 581/87*, o relator opina: a) pela prevalência do pedido de EVU - Estudo de Viabilidade Urbanística mais antigo, se ambos estão autorizados pelo CNP - Conselho

Nacional do Petróleo; b) se só um dos requerentes está autorizado a se instalar, pelo CNP, esse é o que deve ser autorizado; c) pela revogação, pelo Prefeito Municipal, do Parecer nº 110/86 do CMPDDU, porque, nele, está veiculada uma “interpretação antijurídica”; e d) pela elaboração de Decreto estabelecendo prazos para Estudos de Viabilidade Urbanística, com atenção a aspectos peculiares de situações específicas, como no caso dos postos de abastecimento de combustíveis, isto é, que observem a realidade da atividade e suas consequências.

No ambiente institucional, já a partir da crise mundial do petróleo de 1974 e a inflação crescente, a economia do País deu sinais de esgotamento. E no mesmo ano de 1974, a ARENA sofre nas eleições uma significativa derrota para o MDB. Tais fatos aprofundam a crise interna no regime militar. A partir de 1977, fica claro por que razão uma parte dos militares (a “linha-dura”) defendia ainda o endurecimento do regime: nessa época regimes militares mais sanguinários ainda praticamente dominavam a América Latina, como, por exemplo, no Chile de Pinochet, desde 1973, no Uruguai desde 1974, e na Argentina desde 1976 (onde 30 mil argentinos opositores foram mortos). Outra parte dos militares (comandada pelo Presidente Ernesto Geisel) defendia a devolução do poder aos civis, porém por meio de uma “abertura lenta e gradual”. A segunda ala conseguiu se sobrepor, e houve efetivamente uma abertura “lenta e gradual”, isto é controlada pelos próprios militares a fim de impossibilitar qualquer revanche pela oposição, tendo ela durado quase 10 anos. Assim, em 1979 foi promulgada a Lei da Anistia “ampla, geral e irrestrita”, tanto para os opositores (dentre estes, alguns que usaram de técnicas terroristas de esquerda, que estavam em voga na época, como na Itália) quanto para quem atuou criminosamente em prol do próprio regime militar (torturadores, esquadrões da morte e

outros criminosos que cometiam tais crimes inclusive dentro de prédios públicos). É o cenário em que começa a aparecer uma postura de maior tolerância para com as primeiras greves de trabalhadores no ABC paulista em 1978-1979. Logo depois vem o movimento pelas eleições diretas para Presidente da República em 1984 (as “Diretas Já”), que acabou sendo derrotado no Congresso Nacional, que elegeu indiretamente Tancredo Neves. Com a morte do presidente eleito, assume seu vice de chapa, José Sarney, que antes havia sido líder da ARENA. E finalmente a proposta de uma Assembleia Nacional Constituinte “livre e soberana”, foi substituída por uma proposta de emenda constitucional pelo Presidente Sarney em 1985, que convocou um Congresso Constituinte. Nas eleições de 1986, os deputados federais e senadores foram então eleitos também com poderes para redigir uma nova Constituição - o que resultou na Constituição de 1988 - a “Constituição-cidadã”, que instituiu no país o Estado Democrático de Direito.

Pois a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aumentou e alargou as competências do poder local (municipal), e dentre os temas que a opinião pública brasileira do início dos anos 1990 isolou como relevantes, está a questão da participação direta do cidadão na vida administrativa. Dentro desta esteira, o desenvolvimento do tema “participação política” resulta relacionado à tentativa de fazer coincidir, o mais possível, a realidade social e o centro das decisões políticas e administrativas, em um processo, como recorda Boulois, de “expansão progressiva e ‘quotidiana’ do princípio da soberania popular, de modo a facilitar a integração, no aparelho do Estado, das forças sociais que dele estão excluídas” (BOULOIS, 1986, p. 61). No município de Porto Alegre, captados tais temas pela Legislatura e pelo Governo, iniciou-se assim o processo de concreção dos ditames da Constituição. A PGM, por

tais razões, reorganizou-se e mobilizou esforços para contribuir para a consolidação da federação descentralizada fortalecida. Neste mesmo contexto se dava a adoção da prática do *Orçamento Participativo*<sup>18</sup> pela gestão municipal, a partir dos anos 1990, antecipando em alguns anos as regras dispostas na Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal)<sup>19</sup>. De outras práticas políticas participativas, como a organização dos *Conselhos Municipais*<sup>20</sup>, especialmente do *Conselho Tutelar*<sup>21</sup>, foi possível a concretização porque a Procuradoria as estruturou formalmente e acabou produzindo um saber próprio, deveras técnico e especializado.

Desta feita, subjacente a tal conhecimento é a concepção segundo a qual, do ponto de vista material, Administração e Jurisdição se aproximam; nesse sentido, nos limites do discurso da época, a teoria estruturante de Müller pode colaborar para a compreensão do momento, quando aponta para a ideia de que a ciência jurídica e a jurisprudência estão obrigadas a “fornecer constantes e concatenadas representações de seus processos decisórios” (MÜLLER, 2011, p. 30). Desta maneira, desde o ponto de vista do *método*, se vamos acompanhando ainda a Müller, perceberemos que a Administração e o Governo trabalham na concretização da

---

<sup>18</sup> Sobre o assunto, também foram feitas análises mais de cunho teórico e histórico ainda no séc. XX, como, por exemplo: FLORES, 1999; FEDOZZI, 2000.

<sup>19</sup> O artigo 48 estabelece os meios através dos quais se pode assegurar a transparência da gestão fiscal, tais como o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (parágrafo único).

<sup>20</sup> Criados pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 1990 e regulamentados através da Lei Complementar nº 267, de 16 de janeiro de 1992, os Conselhos são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração. São compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal

<sup>21</sup> O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, nos termos da Lei Federal 8069/90 - *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

Constituição no mesmo nível hierárquico que a Jurisprudência, a ciência jurídica e a legislação (MÜLLER, 2011, p. 52).

No horizonte dos juristas, afirmou-se a concepção de que o município é o “estado” em que todos vivem, é ele o *locus* próprio ao desenvolvimento da *cidadania*, essa qualidade que afirma o “direito a ter direitos” e identifica e localiza o sujeito no espaço político-jurídico. Aliás, esse é também o lugar em que se trava a *luta por reconhecimento*, na qual um ser humano é respeitado em virtude da propriedade que faz dele uma pessoa de direito, capaz por isso de participar do processo democrático de formação da vontade estatal<sup>22</sup>.

No curso da experiência de organizar e formalizar a concreção do princípio democrático no que tange aos orçamentos públicos, a Procuradoria descobriu que é no domínio da organização do território urbano que se encontram as experiências mais significativas e numerosas de participação do cidadão nas atividades administrativas. Contudo, essa participação (direta, sem a intermediação de grupos e associações) não concerne aos interesses diretos daqueles que podem ser afetados com as medidas de planejamento e organização do solo, mas aos interesses de todas as pessoas, ou todos os cidadãos que moram na cidade.

Assim, o *Parecer n° 608/88*, cujo tema é aterro no espelho d’água do Rio Guaíba, já aduz ser essencial, em qualquer intervenção de curso navegável, audiência precedente ao Ministério da Marinha e afirma a proibição de concessão de licença para aterros em áreas particulares situadas às margens do rio. No *Parecer n° 900/95*, exarado quando já tramitava o projeto do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, a PGM teceu considerações decisivas no sentido de que a lei municipal

---

<sup>22</sup> HONNETH, 2003, p. 192; ARENDT, 1990, p. 334-335.

poderia dispor diferentemente do contido no artigo 2º da Lei Federal 4.771/65 (Código Florestal) em razão da competência suplementar para o Município legislar sobre matéria de interesse local e da competência da União somente para o estabelecimento de normas gerais. Conclui pela necessidade de proceder-se à interpretação finalística sempre que estiver em causa o tratamento concomitante do interesse urbanístico com o interesse ambiental.

Esse *Parecer* (de 1995), pode-se dizer que é um ponto de não-retorno, no que diz respeito à compreensão que os procuradores municipais passaram a ter sobre o espaço urbano, pois, a partir daí, foi se afirmando, na práxis constitucional e administrativa, a visão de que: (a) deve ser aplicado ao espaço urbano o conceito de meio ambiente; (b) é necessária a integração entre o Direito urbanístico e o Direito ambiental, compreendendo o Direito urbanístico como o direito à cidade e não somente ao urbano; (c) devem ser elaborados planos diretores de gestão em âmbitos não apenas físico-territoriais; (d) é essencial a elaboração de metodologia para propiciar a efetiva participação popular e (e) deve ser exigido o cumprimento da função social da propriedade, na forma definida no Plano Diretor (PRESTES, 2006, p. 22).

De fato, por meio de unidades de trabalho específicas, a PGM pode orientar e defender administrativamente o poder fiscalizatório da Administração pública quanto à regularidade de edificações, funcionamento das atividades comerciais e industriais, preservação do patrimônio histórico e cultural, proteção do meio ambiente e condições da saúde. Papel decisivo teve o órgão jurídico na construção do 2º *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*, em 1999, na Legislação para Licenciamento Ambiental, na legislação de vigilância sanitária, bem como na sua regulamentação e aplicação concreta. Registre-se que o

plano diretor antecipou em três anos as diretrizes contidas na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (*Estatuto da Cidade*), segundo as quais os planos diretores devem contemplar matéria ambiental. Já os interesses individuais e coletivos das pessoas carentes são defendidos por meio da *Regularização Fundiária*, política pública de inclusão social das comunidades colocadas às margens da cidade formal.

O tratamento unitário das questões urbanísticas e ambientais, foi sendo fortalecida e concretizada através dos anos. Por exemplo, em 2000, o *Parecer nº 1024/00* afirma, pela primeira vez, a necessidade de compatibilização entre a licença urbanística e licença ambiental, e a distinção entre aprovação e licenciamento. No *Parecer 1069/2003*, há referência expressa ao conceito de meio ambiente no espaço urbano, que contempla tanto o ambiente natural quanto o ambiente construído, que abrange “os aspectos social, econômico, cultural e da infra-estrutura urbana”. Da mesma forma, pelo *Parecer 1090/04*, é feita uma interpretação do Código Florestal e das Resoluções do CONAMA, para afirmar-se a aplicabilidade destas regras no âmbito municipal e introduz, para fins ambientais, o conceito de “área urbana consolidada”. Assim, a PGM chega ao século XXI com forte atuação nas áreas do *direito urbano-ambiental* e na de *Regularização fundiária*, e, no caminho, acabou por encontrar, para além de sua vocação institucional, a sua vocação científica, qual seja, a construção de um “saber sobre serviço”, que é técnico e especializado, que diz respeito à concretização do direito fundamental à cidade.

De acordo com Vanêsa Prestes, a cidade, “é um espaço da cidadania e da expressão das diferenças”, cuja práxis constitucional tem “a dignidade da pessoa humana como fio condutor” (PRESTES, 2008, p. 52-53). A sustentabilidade urbano-ambiental é meta principal da política

pública, e permeia todas as ações da cidade, não sendo política de um órgão só. Tal cidade é democrática, e, nela, a propriedade só é legítima quando da observância da função socioambiental estabelecida no Plano Diretor. Por isso, o direito fundamental à cidade, pois, constitui-se em garantia contramajoritária, e está positivado na Constituição por meio de vários princípios, como o da gestão democrática (no sentido de participação popular no poder) e o da função socioambiental da propriedade, do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É o direito à cidade, nestas condições, uma espécie de *direito fundamental síntese*, da qual resultam direitos e deveres fundamentais, informados, para além dos preceitos já referidos, pelos princípios da integração, da precaução, da cooperação, da prevenção e da responsabilidade pela causa.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa sobre atuação dos procuradores municipais de Porto Alegre, em matéria urbanística e ambiental, no século XX, constatou um progressivo protagonismo na solução de demandas complexas. Desde a criação da PGM, em 1925, os juristas se ocuparam com a justificação racional de suas posições e acabaram por construir, como já dissemos, um “saber próprio sobre o serviço” que é altamente técnico e especializado, além de ser nacionalmente reconhecido. Outra hipótese, que foi confirmada ao longo da investigação, é a de que a PGM foi uma espécie de “laboratório”, no que diz respeito ao projeto de racionalização e modernização do Estado promovido na Era Vargas, bem como às políticas públicas participativas e à construção do direito fundamental à cidade, no período após a promulgação da Constituição de República de 1988.

Da leitura dos pareceres selecionados, confirmou-se a hipótese inicial, de que o ponto de partida da observação jurídica foi o conjunto de conceitos e princípios a que se convencionou denominar “direito urbanístico”, tratado, inicialmente, como um ramo do administrativo ou do direito econômico. Sobre seu objeto, pode-se dizer que é regular as condutas relativas tanto ao desenvolvimento urbano, como também à ocupação do solo, à ordenação do território e ao bem-estar social. Fala-se disso tanto desde o ponto de vista prático (conjunto de normas para a regulação da cidade), como também científico (forma de conhecer e sistematizar as normas objetivas).

Na trajetória, os juristas, quando se deparam com problemas concretos novos, se viram obrigados a manejar e fixar novos conceitos jurídicos, que pudessem estabilizar as expectativas do ambiente de forma satisfatória. Até 1988, pelo menos, como se viu, fazem menção a “valores ambientais” ou a “patrimônio ambiental”, sem explicitar claramente quais os seus conteúdos. O Parecer 355/83 é uma espécie de “ponto fixo inicial” para o tratamento especializado de ambas as matérias, descolando-as (um pouco) do direito administrativo e afirmando-as autônomas, porque, nele, o procurador se ocupa de explicitar e diferenciar, nas áreas de interesse público, as que são de interesse ambiental e as que são de interesse urbanístico.

Com o advento da Carta de 1988, o tratamento concomitante das duas vertentes imperativas para a ordenação racional do espaço urbano e para a adequada proteção ambiental da cidade passou a ser a marca preponderante da tese do “Direito à cidade” (Capítulo II do Título VII da Constituição), que os juristas municipais de Porto Alegre ajudaram a construir. Esse conceito parte da compreensão de íntima conexão entre o direito urbanístico e o direito ambiental, tanto que o Estatuto da

Cidade, de 2001, vai determinar que os Planos Diretores considerem diversas diretrizes que dizem respeito à proteção ambiental, além de prever a necessidade da aprovação, não mais de um zoneamento urbano e sim de um zoneamento ambiental. Não se pode, pois, mais refletir sobre o Direito urbanístico sem levar em conta o contexto maior em que se situa, ou seja, o Direito ambiental. Com isso, consolida-se a necessária conformação entre ambos os valores constitucionais integrados, sob o prisma de sua absoluta interdependência e complementariedade, sem protagonismos unilaterais que distorciam a proteção integral do direito à cidade sustentável.

A colaboração com outros órgãos da administração ativa municipal e do Estado, no que diz respeito ao direito à cidade, foi contínua. Exemplos são os eventos de final de 2012, quando o Prefeito Municipal designou servidores para executar inspeção no processo de aprovação e licenciamento urbanístico e ambiental do município. Nesse caso, a coordenação dos trabalhos foi da Procuradoria<sup>23</sup>, que não só elaborou a sua metodologia como coordenou a sua execução. Feita a inspeção, o relatório foi entregue ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que o inclui como meio de prova na chamada “operação *Concutare*”, da qual resultou a destituição e prisão de agentes políticos, em abril de 2013. No particular, a PGM fez várias sugestões de procedimentos que visam otimizar a tramitação e dar maior segurança jurídica aos processos, a partir da concretização dos princípios da impessoalidade, da

---

<sup>23</sup> Sob a liderança de Vanêsa Prestes, atuaram na inspeção os seguintes integrantes da PGM: Andrea Vizzotto, Ana Luísa Soares, Cláudia Barcellos, Napoleão Barros Neto e Roberto Silva da Rocha (procuradores); Agueda Pahim, professora; Paulo Ricardo Rama, administrador e Luciano Varela, arquiteto.

legalidade, do devido processo legal, da transparência (publicidade) e do interesse público.

Ciente de que a administração municipal concretiza o Estado Democrático de Direito em âmbito local, a Procuradoria de Porto Alegre acabou decidindo por conta própria problemas de fundamentação e aplicação de normas, e considerando ainda a força normativa da Constituição, vem orientando a administração para adotar uma série de políticas públicas tendentes à concretização do direito à cidade, com o desenvolvimento de um *PDDUrbano-Ambiental* - e da *Política de Regularização Fundiária*, que atua diretamente na efetividade do direito fundamental à moradia, com alcance tal que puseram a cidade no contexto mundial: em Porto Alegre, foram realizadas as primeiras edições do *Fórum Social Mundial*. A prática local consolidou uma tradição de pesquisa específica e está construindo um pensamento jurídico municipalista. Permitiu, da mesma forma, que os juristas visualizassem o *bem* que une a todos: o empreendimento comum de construir todos os dias o Estado Democrático de Direito, após a devolução do então usurpado poder constituinte ao povo brasileiro.

No processo histórico, pode-se asseverar que a Procuradoria de Porto Alegre pode encontrar aquela que seria a sua vocação institucional-científica, qual seja, assegurar a atuação da Administração no âmbito do Estado democrático para além de uma mera legalidade formal, de modo a atingir a legitimidade, que repousa na *publicidade* (todos os atos políticos devem ser públicos, transparentes), na *participação* (a “*res publica*” é coisa comum de pessoas livres e iguais) e na *colaboração* (todos devem estar empenhados na construção de uma sociedade livre, justa e igualitária).

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970. p. 485-487 (verbete “Historiografia”).
- ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- BLOCH, Marc. *Apologie pour l’histoire ou métier d’historien*. Paris: Colin, 1949.
- BRETONE, Mário. *Derecho y tiempo el la tradición europea*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BOULOIS. *Représentation et participation : La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*. Bruxelles: Bruylant, 1986.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CUNHA, Mauro. 1ª. *Coletânea de Pareceres da PGM*. Porto Alegre: PGM, 1978.
- FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FLORES, Alfredo de J. El Orçamento (presupuesto) Participativo en Porto Alegre, Brasil. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal (RIDAA)*, segunda época, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal, n. 33, p. 98-140, invierno 1999.
- FRANCO, Sérgio da Costa. *Júlio de Castilhos e sua época*. 2ª ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1988.
- HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- KELSEN, Hans. A competência da Assembléia Nacional Constituinte. In: SOLON, Ari Macedo. Um texto de Kelsen sobre o Brasil. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, 1993.
- KOSELLECK, Reinhart; GADAMER, Hans-Georg. *Historia y hermenéutica*. Barcelona-Buenos Aires-México: Ediciones Paidós, 1997.

LE GOFF, Jacques. *História e Memória*. 3ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

LOBO, Rodrigo. *Junta de lançamento da décima urbana*. Disponível in: < <http://linus.an.gov.br> >. Acesso: 28 jan 2021.

LOPES, José Reinaldo. O Diálogo entre o Direito e a História. In: RIBEIRO, Gladys S; NEVES, Edson Alvisi; FERREIRA, Maria de Fátima Cunha Moura. *Diálogos entre Direito e História: cidadania e justiça*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009.

MACHADO, Gustavo Castagna. O Federalismo como meio de garantia das condições de execução do projeto castilhistas para o Estado do Rio Grande do Sul na República Velha. In: FLORES, Alfredo de J. (org.). *Temas de História do Direito: O Brasil e o Rio Grande do Sul na Construção dos conceitos jurídicos republicanos (1889-1945)*. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2014.

MÜLLER, Friedrich. *Metodologia do Direito constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NETO, Lira. *Getúlio: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

OLIVEIRA, Sônia Regina Martins. *Juristas ao final do império brasileiro (1873-1889): perfis, discursos e modelos a partir do estudo da revista O Direito*. (Tese) Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015. Disponível: < <http://www.acervodigital.ufpr.br> >. Acesso: 10 jul 2021.

PORTO ALEGRE. *Arquivo Histórico Municipal Moyses Velinho*. Pareceres. Livros 1 a 10.

PORTO ALEGRE. *Procuradoria-Geral do Município*. Pareceres. Disponível: < [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p\\_secao=33](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=33) >. Acesso: 27 jul 21.

PRESTES, Vanêsa B. *Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS. Porto Alegre, 2008.

PRESTES, Vanêsa B. *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RICOEUR, Paul. *Historia y verdad*. 3ª ed. Madrid: Ediciones Encuentro, 1990.

- RIVERO, Jean. *Curso de Direito administrativo comparado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.
- SALGADO GUIMARÃES, Manoel Luiz. A disputa pelo passado na cultura histórica oitocentista no Brasil. In: CARVALHO, José Murilo (org.). *Nação e cidadania no Império: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Reforma administrativa de 1967. A conciliação do legal com o real. In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (Org.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: 1930 - dias atuais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- SCHIAVONE, Aldo. *Ius: la invención del derecho en Occidente*. 2ª ed. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2012.
- SCLIAR, Wremyr. Getúlio Vargas e a modernização da administração pública. *Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, v. 01, p. 109-120, 2006.
- TABORDA, Maren G. Burocratização e profissionalização da Administração brasileira: a experiência da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre no início da Era Vargas In: FLORES, Alfredo de J. (org.). *Temas de História do Direito: o Direito como instrumento de controle político, econômico e social na Primeira República e na Era Vargas*. v. 3. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Estado do Rio Grande do Sul, 2017. p. 31-55. (TABORDA 2017a)
- TABORDA, Maren G. Participação popular, direito fundamental à cidade e transparência na gestão pública: relato sobre a práxis do direito constitucional no Brasil meridional, de 1989 a 2016 In: *Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização*. Perugia (Itália)/Itajaí: UNIPG - Università degli studi di Perugia/UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí, 2017. p. 33-50. (TABORDA 2017b)
- TABORDA, Maren Guimarães. Os 90 anos da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre: breve relato sobre a descoberta e a afirmação do Estado Democrático de Direito em âmbito local. *Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, v. especial, Porto Alegre, CORAG, p. 12-24, 2015.
- TABORDA, Maren Guimarães; SBARDELOTTO, F.; AZEREDO, E. *Defesa da sociedade, políticas públicas socioambientais e produção científica inovadora: relato sobre a experiência concreta de colaboração entre o Ministério Público estadual e órgão da administração direta no sul do Brasil* (no prelo, 2021).

WEBER, Max. *Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

WEIL, Prosper. *O Direito administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1977.

WHITE, Hayden. *Metahistoria: La imaginación histórica en la Europa de siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

# 5

## O TERRITÓRIO INDÍGENA E A ÁGUA: QUESTÃO DO USUFRUTO DE RECURSOS HÍDRICOS EM TERRAS INDÍGENAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*Alejandro Montiel Alvarez*<sup>1</sup>

*Martin Magnus Petiz*<sup>2</sup>

*Augusto Germano Ecke*<sup>3</sup>

*Kelvin Rodrigues Maggi*<sup>4</sup>

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo investigar como o Supremo Tribunal Federal tem decidido sobre o usufruto dos recursos hídricos em terras indígenas, com enfoque em como as teorias contemporâneas do direito são aplicadas por esse tribunal e até que ponto elas permitem uma discricionariedade judicial. Trata-se de pesquisa eminentemente analítica, sendo a hipótese a ser confirmada a de que os Ministros e as Ministras do STF flutuam, nos seus entendimentos, entre teorias muito diferentes, ainda que a escolha de seguir uma outra tenha importantes implicações sobre o pensamento jurídico que se segue e aplica. A justificativa para tanto é de que se vive atualmente um contexto em que cada vez mais demandas de todo o tipo acabam exigindo do Poder Judiciário

---

<sup>1</sup> Professor adjunto na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorado e Mestrado em Direito realizados junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É autor e organizador de livros e artigos em Filosofia do Direito.

<sup>2</sup> Mestrando em Filosofia e Teoria Geral do Direito na Universidade de São Paulo (USP) a partir de 2022/1. Bacharel em Direito pela (UFRGS).

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>4</sup> Graduando do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

uma tomada de posição, de modo que os juízes constitucionais têm tido papel central na nossa democracia.

Embora de modo muito singelo e preliminar, o presente estudo possui o intuito de analisar concretamente os argumentos dos Ministros do STF em uma escala maior, ainda que reduzida, de decisões sob uma ótica filosófica, não para analisar normativamente qual a melhor teoria a ser aplicada, nem se os argumentos são adequados para tal fim. Antes, o que se pretende é compreender quais teorias de interpretação do direito, dentre aquelas que serão analisadas ao longo do trabalho, são mais aplicadas nos votos individuais. Ademais, um objetivo secundário é identificar possíveis incoerências nas posturas dos Ministros, o que se observará mediante a busca pela adoção de teorias opostas em diferentes julgamentos sobre o mesmo tema.

Para tanto, o estudo focará, em uma primeira parte, na análise dos principais pontos de duas grandes escolas de pensamento jusfilosófico, a serem denominadas, a despeito de eventuais variações, *positivismo jurídico* - aqui representada, principalmente, pelas obras de Hans Kelsen e H. L. A. Hart - e *pós-positivismo* - esta, com base nas obras de Robert Alexy e Ronald Dworkin. De modo sumário, serão expostos os principais pontos da teoria jurídica de cada escola, a partir de revisão de suas publicações principais, para fins de definir alguns contornos sobre como essas escolas enfrentaram a questão da discricionariedade judicial e da generalidade do Direito. Em um segundo momento, o trabalho analisará argumentos concretos exprimidos pelo Supremo em casos envolvendo uma questão constitucional um tanto polêmica: o direito de usufruto de recursos hídricos por povos indígenas em suas terras. A metodologia de seleção de casos será esboçada de modo mais amplo nesse tópico, já se adiantando que foi dada prioridade a julgamentos do Plenário, os quais têm maior

potencial de representar a tomada de posição e a deliberação do Tribunal como um todo, independentemente da classe processual, do grau de cognição de questões de fato e de eventuais posicionamentos monocráticos.

A seleção de tal questão se dá, em primeiro lugar, pela clara oposição entre diferentes interesses - de um lado, a busca pela asseguaração dos direitos indígenas ao uso dos recursos naturais contidos na sua terra; de outro, a influência de questões econômicas e de direito de propriedade. Em segundo lugar, a filtragem realizada permitiu que se analise normas jurídicas de diferentes estruturas, com um leque maior de classes processuais, bem como possibilitou identificar diferentes colisões de normas. Com isso, pretende-se demonstrar, com lastro em alguns dados empíricos, de que modo as teorias jurídicas ora analisadas se aplicam, na prática, no STF, em questões onde claramente não há uma só solução para o caso concreto. O intuito é extrair alguns dados iniciais sobre o grau de sucesso de tais teorias em propor métodos de controle e escrutínio da decisão judicial, como meio de evitar decisionismos, ao mesmo tempo que apresentando uma posição crítica sobre como o STF aplica aquelas.

## **1 OS RECURSOS HÍDRICOS EM TERRAS INDÍGENAS: CHOQUE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

O presente trabalho selecionou como tema de análise a questão indígena, no que diz respeito aos seus recursos hídricos. Sabe-se que a Constituição foi generosa com tal população, atribuindo-lhe todo o Capítulo VIII, “Dos Índios.” No entanto, ainda assim, os abusos com relação a tal grupo persistem, sendo que seus interesses são sempre contrapostos a outros, como a economia nacional e o direito de propriedade, conforme constantes conflitos políticos sobre posse de terras, obras em áreas indígenas, etc.

A Constituição de 1988 inaugurou um novo regime de proteção aos povos originários que é consideravelmente distinto daqueles anteriores. Agora, a questão indígena vai além das discussões acerca da distribuição da terra, fortemente ligadas à propriedade privada, para um conceito transcendental de direito que mistura etnia/cultura e território como subjetivos fundamentais de determinados grupos indígenas - sem os quais, a própria significação da sua existência fica ameaçada (DUPRAT, 2006, p. 1) - conjuntamente a um regime de proteção especial, também inédito, ao meio ambiente, que se identifica com e que é refletido na proteção dos recursos naturais presentes em territórios indígenas (SARLET, 2015, p. 173). Dentro da sistemática de reconhecimento e proteção de minorias proposta pela Carta Magna, os índios obtiveram um espaço formidável, lhes sendo editado um capítulo inteiro composto de dois artigos e sete parágrafos (Capítulo VIII - Dos Índios). Finalmente, foram-lhe previstos direitos à organização social, costumes, línguas, crenças, tradições, terras e seus recursos (art. 231, *caput*) e, de forma revolucionária, a capacidade jurídica, sendo curatelados pelo Ministério Público (que na época congregava ambos os órgãos, a Procuradora Geral da República e a Advocacia Geral da União) (art. 232) (CUNHA, P. 429-433).

Conforme salienta Manuela Carneiro da Cunha, a CF/88 instituiu a competência federal para legislar acerca da questão indígena, visto que, nas palavras dela “*sabe-se que o poder local é sempre contrário aos direitos territoriais dos índios*” (CUNHA, p. 433). A proteção constitucional aos índios, ademais, se insere num contexto de proteção dos biomas que configuram patrimônio nacional, em que se reconhece a importância fundamental das terras indígenas como forma de proteção dos bens jurídicos ambientais (SARLET, 2015, 171):

Nessa perspectiva, o art. 231 da CF/88 reconhece os “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, bem como, no §1º do mesmo dispositivo constitucional, reconhece que “são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. Nessa perspectiva, verifica-se a proteção dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas. (SARLET, 2015, p. 173)

E, nos parágrafos seguintes do art. 231, é estipulado *exclusivamente* aos índios o usufruto das “riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”, salvo uma única exceção, não por isso isenta de críticas, que é trazida no §3º:

[O] aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (SARLET, 2015, p. 172-173).

O presente trabalho destacou esse tema para averiguar a posição e a fundamentação do STF sobre questões atinentes ao uso de recursos hídricos envolvendo os indígenas, dada a condição de minoria desse povo. A distribuição dos recursos hídricos, em relação aos indígenas, tem, ao mesmo tempo, um caráter estratégico, ambiental e cultural, tocando diretamente na questão da sua existência enquanto etnia. Decidir sobre distribuição e uso de recursos hídricos pode constituir uma questão moral muito delicada: afinal, deve-se privilegiar a lógica de mercado, maximizando os interesses da economia, ou deve haver

alguma consideração adicional sobre como isso deve ser tratado? Michael Sandel (2019, p. 88-89), por exemplo, afirma que certos bens como a proteção ambiental não podem ou não devem ser garantidos conforme a lógica de mercado, sob pena de serem desconfigurados. E, dado o espaço de discricionariedade judicial que as teorias estudadas supra concedem, somos inclinados a acreditar que os juízes também podem decidir tendo isso em mente.

Importante destacar que a escolha pelo Supremo Tribunal Federal como lócus das decisões a serem estudadas se dá pelo seu papel primordial na interpretação constitucional e no que se chama de judicialização da política. Não se ignora que isso possa ocorrer em outros tribunais, mas é no STF que essa atuação é tida como constitutiva da sua existência, conforme o seu papel de “guardião da Constituição.”

A escolha do tema - questão indígena e recursos hídricos - permite analisar, por diferentes ângulos, as mesmas normas constitucionais e sua interpretação. Isso porque, como se verá na análise concreta dos acórdãos, embora poucos dispositivos constitucionais tenham sido identificados como tratando do tema, muitos “direitos” - na sua acepção mais ampla - se chocaram e tiveram de ser ponderados ou superados por meio de algum outro método de solução de antinomias no julgamento dos casos pelos(as) Ministros(as). Na leitura dos acórdãos, além do evidente direito de propriedade privada, temas como economia pública, meio ambiente, segurança nacional e interesse público apareceram como potenciais limitadores de normas garantindo o direito dos índios aos recursos hídricos em suas terras, com resultados e soluções diferentes para cada caso, conforme o julgamento e o voto, o que já se esperava, dada a polêmica que sempre envolve a questão indígena. Para resolver essas dúvidas interpretativas, os(as) Ministros(as)

precisaram optar entre os diversos caminhos que a teoria do direito contemporânea oferece. Hoje, a questão se divide, em boa medida, sem ignorar outras escolas do pensamento jurídico que ainda possuem seguidores e importantes contribuições, entre positivistas e pós-positivistas, motivo pelo qual os próximos tópicos serão dedicados ao estudo dos principais autores dessas duas escolas.

## **2 O POSITIVISMO JURÍDICO E A VISÃO ACRÍTICA SOBRE A DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL**

Como é notório, vivemos um período de intensa judicialização da política, o que quer dizer, em resumo, que cada vez mais, questões eminentemente políticas e sociais acabam sendo transferidas para o processo decisório dos tribunais. (HIRSCHL, 2007). Com isso, os juízes acabaram assumindo, com o tempo, papel fundamental na nossa democracia, decidindo questões fundamentais da nossa sociedade por meio da argumentação jurídica. Do ponto de vista da filosofia do direito, todavia, há a preocupação com a justificação teórica de uma interferência tão exacerbada de juízes no cotidiano político da comunidade. Para justificar historicamente o crescimento de importância do papel dos juízes, normalmente se fala no *pós-positivismo* como marco filosófico da expansão da atividade judiciária. (cf. BARROSO, 2006, p. 20). Mas é preciso lembrar também qual foi o papel da teoria jurídica matriz da ideia de uma discricionariedade judicial ampla no Direito contemporâneo. Aqui, considera-se que a escola do *positivismo jurídico* cumpriu papel decisivo em afirmar a ideia de que aos juízes caberia definir de modo mais aberto a significação do Direito.

O positivismo jurídico, aqui, é tido como um empreendimento teórico que buscou apresentar um conceito de Direito autônomo, isto é, um

fenômeno social que ocorre de modo independente tanto da moral quanto da política. (BARZOTTO, 2007, p. 23). Em especial, compreende-se como pontos fundamentais dessa escola de pensamento jurídico, além da estrita separação entre Direito e moral/política, a visão de que o Direito constitui um fato social, a ser apreendido como qualquer outro fato da realidade - sem juízo de valor, portanto; a concepção do Direito como um sistema formal de normas válidas, que se justifica a si mesmo; e a noção de que a legislação é a principal fonte do Direito (BOBBIO, 2006, p. 131-132).<sup>5</sup>

O grande expoente do positivismo é indubitavelmente Hans Kelsen (1881-1973), para quem o Direito não seria senão um conjunto de normas impositivas de determinadas condutas humanas. (KELSEN, 2009, p. 33-35). Seu objetivo, ao constituir sua teoria *pura* do Direito, seria justamente estudar o objeto do Direito - as normas jurídicas -, excluindo tudo o mais que pudesse tornar oblíqua a análise do que é, afinal, o Direito. (KELSEN, 2009, p. 1). Kelsen adota um conceito de validade do Direito que, portanto, era totalmente desvinculado de qualquer ideia de moral. O pressuposto de sua teoria é o relativismo moral, rechaçando a possibilidade de que normas jurídicas pudessem ter a moral como critério de validade, uma vez que não existe uma moral absoluta vigente, mas, sim, muitas “morais” diferentes, sendo que cada uma delas pode vir a interpretar o ordenamento vigente de um modo diferente. (KELSEN, 2009, p. 74-76).

---

<sup>5</sup> Bobbio (2006, p. 131-134) ainda destaca a definição do Direito em função da coatividade de suas normas; como conjunto de normas imperativas, em geral; como sistema completo e coerente de normas; a interpretação mecanicista da lei; e a obediência total da lei. Quanto à interpretação, aqui entende-se que o autor se referia ao aspecto formalista do positivismo, que já não é seguido por Kelsen e Hart.

Kelsen via o Direito como sendo um sistema hierarquizado e gradativo de normas, de modo que estas atribuem sentido objetivo aos atos volitivos do ser humano. No topo desse sistema, estaria a norma fundamental, a qual constitui o fundamento hipotético e transcendental de todo o sistema, e a partir da qual decorre o fundamento último de validade das normas jurídicas, e que só pode ser avaliada em face de uma outra norma que lhe confere validade. (KELSEN, 2000, p. 163-166). A norma necessita ter sido promulgada por autoridade com competência para tanto, o que precisa ter sido autorizado por outra norma, ao mesmo tempo que sem violar a norma fundamental, que não é promulgada por ninguém. (KELSEN, 2000, p. 166). O Direito, então, se diferenciaria de sistemas morais por ser um sistema *dinâmico*, pois suas normas possuem uma relação de pertinência com o ordenamento apenas se produzidas de acordo com o procedimento previsto em outra norma, numa correspondência formal. (BARZOTTO, 2007, p. 34-36).

Já é possível notar, com isso, que a visão do autor sobre a atuação dos juízes se liga essencialmente ao direito posto. No entanto, apenas a sua visão sobre a *justiça* e sobre o *conceito de direito* é que são formais, visto que apela às noções de cumprimento do dever ser, independentemente do seu conteúdo, assim como a uma definição de Direito em função da sua forma de regulamentação. (cf. BOBBIO, 2016, p. 104-111). Mas, por outro lado, sua ideia sobre a interpretação do Direito não é formalista. Kelsen (2009, p. 392) acreditava inexistir uma única resposta “correta” na aplicação das normas jurídicas. Ele vai defender que a ideia de que haja um meio de determinar o ato jurídico mediante algum conhecimento do Direito preexistente não passa de uma “auto-ilusão contraditória”. (KELSEN, 2009, p. 393). Para o jurista, o que diferencia a interpretação jurídica das demais é justamente o ato de vontade do

intérprete, que, após realizar a interpretação cognoscitiva do direito a ser aplicado, necessita escolher uma dentre as várias possibilidades de interpretação contidas dentro da “moldura” que as contêm. Isto é, o aplicador escolhe um dos possíveis significados do texto para tornar-se direito positivo. Assim, o intérprete cria direito, ainda que de maneira mais vinculada ao direito do que o legislador, por exemplo. (KELSEN, 2009, p. 393-394).

H. L. A. Hart avançou muitas das teses do positivismo jurídico, explicando melhor conceitos como o de costume e de faculdade, o que não era possível por meio de uma visão unicamente coativa do Direito. (v. HART, 2009, p. 118-128). Também alterou a noção do fundamento de validade do sistema, que, da norma fundamental - hipotética, racional, transcendental -, passou ao status de *regra de reconhecimento*, norma superior que também dá validade a todas as demais, e que se demonstra apenas pela verificação de que ela é seguida pela comunidade. (HART, 2009, p. 131-132).

O sucesso na teoria de Hart pode ser atribuído à incorporação à sua filosofia de direito de elementos de linguística. Ele supera o problema da indeterminação do Direito erigindo a tese da *textura aberta do direito*, no sentido de que, tanto as leis, quanto os precedentes, por mais específicos que sejam, serão sempre inerentemente limitados pela linguagem, encontrando algum grau de imprecisão no caminho. Seria o preço a se pagar pela inclusão de termos classificatórios gerais para cobrir uma grande gama de casos, considerando que não podemos prever todas as possíveis circunstâncias futuras. Seria preciso, então encontrar o objetivo da norma para entender a sua aplicação nesses casos. A questão é que, até que possamos ter a oportunidade de justapor o objetivo geral a situações que não previmos, ele permanecerá, de certa forma,

indeterminado, uma vez que não sabemos de antemão qual dos interesses em contraditórios deve prevalecer e qual deve ser sacrificado. (HART, 2009, p. 166-167).

Hart (2009, p. 176) considera, todavia, que sempre haverá casos indiscutíveis em que a norma se aplicará, restando o problema da discricionariedade apenas com os casos limítrofes. Humberto Ávila (2018, p. 52-53) segue essa posição ao afirmar que toda norma possui um ponto de partida, com significados auto evidentes conhecidos antes do início do processo de interpretação. Apenas nesses casos os juízes teriam um papel mais importante, de modo a tornar precisos os padrões inicialmente vagos. Mas, uma vez identificada a indeterminação do Direito no caso concreto, nada obriga os juízes a decidirem como decidem nos casos de textura aberta, ainda que possam ser criados mecanismos para que atuem de modo uniforme e previsível. (HART, 2009, p. 177-179).

Hart buscou atenuar os efeitos do positivismo de Kelsen, no sentido de que o juiz estaria livre para decidir, ao menos em princípio, dentro de uma moldura, conforme suas próprias convicções, visto que o Direito se resumiria ao ato de vontade do julgador. (BARZOTTO, 2017, p. 19). Mas, ao assumir que, identificado que o caso a ser julgado é limítrofe, o julgador estaria livre igualmente para decidir como quisesse, Hart também deixa muita margem para a discricionariedade daquele. Dessa forma, persiste o risco de que se substitua a norma jurídica promulgada pelo legislador pelo voluntarismo dos juízes, numa verdadeira “dominação ilegal” (cf. BARZOTTO, 2017, p. 21), tendo em vista que pode haver dúvidas semânticas também sobre se há ou não um caso limítrofe.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Nesse sentido é a crítica de Dworkin (2014, p. 50-51) à obra de Hart.

Outra problemática é que o foco dos autores se dá na interpretação de normas isoladas no sistema jurídico. Isso quer dizer que a questão da colisão de normas possivelmente contraditórias incidindo sobre o mesmo caso foi menos tratada. Bobbio (2014, p. 91) tratou dessa questão sob o viés do conceito de antinomia, no sentido de normas incompatíveis entre si. A solução seria a aplicação dos conhecidos cânones da cronologia, hierarquia e especialidade. (BOBBIO, 2014, p. 94-97).

No entanto, ele mesmo admite que pode haver casos em que todos eles sejam inúteis, quando as normas incompatíveis tenham sido expedidas ao mesmo tempo, estando no mesmo nível hierárquico normativo, e sendo ambas gerais. (BOBBIO, 2014, p. 98). A saída seria, então, *“demonstrar que [as normas] não são incompatíveis, que a incompatibilidade é puramente aparente, que a pressuposta incompatibilidade deriva de uma interpretação ruim, unilateral, incompleta ou errada de uma das normas ou de ambas.”* (BOBBIO, 2014, p. 102).

Portanto, além do problema de se propor normas gerais para resolver o problema da particularidade dos casos concretos<sup>7</sup>, admite-se que o método positivista de solução de colisão de normas de uma mesma fonte normativa - a Constituição, por exemplo - se dá por uma espécie de ressignificação das normas em questão, a cargo exclusivo do intérprete. Ao fim e ao cabo, Bobbio (2014, p. 99) acaba por propor uma espécie de ponderação:

O problema real frente ao qual se encontra o intérprete, não é o de fazer prevalecer a norma permissiva sobre a imperativa ou vice-versa, mas sim o de qual dos dois sujeitos da relação jurídica é mais justo proteger, isto é,

---

<sup>7</sup> Cf. crítica, ao se referir às normas gerais de ponderação em Alexy, Alejandro Alvarez (2014), conforme se explicará mais adiante.

qual dos dois interesses em conflito é justo fazer prevalecer, mas nessa decisão a diferença formal entre as normas não lhe oferece a mínima ajuda.

Ora, na análise de um caso constitucional em que mais de uma norma da Carta Magna colidem, o poder do juiz é deveras amplo: afinal, a ele cabe ditar se o caso é de insuficiência dos critérios gerais de resolução de antinomias. Em se considerando que ambas as normas aplicáveis são gerais, não resta outra possibilidade senão realizar uma ponderação entre os valores que se extraem de ambas as normas. Chegando-se a esse ponto, a decisão volta a ser sobre qual valor prevalecerá, cabendo a decisão unicamente ao juiz.

### **3 O PÓS-POSITIVISMO COMO RESPOSTA: MAIS DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL?**

O pós-positivismo ainda carece de uma definição precisa enquanto escola de pensamento jusfilosófico, sobretudo porque ainda se encontra em formação. Diversos autores contemporâneos, que advogam teses distintas sobre o Direito, em algum momento podem vir a se encaixar na noção ampla de pós-positivismo enquanto compreensão do Direito para além da mera legalidade estrita, (cf. BARROSO, 2006, p. 20), o que pode significar muita coisa.

A despeito disso, no presente trabalho, se considerará que o pós-positivismo é um movimento que vem temporalmente após o ápice do positivismo jurídico com Kelsen e Hart, propondo uma crítica aos pontos centrais de suas teorias. Alexy e Dworkin se destacam nesse quesito, com ampla popularidade no meio jurídico atual. O primeiro com a ideia de direito discursivo, o segundo, com a noção de leitura moral do Direito.

Um ponto que parece unir os pós-positivistas de modo mais claro é a recusa da cientificidade pura do Direito, retomando-se o seu aspecto *argumentativo*. Theodor Viehweg (1979, p. 33-34) contribuiu para isso com o retorno à ideia de *tópicas* enquanto técnica de pensamento problemático, pois visa a organizar raciocínios que tentem resolver problemas que apresentam mais de uma solução. A tópica se diferenciaria da lógica por buscar construir premissas, e não somente descrevê-las. (VIEHWEG, 1979, p. 40).

Robert Alexy faz claro uso disso ao propor a sua teoria da argumentação jurídica. Ele propõe que o Direito seria um caso especial de discurso prático, em que se congregam regras do discurso, como a exigência de não-contradição e a necessidade de fundamentação das decisões tomadas (ALEXY, 2019a, p. 49-62), a uma pretensão de correção no contexto de um ordenamento jurídico específico. (ALEXY, 2019, p. 85). Com isso, seria possível a crítica de decisões em face de um ideal de argumentação (ALEXY, 2019a, p. 63), o que aumentaria a legitimidade do sistema num contexto democrático de apresentação de razões. Tudo isso partindo do pressuposto, então, de que sempre é possível apresentar diferentes argumentos para um mesmo problema jurídico, propondo-se um modelo de justiça procedimental.

Ronald Dworkin (2014, p. 17) também admitiu que o Direito é uma prática argumentativa, sendo ele um fenômeno social que emite ordens que só fazem sentido a partir da mobilização e discussão de proposições. Mas, ao contrário dos positivistas, Dworkin tentou encontrar uma solução para os casos difíceis que pudesse incluir argumentos extrajurídicos na sua solução. Uma primeira conceituação importante seria a distinção entre argumentos de princípio e argumentos de política:

[A]rgumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. [...] Os argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo. (DWORKIN, 2010, p. 129).

Para Dworkin (2010, p. 130-132), as decisões judiciais deveriam ser tomadas somente com base nos argumentos de princípio, o que evitaria que juízes se tornassem “legisladores segundos.” Vê-se aí uma tentativa de amarrar a decisão dos juízes apenas a argumentos mais ou menos ligados ao Direito enquanto norma jurídica, evitando-se, de outra banda, que se levante, por exemplo, argumentos de ordem econômica para fundamentar a aplicação de uma interpretação que inevitavelmente vai limitar direitos de uma das partes.<sup>8</sup> E vai além ao desenvolver a ideia de Direito como integridade, no sentido de que existiria um “conjunto de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo” que deveria ser aplicado aos novos casos, de modo a manter a coerência do sistema político e jurídico. (DWORKIN, 2014, p. 291). Identificando-se esses princípios através da leitura de como as autoridades do passado tomaram decisões, seria possível encontrar a melhor interpretação para novos casos. (DWORKIN, 2014, p. 292).

Até aí, a teoria de Dworkin sobre os casos difíceis parece apresentar bons argumentos para o controle da atividade interpretativa dos juízes. É o que leva autores como Scott Shapiro (2013, p. 261), por

---

<sup>8</sup> A linguagem de Dworkin, fundada na distinção entre razões aceitas e não aceitas no debate público, faz claro reenvio à teoria de justiça de John Rawls. Rawls (2005, p. 217) defende que a deliberação política capaz de formular os princípios de justiça da comunidade se dá por meio da apresentação de *razões públicas*, que são argumentos fundados em *princípios*, que se espera que pessoas racionais e razoáveis poderiam vir a adotar. Mais adiante, o autor deixa claro que razões públicas não podem se referir a doutrinas religiosas e individuais, tampouco a teorias de equilíbrio econômico (RAWLS, 2005, p. 225).

exemplo, a qualificar sua teoria do direito como *formalista*. Esse formalismo não se basearia num conceitualismo mecanicista de aplicação das normas, mas em uma argumentação moral sobre o significado do Direito, em que se busca encontrar princípios a partir de decisões passadas das autoridades, os quais limitam a discricionariedade dos juízes no presente, pela exigência de integridade. (SHAPIRO, 2013, p. 264-265).

O problema, no entanto, parece residir no modelo de regras e princípios enunciado por Dworkin em *Levando os direitos a sério* (2010). No capítulo sobre o tema, Dworkin busca criticar a teoria positivista de Hart, que ignoraria então, a importância de outros padrões de normas que não só as regras - como os princípios, por exemplo - na resolução de casos difíceis, em que os conceitos postos em jogo não estão bem delimitados. (DWORKIN, 2010, p. 35-36).

Dworkin (2010, p. 37-42) então expõe sua ideia de distinção de regras e princípios citando o caso *Riggs vs. Palmer*, de 1889, no qual um herdeiro que constava no testamento do seu avô buscava se beneficiar do documento, mesmo tendo ele assassinado seu avô com tal intuito. O tribunal de Nova Iorque ressaltou que, sob uma leitura literal, reconheceriam eficácia ao direito do assassino; contudo, existiriam “*máximas gerais e fundamentais do direito costumeiro*” aptas a limitar leis e contratos, sendo que, neste caso, aplicaria-se a máxima de que “*a ninguém será permitido lucrar com a sua própria fraude.*” Dessa forma, o assassino não recebeu a sua herança. Com isso, o autor diferencia princípios jurídicos de regras jurídicas no sentido de que estas últimas são aplicadas, no caso concreto, no modo “*tudo-ou-nada*”, isto é, ou a regra é válida, ou não é válida e não contribui em nada para a decisão. O autor, ainda assim, reconhece a eventual existência de algumas exceções a regra, aduzindo

que o seu enunciado pode ser incompleto ao não enumerar todas elas, sendo mais exato conforme o fizer. Os princípios, por outro lado, não funcionariam da mesma maneira, pois não apresentam consequências automáticas quando certas condições previstas são satisfeitas. Ademais, os princípios possuem a característica de adquirirem peso diverso conforme o caso quando entrarem em choque com outro princípio.

O problema nisso pode estar no uso a que se faz dessa concepção. Afinal, sempre que se estiver diante de um caso de indeterminação do Direito, onde a aplicação da regra parece injusta e/ou insuficiente, surgirá um princípio para a solução do caso, o qual constitui um bem jurídico da comunidade. (cf. ALVAREZ, 2013, p. 33). Quando levada ao extremo, essa concepção permite que se extraia princípios de todo caso em que a aplicação de uma norma é inconveniente.

Robert Alexy contribuiu para disseminar essa parte específica da teoria mais ampla de Dworkin sobre o conceito de direito.<sup>9</sup> Para ele, as normas jurídicas também se diferenciariam em regras e princípios, cuja distinção se dá por um critério qualitativo de aplicação (ALEXY, 2011, p. 90-91), aderindo, portanto, ao modelo de normas de Dworkin. Mas o aspecto de sua teoria que teve mais sucesso foi o seu método de resolução de conflitos entre princípios. A natureza das normas da espécie princípios implica que a resolução de conflitos entre eles se dê pela aplicação da *máxima da proporcionalidade*, com suas três máximas parciais: a da adequação, a da necessidade (mandamento do meio menos gravoso) e a da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito). A relativização em face das possibilidades jurídicas

---

<sup>9</sup> Cf. considera Alejandro Alvarez (2013, p. 24): “Um dos autores mais populares da atualidade é Robert Alexy, cuja fama se deve à importação da distinção de Dworkin entre regras e princípios e sua articulação em uma teoria dos direitos fundamentais.”

dará ensejo à máxima da proporcionalidade em sentido estrito, de modo que esta máxima é deduzível da natureza principiológica das normas de direitos fundamentais. Já a relativização em face das possibilidades fácticas dará ensejo às máximas da necessidade e da adequação. (ALEXY, 2011, p. 117-118).

Isso poderia explicar muito sobre o sucesso do “neoconstitucionalismo” enquanto percepção específica sobre o direito contemporâneo no Brasil. Combinando-se a “extração” de princípios a partir de cada caso difícil envolvendo regras, com o método de ponderação dado por Alexy, tem-se o fechamento de uma concepção de aplicação do Direito baseada no sopesamento constante de princípios, os quais não necessariamente estão positivados. Luís Roberto Barroso (2006, p. 28), ao expor a sua concepção sobre o tema, identifica na ponderação o método de solução de antinomias entre normas constitucionais, oriundas de um mesmo texto e de mesma hierarquia:

[A] ponderação de normas, bens ou valores (v. infra) é a técnica a ser utilizada pelo intérprete, por via da qual ele (i) fará concessões recíprocas, procurando preservar o máximo possível de cada um dos interesses em disputa ou, no limite, (ii) procederá à escolha do direito que irá prevalecer, em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional. Conceito-chave na matéria é o princípio instrumental da razoabilidade.

Trata-se de versão atualizada da solução encontrada por Bobbio (v. supra) para casos em que as normas são de mesma hierarquia, cronologia e ambas são gerais. No caso de uma Constituição como a brasileira, que abrange quase todos os temas possíveis do Direito, corre-se o risco de se deixar a solução de todo caso constitucional para a ponderação dos interesses contrapostos pelos julgadores. O próprio Dworkin (2010, p.

42) admite que o sopesamento de princípios jamais possuirá resposta exata, sendo previsível que gere controvérsia qualquer decisão que o tribunal tome sobre o assunto.

A argumentação de Dworkin pode ter dado um passo inicial importante na questão do controle da atividade judicial ao distinguir entre argumentos jurídicos e políticos, criticando fortemente o uso dos últimos por julgadores. Isso contribui, num primeiro momento, para afastar um argumento moral *individual* ou utilitário ao Direito, isto é, um argumento que diga respeito a uma concepção individual de distribuição de bens na comunidade, sem, todavia, ter fundamento numa moralidade *política*. (DWORKIN, 2010, p. 143).

Num segundo momento, pode-se compreender que sua limitação proposta impediria o que ele chama de “utilitarismo de regras”, que se dá quando a garantia dos direitos é condicionada ao aumento do bem-estar médio da comunidade. (DWORKIN, 2010, p. 149). E, embora só posamos conjecturar a respeito, nesse momento, não nos parece que “princípios” em Dworkin significasse tão somente uma estrutura normativa<sup>10</sup>, tanto que o foco de sua obra ao longo da vida não foi analisar o “modelo de regras”, mas, sim, procurar justificar como os juízes poderiam decidir casos difíceis com ajuda de argumentos extrajurídicos. Aqui, Dworkin parecia estar mais preocupado com permitir ao Direito descobrir e aplicar os *princípios de justiça* da comunidade, conforme a teoria de Rawls, no sentido de identificar o acordo político básico desta, assim como as liberdades básicas que lhe sustentam (RAWLS, 2005, p. 291-294).

---

<sup>10</sup> No sentido que os positivistas tendem a confrontar regras e princípios (v. ÁVILA, 2018).

Mesmo assim, em função de aparentemente convergirem no seu método de resolução de antinomias, predominantemente pautado pela aplicação e ponderação de princípios, Dworkin e Alexy acabam sendo vistos como uma teoria só no Direito brasileiro. E essa concepção específica sobre diferentes perspectivas do Direito, serviu muito bem à política judiciária do neoconstitucionalismo, como se verá.

#### **4 MÉTODO DE LEITURA E ANÁLISE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SELECIONADAS**

A leitura e classificação de decisões colegiadas do Supremo Tribunal Federal constitui, de fato, um desafio. Nem todas as decisões possuem uma fundamentação vencedora bem definida, com os resultados finais constituindo, por vezes, agrupamentos de votos em torno de um resultado que não reflete a posição do Plenário. Nada obstante, se buscou, no presente trabalho, definir alguns indicativos claros que pudessem conferir um relativo grau de certeza na avaliação de cada voto dos Ministros e Ministras.

O primeiro passo para selecionar de fato as decisões foi limitar temporalmente a busca. Por isso, partiu-se da data de promulgação da nova Constituição, 05 de outubro de 1988, até 01 de novembro de 2020, data limite em que se consolidam os resultados de busca, evitando, assim, variações por julgamentos publicados posteriormente. O segundo passo foi limitar o âmbito de alcance do universo de decisões do STF a serem filtradas, que, como se sabe, julga muitos casos todos os anos. Por isso, foram rechaçadas decisões monocráticas e decisões da Presidência, até mesmo porque a análise se foca na argumentação jurídica, de modo que decisões do Plenário devem possuir maior grau de fundamentação, em tese, sendo mais úteis para o fim da pesquisa.

A despeito disso, não foi realizado nenhum recorte no que diz respeito à classe processual.<sup>11</sup> Como o foco é na fundamentação *de mérito* dada para cada caso, com a interpretação das normas atinentes à questão hídrico-indígena, eventuais ações não conhecidas - ou agravos desprovidos, quando se pretendia forçar o conhecimento da ação ou recurso - foram desconsideradas. Por isso, dos 214 resultados encontrados no total, o escopo de decisões realmente selecionadas foi exíguo, permitindo uma análise profunda de todas as decisões em todas as classes processuais encontradas, com suas peculiaridades.

Assim, a pesquisa se deu basicamente pelo uso de palavras-chave, no site oficial do STF, as quais deveriam guardar alguma ligação com o tema e com as normas constitucionais tidas como relevantes para a análise.<sup>12</sup> Foram usadas as seguintes palavras: “Recursos hídricos”, “água,

---

<sup>11</sup> É importante destacar, nesse sentido, a conveniência de se expandir os mecanismos de seleção de decisões do Supremo, no que diz respeito a análises da judicialização, para além do “lugar comum” das ADI’s (Ações Diretas de Constitucionalidade). Outros fatores que não apenas o potencial de efeitos *erga omnes* da decisão em ADI motivam os atores políticos a acessar o STF, dentre eles, as características do modelo institucional de democracia vigente, as características de desenho institucional do próprio Poder Judiciário, a sua dinâmica interna de tomada de decisão, e, por fim, a conjuntura política. Com isso, nem sempre a ADI é o instrumento utilizado para exigir uma resposta do STF em questões políticas, sociais e morais. (RIBEIRO; ARGUELHES, 2019, p. 7-12).

<sup>12</sup> **Art. 231.** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, **as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.**

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, **cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.**

§ 3º **O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.**

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, **ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União,** segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a

mar, rio, lago”, “índios, indígenas”, “art. 231”, “autorização do Congresso Nacional”, “participação nos resultados da lavra”, “meio ambiente”, “exploração e riquezas e naturais e nulos e extintos”, “hidrelétricas’ e “interesse público da União.” Os termos e palavras foram combinados entre si, por vezes com alguma variação na escrita - a exemplo de “índios” e “indígenas” -, para fins de alcançar o maior escopo possível de ações.

Foram consideradas decisões relevantes julgados em que (i) as normas extraídas do art. 231, §§ 1º, 2º, 3º e/ou 6º da Constituição Federal, atinentes ao usufruto de recursos hídricos em terras indígenas, (i.i) foram tidos como violado ou como parâmetro de validade de norma infraconstitucional; (i.ii) tiveram seu significado expressado pelos julgadores por meio da interpretação expressa de tais normas; (i.iii) foram usados como marco interpretativo para interpretar outros dispositivos. Ademais, também foram selecionados (ii) processos em que tratados diretamente a questão do usufruto de recursos hídricos em localizados em terras indígenas, ainda que sem a citação direta das normas constitucionais citadas, bastando que se pudesse chegar a elas por meio das palavras-chave. Com isso, chegou-se a 9 (nove) acórdãos do Supremo, no marco temporal e conceitual definido, o que permitiu uma análise mais detida da fundamentação de cada voto, permitindo, ainda, o levantamento de alguns números sobre o processo decisório e seus resultados.

Para tanto, nosso trabalho formulou alguns tipos ideais, com base nas teorias analisadas nos tópicos 2 e 3, que podem ser verificadas na

---

indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. (grifos nossos)

argumentação dos votos de cada Ministro(a) julgador(a) na formulação de suas razões. Eis um quadro resumo sobre quais são elas:

**Tabela 1 - Métodos teóricos de tomada de decisão**

<b>Modelo teórico</b>	<b>Conceito</b>	<b>Objeto</b>
(a) Interpretação semântica	Interpretação dos limites de aplicação de uma norma específica, a qual é tida como tendo certo grau de indeterminação inerente.	Uma norma individual.
(b) Antinomia	Colisão entre uma ou mais normas. Resolução se dá, via de regra, por meio dos critérios clássicos de (i) hierarquia, (ii) cronologia, (iii) especialidade.	Uma ou mais normas.
(c) Ponderação	Colisão entre um ou mais princípios ou valores, supostamente de igual hierarquia, em que se dá peso maior a um deles, no caso concreto, conforme as suas especificidades.	Um ou mais princípios ou valores, supostamente de igual hierarquia.
(d) Argumento de política	Eleição de um bem coletivo tido como merecedor de ser fomentado e/ou protegido, a despeito de norma jurídica específica que exerça comando nesse sentido.	Fundamentação moral.

Desse modo, o considerou-se presente o elemento (a), quando uma norma crucial para a solução da questão controvertida selecionada foi interpretada, de modo individual, ampliando-se ou restringindo-se o seu campo de aplicação - ou, em outros termos, enquadrando ou excluindo certo fato ou classe de fatos, ou certa consequência jurídica, do seu campo de aplicação/incidência. Dois exemplos de como se identificou esse tipo ideal nos julgamentos podem contribuir para a compreensão.

No julgamento do RE 654.833 (BRASIL, 2020), o Min. Alexandre de Moraes, em seu voto, considerou que as terras dos índios pertencem à União, o que atrai o regime de direito público para proteger a área indígena. Por isso, o usufruto exclusivo do art. 231, § 2º, da CF/88, bem como danos a ele causados, seriam imprescritíveis. O Min. Gilmar Mendes, por outro lado, na análise da mesma questão, no mesmo julgamento, excluiu do âmbito de incidência da norma constitucional a consequência jurídica da imprescritibilidade, afirmando que não se pode tomar como imprescritíveis casos não elencados expressamente na CF. Danos ambientais a terras indígenas não seriam prescritíveis, portanto.

O elemento (b) se aplica quando uma ou mais normas parecem colidir de modo antagônico. Ele vai se diferenciar do método da ponderação por ser resolvida mediante um dos três critérios clássicos de resolução de antinomias - cronológico<sup>13</sup>, hierárquico<sup>14</sup> ou de especialidade<sup>15</sup>. Também foi considerada a sua presença em decisões nas quais

---

<sup>13</sup> Ensina Bobbio que: “o critério cronológico, chamado também de *lex posterior*, é aquele com base no qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a norma posterior: *lex posterior derogat priori*. (...) Existe uma regra geral no direito em que a vontade posterior revoga a precedente, e que de dois atos de vontade da mesma pessoa vale o último no tempo. (...) A regra contrária obstará o progresso jurídico, a adaptação gradual do direito às exigências sociais. (...) Além disso, presume-se que o legislador não queira fazer coisa inútil e sem finalidade: se devesse prevalecer a norma precedente, a lei sucessiva seria um ato inútil e sem finalidade.” (BOBBIO, 2014, p. 94)

<sup>14</sup> E que: “O critério hierárquico, chamado também de *lex superior*, é aquele pelo qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a hierarquicamente superior: *lex superior derogat inferior*. (...) as normas de um ordenamento são colocadas em planos diferentes: são colocadas em ordem hierárquica. Uma das consequências da hierarquia normativa é justamente esta: as normas superiores podem revogar as inferiores, mas as inferiores não podem revogar as superiores. A inferioridade de uma norma em relação a outra consiste na menor força de seu poder normativo, essa menor força se manifesta justamente na incapacidade de estabelecer uma regulamentação que esteja em oposição à regulamentação de uma norma hierarquicamente superior.” (BOBBIO, 2014, p. 95)

<sup>15</sup> Ainda que: “O terceiro critério, dito justamente da *lex specialis*, é aquele pelo qual, de duas normas incompatíveis, uma geral e uma especial (ou excepcional), prevalece a segunda: *lex specialis derogat generali*. (...) A passagem de uma regra mais extensa (que abrange um certo *genus*) para uma regra derogatória menos extensa (que abrange uma *species* do *genus*) corresponde a uma exigência fundamental de justiça, compreendida como tratamento igual das pessoas que pertencem à mesma categoria. A passagem da regra geral à regra especial corresponde a um processo natural de

o(a) julgador(a) considerou *meramente aparente* a antinomia, no sentido afirmado por Bobbio como possível solução<sup>16</sup>, de modo a apenas aplicar a única norma incidente ao caso.

O elemento (c) indica que o voto levantou, em algum momento, como método de resolução do caso, a ponderação entre princípios ou valores ditos constitucionais, o que não deve gerar controvérsias na análise. Aqui, não se faz nenhum juízo de valor sobre se, afinal, certa “norma” invocada pelos(as) julgadores(as) são princípios ou regras, ou nenhum dos dois. Por isso, fala-se em “princípios ou valores”, apenas se tendo em mente que é realizado um sopesamento entre eles, com um grau de prevalência para algum deles.

O elemento (d) é, talvez, o mais abstrato dos modelos propostos. Ele se dá no sentido de Dworkin (2010, p. 129), para quem os argumentos de moral visam a fomentar ou proteger um objetivo coletivo da comunidade como um todo. Uma questão crucial para a sua identificação, todavia, é a *ausência de norma jurídica* que lhe dê fundamento. Isso porque nada impede que uma política seja transformada, por meio do processo legislativo, em norma jurídica. Nesse caso, haveria uma deliberação democrática prévia e inscrita num comando normativo, que o juiz apenas faria aplicar. A aplicação dos termos claros de uma norma que, por exemplo, prevê um subsídio para fabricantes de avião, em prol de uma fábrica de avião, muito embora fomente a política de desenvolvimento desse ramo produtivo, constituirá um argumento de princípio, e não de política. Mas se, ao contrário, o julgador decide de um determinado modo por “receio” dos impactos da decisão alternativa aos

---

diferenciação das categorias, e a uma descoberta gradual, por parte do legislador dessa diferenciação.” (BOBBIO, 2014, p.97)

<sup>16</sup> V. tópico 2.

fabricantes de avião, ou porque esse será o melhor resultado para as fábricas de avião, independentemente do que as normas jurídicas pertinentes indiquem, então o argumento será de política. Além disso, há de se atentar para *como* a fundamentação se dá no caso concreto, para analisar a ocorrência desse elemento. Dworkin (2010, p. 131) nos dá esse suporte teórico ao aludir, com base no caso *Spartan Steel*<sup>17</sup>, que os juízes poderiam ter seguido dois caminhos: (i) argumentar se o autor da ação possui ou não direito a uma indenização nesse caso concreto; ou (ii) argumentar se é economicamente sensato, nesse caso, dividir a responsabilidade pelo acidente dessa forma. Essa forma de argumentação não considerada, aqui, uma teoria específica de interpretação do Direito, mas, antes uma conceituação que permite um controle inter-subjetivo da argumentação das decisões. A despeito disso, tal elemento foi tido como necessário para a análise completa das decisões, visto que certos votos se baseiam única e exclusivamente em argumentos desse teor.

Em julgamento de Medida Cautelar na Ação Cível Originária 876 (BRASIL, 2007), por exemplo, o Ministro Cezar Peluso, ao perquirir sobre a possibilidade de suspender trecho da obra de transposição do Rio São Francisco, não citou nenhuma norma ou argumento precipuamente jurídico na sua decisão pela procedência da liminar. Apenas argumentou que *“mais alguns meses até que se decida, com produção de todos os trabalhos técnicos que elucidem a questão jurídica, objetos desta causa, não*

---

<sup>17</sup> Conforme ilustra o autor, o caso tratou de um acidente causado por empregados de uma companhia de energia elétrica, que acabaram rompendo cabos da rede elétrica. Tal fato prejudicou o autor da ação, ao deixá-lo sem luz durante todo o período de concerto, o que lhe fez recorrer ao Judiciário alegando perdas econômicas. A questão “difícil” nesse caso seria saber se isso é possível, tendo em vista que tal dano adveio de outro dano patrimonial causado por empregados ao próprio patrimônio da companhia de energia elétrica. (DWORKIN, 2010, p. 131).

*implicará nenhum dano que não seja reversível.*” Por isso, seria mais prudente aguardar o trâmite da ação, no mérito, para aí então se verificar a correção ou não do pedido. O Ministro chegou a citar que isso se daria em prol da proteção do meio ambiente, mas em nenhum momento afirmou existir algum dever-ser que erigisse uma proteção constitucional e/ou legal para tal bem coletivo.

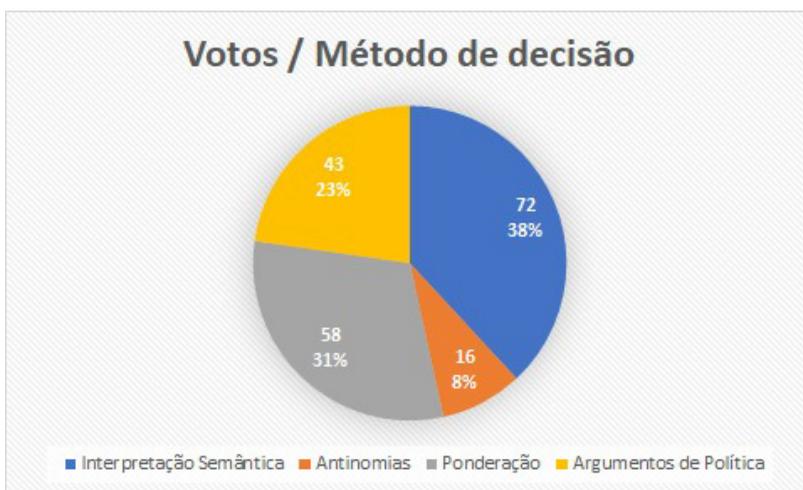
É importante notar que os tipos ideais formulados, por vezes, se conjugam e se somam na fundamentação das decisões. Nesse sentido o voto do Min. Edson Fachin no Agravo Regimental Segundo na Suspensão de Liminar 368 (BRASIL, 2019). Nela, o Ministro fez uso de dois modelos teóricos de argumentação: em primeiro lugar, interpretou o art. 231, § 1º, CF, no sentido de que, para fins de definição do regime de licenciamento ambiental, obra envolvendo recursos hídricos necessários para o desenvolvimento e preservação da cultura indígena, sediada em região *próxima* a terra indígena, se considera também como sendo terra indígena (elemento (a)); após, realizou ponderação entre o desenvolvimento econômico e a tutela do patrimônio imaterial indígena (elemento (b)).

## **5 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO STF: A QUESTÃO INDÍGENA E OS RECURSOS HÍDRICOS**

Com efeito, a delimitação mais precisa do tema de análise, conjugando dois temas constitucionais - proteção jurídica dos indígenas e proteção jurídica dos recursos hídricos nas suas terras - permitiu um estudo mais apurado e atento aos votos dos(as) Ministros(as) nas decisões selecionadas. Na maioria das decisões selecionadas, havia apenas uma questão sendo julgada, motivo pelo qual cada voto foi tido como um todo unitário na análise. A exceção foi a Petição 3388/RR - o célebre

juízo do Caso da demarcação de terras da Reserva Raposa do Sol -, em que diversos itens foram julgados, cada qual com diferentes fundamentações, dentro do voto de um mesmo julgador. Com isso, nesse caso, foi considerado que um mesmo Ministro pôde proferir mais de um julgamento no mesmo voto, um para cada questão controvertida, sendo contabilizados e classificados cada um desses julgamentos.

**Gráfico 1 - Métodos de decisão por votos**



**Fonte:** Levantamento jurisprudencial realizado pelos autores no site de busca do Supremo.

O Gráfico 1 indica que o método da interpretação do significado dos textos legais é a base da aplicação do Direito no Supremo, nos casos analisados. Importante destacar que não se definiu um ou outro método como preponderante nos julgados, permitindo-se que se contabilizasse mais de um deles por decisão. Com isso, ocorreram casos em que, primeiro, o(a) julgador(a) definiu o grau de amplitude da aplicação da norma em questão, para depois utilizar um método auxiliar que definisse a questão.

Na Pet 3388 (BRASIL, 2009), por exemplo, ao julgar a questão de se serviços e instalações públicas poderiam se localizar dentro de terras indígenas demarcadas em algum momento, o Min. Carlos Ayres Britto, *a priori*, definiu o escopo do art. 231, § 3º, CF, como requerendo autorização do Congresso Nacional apenas para a exploração de riquezas do solo, dos rios e dos lagos, nada falando sobre outros serviços públicos. Depois, ainda efetuou uma ponderação entre o art. 231, §§ 1º e 2º, da CF, com o interesse público, também decidindo que este último devia prevalecer em favor da permissão de prestação ou instalação de serviços públicos em terras indígenas demarcadas.

Foi difícil identificar, contudo, se um método foi utilizado mais para determinados fins políticos ou não. A interpretação semântica das normas tidas como paradigma exemplifica isso. Nos Agravos Regimentais em Suspensão de Liminar 800 (BRASIL, 2019) e 246 (BRASIL, 2019), de relatoria do Min. Dias Toffoli e da Min. Cármen Lúcia, respectivamente, a mesma interpretação restritiva foi conferida ao art. 231, § 3º, CF: no caso de uma obra hidrelétrica de grande porte que se dê *nas proximidades* de uma terra reconhecidamente indígena, a autorização do Congresso Nacional para a exploração de recursos hídricos não é necessária. Em ambos os casos, houve argumentação idêntica pelas partes defensoras de direitos indígenas: o fato de obra alterar a dinâmica de uso de recursos hídricos nas proximidades de terras indígenas, por óbvio afeta como, ali na frente, indígenas utilizarão dos recursos necessários para seu bem-estar e desenvolvimento. Na prática, a argumentação dos Ministros - vencedora em ambos os casos - acabou por permitir a continuidade das obras. Nada obstante, na SL 800 AgR, em sentido oposto foi o entendimento do Min. Edson Fachin, o qual, realizando uma interpretação mais extensiva do art. 231 e seus parágrafos,

entendeu que a obra deveria ser suspensa, mesmo estando nas proximidades de terra indígena.

Por outro lado, no caso do RE 654.833/AC (BRASIL, 2019), discutiu-se se dano ambiental irreparável a território indígena durante o período compreendido entre 1981 e 1987, estava em jogo a ponderação entre os postulados da segurança jurídica, presente na alegação de prescrição da parte recorrente, e da proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito dos índios aos territórios tradicionalmente ocupados, defesa da recorrida. O contato dos brancos com os índios Ashaninka-Kampa introduziu na comunidade o álcool e com ele o alcoolismo, afugentou a fauna, degradou a flora e os rios que banhavam a região, atacando diretamente a subsistência das aldeias ali contidas e a sua própria saúde.

A distribuição dos recursos hídricos, aqui, é somente parte do objeto de discussão, mas nem por isso deixa de ser relevante, dado que essencialmente contido na fundamentação que terminará por firmar a tese de que “*É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.*” O Min. Edson Fachin novamente empreendeu uma interpretação semântica que conferiu, no caso concreto, uma maior proteção aos interesses jurídicos dos indígenas, conforme o seguinte trecho:

Pela retirada da madeira, especialmente na última invasão, feita com maquinário, os animais foram afugentados da região, a água poluída pela necessidade de transporte das toras no rio, os peixes escasseiam pela poluição. [...]

Os direitos acima descritos [usufruto exclusivo pelos índios de todos os recursos naturais da área indígena], para além de garantir relação meramente possessória ou econômica dos índios com a terra, assegura o próprio modo de viver e existir das comunidades indígenas, pois compreendem a terra como verdadeira mãe, e tem com ela relação de pertencimento, jamais de exploração.

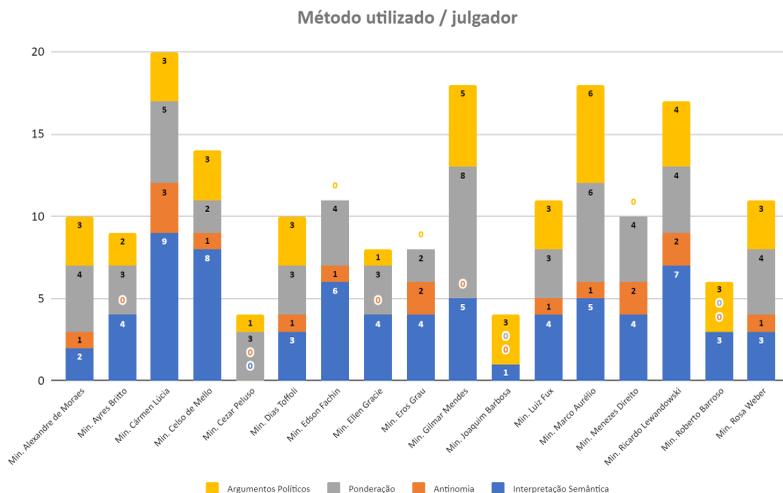
O seu voto teve a pretensão de seguir o voto do Relator, da lavra do Min. Alexandre de Moraes, o qual, contudo, seguiu o método da ponderação. Ele contrapôs diversos direitos que norteiam a proteção ao meio ambiente equilibrado, a proteção dos grupos indígenas em especial, e a proteção da segurança jurídica, por meio do instituto da prescrição, enquanto direito fundamental individual. Ao final, conclui que a tutela mais benéfica de um bem jurídico coletivo, tal como o meio ambiente, prevalece ante ao direito à segurança jurídica e estabilidade eminentemente privados.

O Ministro Edson Fachin, concordando com o Relator, dada a natureza do direito dos índios sobre a terra, conforme se obtém dos trechos supracitados de seu voto, compreende, ademais, que a imprescritibilidade dos direitos dos índios à terra tradicionalmente ocupada espraia-se também ao direito à recomposição do dano causado ao meio ambiente que lhe atinja diretamente. E que esse dano é violador do direito da personalidade dos índios, essencialmente distinto da relação econômico-exploradora consagrada na legislação civilista e por isso não pode se basear nos prazos prescricionais relativos à relação possessória do Código Civil. Assim, considerou que os danos ambientais perpetrados em áreas indígenas também são imprescritíveis.

O Ministro Gilmar Mendes, por outro lado, foi “positivista” nesse caso, ao instaurar a divergência julgando incabível o reconhecimento de matérias imprescritíveis não previstas expressamente na CF/88, em prol da segurança jurídica, o que reconhece como um valor estruturante do Estado Democrático de Direito. *In verbis*: “[c]om todas as vênias, não se pode admitir imprescritibilidade implícita, que mitigue outros valores estruturantes do Estado Democrático de Direito.” Diante do exposto, fica

claro que uma mesma questão pode ser decidida de modo muito diverso, ainda que se use o mesmo método de decisão

**Gráfico 2 - Método utilizado por julgador**



**Fonte:** Levantamento jurisprudencial realizado pelos autores no site de busca do Supremo.

O Gráfico 2 indica, ademais, que os Ministros não só aplicam, em algum momento, todas as teorias apresentadas no presente trabalho, como *flutuam* entre elas conforme o caso julgado. O Min. Marco Aurélio, por exemplo, aplicou três métodos pelo menos 5 (cinco) vezes - interpretação semântica (cinco vezes), ponderação de princípios/valores (seis vezes) e argumentos políticos (seis vezes). Já o Min. Gilmar Mendes aplicou o método da ponderação em 8 (oito) votos, ao mesmo tempo em que aplicou 5 (cinco) vezes os métodos da interpretação semântica e do uso de argumentos políticos.

É notória a ausência de coerência na tomada de decisão nesses casos, porquanto, como visto, os métodos apresentados se dividem em 2 (dois) grupos: interpretação semântica e antinomias são critérios atrelados à

ideia de um conceito de Direito positivista, pautado pela interpretação como ato de vontade do julgador, e pela completude do sistema jurídico, autolegitimado pelo critério de validez. De outro lado, a aplicação da ponderação e do uso de argumentos políticos exige do(a) julgador(a) uma tomada de posição sobre uma concepção de Direito que abranja também conceitos morais e valores que transcendem o ordenamento.

Em face de todo o exposto, surge, ainda, outro problema a ser criticado. Como explicitado a partir da leitura do pós-positivismo<sup>18</sup>, uma teoria da ponderação, fundada na ideia de proporcionalidade, parte de uma distinção básica entre *regras* e *princípios*. E as normas tidas no trabalho como paradigmas parecem não gerar dúvidas sobre seu papel como regras, ao menos na acepção do autor alemão sobre o modelo de normas:

**Art. 231.** § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, **as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.**

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, **cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.**

**§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.**

[...]

**§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos**

---

<sup>18</sup> Ver tópico 3.

**lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União,** segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. (grifos nossos) (BRASIL, 2020)

Todos esses dispositivos dispõem suportes fáticos e consequências jurídicas de modo claro, não deixando muito espaço para delimitá-los como princípio no sentido de uma norma vaga que elege um fim sem dar os meios para satisfazê-lo.<sup>19</sup> No entanto, não foi identificada nenhuma distinção prévia pelos Ministros em nenhum dos julgamentos analisados, antes de se proceder na ponderação das normas extraídas dos textos com outros princípios/valores. Assim, malgrado possa o constituinte ter discutido previamente diversas questões abrangendo a busca de maior proteção indígena, delimitando regras mais claras para resolver o conflito, o STF pôde, por meio de uma revisão da estrutura normativa desses textos, produzir resultados diferentes. Na Pet 3388 (BRASIL, 2009), por exemplo, a tese vencedora, no julgamento da questão envolvendo demarcação de terras indígenas, dentro de unidade preservação ambiental, a concepção das normas do art. 231 e seus parágrafos como *princípios*, sem qualquer fundamentação dessa visão, permitiu que, por meio da ponderação<sup>20</sup>, fosse limitado o usufruto de recursos ambientais, do solo e hídricos, obrigando-se o seu convívio com pesquisadores e demais funcionários do IBAMA, em face do princípio constitucional de proteção do meio ambiente.

---

<sup>19</sup> Assim, por exemplo, entende Ávila (2018).

<sup>20</sup> 8 (oito) ministros julgaram pela limitação dos direitos dos indígenas de usufruto das terras e dos seus recursos, ambientais, do solo e hídricos, em face do dever de proteção ambiental: Ayres Britto, Menezes Direito, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Gilmar Mendes. (BRASIL, 2009).

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar uma metodologia que permita realizar algum escrutínio sobre a fundamentação dos juízes também sob uma perspectiva jusfilosófica. Como ponto de partida, selecionou-se uma questão controvertida - o usufruto exclusivo de recursos hídricos por indígenas em suas terras - , que se sabe gerar diversos entendimentos, para averiguar como os julgadores interpretam as normas aplicáveis para solucionar os conflitos.

O Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, é o lócus mais adequado para averiguar a coerência nas fundamentações, por ter o rol mais amplo de temas para julgamento, com a maior repercussão social, também. Mas, quanto ao método, pode oferecer desafios pela presença de fatores que não estão ao alcance do presente trabalho, os quais podem ser determinantes para explicar porque os Ministros variam os métodos de aplicação do Direito conforme o caso. Mas constatar essas flutuações é fundamental, ao mesmo tempo, para termos noção do que está em jogo no Judiciário. Como visto na primeira parte do trabalho, este Poder, um dia visto como inanimado, hoje alcançou o seu ápice de influência sobre a política, definindo questões sociais, morais e políticas cruciais para a Nação.

Os números levantados indicaram, em primeiro lugar, que o mesmo método de decisão permite respostas diametralmente opostas para a solução da mesma questão. Com isso, reforça-se a tese de que as teorias discutidas nos tópicos 2 e 3 dão amplo espaço para a discricionariedade judicial, permitindo aos julgadores selecionar a resposta que melhor convém para os seus fins, seja eles quais forem. Em segundo lugar, verificou-se uma flutuação entre métodos por parte de cada Ministro, embora as

normas e valores em jogo fossem praticamente sempre os mesmos, visto que nenhum deles aplicou de modo homogêneo e exclusivo o mesmo tipo ideal. Com isso, conclui-se que a aplicação do Direito, ao menos no STF, tem muito pouco de coerência e sistematicidade.

Assim, além de se conseguir alcançar relativo grau de determinação e classificação dos fundamentos apresentados por cada juiz(iza) em cada voto, acredita-se que o estudo ora apresentado, embora singelo, permite abrir espaço para futuros desenvolvimentos. Isso se dá não só pela ausência de coesão nas argumentações, mas pelo amplo grau de discricionariedade conferido pelas teorias interpretativas de maior sucesso no momento, sendo necessário não só manter a constante revisão e crítica das mesmas, como, também, investigar-se eventuais incentivos e/ou mudanças institucionais para ter-se um Direito menos inconstante e obscuro, que se constrói de modo diverso em cada novo caso e voto.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALEXY, Robert. A tese do caso especial. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes (org.). *Teoria discursiva do direito*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- ALEXY, Robert. Uma teoria do discurso prático. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes (org.). *Teoria discursiva do direito*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- ALVAREZ, Alejandro. *Teoria da equidade*. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2013.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BARROSO, Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). *THEMIS - Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará*, v. 4, n. 2, jul./dez.2006, p. 13-100.

BARZOTTO, Luis Fernando. *O positivismo jurídico contemporâneo: uma introdução a Kelsen, Ross e Hart*. 2ª ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARZOTTO, Luis Fernando. *Teoria do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 876-0 - BA*. Relator Ministro Menezes Direito. Julgado em 19 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539061>> Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Petição nº 3.388 - RR*. Relator Ministro Roberto Barroso. Julgado em 23 de outubro de 2013. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>> Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Constitucionalidade nº 42 c/c Ação Direta de Inconstitucionalidade nº - DF*. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28 de janeiro de 2018. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>> Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Segundo Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 368 - MT*. Relator Ministro Presidente Dias Toffoli. Julgado em 25 de outubro de 2019. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751428948>> Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 645.833 - AC*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20 de abril de 2020. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>> Acesso em: 27 nov. 2020.

BOBBIO, Norberto. *Jusnaturalismo e positivismo jurídico*. São Paulo: Editora Unesp, Instituto Norberto Bobbio, 2016.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 2ª ed. São Paulo: EDIPRO, 2014.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Índios na Constituição. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, v37n03, set.-dez 2018, p. 429-443.

- DUPRAT, Deborah. *Terras indígenas e o judiciário*. Brasília: 6ª CCR-MPF, 2006.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- HART, H. L. A. *O conceito de direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- KELSEN, *Teoria pura do direito*. 8ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- RAWLS, John. *Political Liberalism*. Expanded edition. New York: Columbia University Press, 2005.
- RIBEIRO, Leandro Molhano. ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. *Revista Direito GV*, vol. 15, n. 2, 2019, p. 1-22.
- SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: limites morais do mercado*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição e legislação ambiental comentada*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.
- SHAPIRO, Scott. *Legality*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Coleção Pensamento Jurídico Contemporâneo, v. 1. Brasília: Editora da UnB, 1979.
- WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, Volume 115, Issue 6, 2006, p. 1346 a 1406.

# 6

## **SUSTENTABILIDADE, CIDADE E DIREITO: ANÁLISE E PERSPECTIVAS NA ÁFRICA AUSTRAL**

*João A. Francisco*<sup>1</sup>

### **INTRODUÇÃO**

Actualmente, a sustentabilidade é acima de tudo um conceito-princípio reitor do agir dos diversos actores sociais, das instituições e das organizações bem como dos Estados. Assim, quando pensamos no direito à vida e sua qualidade, direito a existir no social, no político e no económico, a pessoa humana interrelaciona-se com a natureza e consequentemente com a sustentabilidade.

O presente artigo analisa essencialmente, o fenómeno da sustentabilidade no marco da cidade e do direito à cidade, tendo como foco essencial a cidade e desenvolvimento sustentável, a (in)sustentabilidade da(s) cidade(s), perspectivas na região Austral de África, cidade, sustentabilidade e justiça.

Portanto, campo do desenvolvimento sustentável é vastíssimo e complexo, tendo em atenção as três grandes dimensões sustentabilidade ambiental, económica e sociopolítica. Incorporando aspectos sociológico, normativo-jurídico, tecnológico-científico.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito. Professor de Direito Internacional Público, de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Pesquisador no Centro de Direitos Humanos e Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola.

## 1 A CIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito cidade tem as suas origens, na visão grega (*polis*- cidade, estado). Na visão de Platão e Aristóteles, o ser humano realiza-se *onto e metafisicamente* na cidade. Por esta razão o ser humano, é naturalmente ser social, isto é, só na cidade/estado, na convivência com os seus semelhantes, ele atinge o seu desenvolvimento pleno e da sua existência. Outrossim, o termo cidade é também, originário do latim (*civis, civitas & urbe, urbis*), “*cidadão e cidade*”. O que vive na cidade, o cidadão, aquele que participa da vida na cidade e dos assuntos da cidade.

Tanto a visão grega como a latina, convergem no sentido de que a pessoa humana se realiza plenamente na *polis*, na *civitas*, na cidade, enquanto produto da sociabilidade humana.

Na verdade, o produto histórico das relações sociais, dá lugar aos processos históricos da cidade, quer a nível do desenvolvimento e criação de infraestruturas, como às trocas em relação à acumulação de capitais e conhecimentos, assim como na relação de concentração desses capitais dando lugar às revoluções desenvolvimentistas até às cidades modernas, as que conhecemos hoje.

Parafraseando Karl Polanyi (1972) a cidade resulta da grande transformação “*The Great Transformation*”<sup>2</sup>, ou seja, a grande transformação é caracterizada pela hegemonia do mercado sobre a sociedade. Neste processo, circungravitam elementos históricos-políticos, culturais, industriais, económico-financeiros e tecnológicos. Tudo isso, nos é legado pela grandes revoluções sócio-industriais.

---

<sup>2</sup> Publicado em 1972. Traduzido em Português por Fanny Wrabel, Editora Compus, Rio de Janeiro, 2000.

No contexto actual da globalização económico-financeira, as cidades são agentes fundamentais nas relações interconectadas, passando a ser vetores das designadas inteligentes, ocupando um espaço maior na arena internacional e no interior dos países.

A globalização neste sentido, é o resultado da concepção “mercado e dinheiro”<sup>3</sup> que influencia na aproximação do desenvolvimento da cidade, nos aspectos industriais, tecnológico e financeiros com a intervenção das empresas (indústrias, fábricas, das sociedades comerciais, das corporativas e transnacionais), cuja missão centrar-se no aumento do capital, entendido como “lucro”, o que de certa medida será/ou é um determinante do estilo de vida da gente [*the way of live*].

De facto, o mundo foi quase consumido pelas regras do mercado “empresarial” dos “*stakeholders* e acionistas”, as grandes empresas são as maiores fontes de políticas económicas, determinam os interesses e definem a nova ordem internacional, bem como a geopolítica e a geoestratégia mundial, afectando e ao mesmo tempo, alterando o conceito natural de cidade. Ou seja, afecta a relação entre a natureza e cidade, pois que há alteração substantiva do meio natural em detrimento do artificial.

Deste ponto de vista, a trilogia cidade, natureza e pessoa humana, haverá substantivamente uma ligação com a sustentabilidade, ou seja, o desenvolvimento sustentável, na medida em que o processo de transformação na trilogia acima, afecta os pilares do equilíbrio do ecossistema

---

<sup>3</sup> Relembrando Adam Smith, «uma vez que a divisão do trabalho se estabeleceu e se consolidou, o produto do trabalho de um homem apenas pode satisfazer uma fracção insignificante das suas necessidades. Ele satisfaz a maior parte delas mediante o intercâmbio do excedente de produto do seu trabalho, por em cima do seu próprio consumo, por àquelas partes do produto do trabalho dos outros homens que ele necessita (...) É este a origem do dinheiro» (SMITH 2015, pp. 55- 62).

<sup>4</sup> Então, como o dinheiro converteu-se em todas as nações civilizadas no meio universal do comércio, pela qual os bens de todo tipo são comprados, vendidos e intercambiados nalgumas ocasiões geraram uma revolução mais ampla e universal nas fortunas das pessoas privadas que haveria produto uma grande calamidade pública (SMITH 2015: 55- 61).

natural. Tal é caso do aumento de emissão de gases com efeito estufa, a poluição dos rios, mares e dos oceanos, assim como do ar<sup>5</sup>.

Portanto, deu lugar a efectos colaterais negativos, a raiz da crise eco-ambiental<sup>6</sup> (SACHS, 2015, pp.26-28; BALLESTEROS, 1995, pp.14-26).

Neste *iter*, o desenvolvimento sustentável<sup>7</sup> traduz a melhoria da qualidade de vida humana e aumento da bem-estar social dos cidadãos ou das populações residentes nas cidades, que não comprometam o futuro das gerações vindouras.

Entretanto, confrontando com realidade tecno-industrial, nota-se a discrepância, pois que o direito à cidade e direito ao existir estão em risco, na medida em que a natureza está reduzida a simples objecto do desenvolvimento económico.

É evidente que o direito à cidade e o direito à vida urbana, estão interligados com a sustentabilidade, representando o local de encontro entre o ser humano, a natureza e o existir (FRANCISCO, 2020, p.64-70).

---

<sup>5</sup> Vide World Health Organization. (2021) . WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345329>. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Consultado em 25 de Março de 2022. Igualmente, recomendamos FRANCISCO, J.(2020), *La sostenibilidad y derechos fundamentales. Perspectivas y retos en África Austral*, Tesis doctoral, Universitat de Valencia.

<sup>6</sup> A título ilustrativo, em 2010, a humanidade emitiu 140.000.000 de toneladas de dióxido de carbono (CO2) através da queima de carbono, derivado dos combustíveis fósseis (Petróleo e seus derivados). Em 2017 o dióxido de carbono aumentou para 81%, metano 11%, óxido de nitroso 5% e hidrofluorocarboneto 2%. Estes dados, revelam obviamente que as mudanças climáticas vão amplificar os riscos existentes e criar novos riscos para os sistemas naturais e humanos. Os riscos são distribuídos de forma desigual e geralmente são maiores para pessoas desfavorecidas e comunidades em países em todos os níveis de desenvolvimento com as maiores cidades, tal e caso da China, Estados Unidos, Rússia, Índia, França, Espanha, Reino Unido, Brasil, México, Nigéria, África do Sul, etc. no Relatório da NU, World Health Organization. (2021) . WHO *global air quality guidelines: particulate matter* (PM2.5 and PM10), a tendência tem aumentado, pese embora, a pandemia da covid-19 e as suas consequências, a natureza continua a registar elevado índice de poluição, das águas, do ar, da atmosfera, biosfera, ionosfera, em fim, o ecossistema sofre o impacto negativo da acção humana.

<sup>7</sup> Este conceito tem suas raízes no documento Nosso Futuro Comum, que foi produzido em 1987 pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Este documento define como sustentável “aquele desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”.

É importante, dizer que a sustentabilidade deve estar ligada à responsabilidade simultaneamente síncrona, com nossos contemporâneos, e diacrônica, com as gerações futuras. A sustentabilidade está relacionada, sobretudo, à responsabilidade diacrônica, com o dever de não deixar aos nossos herdeiros um mundo pior do que nós herdamos.

Para alguns, o crescimento tecnológico e a globalização melhoraram notavelmente as condições de vida de muita gente<sup>8</sup> residentes nas cidades (no caso da saúde, educação, habitação, água potável, transporte, comunicação etc). Pelo contrário, outros, consideram que as coisas vão de mal a pior (houve um retrocesso em muitos aspectos sociais), isto verifica-se com o aumento da brecha entre ricos e pobres, afectando directamente a garantia do princípio-conceito de sustentabilidade.

Nestes termos, sustenta Joseph Stiglitz (2015), houve aumento na exploração dos recursos e o incremento da contaminação e poluição planetária, as alterações climáticas. Igualmente, Ulrich Beck (1998) fundamenta que “aumento de número de mortes por fome e subnutrição e epidemias, a miséria, os conflitos armados, as guerras civis, o fundamentalismo e terrorismo ou extremismo revelam a precariedade da sociedade global”, em particular das cidades actuais, o que contraria o desenvolvimento sustentável.

Escreve Jesús Ballesteros (2006, p.25) a exploração desenfreada leva violência contra o próprio Homem e a natureza. Igualmente, Zigmunt Bauman (2011, p.34) fala de humilhação e negação da dignidade humana, ao observar o interior da (s) cidade (s), a insegurança humana é evidente,

---

<sup>8</sup> De acordo com o monetarista Friedman o aumento proporcional e progressivo da oferta monetária contribui para o aumento da riqueza de uma nação. Isso envolve uma reformulação mecanicista da antiga teoria quantitativa do dinheiro (BALLESTEROS 1989: 5).

isso afecta o direito a existir e direito a viver plenamente na cidade sem poluição, num ambiente saudável e natural.

Jeffrey Sachs (2015, pp.18-19), estriba “a economia não só é notoriamente desigual senão que também supõe uma ameaça importante para o próprio planeta Terra [...] com a gigantesca crise ambiental, ameaçando a vida e o bem-estar de milhões de personas, a sobrevivência de milhões de outras espécies do planeta”.

Portanto, nos dias actuais, a urbanização da sociedade remete-nos ao direito à cidade (*Le Droit à la ville*<sup>9</sup>, *Right to the City*) este por sua vez, vincula-nos a sustentabilidade, enquanto princípio de intermediação reguladora do presente e futuro das gerações, do equilíbrio na organização atendendo a necessidade do futuro, assim, o direito à cidade não pode afastar o direito à sustentabilidade.

## **2 A (IN)SUSTENTABILIDADE DA(S) CIDADE(S), PERSPECTIVAS NA REGIÃO AUSTRAL DE ÁFRICA**

O Continente Africano<sup>10</sup> actualmente integra 55 países, destes, 16 países integram a África Austral, conhecida por SADC, banhado pelo oceano Índicos na costa oriental e pelo oceano Atlântico na costa ocidental.

Alves da Rochas (2011, p.226), África é um dos continentes que tem observado um crescimento populacional rápido, comparado aos demais continentes. Entretanto, este crescimento demográfico é um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento económico e ao mesmo tempo a

---

<sup>9</sup> Adoptado por *Henri Lefebvre*, publicado em 1968;

<sup>10</sup> Regionalmente é conhecida por a União Africana (UA), cujo maior objectivo é a maior unidade e solidariedade, integração política e socioeconómica, e a promoção e protecção dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

sustentabilidade, da região. Uma vez que não há relação proporcional entre desenvolvimento humano e crescimento económico, nem desenvolvimento e segurança humana, é um dos grandes problemas<sup>11</sup>.

Em termos gerais, a pobreza é uma das causas que prejudica os direitos fundamentais e a sustentabilidade na Região Austral, na medida em que afeta diretamente as condições de vida da pessoa humana, ou seja, compromete a segurança humana e social quando a pessoa *não tem o que comer, vestir, dormir, ou não tem condições de saúde, educação e / ou emprego e habitabilidade*.

A título ilustrativo, na região Austral os dados estatísticos sobre segurança alimentar afectam 41,2 milhões de pessoas em 13 países<sup>12</sup>: Angola, 37,6%; Botswana, 31,4%; RDC 42,7%; Eswatini, 25,5%; Lesoto, 33,4%; Madagáscar, 48,9%; Malawi, 37,4%; Moçambique, 43,1%; Namíbia, 27,7%; África do Sul, 27,4%; Tanzânia, 34,5%; Zâmbia, 27,1% e Zimbábue, 27,1%.

Referenciar que na Região Austral, observa-se baixo investimentos em infraestruturas sustentáveis em comparação com standard internacional em termos de novas cidades. Ou seja, as cidades na região, têm uma característica própria, muitas em termos infraestrutural, não tecnológicas, por conta do passado africano, mantêm-se intactas, desde o

---

<sup>11</sup> A África Austral caracteriza-se por altos níveis de desigualdade de rendimentos, situando-se nesta região seis dos dez países no mundo com maior desigualdade. A taxa de desemprego é geralmente maior entre mulheres do que entre homens. Outrossim, mesmo entre os jovens a disparidade de género na participação no mercado de trabalho continua a ser elevada. A pobreza extrema afeta 35.6% da população nesta região e a maioria da população rural não tem acesso a serviços básicos como eletricidade, água e saneamento, o que cria uma grande desigualdade de oportunidades em comparação com a população urbana. Vide *Dinâmicas de crescimento, emprego e desigualdade na África Austral*, 9789264306301-10-pt.pdf (oecd-ilibrary.org). Consultado em 25 de Março de 2022.

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.sadc.int/files/7315/6284/6868/SADC\\_2019\\_Synthesis\\_Report\\_on\\_the\\_State\\_of\\_Food\\_and\\_Nutrition\\_Security\\_and\\_Vulnerability\\_in\\_Southern\\_Africa.pdf](https://www.sadc.int/files/7315/6284/6868/SADC_2019_Synthesis_Report_on_the_State_of_Food_and_Nutrition_Security_and_Vulnerability_in_Southern_Africa.pdf). Disponível. [Consultado, 28 de Agosto de 2021]

século XIX a data actual, entretanto, menos poluente comparadas as modernas cidades.

Referenciar ainda, que as cidades da região SADC são o resultado, na sua maioria da época colonial, assim, as transformações estruturais são exíguas. Os novos governos dedicaram pouca atenção nas infraestruturas urbanas, preocuparam-se grandemente, com a consolidação do poder do que a garantir infraestruturas condignas e adaptas as novas exigências contemporâneas.

Dar nota, que das poucas cidades, na região Austral modernizadas, destacaríamos, as da África do Sul, Angola e Moçambique, que tiveram um incremento maior a nível da região nos últimos 15 anos, fruto alta económica regista nestes países.

Entretanto, apesar de progressos realizados, nalguns países da região, é necessário o redobrados os esforços para garantir acesso a moradia segura e adequada, ecossistema menos poluído, serviços básicos para todos os cidadãos das urbes, no âmbito do desenvolvimento sustentável.

Avaliando de forma geral, o indicadores de sustentabilidade constantes dos Objectivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>13</sup> (ODS), trazidos nas cidades da Região Austral, nota-se debilidades, a saber, *habitação condigna, adequada e a preço acessível; serviços básicos e urbanização as favelas (periferia); o sistema de transporte seguro, segurança rodoviária e a expansão dos transportes públicos; urbanização inclusiva e sustentável; e redução do número de mortes e número de pessoas afetadas por catástrofes.*

---

<sup>13</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>  
Consultado em 05 de setembro de 2021.

África subsariana tem 189 milhões de pessoas vivendo nos bairros (zonas suburbanas e subúrbios) caracterizadas por precariedade em termos de saneamento, água potável, transportes públicos, habitação condígnas e segurança rodoviária. No que diz respeito ao saneamento básico e coleta dos resíduos sólidos (lixo) a nível dos municípios e distritos é um dos maiores desafios, sendo um dos principais transmissores de doenças e aumento da malária, doenças diarreicas agudas, as crianças e adolescentes. Igualmente, a taxa de urbanização da região Austral é de 43%, significa que a minoria é que vivem em zonas urbanas com padrões adequados, e a grande maioria em zonas precárias, com baixa gestão dos recursos hídricos (equivalente a 11% da sua capacidade).

Actualmente, um dos grandes males que assolam a região Austral é “a seca e a estiagem”, o aumento da desertificação por um lado e a devastação das florestas e da fauna pelas empresas madeireiras e exploração de recursos naturais por outro. Segundo, os ecologistas e ambientalistas, a causa disso é a alteração climática, a excessiva exploração dos recursos naturais dos países subdesenvolvidos e em via de desenvolvimento pelos países desenvolvidos, têm contribuído para a insustentabilidade na região. Mas, ao nosso entender, “o problema reside no baixo investimento dos Governos em termos de capital humano e infraestruturas que propiciem o desenvolvimento estrutural da região”.

Referenciar igualmente, que a temática da cidade e direito, recoloca-nos as empresas/multinacionais que operam na região da África Austral. Muitas destas empresas têm sido motores de insustentabilidade, subjugando os locais onde operam em nome do “lucro” e corrupção da liderança na região<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Em termos dos direitos humanos observa-se, portanto, as violações por pessoas e comunidades, não surgiram de um dia, mas de vários anos por parte das empresas e conluio com os governos locais. O que

Hostmaelingen (2016) sustenta as companhias multinacionais usam a publicidade negativa, a manipulação, bem como a corrupção<sup>15</sup> sobre os governos para impor os seus interesses financeiros (HOSTMAELINGEN, 2016, pp. 125-128). Este facto, enfrentam os países da África e da América Latina particularmente considerados débeis e falidos em termos estruturas<sup>16</sup>.

As acções das empresas ou das multinacionais e dos interesses meramente económicos e financeiros (lucro) sem o mínimo de ética fazem parte da insustentabilidade das Cidades Africanas, isto é, as companhias no âmbito da construção de infraestruturas, construção civil e engenharia, exploração dos recursos naturais, não seguem as directivas das Nações Unidas e da União Africana respeitantes a sustentabilidade.

Adicionalmente, os Estados Africanos da região Austral, falta-lhes capacidade de monitoria as companhias, particularmente na implementação dos objectivos de desenvolvimento sustentável. Junta-se o facto, de que maior parte destes Estados não têm uma estratégia de

---

contrária o consagrado, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento, e Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento.

<sup>15</sup> A questão da corrupção é também altamente relevante neste contexto, porque a corrupção move a maquinaria da sociedade. Afecta os pobres de modo particular, porém esgota os recursos da sociedade. A corrupção actualmente permeia todos os níveis sociais e governativo, desde o escalão mais baixo até aos líderes de um país. Ela é muitas vezes notabilizada nos contratos lucrativos, tais como construção de edifícios público relevantes, construção de usinas de energias, compras de armas, extracção e exploração mineira e petrolífera entre outros. Neste quesito, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, reconheceu que a corrupção e a incompetência dos governantes constituem na actualidade o maior perigo para o desenvolvimento económico-social em África (ComDHP, Resolução 224 (LI)2012 sobre uma abordagem baseada nos direitos humanos à governação dos recursos naturais, e a Resolução 159(XLVI) sobre o impacto da presente crise financeira global no gozo dos direitos económicos e sociais em África.

<sup>16</sup> O paradigmático caso da República Democrática do Congo (RDC), parece paradigmático, a disputa pelo coltan ou ouro azul entre as empresas (multinacionais tecnológicas) é o maior problema de insegurança humana, instabilidade política, económica e ambiental. Da Chevron, Total, ESSO, Cabinda Golf Oil, companhias Petrolíferas que operam na região Austral que não transforma a actividade em benefícios nas zonas em que operam (Angola).

sustentabilidade (quer ao nível Central como Local), o que de certa medida, propicias os abusos das empresas e dos investidores a não implementação do princípio do desenvolvimento sustentável. Em fim, “há lacunas neste quesito”.

Ora, se tivermos em conta que a sustentabilidade enquanto capacidade da humanidade para garantir a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas. O ritmo que a região Austral tem seguido, por parte das lideranças e das empresas transnacionais e/ou multinacionais é totalmente contrário, expondo em perigo a sustentabilidade da vida humana.

### **3 CIDADE, SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA**

Jonh Rawls na obra “*Uma Teoria da Justiça*”<sup>17</sup>, argumenta - a justiça é a virtude primeira das instituições sociais, tal como a verdade o é para os sistemas de pensamento (Rawls 1987: 29). A justiça é pressuposto para paz, não-violência e não discriminação na sociedade (grandes e pequenas).

No marco do exercício do direito à cidade, a justiça passa a ser o princípio de equilíbrio e funcionalidade das relações estabelecidas no interior desta. Isto é, a justiça é estrutura base para o benefício mútuo no interior da *civitas/polis* (sociedade) [RODRIGUES, 2009, pp.154-158].

Os Objectivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), projectados pela Agenda 2030, a justiça é o décimo sexto: “comprometendo-se a promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento

---

<sup>17</sup> *A Theory of Justice*, publicado em Harvard em 1971, p.29

sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis<sup>18</sup>”.

Neste sentido, a justiça é o elemento fundamental para uma sociedade justa e ordenada... (RAWLS 2002: 461). Com isso, pretendemos dizer que os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável estão intrinsecamente vinculados a justiça global entre os Estados e no interior deles. Isto é, dentro e fora de cada Estado a justiça é valor mais alto que define o bem-estar colectivo. Damos nota, que em todas as relações (internas e externas) devem estar fundadas na justiça e no estrito respeito pelos direitos humanos fundamentais dos cidadãos residentes ou não cidade.

Banco Mundial (BM) revela, com clareza e objectivamente no seu relatório elaborado em 2016, «os problemas que afligem o desenvolvimento humano no mundo, destacam-se as alterações climáticas que condenam a cem milhões de pessoas à pobreza, às pandemias (actualmente a Covid-19), as ameaças etc, tendo resultado onze mil e trezentos mortos, desalojamento forçado em todo mundo em que um de cada cento e vinte e dois sofre este efeito, e mais de sessenta milhões de refugiados<sup>19</sup> em todos mundo»<sup>20</sup>.

Na mesma linha do pensamento, o “Relatório sobre uma Economia para 99%”, elaborado em 2016 (REG), por *Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM)* em 2016, um Comité de Oxford de Combate à Fome, que actua em mais de cem países, fundada em Oxford, no Reino Unido, desde

---

<sup>18</sup> “Objectivo 16 da Agenda 2030 das Nações Unidas”, *Portal da ONU* (<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>), última consulta, 28 de Agosto de 2021.

<sup>19</sup> Segundo Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2016 do PNUD reporta que na actualidade 244 milhões de pessoas vivem fora do seu país. A maioria são refugiados económicos que têm a esperança de melhorar sua vida e de suas famílias, mas 65 milhões de deslocados do mundo enfrentam condições extremas como a falta de emprego, de ingressos, de acesso a serviços sanitários e sociais. (PNUD 2016:5)

<sup>20</sup> Relatório do Banco Mundial 2016, Portal do Banco Mundial, (<http://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>), última consulta, 08 de Janeiro de 2017.

1942, pelo cónego Theodore Richard Milford (1896-1987), descreve que: «A desigualdade extrema no mundo está atingindo quotas insuportáveis, actualmente, o 1% mais rico da população mundial posa mais riqueza que 99% das pessoas do planeta. O poder e os privilégios se estão utilizando para manipular o sistema económico e assim ampliar a brecha, deixando sem esperança a cento de milhões de pessoas pobres. A rede de paraísos fiscais permite que uma minoria privilegiada oculte neles 7.6 bilhões de dólares»<sup>21</sup>.

Os dados acima, apontam claramente o problema da insustentabilidade do desenvolvimento humano actual<sup>22</sup>, as razões que estão na base da desigualdade social, pobreza e exclusão social nos Países, particularmente os da África e América Latina.

Adicionalmente, a crescente desigualdade económica que graça os Países da África Austral, tem debilitado o crescimento e a coesão social dentro das sociedades. E como consequência, a falta de urbanização destes Países e a debilidade da aplicabilidade do principio do desenvolvimento sustentável no interior das cidades. As políticas públicas não incorporam a sustentabilidade e não são eficazes nem resilientes a nível local. Que nos leva a questionar, do ponto de vista de justiça, a articulação das políticas industriais, e o ordenamento do território, a educação para a cidadania e ambiente. Que objectivos têm tais políticas e efeitos práticos trazem às populações/cidadão?

Não há duvidas, que se está perante um quadro de injustiça, entre os Estados na gestão e distribuição da riqueza internamente, o que causa em grande medida, o aumento da vulnerabilidade de milhões de

---

<sup>21</sup> "Relatório sobre uma Economia para 99%", *Portal Oxfamintermon*, (<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/13/01/17/una-economia-para-99>), última consulta, 15 de Abril de 2020).

<sup>22</sup> «Em 2014, o 1% mais rico detinha 48% da riqueza mundial, percentagem que se prevê aumenta a 50% em 2016. Cerca de 80% da população do planeta pousa unicamente o 6% da riqueza mundial».

peças, a violação massiva dos Direitos Humanos nestes países, o aumento de conflitos e guerras civis (RDC e Moçambique), o nacionalismo cerrado (África do Sul, com a xenofobia), a desestabilização pelos interesses políticos e económico-financeiros (RDC, Zimbabwe, Zâmbia, África do Sul e Angola). E como tal, não se pode afastar, as empresas ou as multinacionais e transnacionais estão presentes neste jogo de interesses e nesta luta pelo lucro.

O Professor Jesús Ballesteros na sua obra “*Repensar la Paz*”, escreve que a segurança humana está em perigo com a violência (política, lúdica, económica e ecológica), ao reduzir a pessoa a coisa ou objecto manipulável e descartável (BALLESTEROS 2006, p. 18-23). A violência radica fundamentalmente na negação do respeito ao outro como sujeito de direitos inalienáveis, em último ratio, a negação do imperativo da dignidade da pessoa humana<sup>23</sup>. Portanto, a violência afecta o direito à cidade e o direito a participar plenamente da cidade, uma vez que limita o exercício e gozo de direitos na polis.

Com base o acima dito, os países região Austral são os mais abalados pelos efeitos nocivos da desigualdade mundial, da violência, instabilidade política e económica, pouco desenvolvimento a nível de infra-estruturas básicas como saúde e educação, baixos ingressos e investimento em geral. Alguns deles ainda, estão mergulhados numa crise profunda, como os conflitos armados, extremismo e fundamentalismo (RDC, Moçambique, Zimbabwe e África do Sul), o que põe em risco o desenvolvimento sustentável desta região.

---

<sup>23</sup> De acordo com, Zygmunt Bauman, “a verdade é que isso põe em perigo a democracia do Estado. Não se pode defender com eficácia nossas liberdades enquanto nos amuralhamos para separar-nos do resto do mundo e atender somente os nossos próprios assuntos – a histórica desigualdade, a sociedade de classes” (BAUMAN, 2011, p.33).

Na nossa perspectiva, a trilogia, cidade, sustentabilidade e justiça na região Austral precisa de ser trabalhada por todos (governos, sociedade civil e cidadãos). Se observamos os argumentos supra, verificamos que existem limitações estruturais, ou quiçá, sistema, que não permitem um desenvolvimento humano nos *standards* da sustentabilidade (relação causa-efeito) no interior da cidade e do Estado.

Com efeito, é necessário criar capacidade das cidades e vilas para acção a sustentabilidade através de investimento financeiro e transferência de *know how* entre os diversos actores sociais, organizações e instituições.

Por outro lado, o desenvolvimento humano sustentável exige que a pessoa viva com dignidade e por outro lado, obriga aos Estados e as instituições governamentais promoverem políticas públicas sustentáveis que favoreçam o desenvolvimento harmonioso e integral, bem como um crescimento adequado e equitativo. Garantindo deste modo, a justiça redistributiva da renda por meio da criação e geração de emprego (trabalho), a garantia da segurança social, dos serviços sociais como a educação e saúde de qualidade, segurança alimentar para todos e todas os residentes na *polis*. Se assim não for, está-se aquém do princípio da sustentabilidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nos parece essencial apresentar algumas linhas que não esgotam a análise do tema (elas estão abertas à críticas de todos), uma vez que a problemática da cidade, direito e sustentabilidade abarca consigo multiplicidade de aspecto, social, jurídica, política, económica, ecológica, ambiental e tecnológico.

A sustentabilidade não pode ser tratada como “*the business of business*” no que a cidade diz respeito. Ela é acima de tudo, um princípio estruturante no âmbito do direito à cidade e do direito a viver com dignidade na sociedade. E com efeito, não se compadece ao paradigma monetarista-economicista da globalização financeira que as cidades enfrenta nos dias actuais.

Como ficou evidenciado acima, as ameaças sustentabilidade na actualidade são, em grande parte, resultados da irresponsabilidade dos Estados e dos governos, transluzindo-se na injustiça, na democracia e da falta de sérios compromissos com a causa humana propriamente dita, bem como da falta de uma ética nas relações económicas e de cidadania.

Os indicadores de crescimento económico de alguns países Africanos, em particular realce na região Austral, não corresponde à qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos. O Direito à cidade não é proporcional a sustentabilidade nem com a dignidade humana, na medida em que, existe sector da população extremamente pobre e miserável e outra excessivamente rica e minoritária, este último não tem acesso a cidade e os seus benefícios, comparada a uma minoria oligarca aliados ao aparelho governativo.

Por último, porém não menos importante, necessitamos de investir em cidade sustentável, através da educação e da ética do cuidado da natureza, como meio de realização pessoa e não como mero objecto financeiro; criar e incorporar a nível das circunscrições um plano de sustentabilidade das cidades, ou melhor dito, cada municípios, distrito ou autarquia dever ter uma Estratégia, um Plano de Desenvolvimento Sustentável local, alinhado com Objectivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e União Africana. Contudo, é urgente, a

mudança de paradigma no marco da verdadeira sustentabilidade na região da África Austral, isto é, sair da mera retórica governativa para materialidade (a prática), integrar e fazer com que todos participem do processo (concepção, decisão, implementação e avaliação, bem como de monitoria) de sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

- BALLESTEROS Jesús 2006, *Repensar la Paz*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias.
- BALLESTEROS Jesús 2012, «La Insostenibilidad de la Globalización Actual», in Revista de la *Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, Volume I, Número 8, Febrero, Elche-Alicante. (300: 15-36).
- BAUMAN Zigmunt e BORDONI Carlos 2016, *Estado de Crisis*. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN Zygmunt 2009, *Ética Pós-moderna*. Madrid: siglo XXI.
- BECK Ulrich 2006, *La Sociedad de Riesgo Global*. Traducción de Jesús Alborés Rey, Madrid: Siglo XXI.
- BECK Ulrich 1998, *Qué es la globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la globalización*. Traducción de Bernardo Moreno e Maria rosa Borràs, Barcelona: Editorial Paídos.
- CHOMSKY Noam 1998, *Profit Over People - Neoliberalism and Global Order*. New York: Seven Stories Press.
- FRANCISCO João A. 2016, *El Derecho al Desarrollo y Desarrollo Humano sostenible: un análisis de la realidad en Angola*, (Tese de Mastrado em Direito), Facultad de Derecho, Universidad de València.
- FRANCISCO João A. 2017, «A Cooperação Internacional em Matéria dos Direitos Humanos. O Caso de Angola», in *Sistemas internacionais e Nacionais dos Direitos Humanos*, 1ª Edição (Coordenação de José Mazumba da Silva e Njal Hostmaelingen, Lisboa: Edições Sílabo, 396: 83-103.

FRIEDMAN Milton 2014, *Capitalismo e Liberdade*. Lisboa: Actual.

HOSTMAELINGEN Njal 2016, *Direitos Humanos num Relance*. Lisboa: Edições Sílabos.

KRUGMAN Paul 2013, *Acaben con esta Crise*. 5ª Edição, Lisboa: Editorial Presença.

NEUMANN Jaime G. 2008, *Neoconservadores y Choque de Civilizaciones - Hechos y Raíces Doctrinales*. Granada: Editorial Comares.

PAPA FRANCISCO 2015, *Carta Encíclica Laudato Si, sobre o Cuidado da Nossa Casa Comum*, Paulinas.

RAWLS John 2002, *Teoría de la Justicia*, Traducción de María Dolores Gonzáles. 2ª Edición, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

RODRIGUES Valdemar 2009, *Desenvolvimento Sustentável. Uma introdução crítica*. Principia Editora, Portugal.

SACHS Jeffrey D. 2015, *La Era del Desarrollo Sostenible*. Barcelona: Ediciones Deusto.

SMITH Adam 2015, *La Riqueza de las Naciones*. España: Alianza editorial.

STIGLITZ Joseph E. 2015, *El Malestar en la Globalización*, Barcelona: Debolsillo.

## **FONTES DA INTERNET**

IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

RELATÓRIO “UM PROVIR MÁIS SEGURO, PROTECÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA MUNDIAL NO SÉCULO XXI”, *Portal Who*, ([http://www.who.int/whr/2007/07\\_report\\_es.pdf](http://www.who.int/whr/2007/07_report_es.pdf)), última consulta, 15 de Abril de 2020.

RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL 2016, PORTAL DO BANCO MUNDIAL, (<http://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>), última consulta, 08 de Janeiro de 2020.

RELATÓRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PNUD DE 2015, *Portal de PNUD*  
([http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf)), última  
consulta, 28 de Agosto de 2021.

RELATÓRIO SOBRE UMA ECONOMIA PARA 99%, *Portal Oxfamintermon*,  
(<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/13/01/17/una-economia-para-99>), última consulta, 05 de Setembro de 2021.

SOBRE O OBJECTIVO 16 DA AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS, *Portal da ONU*  
(<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>), última consulta, 05 de Setembro de  
2021.

# 7

## **A PERSPECTIVA DO *COMMUNITY DRIVEN* MULTILATERALISMO PARA A PARTICIPAÇÃO INTERNACIONAL EFETIVA DOS GOVERNOS LOCAIS: VIA PARA ALCANCE DO ODS 11, DA NOVA AGENDA URBANA E DO DIREITO À CIDADE**

*Joséli Fiorin Gomes*<sup>1</sup>

### **INTRODUÇÃO**

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) revisou a agenda para o desenvolvimento global, ao realizar a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável, que resultou na adoção da Agenda 2030, traçando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em 2016, tendo em vista a inclusão de um ODS especificamente direcionado ao desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos, em especial os urbanos, e os trabalhos prévios já realizados no seio do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU Habitat), foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (*Habitat III*), a partir da qual se adotou a Nova Agenda Urbana Global (NAU), na qual, pela primeira vez, em âmbito internacional multilateral, se menciona o direito à cidade<sup>2</sup> como elemento da

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4681970443256197>; ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-4908-9598>.

<sup>2</sup> Expressão decorrente da obra de Henri Lefebvre, refere-se à proposição, que congregou a prática de reivindicação dos movimentos estudantis dos anos 60 com o aspecto teórico-conceitual sobre a visualização de que os direitos definidores da civilização europeia apenas poderiam mudar a realidade se fossem transpostos à prática social, figurando entre esses direitos o chamado “direito à cidade”, como direito “...à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de troca, aos ritmos de vida e

urbanização global. Esses documentos internacionais estabelecem objetivos e estratégias para o alcance do desenvolvimento sustentável nos níveis global, nacional e subnacional.

Frente a isso, a partir de 2017, a ONU, mediante ações da Força Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, formada para a representação destes governos no processo de elaboração dos ODS e da NAU, bem como do seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD) e do ONU-Habitat, tem buscado efetuar a chamada “localização” dos ODS e da NAU, com vistas a envolver e prestar suporte a governos subnacionais para implementar estas agendas interconexas nos cenários locais. Contudo, a despeito destes esforços, o contexto delineado a partir da declaração de pandemia com relação ao surto de contágio em nível global da doença provocada pelo novo coronavírus (COVID-19), evidenciou, de modo cristalino, os parcos avanços feitos pelos Estados membros da ONU e de seus níveis internos de governos para o alcance das metas e diretrizes traçadas pela Agenda 2030 e pela NAU, tendo em vista as formas diversas com que cada um destes atuou, e vem atuando, no

---

empregos do tempo que permitem o *uso pleno e inteiro* desses momentos e locais...” (LEFEBVRE, 2001, p. 139). Segundo Trindade (2012, p. 140), “em Lefebvre, o direito à cidade é uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital”. Diz respeito, segundo Souza (2010, p. 318), a alterar a lógica de produção do espaço urbano vinculando ao valor de uso. Contudo, segundo Tavorali (2016), há múltiplas e diferentes leituras do conceito, o qual tem sido continuado por diferentes autores, não tendo inicialmente caráter programático suficiente, passando a ser apropriado pela esfera pública como reivindicação. Face a isso, é importante registrar que, neste trabalho, comunga-se da advertência feita por Trindade (2012, p. 141) ao utilizar-se do termo: “...se as preocupações de Lefebvre estavam voltadas para uma perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista (e consequentemente com o próprio modelo de organização social inerente a esse modo de produção), as nossas são bem mais modestas, à medida que procuramos analisar o que significa o direito à cidade em termos institucionais e jurídicos na cidade e na sociedade capitalista.” Ou seja, a inserção do conceito no âmbito de reivindicações sociais, levou à sua inclusão no direito interno de alguns países, como é o caso do Brasil (Estatuto da Cidade, Lei n. 10/257/2001), e, posteriormente, ao texto da Nova Agenda Urbana da ONU (ONU, 2016).

enfrentamento da doença, trazendo questionamentos sobre a viabilidade de cumprimento de tais agendas globais até 2030.

Diante dos questionamentos potencializados pela pandemia de COVID-19, em 2020, a proatividade em tomar incisiva atuação internacional por governos locais e regionais na condução do combate e tratamento da doença nas mais diversas regiões do planeta demonstrou a imperiosidade do reconhecimento de espaços efetivos para a participação destes atores no âmbito do sistema internacional. Com isso, a representação destes governos no cenário internacional, mediante a referida Força-Tarefa e associações e redes de cooperação a esta ligadas, apresentou à ONU, nas celebrações de seus 75 anos de existência, a proposta de condução da governança global a partir do que chamou de *Community Driven Multilateralism*, para sua inclusão como partes ativas das discussões e tomada de decisões multilaterais.

Nesse sentido, o trabalho objetiva perquirir se esta proposta da representação de governos locais e regionais à ONU pode ser compreendida como um mecanismo a propiciar viabilidade de concretização dos ODS, em especial do ODS 11, e, consequentemente, da NAU e do reconhecimento global do direito à cidade para 2030 e além, durante o seguimento da pandemia e num cenário pós-pandêmico. Visa-se, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, em abordagem dedutivo-indutiva, a identificar de que modo estes atores, mediante esta estratégia, podem auxiliar a ONU e seus países membros no atendimento à Agenda 2030 e à NAU, na busca por uma urbanização global sustentável e inclusiva.

Para tanto, a primeira parte do trabalho versará sobre a formulação da Agenda 2030, com foco no ODS 11, e da NAU, com a inserção internacional do direito à cidade, no âmbito da ONU. E, na segunda

parte, abordar-se-á a proposta do *Community Driven Multilateralism* e sua pertinência na busca pela implementação da agenda global de desenvolvimento sustentável. É o que segue.

## **1 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS NA AGENDA 2030 DA ONU: ODS 11, DIREITO À CIDADE E SUA RELAÇÃO COM A NOVA AGENDA URBANA GLOBAL**

Há pouco mais de cinco anos, a discussão internacional relativa ao desenvolvimento voltou-se à revisão dos objetivos globais para o seu alcance. Nesse contexto, estabeleceu-se um novo olhar sobre a problemática do desenvolvimento global. Em 2015, em função de discussões entre líderes mundiais dos Estados Membros da ONU com a participação dos principais grupos e partes interessadas da sociedade civil, aprovou-se a Agenda 2030 (ONU, 2015). A Agenda contém o que se chamou de “Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável” (ODS). Os ODS compõem um conjunto de 17 objetivos, os quais “...constituem uma ambiciosa lista de tarefas para todas as pessoas, em todas as partes, a serem cumpridas até 2030” (PNUD; IPEA, 2018a).

Os ODS confirmam uma noção abrangente de desenvolvimento sustentável, em que se assumem todas as dimensões a este concernentes, relativas aos aspectos não somente ambientais, mas, também, econômicos e sociais, estabelecendo metas a serem cumpridas pelos governos, pela sociedade civil, pelo setor privado e por todos os cidadãos, estimulando e apoiando ações relativas a pessoas, ao planeta, a prosperidade, a paz e a parcerias (PNUD; IPEA, 2018a). Dentre estes objetivos, destaca-se o de número 11, o qual diz respeito a “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU BRASIL, 2015).

Este objetivo visa a transformar a estruturação dos espaços urbanos e sua gestão, a partir das seguintes metas (ONU BRASIL, 2015):

**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.

Ou seja, são metas atinentes a temas variados e interconectados, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos, saneamento, planejamento urbano, resiliência, levando em conta as necessidades diferentes das diversas áreas que compõem as cidades (PNUD; IPEA, 2018b). Nesse viés, segundo Vaidya e Chatterji (2020, p. 176), “o ODS 11 é um quadro de desenvolvimento espacialmente organizado, que visa a abordar várias questões interrelacionadas, ao focar na sustentabilidade urbana” (*tradução nossa*)<sup>3</sup>.

Este objetivo especificamente direcionado aos assentamentos humanos urbanos foi inserido no rol da Agenda 2030 porque questões decorrentes da crescente urbanização em todo o mundo foram identificadas como pontos cruciais para concretizar o desenvolvimento global atual. Isto é, segundo Kanuri et.al (2016, p. 1) e Berg (2019, p. 202), “o ODS 11 é, até o momento, o mais forte reconhecimento internacional e político do papel-chave das cidades como impulsionadoras da agenda global de desenvolvimento sustentável” (*tradução nossa*)<sup>4</sup>. Isso se deu, segundo Klopp e Petretta (2017, p. 93), pois

[U]ma campanha urbana global advogou fortemente por um objetivo autônomo para áreas urbanas e assentamentos humanos. O argumento era que

---

<sup>3</sup> No original: “SDG 11 is a spatially organized developmental framework, which seeks to address several interrelated issues by focusing on urban sustainability”.

<sup>4</sup> No original: “SDG 11 is to date the strongest international and political recognition of the key role of cities as drivers of the global sustainable development agenda”.

tal objetivo ajudaria a aumentar a atenção das políticas e a consciência dos desafios urbanos, dando às cidades mais visibilidade para fins de defesa e financiamento.

Reconhecendo o papel crítico dos desafios de governança que caracterizam as áreas urbanas, incluindo altos níveis de informalidade, os proponentes de um objetivo urbano autônomo argumentaram que isto também poderia ajudar a coordenar e focar os esforços de diferentes atores. Organizações globais, incluindo ONU-Habitat, Cities Alliance, a Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável, a Coalizão Communitas, ICLEI, CGLU e mais de 400 parceiros e apoiadores de governos locais e regionais, mobilizaram e lançaram uma campanha massiva e finalmente bem-sucedida para o ODS urbano. Em setembro de 2015, quando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada, a parte inicial da campanha foi ganha e o ODS urbano se tornou um dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). *(tradução nossa).*<sup>5</sup>

Frente a isso, para discutir sobre o desenvolvimento sustentável urbano adequado, esforços foram enviados junto à ONU, no sentido de buscar, pela contribuição dos governos locais e regionais, atores relevantes para esta questão, subsídios para a definição do ODS 11. Em face disso, foi preciso incorporar à Agenda Pós-2015 as experiências locais. Para tanto, buscou-se estabelecer coordenação sustentável entre os diversos níveis de governança e estruturas institucionais com base participativa, pois as dificuldades encontram-se nas distâncias,

---

<sup>5</sup> No original: "a global urban campaign advocated strongly for a stand-alone goal for urban areas and human settlements. The argument was that such a goal would help increase policy attention and awareness of urban challenges, giving cities more visibility for advocacy and funding purposes. Recognizing the critical role of governance challenges that characterize urban areas including high levels of informality, proponents of a stand alone urban goal argued it could also help coordinate and focus different actors' efforts. Global organizations including UN Habitat, Cities Alliance, the Sustainable Development Solutions Network, the Communitas Coalition, ICLEI, UCLG and 400+ partners and local and regional government supporters, mobilized and launched a massive and ultimately successful Campaign for the USDG. In September 2015 when the 2030 Agenda for Sustainable Development was adopted, the initial part of the campaign was won, and the USDG became one of seventeen Sustainable Development Goals (SDGs)."

recursos e assimetrias entre os governos locais e entre estes e os demais níveis de governo. Assim, foi importante criar um espaço institucionalizado de participação local, que pudesse compor uma geopolítica com sentido estratégico e recriação das identidades culturais, na qual o desenho de políticas públicas envolva estratégias de cooperação horizontal.

Diante disso, a construção de diversas redes internacionais de cidades e instituições destinadas a dar voz e projeção a estes governos nos âmbitos internacional e regional demonstrou a necessidade de sua participação em decisões tomadas em espaços mais amplos, bem como comprovou o seu engajamento para com a efetividade desta participação. Uma prova desta necessidade materializou-se no estabelecimento da Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, participante do Foro Político de Alto Nível da ONU, a qual reuniu líderes de governos locais e regionais e organizações globais pertinentes. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS, 2018; ONU HABITAT, 2018b; CGLU, 2018a).

A sua finalidade foi a construção conjunta de estratégia para contribuir com os debates de política internacional realizados no âmbito da Agenda Pós-2015, o acompanhamento das decisões tomadas na Conferência Rio+20 e delineamentos direcionados à Conferência Habitat III. Nesse sentido, destacou a ação dos governos locais e regionais nas questões de Prestação de Serviços Básicos (educação básica, saneamento, água, planejamento urbano e territorial, proteção ambiental, entre outros), que são essenciais para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza, e de Coesão Territorial (que trata dos problemas de expansão decorrentes do aumento da urbanização), os quais não podem ser enfrentados de modo eficaz por organismos internacionais e governos

centrais, distanciados do cotidiano das populações. Assim, ao se conseguir aprovar, no seio da Agenda 2030, um ODS especificamente urbano, a representação global de governos locais foi abrindo caminhos para consolidar a legitimidade de sua ação nos foros internacionais dedicados ao tema do desenvolvimento sustentável e sua conexão indissociável a temáticas urbanas.

Diante disso, estes temas encontraram um espaço propício para discussão e estabelecimento na Terceira Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), a qual ocorreu em 2016, em Quito, Equador. O principal objetivo desta conferência foi renovar o compromisso global relativo ao desenvolvimento urbano sustentável, com vistas ao estabelecimento de uma Nova Agenda Urbana, mais afinada com as prioridades identificadas ao longo da trajetória de discussão internacional sobre a urbanização, com destaque para a concretização dos direitos humanos para todos nas cidades.

Com isso, a conferência avaliou os compromissos assumidos no âmbito da reunião anterior, a Habitat II, a fim de delinear a primeira plataforma global após a adoção, em 2000, dos “Objetivos do Milênio”, e seus correlatos “Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável”. Nesse sentido, a realização desta conferência implicou numa nova oportunidade para discutir os desafios que a dimensão urbana coloca à realização destes objetivos e que novos objetivos precisam ser definidos para dar conta das demandas que as cidades enfrentam atualmente e enfrentarão num futuro próximo. Diversas entidades com atuação e escopos internacionais participaram das iniciativas e trabalhos preparatórios para a definição desta Nova Agenda, seja mediante fóruns online quanto em consultas temáticas promovidas pela ONU.

A partir dos trabalhos desenvolvidos pela ONU-Habitat em parceria com a Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, foi aprovado o documento que conforma a chamada Nova Agenda Urbana Global (NAU), no âmbito da Conferência Habitat III, ao qual o ODS 11 está intrinsecamente ligado. A NAU foi aprovada na referida Conferência em 20 de outubro de 2016 (ONU HABITAT, 2018c) e foi endossada pela Assembleia Geral da ONU, na 68ª reunião plenária da sua 71ª Sessão, mediante a Resolução 71/256, em 23 de dezembro de 2016 (ONU; ASSEMBLEIA GERAL, 2018). É composta pela Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos e pelo Plano de Implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana.

Segundo Joan Clos, então Diretor-executivo da ONU-Habitat, em entrevista à agência de notícias da ONU, a NAU deve ser vista como uma extensão da Agenda 2030, constituindo um roteiro comum para a urbanização sustentável nas próximas duas décadas (ONU BRASIL, 2018d). Nesse viés, a Declaração de Quito, primeiro documento a compor a NAU, expõe uma visão compartilhada de “cidade para todos”, como resultado dos esforços de alguns governos nacionais e locais com relação ao “direito à cidade” previsto em suas legislações, declarações políticas e diplomas (ONU HABITAT, 2016, p. 5), o que denotaria um compromisso inequívoco para com a sua concretização (ALFONSIN; SALTZ; VIVAN FILHO; FACCENDA; FERNANDES; MULLER 2017)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> No entanto, há críticas sobre a utilização da expressão “cidade para todos”, apenas reconhecendo o conceito de “direito à cidade” como decorrente dos esforços de alguns governos nacionais e locais relativos aos trabalhos preparatórios para o texto final da Declaração, sem, de fato, garanti-lo. Tais críticas sustentam que esta formulação genérica não reconhece nem assegura a concepção e os valores que estruturam o direito à cidade, dificultando sua garantia como um direito coletivo no plano global. Sobre o tema, ver: MARGUTI; COSTA; GALINDO (2016), ZARATE (2016), ALOMAR (2017) e BALBIM (2018).

Expressa, ainda, objetivos de alcançar cidades nas quais haja igualdade de direitos e oportunidades; em que se exerça a função social e ecológica da terra, garantindo o direito à moradia adequada; que promovam o engajamento civil, propiciando a coesão, a inclusão, a segurança e a igualdade de gênero; que promovam o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, a resiliência e a preservação dos recursos naturais (ONU HABITAT, 2018e). Estabelece, também, como princípios a erradicação da pobreza (“não deixar ninguém para trás”), a economia inclusiva e sustentável e a sustentabilidade ambiental (ONU HABITAT, 2018e).

Por sua vez, o Plano de Implementação, o segundo documento que constitui a NAU, prevê pacto com o desenvolvimento urbano e rural sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza. Também, estabelece pactos com vistas a atingir a prosperidade e a geração de oportunidades econômicas sustentáveis para todos e garantir a resiliência e a responsabilidade ambiental no desenvolvimento urbano (ONU HABITAT, 2018e).

Por se tratar de uma declaração internacional, a NAU é norma de *soft law*, não vinculando os Estados membros da ONU, nem os governos locais das cidades. Porém, estabelece uma “visão compartilhada” (ONU BRASIL 2018d) sobre a urbanização sustentável, pois foi construída com a participação dos representantes destes Estados e governos locais, de governos regionais, de organizações não governamentais, do setor privado e da sociedade civil. Assim, seu propósito é servir como instrumento para orientar a tomada de decisões políticas e de planejamento urbano sob o viés da sustentabilidade em suas três dimensões, a econômica, a social e ambiental, atendendo às metas atreladas ao ODS 11 da Agenda 2030. Então, é provável que tenha repercussão nos direitos

internos dos países signatários, instando-os à construção de políticas públicas orientadas pelos princípios nela inseridos, possibilitando a promoção mundial do direito à cidade (ALFONSIN; SALTZ; VIVAN FILHO; FACCENDA; FERNANDES; MULLER, 2017).

Nesse aspecto, é importante destacar a consideração, no texto da NAU, sobre a necessária e efetiva participação e colaboração com os governos locais para sua realização. A Declaração reconhece a importância da contribuição dos governos subnacionais e locais para a definição e realização de políticas públicas para o desenvolvimento urbano sustentável, exortando-os a revitalizar, fortalecer, e criar parcerias, potencializando coordenação e cooperação para implementar efetivamente a visão compartilhada ali aprovada (ONU HABITAT, 2018e). E, o Plano de Implementação aborda o compromisso com o reforço da coordenação entre governos nacionais e governos subnacionais e locais na promoção de serviços básicos para todos, na promoção de oportunidades de desenvolvimento econômico urbano, na promoção de energias renováveis e de ação climática, apoiando o fortalecimento da capacidade destes governos em realizar eficazmente uma governança local e metropolitana multinível, garantindo o seu envolvimento na tomada de decisões (ONU HABITAT, 2018e).

Com isso, passou-se a abordar a questão da participação dos governos locais na definição e colocada em prática de medidas aptas a implementar a visão, os objetivos, metas, princípios e compromissos assumidos pelos signatários da NAU e da Agenda 2030 em seus âmbitos internos. Assim, os envolvidos no processo de construção deste documento destacaram a necessidade de promover a “localização” dos ODS e da NAU.

Frente a isso, diversas ações, lideradas pela ONU-Habitat, PNUD e pela Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais, em parceria com as associações internacionais representativas destes governos e com os governos centrais dos Estados membros da ONU, iniciaram este processo de implementação local dos ODS, a partir de 2017 (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; PNUD; ONU HABITAT, 2018a; 2018b). Contudo, a disseminação global da doença provocada pelo novo Coronavírus e a consequente declaração de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), trouxeram complicações para a continuidade deste processo, que há pouco havia iniciado, já que, de acordo com o Relatório dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável de 2020 (ONU, 2020a), “mais de 90% (noventa por cento) dos casos de COVID-19 estão ocorrendo em áreas urbanas” (*tradução nossa*).<sup>7</sup> Para tentar enfrentar a questão dos impactos da pandemia, a ONU lançou a campanha “Década da Ação” (ONU, 2020b), uma chamada realizada pelo Secretário Geral da organização para mobilização de todos os setores da sociedade nos níveis de atuação global, local e pessoal, com vistas a acelerar soluções sustentáveis aos maiores desafios mundiais, tendo em vista que “embora a crise esteja colocando em perigo o progresso em direção aos ODS, também faz a sua realização ainda mais urgente e necessária” (*tradução nossa*).<sup>8</sup>

Em face disso, o que pode contribuir para que o ODS 11 e a NAU possam ter melhores chances de apresentarem, ao menos em parte, concretização até 2030, durante o atual cenário claramente excepcional de pandemia e nos anos subsequentes? Uma perspectiva que parece

---

<sup>7</sup> No original: “Over 90 per cent of COVID-19 cases are occurring in urban areas.”

<sup>8</sup> No original: “While the crisis is imperiling progress towards the SDGs, it also makes their achievement all the more urgent and necessary.”

interessante foi apresentada pelos próprios representantes globais dos governos locais e regionais à ONU, durante as celebrações, em 2020, dos 75 anos de existência da organização, junto ao lançamento da referida campanha da “Década da Ação”, por meio da entrega de um Relatório de Visão (*Visioning Report*) (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Sobre esta perspectiva e sua potencialidade como instrumento para o alcance dos ODS e da NAU versará a seção seguinte.

## **2 COMMUNITY DRIVEN MULTILATERALISM: A VISÃO DOS GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS SOBRE O FUTURO DA GOVERNANÇA GLOBAL COMO PARTE DO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030 E DA NAU**

Em janeiro de 2020, a ONU lançou uma consulta global no marco de seus 75 anos de existência, instituindo os trabalhos do Escritório para a Comemoração do aniversário da organização. Esta consulta realizou-se mediante pesquisas online e diálogos, formais e informais, com as populações dos Estados membros e outras organizações, a fim de verificar as expectativas futuras quanto à cooperação internacional e o papel da ONU em sua realização, bem como para perquirir sobre prioridades para a recuperação no cenário pós-pandemia de COVID-19. (ONU, 2020c)

A consulta durou até setembro de 2020, quando, no dia 21 deste mês, durante a primeira parte da Reunião de Alto Nível para Comemoração dos 75 anos da organização, realizada junto à septuagésima quinta sessão de sua Assembleia Geral (AG), lançou-se o Relatório Final dela decorrente, intitulado “O Futuro que queremos, as Nações Unidas que

precisamos” (*tradução nossa*)<sup>9</sup> (ONU, 2020d). Nesta mesma data, aprovou-se a Resolução A/75/1, contendo a Declaração sobre a Comemoração do Aniversário de 75 anos das Nações Unidas (ONU; ASSEMBLEIA GERAL, 2020), reafirmando o compromisso de seus membros com o multilateralismo.

No Relatório Final, constatou-se que, dentre os mais de 1 milhão de respondentes das pesquisas individuais voluntárias e dentre os participantes dos mais de 1000 (mil) diálogos realizados em 82 países com grupos representantes de crianças, jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, instituições de ensino, cidades e autoridades locais e empresas, mais de 87 % (oitenta e sete por cento) dos participantes considera a cooperação internacional vital para a abordagem dos desafios atuais, tornando-se mais urgente pela pandemia, e que 74 % enxerga a ONU como essencial para tanto (ONU, 2020d). Contudo, para que a cooperação se torne mais efetiva, os respondentes, em sua maioria, segundo o referido Relatório, apontaram a necessidade de a ONU se tornar mais inclusiva quanto à diversidade de atores presentes no século XXI, identificando a necessidade de maior inserção “...da sociedade civil, mulheres, juventude, grupos vulneráveis, **cidades e autoridades locais**, empresas, organizações regionais e outras organizações internacionais” (grifos nossos) (ONU, 2020d). E, na Declaração adotada pela AG, os Estados membros da ONU assumiram o compromisso de impulsionar parcerias, para tornar a organização mais inclusiva, envolvendo todos os *stakeholders* relevantes, como organizações regionais e locais, não governamentais, sociedade civil, setores privado e acadêmico, entre outros. (ONU; ASSEMBLEIA GERAL, 2020).

---

<sup>9</sup> No original: “The Future We Want, the United Nations we need”.

Em face disso, no Anexo 1 do Relatório Final da consulta global pelos 75 anos da ONU, a organização destaca a realização de diálogos realizados em todas as regiões do mundo envolvendo centenas de cidades, vilarejos e territórios e seus cidadãos, conduzidos pela Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), membro ativo da Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais. Com isso, destaca que uma das questões levantadas pelos governos locais para o futuro global seria que a ONU deveria trabalhar “...em direção ao multilateralismo de próxima geração, que reúna todos os interessados e que se baseie em princípios de diálogo, descentralização e subsidiariedade para assegurar que os desejos e necessidades dos cidadãos estejam presentes em todos os mecanismos de governança.” (*tradução nossa*)<sup>10</sup> (ONU, 2020d).

Nesse sentido, a Força-Tarefa, liderada pela GCLU, apresentou à ONU, durante este processo de consulta e diálogo globais, no marco das celebrações dos 75 anos da organização, um *Visioning Report* (Relatório de Visão), explorando mais esta noção de um “multilateralismo de próxima geração”, mencionado acima, o qual, em realidade, foi denominado, pelos representantes dos governos locais e regionais, de *Community-Driven Multilateralism* (Multilateralismo Comunitário ou Multilateralismo voltado à Comunidade) (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Diante disso, é preciso compreender o que a representação internacional de governos locais e regionais propõe com esta ideia e se tem viabilidade de auxiliar no alcance da Agenda 2030 e da NAU no cenário de recuperação da pandemia de COVID-19.

---

<sup>10</sup> No original: “Working towards Next Generation Multilateralism that brings together all stakeholders and rests on the principles of dialogue, decentralisation and subsidiarity to ensure the wants and needs of citizens are present within all governance mechanisms”.

Na introdução, o documento inicia afirmando que o cenário pandêmico sedimentou o papel essencial dos governos locais e regionais para a manutenção dos serviços públicos básicos e para as respostas rápidas aos desafios postos pela pandemia, chamando a atenção para a atuação do movimento internacional destes governos em facilitar uma plataforma para que as vozes das suas comunidades sejam representadas. Com isso, apresenta o entendimento de que é necessário, para o futuro, “um sistema multilateral em diálogo com a sociedade civil ...[...pois,] ...o multilateralismo é sobre nossas comunidades” (*tradução nossa*)<sup>11</sup>. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Assim, os governos locais e regionais informam que foi:

[P]or isso que respondemos ao chamado do Secretário-Geral da ONU, nesses tempos em que nossas comunidades mais precisam de nós, para garantir que as visões dos líderes locais e regionais e das comunidades a que servem moldem o sistema global, para concretizar uma próxima geração de multilateralismo, que integre democracia local no cerne de sociedades pacíficas, para que possa promover a igualdade e permanecer fiel aos princípios de descentralização, subsidiariedade, responsabilidade e desenvolvimento sustentável. (*tradução nossa*)<sup>12</sup> (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020).

Nesse passo, os governos locais e regionais demandam que o sistema internacional se torne mais abrangente, reconhecendo cidades,

---

<sup>11</sup> No original: “A multilateral system in dialogue with civil society. [...] Multilateralism is about our communities.”

<sup>12</sup> No original: “This is why we are answering to the call of the UN Secretary General, in these times in which our communities need us the most, to ensure that the visions of local and regional leaders and the communities they serve shape the global system, to bring about a next generation of multilateralism that integrates local democracy at the core of peaceful societies, so that it may foster equality and stay true to the principles of decentralization, subsidiarity, accountability and sustainable development.”

territórios e comunidades locais como atores centrais nos processos decisórios internacionais. Ou seja, segundo o Relatório, imagina-se um futuro em que:

[O] assento na mesa global para nosso eleitorado é garantido, assegurando e permitindo uma ligação impactante e permanente entre nossas comunidades e as instituições globais do mundo. Imaginamos uma mudança de um sistema internacionalmente dominado para outro que tenha cidades e territórios no cerne, refletindo a nova era de abordagens e respostas aos desafios globais geradas “de baixo para cima” e localmente apropriadas. *(tradução nossa)*<sup>13</sup> (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020).

Em face disso, o Relatório de Visão afirma que, para que se alcance uma colaboração verdadeiramente multilateral para o enfrentamento dos riscos inerentes à sociedade global interconectada atual, é preciso avançar em “mudanças estruturais no sistema multilateral” *(tradução nossa)*<sup>14</sup> (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). Isso se justifica no sentido de que o atual sistema internacional, ainda centrado na atuação de Estados e Organizações Internacionais, promove “...cooperação internacional incompleta, ao não considerar integralmente todas as partes interessadas como igualmente necessárias para transformação” *(tradução nossa)*<sup>15</sup>, colocando os governos locais e regionais e outras partes interessadas que protegem e

---

<sup>13</sup> No original: We imagine a future in which the seat at the global table for our constituency is guaranteed, securing and enabling an impactful and permanent link between our communities and the world’s global institutions. We imagine a shift from an internationally dominated system to one that has cities and territories at the core, reflecting the new era of bottom-up and locally appropriate approaches and responses to global challenges.”

<sup>14</sup> No original: “...structural changes in the multilateral system...”.

<sup>15</sup> No original: “The current **international system** is that of incomplete international cooperation as it does not fully consider all stakeholders as equally necessary for transformation.” (Grifos no original).

legitimam o sistema multilateral como atores secundários, numa abordagem “de cima para baixo”. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

Essa mudança estrutural atende ao que propõem, nesse sentido, a Agenda 2030 e a NAU, as quais, juntamente do Acordo de Paris, a representação internacional dos governos locais e regionais considera como “um novo contrato social que precisa ser realizado” (*tradução nossa*)<sup>16</sup> (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Em todos esses documentos, em especial na Agenda 2030 e no texto da NAU, expressa-se a necessidade de atuação coordenada da ONU e seus Estados membros, em sua implementação, com outros níveis de governo, com a sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas envolvidas nas questões a serem enfrentadas globalmente.

Mas, a proposta trazida pela Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais e pela CGLU, neste Relatório de Visão, vai além do que estes documentos internacionais declaram, buscando a legitimação das atividades empreendidas por diversos atores que não são reconhecidos, no seio do sistema internacional, como membros de espaços institucionais com poder decisório, inclusive, projetando esta alteração estrutural para além do mandato da Agenda 2030, visualizando sua plena implementação para 2045, já num período pós-revisão dos ODS. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Nesse sentido, aponta o Relatório que:

Em 2045, um mundo descentralizado e um sistema multilateral com verdadeiro diálogo local-regional-nacional e forte participação da comunidade no sistema de formulação de políticas internacionais irá reforçar o impulso

---

<sup>16</sup> No original: “...represent a **new social contract that needs to be fulfilled**...” (Grifos no original).

para a conquista de futuros contratos sociais. É uma jornada coletiva urgente a ser embarcada sem mais atraso, devemos partir para este destino comum com a resolução que estes grandes desafios exigem.

Em 2045, imaginamos um mundo onde o local e territoriais são o primeiro, central e pináculo de desenvolvimento de baixo para cima, onde governos locais e regionais, comunidades e atores são incluídos desde o começo, das fases de origem, formulação, desenho e implementação quanto ao desenvolvimento de políticas, e nossas sociedades. Autoridades locais e regionais autoridades e comunidades empoderadas apropriar-se-ão totalmente dos processos de localização.

É apenas pelo total envolvimento de governos locais e regionais nos processos de localização que iremos entregar integralmente agendas globais, reforçando a conexão essencial entre ciência e estes governos como fortes defensores para ações baseadas em evidências. (*tradução nossa*)<sup>17</sup> (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020).

Em função disso, a representação internacional dos governos locais e regionais projeta que, no futuro próximo, por esta alteração estrutural, o sistema internacional será construído a partir de “...sistemas de cidades, regiões e comunidades baseados em solidariedade e não em competição...” (*tradução nossa*)<sup>18</sup>, propondo, então, o que se chamou de *Community-Driven Multilateralism*, ou “multilateralismo voltado à

---

<sup>17</sup> No original: “In 2045, a **decentralized** world and multilateral system with true local-regional-national dialogue and strong community participation in the international policy making system will reinforce the push towards the achievement of future social contracts. It is an urgent collective journey to be embarked on without further delay, we must depart towards this common destination with the resolve these grand challenges call for. In 2045, we imagine a world where the local and territorial are the first, central and pinnacle of bottom-up development, where local and regional governments, communities and actors are included from the outset, inception, formulation, design and implementation phases of the development of policy and our societies. Empowered local and regional authorities and communities will take full ownership of the localization processes. It is only through full involvement of local and regional governments in the localization process that we will fully deliver on the global agendas, reinforcing the essential connection between **science and local and regional governments** as strong advocates for evidence-based actions.” (Grifos no original).

<sup>18</sup> No original: “The future of the international system in 2045 will be built on systems of cities, regions and communities **based on solidarity and not competition**...”. (Grifos no original).

comunidade”. (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Esta abordagem, porque direcionada a colocar os cidadãos no centro da governança global, funda-se sobre dois fatores, considerados, pelos governos locais e regionais, como essenciais para atingir o mote de “não deixar ninguém para trás” da Agenda 2030, quais sejam a inclusão e a confiança (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Inclusão, por representarem de modo mais próximo as demandas dos variados grupos e indivíduos que compõem os territórios, e confiança em razão de que, sua maior proximidade à cidadania, permite maior possibilidade de controle de suas ações por esta e visualização mais concreta das possibilidades de responsabilização.

Nesse passo, a perspectiva do *Community-Driven Multilateralism* exige que sejam elaborados e implementados no cenário global mecanismos de co-criação e parceria, que permitam descentralização de competências, responsabilidades e recursos entre diferentes esferas governamentais e diversas partes da sociedade, tanto vertical como horizontalmente, de acordo com os princípios da governança colaborativa e subsidiariedade, resultando numa liderança compartilhada (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). A partir disso, demanda-se o reconhecimento da autonomia institucional dos governos locais e regionais, permitindo-lhes atuação nos processos decisórios internacionais e acesso a recursos públicos e organização das despesas públicas, com a criação de um ambiente institucional favorável, com sistema de freios e contrapesos para monitorar os impactos do compartilhamento de poderes e recursos (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

Face a isso, pode-se afirmar que o pleito exposto pelo *Visioning Report* busca alcançar aos governos subnacionais maior capacidade de agência, para que possam agir de modo igualitário e independente, ainda que, preferentemente, de modo coordenado e complementar, aos governos centrais dos Estados de que fazem parte. Quer-se legitimidade para agir em conjunto e participar da tomada de decisões globais nas mesmas condições que possuem os governos centrais estatais, em vez de simplesmente seguir acatando ou se adaptando a ordens impostas.

Isto exigirá, segundo o Relatório, uma arquitetura internacional melhor articulada, fundada sobre um sistema multilateral em rede e inclusivo, que conecte todos os *stakeholders*, com vistas a promover desenvolvimento “de baixo para cima”, alcançando questões relativas aos mais vulneráveis, no qual os governos centrais se engajem nesta visão descentralizada e que se desenvolva, no seio da ONU, um mecanismo global para abarcar a governança multinível colaborativa (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020). Ou seja, por meio desta proposta e perspectiva, exposta em seu Relatório de Visão, o movimento internacional de governos locais e regionais requer “um assento de pleno direito permanente na mesa de tomada de decisões”, num sistema baseado na interdependência para resolução apropriada dos desafios interconectados atuais (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

Assim, o Relatório encerra-se, afirmando que:

A governança multinível não é apenas benéfica, mas necessária para garantir que todas as comunidades sejam ouvidas e que ninguém e nenhum lugar sejam deixados atrás. O futuro do multilateralismo deve ser aquele em que organizações multilaterais olhem diretamente para os governos locais e regionais em busca de orientação apropriada sobre o que eles fazem de

melhor: localizar os ODS e adaptá-los para as realidades do mundo, as quais são locais onde quer que se esteja no globo. A hora de agir é agora. É o momento de estabelecer um modelo de governança baseado em tomada de decisões seguindo padrões de colaboração e não de competição. Mais do que nunca, como a pandemia mostrou, os governos locais e regionais são chave para alcançar um paradigma de desenvolvimento sustentável: "pense globalmente, aja localmente". Este é o momento de estabelecer um modelo de governança que permite a tomada de decisão com base em vários níveis colaboração. O exemplo mais genuíno é o da Agenda 2030. Afinal, os maiores desafios globais definidos nos ODS devem ser implementado a níveis territorial e local, em que os cidadãos podem tomar parte disso. (*tradução nossa*)<sup>19</sup> (FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; GCLU, 2020).

Desse modo, o que os representantes internacionais dos governos locais e regionais propõem para o futuro do multilateralismo, junto à ONU, e para a consequente implementação dos diversos documentos internacionais que compõem a agenda global de desenvolvimento sustentável não é algo inteiramente novo, em termos conceituais, inovando em radicalizar sua prática. Isso porque a ideia de “governança multinível” já tem sido há muito trabalhada dentro e fora dos meios acadêmicos (PIATTONI, 2009), porém tem sido pouco desenvolvida (BACHE, BARTLE, FLINDERS, 2016), em especial em termos de alcançar

---

<sup>19</sup> No original: “**Multilevel governance is not just beneficial but necessary** to ensure that all communities are heard and that no one and no place is left behind. The future of multilateralism should be one in which multilateral organizations look directly at local and regional governments for appropriate guidance on what they do best: localizing the SDGs and adapting them to the realities of the world, which are local wherever one may be on the globe. The time for action is now. The moment to establish a governance model based on making decisions following patterns of collaboration and not competition. More than ever, as the pandemic has shown, local and regional governments are key to achieving a paradigm of sustainable development: “think globally, act locally”. This is the moment to establish a governance model that enables decision making based on multi-level collaboration. The most genuine example is the 2030 Agenda. After all, the greatest global challenges defined in the SDGs must be implemented at territorial and local level where citizens can be part of it.” (Grifos no original).

arranjos institucionais e processos decisórios concretos e, principalmente, com efeitos mais visíveis para alterar o cotidiano social.

O que a perspectiva do “Multilateralismo voltado à Comunidade” traz de diferente, contudo, é o tipo de reforma estrutural institucional que propõe. Desvela o fato de que os espaços institucionais meramente consultivos<sup>20</sup> que a maior parte das organizações internacionais, incluindo a ONU, adota para “ouvir a voz” dos governos subnacionais e de outros atores econômicos e sociais são insuficientes e ineficientes. Demandam reconhecimento e permanência como pares dos Estados e das Organizações Internacionais para participação efetiva do início ao fim dos processos de tomada de decisão globais.

Esta perspectiva sobre o futuro da governança global aparenta conectá-la à governança multinível de acordo com os parâmetros estabelecidos por Zürn (2010), referente à autonomia do nível global e um sistema global em que haja interação de diferentes níveis. Ao propor uma instrumentalização efetiva da descentralização de poderes, competências, responsabilidades e acesso a recursos e definição orçamentária, a proposta do “Multilateralismo voltado à Comunidade” possibilitaria que a tomada de decisões pudesse comprometer a todos os níveis, a partir da colaboração e coordenação entre as esferas local, regional, nacional e global, o que tem o potencial de garantir autonomia a cada nível a partir da concreta interação entre eles, pela divisão de tarefas e auxílio e supervisão mútuos.

---

<sup>20</sup> Exemplos são a própria Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais que é uma das autoras do Relatório de Visão, bem como o Comitê Consultivo de Autoridades Locais, no seio da ONU; o Comitê de Regiões, no âmbito da União Europeia; o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Departamentos e Províncias (FCCR) no MERCOSUL; entre outros espaços institucionais internacionais que apenas colocam como consultores ou atores de segunda classe os governos não centrais e atores privados e não governamentais.

E, tendo em vista isso, o significado e impacto que uma eventual adesão global a esta proposta tem o potencial de trazer parece atender ao que a própria Agenda 2030 estabelece. Isso porque os ODS estabelecem diretrizes e metas interligadas, culminando no ODS 17, relativo a parcerias e meios de implementação, o qual se destina a “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015). O ODS 17, nesse sentido, reconhece a relevância de parcerias e de governança colaborativa (MACDONALD, et. al., 2018). Isto é, então, crucial para o alcance de todos os ODS, mas, no caso do ODS 11, que comporta em nível local a necessidade de alcançar todos os demais simultaneamente, bem como sua estreita relação com a NAU, pois as cidades e assentamentos humanos enfrentam questões e demandas complexas e interconectadas, as quais se relacionam à necessidade de garantir vida digna a todos os seus habitantes.

Em face disso, para o enfrentamento destas questões e demandas, é preciso o envolvimento não apenas dos governos locais e regionais, mas, também, do setor privado local, organizações não governamentais, e, em especial, dos cidadãos, o que traz desafios estruturais para a implementação dos arranjos colaborativos necessários ao encontro de soluções efetivas (MACDONALD, et. al., 2018). O desenho institucional, com a definição de processos de tomada de decisão, supervisão, sistemas de monitoramento e comunicação, mecanismos para o engajamento entre os parceiros e a especificação de papéis entre estes, é, assim, crucial para atingir os resultados almejados na busca por cidades e comunidades resilientes, inclusivas e sustentáveis. (MACDONALD, et. al, 2018).

Diante disso, a perspectiva do *Community-Driven Multilateralism*, a visão apresentada à ONU pelos governos locais e regionais para o futuro

da governança global é o que de mais próximo, em termos de viabilidade para concretização, se aproxima do ideal de governança multi-nível, a qual parece a alternativa mais apta para atender aos propósitos inseridos na Agenda 2030 e na NAU, visando a atender a uma visão próxima ao direito à cidade. Para concretizar, principalmente diante dos desafios postos por um futuro incerto e nebuloso resultante do cenário pandêmico declarado em 2020, cidades e comunidades inclusivas, resilientes e sustentáveis, que “não deixem ninguém para trás”, a liderança precisa estar com aqueles que estão e representam quem habita estes locais, culminando num processo natural de expansão e coordenação entre os diversos espaços em que a vida em sociedades humanas acontece. Então, a alternativa do “Multilateralismo voltado à Comunidade” aparenta ter chances de, num futuro próximo, promover as mudanças imperativas para tanto.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pandemia global de COVID-19 colocou em xeque o funcionamento do sistema internacional multilateral e a capacidade de resposta e adaptação das instituições internacionais e nacionais a enfrentarem cenários de mudanças rápidas e brutais no cotidiano das sociedades humanas, em especial no que concerne à vida nas cidades e aglomerados urbanos, locais nos quais a maior parte do contágio e mortes por esta doença aconteceram e estão acontecendo. Questionou-se, com isso, a própria viabilidade de se atingir resultados na implementação da atual agenda global de desenvolvimento sustentável, debatendo-se sobre a sua adequação e manutenção para um futuro pós-pandêmico.

Em face disso, governos subnacionais assumiram oportuno protagonismo neste cenário, ao enfrentarem, com maior vigor, em busca de

soluções concretas para as demandas decorrentes da necessidade de enfrentamento da pandemia, as mazelas de um sistema mundial estruturado em torno de Estados-nação e de Organizações Internacionais, oferecendo respostas inventivas para lidar com a crise desde as metrópoles globais aos mais recônditos rincões do planeta. E, utilizando a chance aberta pela ONU, em seu processo de análise septuagenário, a representação internacional destes governos trouxe a organização uma proposta para lhe permitir manter a relevância no porvir, ao apresentar, no marco das celebrações do aniversário da organização, um Relatório de Visão com a perspectiva do *Community-Driven Multilateralism*.

Nesse diapasão, o trabalho teve por finalidade investigar se esta proposta poderia constituir instrumento viável para a realização da agenda global de desenvolvimento sustentável, com foco no ODS 11, e, conseqüentemente, no seu corolário, a NAU, que contempla o direito à cidade internacionalmente, no contexto atual e para um futuro próximo. Buscou-se, por pesquisa bibliográfica e documental, em abordagem dedutivo-indutiva, verificar como os governos locais propuseram, mediante esta estratégia, impactar o alcance da Agenda 2030 e da NAU.

Com isso, a primeira seção do trabalho abordou a constituição da Agenda 2030, com ênfase no ODS 11, e da NAU, junto à ONU, a fim de estabelecer entendimento necessário para, na segunda seção, examinar a perspectiva do *Community Driven Multilateralism* e sua conexão com o processo destinado a atingir os ODS, desde o cenário atual em direção ao futuro pós-pandêmico.

Assim, percebeu-se a íntima relação entre os ODS, em especial o ODS 11, com a NAU e o direito à cidade, e o papel relevante necessário a se reconhecer e atribuir aos governos subnacionais enquanto parceiros da ONU e de seus Estados membros para a sua concretização. Desse

modo, foi possível entender como o movimento internacional de governos subnacionais destacou-se suficientemente para ousar sugerir à organização uma ampla reestruturação institucional do sistema internacional multilateral.

Constatou-se, nesse viés, que a proposta do “Multilateralismo voltado à Comunidade”, apresentada por este movimento, não inova em conceitos e categorias, mas traz, de modo ousado e corajoso, a alternativa de abertura real desse sistema a atores que nele já vêm atuando há bastante tempo e que, dado o impacto de suas ações, que são sentidos cotidianamente pelos cidadãos em toda parte, têm merecido reconhecimento da maior capacidade de agência que buscam no seio da governança global. Resta saber, por fim, se, depois dos traumas experimentados em 2020, de 2021 a 2030, ou até a 2045, e mesmo para além disso, terão indivíduos e instituições aprendido suficientemente para arriscarem-se a viver sob o paradigma da efetiva colaboração e solidariedade, em direção ao projeto de uma sociedade urbana, voltada ao uso e convívio nas cidades, proposto a partir do conceito de direito à cidade, em vez de seguir insistindo na competição e imposição na tomada de decisões.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. de M; SALTZ, A; VIVAN FILHO, G. T. A; FACCENDA, G; FERNANDEZ, D; MULLER, R. Das Ruas de Paris a Quito: o Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, UERJ, vol. 09, n. 3, p.1214-1246, 2017.
- BACHE, Ian; BARTLE, Ian; FLINDERS, Matthew. Multi-level Governance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p. 486-498.

BERG, Angela Van der. The Pursuit of SDG 11 Through the Lens of Integrated Development Planning. In: AUST, Helmut Phillip; DU PLEISS, Anél. (Ed.). *The Globalisation of Urban Governance - Local Perspectives on Sustainable Development Goal 11*. New York; London: Routledge, 2019, p. 202-220.

FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS). *About Us*. Disponível em: <https://www.global-taskforce.org/index.php/about-us>. Acesso em: 01 jul. 2018.

\_\_\_\_\_; PNUD; ONU HABITAT. *Roteiro para a Localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Implementação e Acompanhamento no Nível Subnacional*. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Localizing the SDGs*. Disponível em: <http://localizingthesdgs.org/about-us.php>. Acesso em: 10 jul. 2018b.

\_\_\_\_\_; CGLU. *Visioning Report UN75 - The Role of Local and Regional Governments in the Future Global Governance of the International System*. 2020. Disponível em: [https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/202009/LRGs\\_Visioning\\_UN75\\_Report.pdf](https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/202009/LRGs_Visioning_UN75_Report.pdf). Acesso em: 21 out. 2020.

KANURI, Chaitanya; REVI, Aromar; ESPEY, Jessica; KUHLE, Holger. *Getting Started with the SDGs in Cities - A Guide for Stakeholders*. New York: Sustainable Development Solutions Network, 2016. Disponível em: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/be6d1d56/files/uploaded/9.1.8.-Cities-SDG-Guide.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

KLOPP, Jacqueline M; PETRETTA, Danielle L. The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities. *CITIES*, n. 63, p.92-97, 2017.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MACDONALD, Adriane; CLARKE, Amelia; HUANG, Lei; ROSELAND, Mark; SEITANIDI, M. May. Multi-Stakeholder Partnerships (SDG#17) as a Mean of Achieving Sustainable Communities and Cities (SDG#11). In: LEAL FILHO, Walter. (Ed.). *Handbook of Sustainability Science and Research*. Switzerland: Springer Nature, 2018, p. 193-209.

ONU. *Sustainable Development Goals Report 2020*. Goal 11 Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. 2020a. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/goal-11/> . Acesso em: 20 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decade of Action - Ten Years to Transform Our World*. 2020b. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/> . Acesso em: 20 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *UN75: The Future We Want, The UN We Need*. Press Kit. 2020c. Disponível em: <https://www.un.org/en/un75/presskit> . Acesso em: 21 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *The Future We Want, the United Nations We Need*. Update on the Work of the Office on the Commemoration of the UN's 75 Anniversary. September 2020. 2020d. Disponível em: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un75report\\_september\\_final\\_english.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un75report_september_final_english.pdf) . Acesso em: 21 jan. 2021.

\_\_\_\_\_; ASSEMBLEIA GERAL. *Resolução 71/256*, de 23 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Resolução A/75/1*, de 21 de setembro de 2020. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/75/1> . Acesso em: 21 jan. 2021.

\_\_\_\_\_; ONU; FÓRUM POLÍTICO DE ALTO NÍVEL. *Sustainable Development Knowledge Platform*. High Level Political Forum. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

ONU BRASIL. *17 Objetivos para Transformar Nosso Mundo*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 01 jul. 2018.

PIATTONI, Simone. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*, Vol. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

PNUD; IPEA. *Plataforma Agenda 2030*. O que é a Agenda 2030? Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 01 jul. 2018a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ . *Plataforma Agenda 2030*. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 11. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/11/>. Acesso em: 01 jul. 2018b.

ONU HABITAT. *History, mandate and the role in the UN System*. Disponível em: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>. Acesso em: 01 jul. 2018a.

\_\_\_\_\_. *Post 2015 Global Taskforce*. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=365&cid=384>. Acesso em: 01 jul. 2018b.

\_\_\_\_\_. *Adoption of the final outcome of the Conference*. Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). Disponível em: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-E\\_29556.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-E_29556.pdf). Acesso em: 05 jul. 2018c.

\_\_\_\_\_. *Nova Agenda Urbana*. 2016. Disponível em: Acesso em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018d.

SOUZA, M. “Which right to which city? In defense of political-strategic clarity”. *Interface*, v.2, p.315-33, 2010.

TAVOLARI, BIANCA. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, n. 1, p. 93-109, 2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 87, p. 139-165, 2012.

VAIDYA, Hitesh; CHATTERJI, Tathagata. SDG 11 Sustainable Cities and Communities. In: FRANCO, Isabel B; CHATTERJI, Tathagata; DERBYSHIRE, Ellen; TRACEY, James. (Ed.). *Actioning the Global Goals for Local Impact - Towards Sustainability Science, Policy, Education and Practice*. Singapore: Springer, 2020, p. 173-185.

ZÜRN, Michael. Global governance as multi-level governance. In: ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja; ZÜRN, Michael. *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010, p. 80-99.

# 8

## **PARADIPLMACY FEATURED IN THE GLOBAL PANDEMIC OF COVID-19: SOLIDARITY THROUGH THE LOCALIZATION OF THE INTERNATIONAL AGENDA**

*Tatiana Cardoso Squeff*<sup>1</sup>

*Joseli Fiorin Gomes*<sup>2</sup>

### **INTRODUCTION**

Amazon deforestation; China-US relations; Brexit: these were just some of the news circulating internationally in mid-2020. Little was said about the discovery of a new coronavirus in the last days of 2019 in Wuhan Province, China - at least, this was not a recurrent topic in international and media forums, especially Western ones. Furthermore, with the passing of the weeks and the discovery of the possibility of transmitting the virus between human beings, this theme was based on international relations. More than that, this subject became the main agenda of the year.

If in the first half of January 2020, Thailand was the first country to receive a case “imported” from China; in the second fortnight, the

---

<sup>1</sup> Permanent professor of the Graduate Program in Law at the Federal University of Uberlândia, where she also works as an associate professor of International Law at undergraduate level. PhD in International Law from UFRGS, with a study-period at the University of Ottawa. LLM in Public Law from UNISINOS, with a CAPES scholarship and a period of studies at the University of Toronto. ORCID no. 0000-0001-9912-9047. E-mail: tatiana.squeff@ufu.br

<sup>2</sup> Permanent professor of the Graduate Program in International Relations at the Federal University of Santa Maria, where she also works as an associate professor at the Faculty of Law at undergraduate level. PhD in Law from UFRGS. Master in Public Law from UNISINOS. She is co-leader of the Study Group on Institutions and Decision-Making Processes in International Relations (UFSM/CNPq). ORCID no. 0000-0003-4908-9598. Email: joserifg@gmail.

SARS-CoV-2 virus had already reached Europe and the Americas. There are very few reports from places that have not yet declared to have had a single case.<sup>3</sup> In fact, if on May 8, 2020, there were 3,579,967 confirmed cases in the world and 259,474 deaths; as of July 15, 2021, confirmed cases totaled 188,308,000 infected people and 4.057.486 deaths, disregarding the various reports of underreporting. And the numbers keep growing; worse, people continue to die.

The lack of an effective treatment contributes to this situation. Despite this, it cannot be considered the only reason why numbers continue to rise across the globe. Countries bear a central part of the blame, as not only did they not know how to adopt efficient preventive measures, but also turned to unilateralism as a form of (re)action (in face of) (to) the pandemic. This individualism was evident in several behaviors carried out by a pair of nations, especially those located in the Global North, such as the import ban and the diversion of masks, gloves and even respirators that were destined for other countries, in a clear affront to the principle of solidarity and cooperation that are at the base of the international agenda, more specifically, the 2030 Agenda, translating into a real break, an act of discontinuity, with what was expected of international relations for the second five-year period of XXI century.

In view of this, the present text has as its initial objective to debate the impact of Covid-19 on the role of the State today, so that, in the sequence, it is possible to discuss possible solutions for this scenario of growing unilateralism, occasionally, regarding the role of subnational

---

<sup>3</sup> Rosa (2020) states that, at the end of August 2020, there are ten countries that have not yet reported cases of Covid-19: Palau, Federated States of Micronesia, Marshall Islands, Nauru, Kiribati, Solomon Islands, Tuvalu, Samoa, Vanuatu and Tonga - all located in Oceania.

entities to try to reverse this situation generated by Covid-19, considering whether this could be a legacy of the pandemic. The hypothesis with which we work is that, in order to “not leave anyone behind” and achieve the goals and objectives stipulated in the 2030 Agenda, it is necessary for the government to be closer to the problems to be tackled and that these do not remain. linked to political-partisan and ideological issues, which the Federal Government does not seem to supply.

Therefore, as to methodological aspects, this research of an applied nature, in the field of Law and International Relations, will follow a hypothetical-deductive approach. As for the objectives, these will be verified through the descriptive and explanatory models. As for the procedures related to the references, these will follow the documentary and bibliographic techniques, adopting, for their selection, a qualitative approach.

## **1 THE 2030 AGENDA IN THE MIDST OF A NEW DISCONTINUITY: THE IMPACTS OF COVID-19 ON THE ROLE OF THE STATE IN TODAY'S INTERNATIONAL RELATIONS**

The international agenda for 2020 certainly did not encompass a pandemic generated by a new virus, which, in six months, would infect more than eight million people and cause the death of almost half a million (WHO, 2020). The world's attention was not directed either to Wuhan, the Chinese province where Covid-19 was first diagnosed, or to state articulations with the World Health Organization, but to other diverse scenarios, such as the election for the presidency of the United States, the effects of the British exit from the European Union, the (non) smoothing of the trade dispute between the United States and China, the (ab)use of cyber networks and computer services by individuals,

companies and states, the deforestation of the Amazon and the intensification of climate change, the situation in Venezuela, Burkina Faso, Yemen, etc., the growing authoritarianism/nationalism in some states such as Brazil and Hungary, to name some of the topics circulating in international discussion forums at the turn of the year (WALT, 2019; MALLEY, 2019; LEONARD; SHAPIRO, 2020; SERHAN, 2020).

However, as Phillips (2008) pointed out, “[p]redicting the future of international relations is probably the best task left to clarify as most of what makes up political and economic history consists of unexpected discontinuities from established trends”. In this millennium alone, there have been several situations of discontinuity: September 11, 2001, the tsunami in Indonesia of 2004, the financial crisis of 2008, the Arab spring that started in Tunisia in 2010 and the movement in favor of digital privacy in 2013 are some good examples. And, in fact, due to SARS-CoV-2, we are facing another moment of discontinuity<sup>4</sup>, which will necessarily impact the future actions of international society.

Furthermore, this does not mean ignoring the movements of the past, but rather seeking a future in which it is possible to articulate the previous yearnings with the new scenario, offering alternatives that fit the new reality and, even so, promote the realization of some of the previous claims, such as the guarantee of human rights, the reduction of social and national inequalities and sustainable development. It is in this scope that this article presents itself, because, even though we are facing a new moment, which demands new actions, we do not

---

<sup>4</sup> Some say that “[t]he coronavirus pandemic will not usher in an entirely new global order, but it will change things in three important ways. It will bring to the surface developments that had previously gone largely unnoticed, [...]; It will act as an accelerant of existing geopolitical trends [...]; Finally, it is likely to be a catalyst for changes that are presently difficult to predict, in both the developing and developing world [...]”. Cf. THE ECONOMIST, 2020.

necessarily need to abruptly break with the then existing ambitions, such as those prescribed in the 2030 Agenda, because the existing wills there still subsist on the international scene.

The 2030 Agenda corresponds to an action plan aimed at States and all other interested parties, public or private, who wish to promote economic, social and environmental development in all mundane locations, recognizing its essentiality for ensuring human dignity in its various dimensions<sup>5</sup> (UNITED NATIONS, 2015a). Democratically<sup>6</sup> adopted on September 25, 2015, replacing the Millennium Development Goals (MDGs), the 2030 Agenda stipulates 17 goals - the Sustainable Development Goals (SDGs) - and 169 goals, which they seek, through promotion and the collaborative adoption of measures, overcoming the main difficulties that human beings face today, aiming to achieve a world of true “prosperity, equity, freedom, dignity and peace” (UNITED NATIONS, 2015b).

In view of this, the 2030 Agenda has become a true international agenda, defining national and international public actions and policies of the most diverse actors (CARVALHO, 2019), aimed at "concurrently ensuring economic growth, social development and environmental sustainability, a triad discussed and validated in the document 'the future we want', the final product of Rio+20", thus reflecting “[n]a significant expansion in the international political consensus related to global

---

<sup>5</sup> See this debate in SARLET (2007); and HABERMAS (2010).

<sup>6</sup> Alves (2015, p. 592), explains that "unlike the MDGs, the definition of the goals, targets and indicators of the SDGs occurred with broad and democratic participation of various institutions, civil society organizations and specialists", even though it was not a smooth process, based on "the interests of the various groups involved do not always go in the same direction". Máximo (2015, p. 17), inclusive, classified this inclusive action of developing countries and various sectors of civil society in its construction as a 'bottom-up' model.

environmental issues, human rights and strengthening processes of national governance” (JANNUZZI; CARLO, 2018, p. 18).

And, for this reason, cooperation between peoples is very present. The global partnership ‘North-South, South-South and regional and international triangular’ is explicitly present in SDG 17, but it is not only in it that the establishment of a cooperation regime for world development is observed (UNITED NATIONS, 2015a). Such demand is also implicit in SDGs 1 and 2, when seeking to reduce poverty and hunger *everywhere*; in SDGs 3, 4 and 8 when it seeks to ensure and promote the well-being, education and employment *of all*; in SDGs 6 and 7 when seeking to achieve universal access to safe drinking water and energy *for all*; in SDGs 13, 14 and 15 when it seeks to conserve oceans and forests, and combat climate change for the good *of all* (UNITED NATIONS, 2015a).

Thus, it is noted that, to achieve the various objectives set out there, it is not only necessary for countries to have a common denominator, but also to be able to coordinate actions, thereby reducing costs and accelerating their achievement through the sharing of responsibilities (SOUZA, 2019, p. 12). Based on this, Agenda 21 distances itself from a "vertical and paternalistic approach" among nations, preferring the establishment of horizontal relationships (SOUZA, 2019, p. 9), allowing less developed nations to have a voice in these actions, with equal opportunities. In fact, this is how the SDG 10 itself is developed, when it weaves through the reduction of inequalities between countries, for example (UNITED NATIONS, 2015a).

This agenda, however, is one of the biggest “targets” of Covid-19. The economic recession (AFP, 2020a) that sets in as a result of the pandemic causes “a massive impact on the implementation of almost all the

United Nation's Sustainable Development Goals (SDGs)” (VAN BARNEVELD et al, 2020, p. 12), not only because of the costs involved in the changes proposed by the Agenda 21 agenda, but especially because of the setback caused by the pandemic in terms of the replacement of cooperation by the resurgence of the unilateralism of States<sup>7</sup>, as has been observed in other moments, such as the one that followed the New York stock exchange crash in 1929, making a concrete threat to the liberal order, sovereign since the end of the Cold War (NYE, 2020).

It so happens that this situation has a special impact on developing and less developed countries in the Global South, which are more fragile by the very geopolitical and socioeconomic position in which they find themselves - and which Agenda 21 sought to reverse -, leaving them again at the mercy of the States more central, to dialogue with Wallerstein (1986). Many of these nations have had difficulty in carrying out basic acts necessary for the very containment of the spread of the SARS-CoV-2 virus across their borders, causing the violation of various rights of their jurisdictions (VAN BARNEVELD et al, 2020, p. 13). Examples of this are situations such as the race for medical and prevention equipment and even the assurance of vaccine doses (even if they are still non-existent).

---

<sup>7</sup> It can even be said that state unilateralism would be a reflection of the growing individualism of civil society itself: "The blind belief in individualism, in the invisible hand of the market, in economic expansion and private capital proved partially flawed, as it remained for the States and international organizations faced the crisis alone, while civil society, frightened, has done very little so far to contribute to a change in the current scenario. The large financial conglomerates that announced their billions in profits, now withdraw in silence or with little solidarity, ignoring the current state of exception, claim their losses, refusing to bear responsibility for the society from whom they obtained the gains. Fueled by a fallacious and inadequate discourse, between the economy and restrictive government measures, losing lives and saving jobs, they pressure governments to relax the isolation measures" (MENEZES, 2020).

More specifically, in March 2020, shortly after the closing of the borders to non-nationals, the United States, using the Defense Production Law issued at the time of the Korean War (1950)<sup>8</sup>, demanded the purchase, priority and exceptionally, all the stock of type N95 and FFP2 masks of a US manufacturer, 3M, which would directly affect their exports to Latin America and other destinations, when demand was higher than world stocks (CNN, 2020a; RIVEIRA, 2020). Not only that, the Trump Government had also asked the manufacturer that gloves were also directed to the country, in the same way as the respirators produced by it (BBC, 2020a) - this last fact that had direct implications for Brazil, whose orders were prohibited from boarding at Miami airport (BBC, 2020b).

In addition to these intercepts, called 'acts of modern piracy', there are even reports of higher payments made by the United States for essential medical items (such as gloves and masks, as well as respirators) already purchased by others and that are third parties States awaiting shipment (DW, 2020), which, even in the face of a breach of contract, the company still acts in this way, given the higher profit it obtains (BBC, 2020b; CNN, 2020b). In this case, coined as 'treasure search', more than a clear lack of commitment and ethics on the part of the company (BBC, 2020b), there is individualism on the part of those who hold the power (monetary and political) to demand such conduct by the private sector, to the detriment of other nations.

---

<sup>8</sup> The aforementioned law allows, in its Title 1, for the Federal Government to demand companies "so that they not only accept, but also prioritize contracts whose object is deemed necessary or appropriate for the promotion of national defense", in line with the Memorandum on Allocating Certain Scarce or Threatened Health and Medical Resources to Domestic Use, signed by Trump on April 3, 2020, which he pointed out as essential in combating the coronavirus EPIs and respirators (HISSA; AGUIAR, 2020, p. 83-84).

This is without counting the very high investments that several nations in the Global North are making in laboratories that are developing vaccines against Covid-19, which, based on these contracts, tend to arrive first in these locations, to the detriment of other less privileged regions. Consider the case of the United States, which, in July, purchased all vaccines in production by Pfizer and BioNTech in 2020 (100 million doses) for the amount of US\$ 1.95 billion (GAYER, 2020). It is not the only vaccine: the country also secured a third of the first billion doses of a vaccine produced by AstraZeneca and the University of Oxford, invested US\$ 1.2 billion (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020); and another US\$ 1 billion in the Johnson & Johnson pharmaceutical project, guaranteeing, if successful, at least 100 million doses (AFP, 2020b).

This unsupportive action is not carried out by the United States alone. The United Kingdom has also reserved 340 million doses of the Johnson & Johnson project, in addition to another 60 million doses of the vaccine being produced by GSK and Sanofi, and another 100 million doses of the vaccine being developed by AstraZeneca and Oxford University (MATTOS, 2020). This action is recurrent among other European countries, such as Italy, Germany, France and the Netherlands, which also ensured 400 million doses of the vaccine being developed by AstraZeneca and the University of Oxford (REUTERS, 2020). Brazil also acquired 100 million doses of the AstraZeneca project and the University of Oxford, investing R\$ 1.3 billion (UOL, 2020) - very high figures for a developing country with high public indebtedness and which would not even supply the entire national population.

In this sense, it appears that while we are faced with the impact of Covid-19 in the world, other situations become equally problematic, which not only accentuate the strength of the disease itself, but also

increase the differences between the nations, generating an aggravation of the socio-humanitarian crisis in the countries of the Global South, or, at least, making it increasingly apparent, as in the Brazilian case of great social inequality<sup>9</sup>, causing the various nations to move in the opposite direction to that expected in 2015, in a real discontinuity.

Despite this, it is not possible to disregard other issues that this same situation highlighted, such as the role of cities - and paradiplomacy - in combating Covid-19, especially when the State is unable to do it alone<sup>10</sup>. After all, since the onset of the pandemic, “the vulnerability of States to protect human life and the contradictions of societies that have placed at the center of economic growth on top of other considerations related to human and sustainable development” has become more evident”, giving rise to a “restructuring of power in the local/global environment” (MILLÁN; SANTANDER, 2020, p. 255-256).

And, certainly, there is no better opportunity than this 'discontinuity' generated by the pandemic so that human rights and other agendas contained in the 2030 Agenda can be improved, through the SDG 11 itself, which emphasizes the role of cities - an entity subnational - in global planning for the second five-year period of the 21st century. In other words, perhaps the solution to the very “unsolidarity” and “un-cooperation” raised by the pandemic is already identified in the Agenda itself, in the role that subnational entities have to “not leave anyone

---

<sup>9</sup> On the subject, see how the pandemic accentuated social inequalities in Brazil in ANNONI; SQUEFF, 2020.

<sup>10</sup> Sometimes, it does not appear to be just an incapacity, but a real lack of will and an example of lack of solidarity, including, for others, who share the same nationality and the same domicile, as is the case with the Brazilian (federal) government. which denied a Chinese offer of R\$ 5 billion to finance the purchase of a Chinese vaccine under development, which was, however, well received by other countries in the region, such as Argentina, Colombia, Peru, Chile and Uruguay, in addition to the Caribbean Barbados, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Panama and Trinidad and Tobago (CHADE, 2020).

behind” and exactly achieve the stipulated targets (SDGs) for being closer to the problems to be tackled and, even, being able to escape the political ties that the central government can impose<sup>11</sup>. This is what will be discussed in the following item.

## **2 THE LOCATION OF THE INTERNATIONAL AGENDA: THE CONSOLIDATION OF SUBNATIONAL PARADIPLOMACY IN THE MIDST OF THE PANDEMIC**

The Covid-19 pandemic certainly brought many challenges to international society which are increasingly difficult for the State to overcome. Not only because its structure is highly dependent on how the current national and international (geo)politics are structured, but also because it is not close to the citizen and the everyday problems that he/she runs through on a daily basis. Therefore, assuming that “States are losing their capacity to manage their public affairs” (MILLÁN; SANTANDER, 2020, p. 253), it is important to weave on the relevance of other actors in this pandemic scenario, such as the cities themselves, to seek once again the achievement of the goals and objectives set out in the 2030 Agenda.

This, however, is not a current ambition. From the recognition of the relevant role to be played by subnational and local governments in the realization of the SDGs, the Global Task Force on Local and Regional Governments for the Post-2015 Agenda<sup>12</sup>, together with the United

---

<sup>11</sup> See note 9 above.

<sup>12</sup> This Task Force was formed at the invitation of Mr. Kadir Topbas, Mayor of Istanbul, then President of the United Cities and Local Governments Organization (UCLG/UCLG) and member of the High Level Panel (PAL/HPL) of the United Nations Secretary General eminent people in the Post-2015 Development Agenda, and brought together leaders from local and regional governments and relevant global organizations. Its creation aimed to give voice and projection to subnational governments at the international and regional levels, especially given the need for their participation in decisions taken in broader spaces (GOMES; SQUEFF, 2020, p. 94).

Nations Development Program (UNDP) and UN-Habitat, started to encourage what is conventionally called the “localization” of the SDGs and, due to its close connection with the SDG 11 (GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UNDP; UN HABITAT, 2016). This is because, as provided for in the international documents relating to these, there is a prediction on the need for the objectives and goals contained therein to be achieved not only in the global and national spheres, but also, and mainly, in the subnational scenario, in the insertion of its guidelines for the orientation, formulation and execution of public policies in cities, where actions would be closer to the citizen (UNITED NATIONS, 2016; UN HABITAT, s/d).

In this sense, the global sustainable development agenda has brought a more direct way of coordinating the efforts of the United Nations with actors other than its Member States, represented by its central governments and diplomatic corps, strengthening ties with representatives of other levels of government, encompassing, in the figure of subnational or non-central governments, both at the regional and local levels, in a process that was called the “localization” of the SDGs.

In light of this, international associations representing subnational entities, in frequent contact and with the support of various UN bodies, prepared, in 2016, a document entitled “Roadmap for the Location of Sustainable Development Goals - Implementation and Monitoring at the Subnational Level ”, with a view to serving as a tool to support local and regional governments for the implementation of international sustainable development agendas at the local level, bringing a set of practical tools to raise awareness and strengthen the role of local governments in this task, supporting -them to take decisions that

contribute to its realization (GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UNDP; UN HABITAT, 2016). In this Roadmap, this process of locating the SDGs is defined.

According to that document, “it is the process of taking into account subnational contexts in carrying out the 2030 Agenda, from the establishment of objectives and goals to the determination of the means of implementation, as well as the use of indicators to measure and monitor progress”. Location refers to both how local and regional governments can support the achievement of the SDGs through “bottom-up” actions, and how the SDGs can provide a framework for a local/regional development policy.

SDG 11, on sustainable cities and communities, is the central axis of the localization process. Its inclusion in the 2030 Agenda is the result of advocacy work for the urban community - particularly local and regional government associations. This work is the result of the growing international recognition of the importance of the subnational dimension of development. Linking SDG 11 to the urban dimensions of the other 16 goals will be an essential part of locating the SDGs (GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, UNDP, UN HABITAT, 2016).

In this sense, the location of global goals and commitments for sustainable development demonstrates the perception, on the part of international organizations involved in their preparation, of the need to establish concrete spaces for articulation with subnational governments, making them essential actors in the search for achievement of these goals and commitments. This is justified insofar as the implementation of the measures proposed by the 2030 Agenda and by the New Global Urban Agenda (NAU), in view of the texts contained in these

documents, depends on the achievement of goals directly linked to the competences and responsibilities of subnational governments, especially with regard to the provision of basic services (GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, UNDP, UN HABITAT, 2016; UNITED NATIONS, 2016; UN HABITAT, n.d.).

In light of this, former UN Secretary-General Ban-Ki Moon, who held a mandate during the process of drafting these international documents, noted, in a statement to the High-Level Delegation of Mayors and Regional Authorities, that “the fight for global sustainability will be won or lost in cities” (UN SECRETARY GENERAL, 2018). In other words, it was recognized that cities “are in an ideal position to transform the broad and abstract 2030 Agenda into something concrete and efficient” (GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, UNDP, UN HABITAT, 2016). Thus, it is necessary that local governments be given a central role in achieving the international goals of sustainable development, since, according to the UCLG, an international network of cities that actively participated in the Global Task Force during the preparation of the 2030 Agenda and the NAU, “Local governments should not be seen as mere implementers of the agenda. Local governments are policy makers, catalysts for change and the level of government best placed to link global goals with local communities” (CGLU, n.d.).

From then on, the SDG localization process came to be led by the articulation of international networks of cities, through their participation in the Task Force, changing the usual way of implementing “top-down” international commitments, traditionally led by national governments, imposing political and legal measures on other levels of subnational government without their participation in the formulation

and construction of strategies for the adoption of these actions, bringing the cities to the fore in this process. In this context, diplomacy, then, must adapt to new times, as the idea that international relations are only carried out by and for national central governments has become obsolete (TAVARES, 2013). As a result, the phenomenon called paradiplomacy (SOLDATOS, 1990) or post-diplomacy (ZABALA, 2000; HOCKING, 2004) emerges and consolidates.

It is a process of action of subnational entities in international relations, covering the international agendas, initiatives and activities of local governments. That is, local interests and demands, of a political, economic and cultural nature, are established globally, bringing them greater legitimacy and the possibility of finding new partners at the international level (FONSECA, 2015).

In this sense, subnational entities have promoted decentralized international cooperation actions, consisting of substantial collaborative relationships between subnational governments of different countries, with a view to sustainable development, implying kinds of exchanges or support carried out by these institutions and other local actors (HAFTEK, 2003). These relationships take place through association and/or collaboration, via formal or informal agreements, with national and foreign subnational governments, with foreign and international organizations (BARROS, 2010), even forming their own institutional fabrics for action, through networks, such as United Cities and Local Governments (CGLU), the World Association of Large Metropolises (METROPOLIS), Local Governments for Sustainability (ICLEI), among others.

According to Rodrigues and Mattioli (2017), networks of cities like these are important because they manifest a kind of collective

paradiplomacy, which has a great impact on policies on the environment, sustainable development and several other local and regional issues (HAPPAERTS, VAN DEN BRANDE, BRUYNINCKX, 2011; RODRIGUES, XAVIER, ROMÃO, 2009). With this, the paradiplomacy of cities through association in international networks has become a relevant instrument for decentralized international cooperation, allowing the horizontal transfer of public policies between local governments, playing a central role due to its ability to record and disseminate experiences and good practices that could be applied in similar local contexts in other places and countries (RODRIGUES; MATTIOLI, 2017).

The cooperation between cities in their own international networks, and their interaction with national States, allows, in this vein, innovations in urban management for the fulfillment of international agreements, such as the SDGs, to recognize "a new diplomacy of cities", capable of reviewing the power structures involved in urban development on a global scale. Its insertion in the search for the realization of the SDGs and the NAU promotes a review of world governance associated with these themes, bringing local and regional governments to the scope of the UN - a space for nation-state diplomacy - (RESENDE, KRAUSE, 2016; BALBIM, 2016).

These institutions have, therefore, joined efforts in order to empower the local governments of their member cities with a view to localizing the SDGs. In this perspective, the performance of these city networks has been a relevant strategy for the implementation of international sustainable development goals at the local level and has inspired the international performance of other subnational governments, also at the regional level, through the formation of differentiated arrangements for collective participation, and, with this,

more forceful and strengthened, in facing global issues relevant to its competences.

And the Covid-19 pandemic highlighted precisely this need for action by subnational entities to provide for the population. According to Zanella, Gomes and Moraes (2020):

[a]s the previous panorama itself indicated, and the pandemic scenario has confirmed, an alternative for the direct recipients of the goals outlined by the global sustainable development agenda to perceive them may lie in the phenomenon of localization of decision-making and carrying out actions aligned with the achievement of the SDGs.

An example of this is found in Brazil, through the actions of governors and mayors for the purchase of respirators and other materials and medicines, especially those located in the Northeast region - one of the first regions in Brazil to suffer from problems related to the lack of equipment to treat the population (MANFREDINI, 2020; LACERDA 2020) and which concentrates the highest number of deaths in the country (TAJRA; DEHÒ, 2020), in order to guarantee the right to health constitutionally provided for as a concurrent competence among all entities of the Brazilian federation (BRAZIL, 1988), competence is confirmed by a recent decision of the Brazilian Supreme Court (BRASIL; STF, 2020), and, therefore, in compliance with SDG n.3, referring to "ensure a healthy life and promote well-being for all and all , at all ages" (UN, 2015).

Aware of the difficulties and the lack of willingness<sup>13</sup> on the part of the Federal Government to coordinate actions for the purchase of this

---

<sup>13</sup> The Bolsonaro Government's speech in passing on the responsibility for the lack of equipment to governors and mayors is recurrent, even if the Brazilian Federal Constitution itself, in its art. 23, establish the sharing of responsibilities of the three entities of the federation and the Federal District in providing

equipment or even the lack of granting incentives for its production at the national level (DINO, 2020), the *o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste*<sup>14</sup>, also known as the 'Northeast Consortium', chaired by the Governor of Bahia, Rui Costa (PT), for example, in mid-April, acquired a lot of 600 units of respirators from a US company. This fact, which already demonstrates the potential for coordination of subnational entities to act more quickly in the reality imposed by Covid-19 in their region, escaping from the political (and party) ties of the Union, however, also presented a negative point, which that is, the limitations imposed by the unilateralist pandemic international situation, since it was this shipment that remained blocked at Miami airport, due to the actions of the Trump Government (SEABRA; NOGUEIRA, 2020).

Furthermore, once “inaugurated”, this management model was expanded, with reports of 24 other subnational entities in the country acting in a similar way and sometimes encountering the same

---

health care to the population. Cf. BBC, 2020c; ROVAL, 2020. Also, on the less constructive, and even destructive, movements of the current Brazilian Federal Government in confronting the Covid-19 global pandemic, see ZANELLA; GOMES; MORAES, 2020.

<sup>14</sup> It is the Interstate Sustainable Development Consortium of the Northeast - a legal entity established by law, with the purpose of promoting the provision of services and public policies in the northeast region of Brazil, composed of the nine federal state governments that make up this region (Maranhão, Pernambuco, Bahia, Ceará, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte and Piauí). It is organized as a mostly broad entity, focused on public policies, and one of its main objectives is to carry out collective purchases, reducing the costs of operations, which makes it possible to raise external resources through international cooperation. It is important to highlight, according to Junqueira, Araújo and Silva (2020), that undertakings such as public consortia and the international performance of federative entities are not new to Brazil, but there are determinants, in the pandemic scenario, which are, at the same time, international and domestic companies, which highlight the “Northeast Consortium”, fostering the international action of subnational governments, such as the state governments involved in this initiative. Among the determining factors for this, the authors highlight the “disruption of the central government in environmental and climate matters, new guidelines for Brazilian foreign policy and encouragement of international insertion by the governors”. About this, see JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2020.

difficulties<sup>15</sup>. Despite this, there is an example in which the subnational entity has even managed to free itself from the unilateralism revived by Covid-19: the purchase of 107 respirators by the Government of Maranhão, using an alternative route, in order to prevent they were re-acquired or even barred by other nations of the Global North (BRONZE, 2020).

This fact occurred in April, when, after having an order for 150 respirators resold to Germany, the government resorted to an unusual route, causing the new shipment to pass through Ethiopia, from where it had departed on a charter flight to São Luís, the capital of State, thus avoiding the passage of European or North American dry ports, and showing the “parallel diplomacy” conducted by this subnational entity with other nations of the Global South (CHARLEAUX, 2020), strongly affected by the changes imposed by the pandemic, but whose cooperation - south-south cooperation, which is guided by the principles “[d]solidarity, [d]the absence of conditionalities, [d]horizontal and [d]respect for sovereignty” (MUÑOZ, 2016) - seems to be an encouragement not only for the population, which needs leaders closer to them, but also for the Planet as a whole, which needs to reinvigorate itself in the face of this current discontinuity.

So why not through paradiplomacy? As Waisbich (2020) alludes to:

[the] coronavirus crisis has accentuated this trend, given the numerous public disagreements in managing the epidemic. The international relations of the states are an important part of this puzzle: in its commercial aspect (such as the purchase of inputs and equipment), but also diplomatic (which includes information sharing and even humanitarian aid), [...] [as]

---

<sup>15</sup> A survey carried out by Velasco, Caesar and Reis (2020), until June, shows that less than half of the respirators purchased by subnational entities were delivered.

many governors, mayors and businessmen enjoy better relations with China than those who occupy the Plateau today. Again, the case of the purchase of respirators by the state of Maranhão is a powerful illustration of this pattern of deepening south-south relations that may occur in parallel (or by default) with the federal government.

Given this, the international action of subnational governments gains greater visibility and more stimulus as a result of substantive changes in the international and domestic orders, in the case of Brazil, characterized by the questioning of institutionalized multilateralism in the international scenario and the unpredictability of the pandemic context. According to Junqueira, Araújo and Silva (2020), with the unfolding of the global pandemic, subnational governments, as in the previously mentioned case of the 'Northeast Consortium', “think of joint solutions to overcome obstacles, such as the purchase of medical equipment, [...] and other aspects that the central government does not manage effectively or does not have its own competence”. In this sense, subnational governments have launched themselves to take the “initiative of occupying spaces left open, both in domestic policy and in [their] foreign policy” (JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2020).

Thus, we understand that subnational entities are able to situate solidarity as the guiding principle of international relations, especially in a pandemic and post-pandemic environment, which needs new approaches to avoid greater harm to the world population, as well as to recover the aspirations, goals and objectives set out in the 2030 Agenda and make them effective. This is justified insofar as, in view of what was discussed in the previous section and given the facts discussed above, unlike the traditional diplomacy of Nation States, the modes of cooperation that have been promoted through acts of paradiplomacy by

subnational governments guide less for alignments due to political-ideological alignments or other interests to these associates, and more for pragmatism, in the sense of reaching conditions to elaborate and implement the public policies necessary to meet daily demands - as is the case of the full promotion of health in the fight against the Covid-19 pandemic - in order to take part in the shared and coordinated responsibility among all stakeholders, constant at the foundations of the 2030 Agenda, as it verbatim recognizes the need for collective collaboration among all entities, national and subnational, public, private, and from many other sectors, to achieve the development objectives and goals sustainable development.

A pragmatism, thus, based on fraternity, on the assumption that there is a shared planetary environment, whose ambitions (human rights, reduction of inequalities, sustainable development, health for all, etc.) can only be achieved with joint participation and of all involved, so that “no one is left behind” (UNITED NATIONS, 2015a).

## **CONCLUSION**

The international society was certainly not prepared to experience a new pandemic. And if, in the mid-twentieth century, it was already extremely difficult to circumvent the impacts of the Spanish Flu, now, in an interdependent and highly connected context, it becomes even more challenging to adopt measures aimed at containing the spread of Covid-19 and, equally, way, its consequences. In this sense, due to its impact, reach and support over the months, the SARS-CoV-2 pandemic can only be classified as a situation of discontinuity. Even because, like all other milestones of this type, it is imposing significant changes in

the daily lives of society as a whole, altering the planning of actions and goals that were being developed, in particular those contained in the 2030 Agenda.

Undoubtedly, the ideals of cooperation and sharing of actions to achieve the goals prescribed there were largely affected by the pandemic, notably by the resurgence of unilateralism and exacerbated individualism of people in Public Law and Private Law. Examples of these actions were manifold: from revamping piracy through intercepting and redirecting shipments with essential items, to conducting a real hunt for masks, gloves, respirators - the treasure in pandemic times - was carried out by several nations, without, moreover, an ethical questioning on the part of businessmen, making the inequalities between nations and between people within different countries (by the way, a situation that was sought to combat through the SDG 10) remained even more salient. Not only that, the very assurance of health for everyone, at all ages and in all places (consisting in the SDG 3) was also severely impaired due to such conduct, causing once again those who hold monetary and political power in macro (international relations) and micro (State) level, obtain advantages, whether in access to masks, gloves and respirators, or in the waiting list for a vaccine against SARS-CoV-2.

In this context, then, it was concluded that the pandemic (re)presented the State's weaknesses as coordinator of actions to combat it; in addition, it was also realized that this same situation could increase the role of subnational entities to overcome some of the difficulties imposed by this pandemic scenario and even highlight its relevance for the resumption of the 2030 Agenda. SDG 11 already introduces cities as an important space to seek to promote human rights, the reduction of inequalities, sustainable development, etc., but also due to the

proximity that exists between local governments and citizens, due to their malleability in terms of fleeing from the political ties that the central government can impose and through the adoption of solidarity as a logic of action.

At least this is what was exemplified in this text when addressing the practice of Brazilian governors who, attentive to the local needs imposed by the pandemic, acting together or individually, sought to provide their citizens with the necessary equipment to fight Covid-19, even in the face of so many adversities and discontinuities. What's more, they managed to achieve these goals due to their own solidarity - an idea that goes beyond mere reciprocity in trans-individual relationships, being supported by the responsibility that some have towards others, in a true “diffuse spirit”<sup>16</sup>, which glimpses the daily needs and demands and it seeks to implement them in the best possible way through the positive sum model, strengthening everyone involved (thus dialoguing with SDG 17).

Based on this, it is imperative to emphasize that even in the “hostile” international environment introduced by the pandemic, there is still room for the use of solidarity, which, it is recorded, is in line with the goals of the 2030 Agenda. For the decentralization of state activity, the realization of which is not only urgent but also necessary in the pandemic and post-pandemic scenario, notably when the state is particularly limited to pragmatically deal with new situations like those that presented themselves in 2020 and that surprised the humanity. Therefore, it can be concluded that paradiplomacy can be considered an

---

<sup>16</sup> In this sense, the solidarity outlined here would advance towards what Santos and Araújo (2020, p. 9) understand as 'the legal principle of fraternity', denoting a real approximation between the terms.

important legacy of the pandemic, which has the possibility of reinvigorating the international agenda stipulated for the second five-year period of the 21st century.

## REFERENCES

- AFP. Coronavírus provoca recessão recorde na economia mundial. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 01 set. 2020a. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/09/01/interna\\_internacional,1181396/coronavirus-provoca-recessao-recorde-na-economia-mundial.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/09/01/interna_internacional,1181396/coronavirus-provoca-recessao-recorde-na-economia-mundial.shtml). Acesso em: 10 set. 2020.
- AFP. EUA investe US\$ 1 bi em vacina da Johnson & Johnson contra COVID-19. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 05 ago. 2020b. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/08/05/interna\\_internacional,1173275/eua-investe-us-1-bi-em-vacina-da-johnson-johnson-contra-covid-19.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/08/05/interna_internacional,1173275/eua-investe-us-1-bi-em-vacina-da-johnson-johnson-contra-covid-19.shtml). Acesso em: 15 set. 2020.
- ALVES, José Eustáquio D. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI. *Rev. Bras. Est. Pop.* Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, pp. 587-598, set./dez. 2015. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982015000000035>
- ANNONI, Danielle; SQUEFF, Tatiana Cardoso. OEIGWG on TNCs and OBEs em defesa das obrigações diretas das empresas de acordo com o direito internacional dos direitos humanos: o caso brasileiro diante da pandemia. In: LOPES, Ana Maria; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge; VASCONCELOS, Mônica Carvalho (Orgs.). *Direitos humanos e empresas em tempos da pandemia da COVID-19*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.
- BARROS, Marinana Andrade e. *Atuação internacional dos governos subnacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. (Orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: IPEA, 2018, p. 13-28
- BBC. Coronavirus: US 'wants 3M to end mask exports to Canada and Latin America'. *BBC*, s/l, 3 abr. 2020a. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52161032>. Acesso em: 15 set. 2020.

- BBC. Coronavírus: EUA são acusados de 'pirataria' e 'desvio' de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil. *BBC*, s/l, 04 abr. 2020b. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>. Acesso em: 15 set. 2020.
- BBC. 'Cobre seu governador': qual a responsabilidade do governo federal no combate à pandemia? *Época Negócios*, 06 jul. 2020c. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2020/07/cobre-seu-governador-qual-responsabilidade-do-governo-federal-no-combate-pandemia.html>. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRONZE, Giovanna. Maranhão usa rota alternativa para comprar respiradores e driblar concorrência. *CNN*, São Paulo, 16 abr. 2020c. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/04/16/maranhao-usa-rota-alternativa-para-comprar-respiradores-e-driblar-concorrenca>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CARVALHO, Francisco T. A Agenda 2030 apra o desenvolvimento sustentável da ONU e os seus atores. *Confluências*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, pp. 5-19, dez. 2019.
- CGLU. *The Sustainable Development Goals - What Local Governments Need to Know*. s/l; s/d. Disponível em: [https://www.uclg.org/sites/default/files/the\\_sdgs\\_what\\_localgov\\_need\\_to\\_know\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_what_localgov_need_to_know_0.pdf). Acesso em: 05 jul. 2018.
- CHADE, Jamil. China oferece R\$ 5 bi para financiar compra de vacina; Brasil ignora evento. *UOL Notícias*, s/l, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/08/14/brasil-reuniao-china-vacina-covid-19.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.
- CHARLEAUX, João Paulo. A diplomacia paralela da compra de respiradores pelo Maranhão. *Nexo Jornal*, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/21/A-diplomacia-paralela-da-compra-de-respiradores-pelo-Maranhão>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CNN. EUA usam lei de defesa de produção para comprar todas as máscaras da 3M. *CNN*. São Paulo, 07 abr. 2020a. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/04/07/eua-usam-lei-de-defesa-de-producao-para-comprar-todas-mascaras-de-fabrica-da-3m>. Acesso em: 15 set. 2020.
- CNN. Lucro da 3M salta 45%, a US\$ 1,3 bilhão no 1º trimestre, com vendas de máscaras. *CNN*, São Paulo, 28 abr. 2020b. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/04/29/lucro-da-3m-salta-45-a-us-1-3-bilhao-no-1-trimestre-com-vendas-de-mascaras>. Acesso em: 15 set. 2020.

DINO, Flávio. Entrevista. In: AGUIAR, Rodrigo. Consórcio Nordeste foi vítima em fraude na compra de respiradores, diz governador do Maranhão. *UOL Notícias*, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/2131215-consorcio-nordeste-foi-vitima-em-fraude-na-compra-de-respiradores-diz-governador-do-maranhao>. Acesso em: 20 set. 2020.

DW. EUA são acusados de reter itens médicos destinados a outros países. *DW*, s/l, 04 abr. 2020. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3aRa2>. Acesso em: 15 set. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. EUA investem US\$ 1 bi e garantem 300 milhões de doses de potencial vacina contra Covid-19. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/05/eua-investem-us-1-bi-e-garantem-300-milhoes-de-doses-de-potencial-vacina-contracovid-19.shtml>. Acesso em: 15 set. 2020.

FONSECA, Marcela Garcia. O direito internacional da paradiplomacia. In: MENEZES, Wagner. *Direito Internacional em Expansão*. Vol. V. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 180-198.

GAYER, Eduardo. EUA compram todas as vacinas contra covid-19 produzidas pela Pfizer e BioNTech em 2020. *Portal Terra*, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/eua-compram-todas-as-vacinas-contracovid-19-produzidas-pela-pfizer-e-biontech-em-2020,fd46aef55ba9e05e5a363ef4647f01aewm2vvpf9h.html>. Acesso em: 15 set. 2020.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UNDP; UN HABITAT. *Roteiro para a Localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Implementação e Acompanhamento no Nível Subnacional*. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018.

GOMES, Joseli Fiorin; SQUEFF, Tatiana Cardoso. A localização da agenda global para o desenvolvimento sustentável: paradiplomacia e cooperação internacional descentralizada como instrumentos para a concretização do direito internacional. In: MENEZES, Wagner. *Direito Internacional em Expansão*. Vol. XIX. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

HABERMAS, Jürgen. The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights. *Metaphilosophy*, v. 41, n. 4, pp. 464-480, jul. 2010.

- HAFTECK, Pierre. An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping. In: *Public Administration Development*, 2003, pp. 333-345.
- HAPPAERTS, Sander; VAN DER BRANDE, Karoline; BRUYNINCKX, Hans. Subnational governments in transnational networks for sustainable development. *International Environment Agreements*, v. 11, n. 4, pp. 321-339, nov. 2010.
- HISSA, Carolina; AGUIAR, Simone Coêlho. A Pandemia do Covid-19, o Princípio da Solidariedade e os Impactos da Pirataria Moderna. In: MENEZES, Wagner. *Direito Internacional em Expansão*. Vol. XIX. Belo Horizonte: Arraes, 2020.
- HOCKING, Brian. Regionalismo: uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Unesp, 2004, p. 77-108.
- JANNUZZI, Paulo de M.; CARLO, Sandra de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. *Bahia Anál. Dados*. Salvador, v. 28, n. 2, pp. 6-27, jul.-dez. 2018.
- JUNQUEIRA, Cairo; ARAÚJO, Ian Felipe; SILVA, Jaqueline Victória. O Consórcio Nordeste e a internacionalização dos governos estaduais em meio à pandemia de COVID-19. *Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF-UFPB)*. Nordeste - Saúde. Publicado em 13 jul. 2020. Disponível em: <https://www.idef-ufpb.com/artigo-consorcio-nordeste-covid19>. Acesso em: 21 set. 2020.
- LACERDA, Nara. Norte e Nordeste têm cenários mais críticos para enfrentamento da covid-19. *Brasil de Fato*, São Paulo, 07 mai. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/07/norte-e-nordeste-tem-cenarios-mais-criticos-para-enfrentamento-da-covid-19>. Acesso em: 20 set. 2020.
- LEONARD, Mark; SHAPIRO, Jeremy. Top ten foreign policy trends in 2020. *European Council on Foreign Relations*, Berlin, 3 jan. 2020. Disponível em: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_top\\_ten\\_foreign\\_policy\\_trends\\_in\\_2020](https://www.ecfr.eu/article/commentary_top_ten_foreign_policy_trends_in_2020). Acesso em: 15 jun. 2020.
- MALLEY, Robert. 10 Conflicts to Watch in 2020. *Foreign Policy*, Washington D.C., 26 dez. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/12/26/10-conflicts-to-watch-2020/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MANFREDINI, Beatriz. Norte e Nordeste sofrem mais com falta de estrutura para atender infectados. *Jovem Pan*, São Paulo, 08 mai. 2020. Disponível em: <https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manha/norte-e-nordeste-sofrem-mais-com-falta-de-estrutura-para-atender-infectados.html>. Acesso em: 20 set. 2020.

MATTOS, Caio. Covid-19: Reino Unido compra 60 milhões de doses de vacina. *Revista Veja*, São Paulo, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/covid-19-reino-unido-compra-60-milhoes-de-doses-de-possivel-vacina/>. Acesso em: 15 set. 2020.

MÁXIMO, Lucas Moura. A agenda de desenvolvimento pós-2015 da ONU: os desafios e potencialidades dos objetivos de desenvolvimento sustentável para o continente africano. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, Porto Alegre, v. 8, n. 15, 2015.]

MENEZES, Wagner. Direito Internacional e pandemia: reflexões críticas sobre o porvir. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 20 abr. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-20/direito-internacional-pandemia-reflexoes-criticas-porvir>. Acesso em: 10 set. 2020.

MILLÁN, Natália; SANTANDER, Guillermo. El virus cosmopolita: lecciones de la COVID-19 para la reconfiguración del Estado-Nación y la gobernanza global. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, v. 11, n. especial, pp. 251-263, 11 may 2020. DOI: <https://doi.org/10.5209/geop.69383>.

MUNOZ, Enara Echart. A cooperação sul-sul do Brasil com a África. *Cadernos CRH*. Salvador, v. 29, n. 76, pp. 9-12, apr. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000100001>.

NYE, Joseph. Entrevista. In: ZANINI, Fábio. Crise pode destruir cooperação global, diz pai do 'soft power'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/crise-pode-ser-destrutiva-para-cooperacao-internacional-diz-pai-do-soft-power.shtml>. Acesso em: 11 set. 2020.

PHILLIPS, Lauren M. *International Relations in 2030: The Transformative Power of Large Developing Countries - Discussion Paper n. 3/2008*. Bonn: German Development Institute, 2008. Disponível em: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_3\\_2008.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_3_2008.pdf). Acesso em: 15 jun. 2020.

- RESENDE, L. F. L.; KRAUSE, C. Contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para uma Nova Agenda Urbana. In: BALBIM, R. (Org.). *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília: Ipea, 2016
- REUTERS. Acordo prevê 400 milhões de doses de vacina da covid-19 para Europa. *Portal R7*, Rio de Janeiro, 14 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/saude/acordo-preve-400-milhoes-de-doses-de-vacina-da-covid-19-para-europa-14062020>. Acesso em: 15 set. 2020.
- RIVIERA, Carolina. 3M tem recorde em vendas em meio à guerra por máscaras com coronavírus. *Revista Exame*. São Paulo, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://exame.com/negocios/fabricante-de-mascaras-3m-tem-recorde-em-vendas-e-busca-aumentar-producao/>. Acesso em: 15 set. 2020.
- ROVAI, Armando. Entrevista. In: VELASCO, Clara. Especialistas apontam falta de coordenação federal na compra de respiradores por parte dos estados. *G1*, s/l, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/29/especialistas-apontam-falta-de-coordenacao-federal-na-compra-de-respiradores-por-parte-dos-estados.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2020.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; MATTIOLI, Thiago. Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: the Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, pp. 569-587, dez. 2017.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Eds). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.
- ROSA, Natalie. Sem coronavírus: estes 10 países não tiveram nenhum caso de COVID-19. *Canal Tech*, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://canaltech.com.br/saude/sem-coronavirus-estes-10-paises-nao-tiveram-nenhum-caso-de-covid-19-170663/>. Acesso em: 21 set. 2020
- SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos; ARAÚJO, Marilene. As raízes do princípio jurídico da fraternidade e a crise epidêmica do terceiro milênio. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n.119, mai./jun. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37444>. Acesso em: 27 mai. 2020.

- SARLET, Ingo W. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, n. 09, pp. 361-388, jan./jun. 2007.
- SEABRA, Catia; NOGUEIRA, Italo. Consórcio do Nordeste perde outra compra de respiradores. *Paraíba Online*, Rio de Janeiro, 07 mai. 2020. Disponível em: <https://paraibaonline.com.br/2020/05/consorcio-do-nordeste-perde-outra-compra-de-respiradores/>. Acesso em: 20 set. 2020.
- SERHAN, Yasmeen. Global populism is morphing in insidious ways. *The Atlantic*, Boston, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/01/future-populism-2020s/604393/>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- SOLDATOS, Panayotis, An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Hans Oxford. Claredon Press, 1990.
- SOUZA, André de Mello. A governança global da cooperação para o desenvolvimetro e a agenda de desenvolvimento sustentável 2030. *Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI*, n. 25, mai./ago. 2019. Disponível em: [www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9797/1/BEPI\\_n25\\_Governanca.pdf](http://www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9797/1/BEPI_n25_Governanca.pdf). Acesso em: 08 set. 2020
- TAJRA, Alex; DEHÒ, Maurício. NE lidera em novas mortes por covid e Brasil soma 57.658, segundo consórcio. *UOL Notícias*, São Paulo, 28 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/28/casos-mortes-covid-19-brasil-ministerio-da-saude-consorcio-28-de-junho.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.
- TAVARES, Rodrigo. Foreign Policy goes Local. *Foreign Affairs*. s/l, 09 out. 2013. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/140091/rodrigo-tavares/foreign-policy-goes-local>. Acesso em: 10 out. 2013.
- THE ECONOMIST. Geopolitics after Covid-19: is the pandemic a turning point? *The Economist*, 01 apr. 2020.. Disponível em: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1339299717&Country=Albania&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=International+relations#>. Acesso em: 18 jun. 2020.

- UNITED NATIONS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. s./l., 13 out. 2015a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- UNITED NATIONS. *PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. s./l., 08 dez. 2015b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- UNITED NATIONS. *Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável*. S./L., 21 nov. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>. Acesso em: 05 jul. 2018.
- UN HABITAT. *History, mandate and the role in the UN System*. s/l.; s/d. Disponível em: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>. Acesso em: 01 jul. 2018.
- UOL. Governo assina documento que viabiliza 100 milhões de vacinas contra covid. *UOL Notícias*, São Paulo, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2020/07/31/governo-assina-documento-que-viabiliza-100-milhoes-de-vacinas-contr-covid.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.
- VAN BARNEVELD, Kristin *et al.* The COVID-19 pandemic: Lessons on building more equal and sustainable societies. *The Economic and Labour Relations Review*, Sydney/UNSW, v. 31, n. 2, may 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/1035304620927107>.
- VELASCO, Clara; CAESAR, Gabriela; REIS, Thiago. Estados compram 7 mil respiradores, mas menos da metade é entregue; valor de cada equipamento varia de R\$ 40 mil a R\$ 226 mil no país. *G1*, s/l, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/26/estados-compram-7-mil-respiradores-mas-menos-da-metade-e-entregue-valor-de-cada-equipamento-varia-de-r-40-mil-a-r-226-mil-no-pais.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2020.
- WALT, Stephen M. The World Didn't Change Much in 2019. That's Bad News for 2020. *Foreign Policy*, Washington D.C., 31 dec. 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/12/31/united-states-world-changes-2019/>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- WAISBICH, Laura. Entrevista. In: CHARLEAUX, João Paulo. A diplomacia paralela da compra de respiradores pelo Maranhão. *Nexo Jornal*, 22 abr. 2020. Disponível em:

<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/04/21/A-diplomacia-paralela-da-compra-de-respiradores-pelo-Maranhão>. Acesso em: 20 set. 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel. Societal development, or development of the World-System? *International Sociology*, v. 1, n 1, pp. 3-17, Mar, 1986.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Coronavirus disease (COVID-2019) situation reports*: Situation report n. 152. Geneva, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>. Acesso em: 13 jun. 2020.

ZABALA, Iñaki Aguirre. ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

ZANELLA, Cristine Koehler; GOMES, Joséli Fiorin; MORAES, Carolina Alaminio Félix de. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Saúde no Brasil em meio à pandemia global de Covid-19. *Texto para Discussão - 14*. Observatório Socioeconômico da COVID-19 UFSM. Publicado em 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/07/Textos-para-Discussao-14-ODS-e-Sa%C3%BAde-em-meio-a-pandemia-global-de-COVID-19.pdf> Acesso em: 21 set. 2020.

# 9

## NOVAS TECNOLOGIAS E (IN)SEGURANÇA URBANA: DO ENCLAVE FORTIFICADO AO PANÓPTICO DIGITAL

*Luciano Vaz Ferreira*<sup>1</sup>

*Carla Froener Ferreira*<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A insegurança frente ao risco de ser vítima de violência é um dos elementos principais da sociedade contemporânea, especialmente a brasileira. Basta circular em qualquer metrópole do país para poder observar a existência de muros, grades, segurança privada e sistema de vigilância. Uma parcela significativa da população (classes média e alta) opta por uma alternativa ainda mais radical: além de manterem todos os mecanismos citados, promovem a separação física, na forma dos enclaves fortificados. Referida segregação relaciona-se com as dinâmicas econômicas e sociais, que dialogam com as percepções de medo e consolidação da sociedade do consumo, componentes característicos das sociedades pós-modernas.

Com o advento da quarta revolução industrial, as novas tecnologias trazem novas perspectivas promissoras para a segurança urbana: ao mesmo tempo em que reforçam as barreiras do enclave, permitem a sua abertura. A tecnologia também permite o surgimento das cidades inteligentes, um novo modelo de organização urbana. A introdução dos

---

<sup>1</sup> Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), com período de pesquisa na *American University* (Washington, D.C.). Professor da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

<sup>2</sup> Doutoranda em Políticas Públicas (UFRGS). Mestra em Direito (UNILASALLE). Professora das Faculdades João Paulo II.

mecanismos tecnológicos no ambiente urbano pode representar, na realidade, um acréscimo da sensação de insegurança, bem como reforçar as práticas excludentes que se encontram enraizadas socialmente.

O presente trabalho apresenta como problema de pesquisa investigar as consequências da implementação das novas tecnologias no contexto urbano contemporâneo, com foco especial na figura do enclave fortificado. O artigo busca sucedâneos para discutir as interações entre direito, insegurança, medo, segregação e consumo nas cidades brasileiras. No que tange aos aspectos metodológicos, optou-se por uma revisão bibliográfica utilizando como fonte trabalhos na área das Ciências Sociais, Filosofia e Direito. As teorias de base utilizadas advêm das pesquisas sociológicas de Robert Castel, no que diz respeito à insegurança social; Zygmunt Bauman, sobre as relações entre segregação, consumo e pós-modernidade; e Teresa Pires do Rio Caldeira, referente aos enclaves fortificados.

Quanto à estrutura, escolheu-se dividir o artigo em duas partes. A primeira versa sobre a segurança e o fenômeno dos enclaves fortificados. Serão tratados temas relacionados à insegurança social, cultura do medo, segregação e o direito à cidade. A segunda parte, por sua vez, refere-se à introdução das novas tecnológicas e a possível produção de um cenário distópico nas cidades contemporâneas. É reservado espaço para discussão sobre os elementos que compõe a quarta revolução industrial, o papel do consumo nas sociedades contemporâneas, o surgimento das cidades inteligentes e a produção de insegurança frente à captura de dados privados, mediante novas tecnologias no ambiente urbano.

## 2 INSEGURANÇA E ENCLAVES FORTIFICADOS

Existe um paradoxo que permeia a sociedade ocidental contemporânea: experimenta-se uma grande ampliação dos mecanismos de controle social e segurança, ao mesmo tempo em que a sensação de insegurança cresce exponencialmente. Tal afirmativa parece estranha ao comparar as práticas sociais do Medievo e do mundo moderno (ou “pós-moderno”), que revelam uma realidade muito mais assustadora que a atual. Durante a Idade Média, na ausência de um poder organizado e centralizado, os servos viviam a mercê das guerras empreendidas pelos nobres. As relações de submissão demonstram um poder da elite medieval sobre a vida e morte da plebe, como pode ser observado no suposto “direito costumeiro” da *jus primae noctis*, que garantia o senhor feudal de passar a noite com a noiva de seu servo logo após o casamento. As péssimas práticas de higiene e a medicina rudimentar permitiam o rápido avanço de várias doenças, como a peste bubônica, que eliminou uma grande parte da população no período. Enfermidades mentais, dificuldades particulares em adaptação social ou desavenças com o poder constituído geravam facilmente acusações de heresia, que culminavam na intervenção da Igreja Católica e o sofrimento de torturas terríveis.

De acordo com Castel (2008, p. 11), as sociedades contemporâneas caracterizam-se por disporem de dois tipos de proteções estatais: proteções civis, que garantem as liberdades fundamentais e a segurança dos bens e das pessoas no marco de um Estado de Direito (*Rule of Law*), representado pela supremacia do Direito na resolução dos conflitos (TAMANAH, 2012, p. 233); e as proteções sociais, que impedem a degradação da situação dos indivíduos, como a enfermidade, os acidentes, o envelhecimento com empobrecimento, visto que as contingências da

vida podem acarretar uma decadência social. Pela manutenção destas proteções, vive-se, pelo menos nos países mais desenvolvidos, nas sociedades mais seguras que já existiram (CASTEL, 2008, p. 11), especialmente se comparado a outros períodos históricos (como, por exemplo, na Idade Média).

Apesar da existência dos supostos mecanismos de proteção, fatos que garantiriam, em tese, um ambiente de harmonia social, os núcleos urbanos contemporâneos experimentam uma obsessão quase maníaca por segurança (BAUMAN, 2009, p. 13), visto que se encontram imersos nas dinâmicas contraditórias do sistema capitalista. Nas sociedades pré-modernas (como na Antiguidade Clássica e na Idade Média), a segurança do indivíduo era garantida a partir do seu pertencimento a uma comunidade (proteção por proximidade). Na modernidade o indivíduo é alçado à posição de centralidade, independentemente de sua vinculação originária a um grupo. O que passará a assegurar sua segurança frente intempéries da vida humana será, na realidade, a sua propriedade, direito assegurado pelo Estado.

Vive-se, contudo, em uma sociedade economicamente desigual, na qual uma grande parte da população não tem acesso a propriedade, que são jogadas a uma situação de completa insegurança. As proteções sociais são criadas para corrigir as distorções originárias do sistema capitalista e oferecer maior segurança (como, por exemplo, o direito do trabalho e previdência social). Com a proeminência internacional do neoliberalismo e as políticas de austeridade, tal proteção restou enfraquecida. Ausente o Estado, a responsabilidade pelo sucesso profissional e econômico passa a ser exclusivamente individual, gerando angústia de um futuro incerto em um ambiente onde prolifera o desemprego e condições precárias de trabalho (CASTEL, 2008, p. 50).

Tal sentimento individual é vivenciado também de maneira coletiva como um ressentimento, uma “mistura de inveja e desprezo” “que joga responsabilidade da desgraça em cima ou embaixo da escala social” (CASTEL, 2008, p. 64). O resultado é uma sensação de eterna insegurança e desagregação social, que busca no “outro” (ou grupo social diverso) a responsabilidade pelas frustrações e fracassos da sociedade contemporânea.

O sentimento de insegurança transborda para a estigmatização da pobreza e da imigração. Nesta visão delirante, existiria uma “classe perigosa”, composta por uma massa de pessoas descartadas pela sórdida máquina do progresso econômico. Integrando uma subclasse, os desempregados e desocupados são vistos como “ineptos sociais”, devendo ser segregados. Este é o mesmo destino dos imigrantes, considerados como “inassimiláveis” por manterem culturas “estranhas e arcaicas”. Existe uma constante suspeita do “outro” e suas intenções, desconectando-se de qualquer sentimento de alteridade ou solidariedade (BAUMAN, 2009, p. 24).

Em um mundo avesso a qualquer tipo de risco (BECK, 2013), proliferou-se uma espécie de “cultura do medo”, composta por “valores, comportamentos e senso comum que, associados à questão da criminalidade, reproduz a ideia hegemônica de insegurança” (PASTANA, 2005, p. 183). O crime e os criminosos são associados a uma classe (ou etnia), tipo de comportamentos e habitat definidos, excluindo-se qualquer possibilidade de (re)inserção social, devendo o Estado limitar-se a aplicar medidas de contenção, mantendo-se a “distância da comunidade respeitosa das leis” (BAUMAN, 2009, p. 24). Os mecanismos de repressão e violência policial são utilizados como forma de contenção social em locais marcados pela desigualdade (AMARAL, 2010, p. 37-38).

Um Estado de segurança total, aos moldes das expectativas ilusórias das sociedades contemporâneas e capaz de enfrentar com rigor a

criminalidade, implicaria na renúncia a uma série de liberdades consagradas e a permissão completa da intervenção estatal na vida privada. A garantia do direito de propriedade teria a função de substituir a intervenção estatal, porém se trata de um recurso não acessível a todos. Sendo assim, as políticas sociais cumpririam o papel de corrigir estas desigualdades, oferecendo segurança, mecanismos duramente atacados frente aos avanços da agenda neoliberal (CASTEL, 2008). Tal frustração e vulnerabilidade podem estimular a manutenção de “Estados de exceção permanentes” em que seria justificável (inclusive do ponto de vista jurídico) todo tipo de autoritarismo e violações da liberdade em nome de supostas ameaças à segurança e causadoras de medo, como criminalidade e terrorismo (AGAMBEN, 2004).

O processo de produção de informações sobre segurança (pela mídia e mais recentemente pelas redes sociais) reproduz uma concepção dominante e estereotipada de violência (PASTANA, 2005, p. 189), não refletindo a realidade das pesquisas criminológicas. No caso brasileiro, por exemplo, crimes violentos (homicídio, latrocínio) representam apenas 40% do total dos delitos praticados pela população carcerária (IPEA, 2018, p. 43). Contudo, os crimes desta natureza são frequentemente objeto de cobertura midiática, em uma proporção muito maior a sua ocorrência na vida real.

A cultura do medo cria espaços nas paisagens urbanas onde se percebe uma “crescente sensação de afastamento em relação às localidades e às pessoas fisicamente vizinhas, mas social e economicamente distantes” (BAUMAN, 2009, p. 25). Cria-se, de um lado, espaços urbanos privilegiados e habitados por cidadãos de “primeira classe”, de outro, zonas capazes de abrigar todos aqueles que não possuem acesso a estes locais. A elite não está preocupada com os acontecimentos da cidade,

seu único interesse é serem deixados em paz, livres para dedicarem seu tempo aos próprios entretenimentos e confortos da vida cotidiana (BAUMAN, 2009, p. 27).

No Brasil, é possível identificar processos econômicos que formaram uma divisão nos núcleos urbanos, compostos centros urbanos com infraestrutura (bairros de classe média e alta) e a periferia (bairros pobres), em regiões afastadas e esquecidas pelo poder público. O aumento da desigualdade social e da criminalidade ao longo das décadas são fatores que tornaram as cidades brasileiras repletas de mecanismos de defesa, em casas, prédios, parques, praças, complexos de escritórios, escolas, entre outros (CALDEIRA, 1999, p. 158).

As cidades contemporâneas estão sendo edificadas em uma verdadeira “arquitetura do medo” (PASTANA, 2005, p. 184). Neste cenário, é possível identificar muros cada vez mais altos, cercas rodeando as residências, sofisticados sistemas de segurança e alarme, crescimento visível de empresas privadas de vigilância, elevação de armas de fogo em circulação e êxodo de zonas e regiões com alto índice de criminalidade. Indivíduos e instituições adaptam seus comportamentos para conviverem com o medo e a insegurança, na tensão e expectativa de serem vítimas de ofensas criminais.

De acordo com Teresa Caldeira (1999, p. 155), o processo de fragmentação da cidade gerou os enclaves fortificados, “espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho”, habitados de maneira socialmente homogênea e que possuem como justificativa para a sua criação o medo da violência. Sua origem está nas *edge cities* (cidades de contorno) criadas nos EUA na década de 50, em espaços de urbanização afastados e abertos às classes abastadas, mantidos graças ao desenvolvimento de vias automotivas

expressas. Este modelo foi replicado em vários países do mundo, inclusive no Brasil. Caracterizam-se por serem propriedades privadas de uso coletivo; são fisicamente isolados, por muros, espaços vazios ou recursos arquitetônicos; são voltados para dentro, e não para a rua; são controlados por guardas armados e sistemas de segurança privados que garantem regras de admissão e exclusão (CALDEIRA, 1999, p. 159).

Os condomínios fechados prometem um mundo à parte, uma vida de total calma e segurança separado do resto da cidade, habitada por “pobres, marginais e sem tetos”. O oferecimento de segurança total é o principal atrativo destes locais, que incluem grades ou muros ao redor do condomínio, portaria 24 horas, guardas armados patrulhando ruas internas (CALDEIRA, 1999, p. 160). Os sistemas de segurança não apenas fornecem proteção do crime, mas criam espaços segregados nos quais o controle do “outro” e a exclusão dos “indesejáveis” são exercidas rigorosamente.

Os enclaves buscam a total autonomia do mundo externo, por meio da manutenção de uma série de equipamentos de uso coletivo dentro de seus muros (CALDEIRA, 1999, p. 162). Os grandes enclaves contemplam núcleos residenciais e empresariais, incluindo estruturas de natureza comercial (shoppings, supermercados, bancos), educacional (escolas, faculdades), cultural (teatros, cinemas) e órgãos públicos (polícia e poder judiciário) (PASTANA, 2005, p. 187).

Muitos moradores dos enclaves fortificados passam praticamente a vida toda nestas “pseudocidades padronizadas”, excluindo-se por completo da interação com outras comunidades e perdendo a sua identidade cidadã (PASTANA, 2005, p. 187). É possível identificar uma grande demanda por trabalhadores pobres nos enclaves, que incluem serviços gerais, domésticos e de segurança. Existe uma relação ambígua de

dependência e desconfiança entre os moradores do enclave a classe pobre, pois ao mesmo tempo em que se esforçam para separarem-se fisicamente, necessitam trazer para o seu convívio aqueles que temem (CALDEIRA, 1999, p. 161).

Entende-se que a “segregação urbana contemporânea é complementar à questão da segurança” (CALDEIRA, 1999, p. 174). O medo do crime é utilizado como justificativa para a segregação e formação dos enclaves fortificados. Tal processo de segregação, contudo, não é capaz de acabar com a sensação de insegurança. A separação conduz à formação de grupos sociais estranhos entre si e irreconciliáveis, o que gera ainda mais desconfiança e temor, produzindo-se um círculo vicioso.

Os enclaves fortificados são representações das contradições entre a cidade ideal e a cidade real. Na primeira, o espaço e o tempo são abstrações, existindo apenas no pensamento dos planejadores estatais e do capital, passando a ser manipulados por eles. Já a cidade real é dinâmica, desordenada e repleta de desigualdades espaciais e socioeconômicas (RODRIGUES, 2007). Os problemas reais são considerados como desvios do modelo ideal, solucionáveis com planejamento e novas tecnologias. Contudo, essas novas articulações não são capazes de reproduzir o que foi idealizado, apenas causando alterações no meio urbano e possivelmente reforçando as desigualdades. A forma como o espaço urbano está desenvolvido é ligada às necessidades particulares de uma pequena elite política e econômica que detém o poder de moldar a cidade de acordo com os seus interesses (SANCHES; SOBREIRA; ARAÚJO JUNIOR, 2017, p. 15), tornando-a um espaço de exclusão e exploração (LEFEBVRE, 2001, p. 63).

É a partir destas contradições que emergem os discursos defendendo um direito à cidade. Trata-se de um direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de troca, aos ritmos de

vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro dos locais da cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 39). Em sentido similar, Rodrigues (2007) vê o direito à cidade como um bem coletivo, com acesso universal aos bens e serviço, constituindo-se uma revolta contra a mercantilização da terra, da moradia e da cidade, bem como da privatização dos equipamentos públicos. Neste contexto, a vida da cidade, assegurada por este direito, baseia-se nos encontros e confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver (LEFEBVRE, 2001, p. 21). Em outras palavras, a cidade deve direcionar-se à diversidade e coexistência dos diferentes, justamente o contrário do que propõe o modelo do enclave fortificado (SANCHES; SOBREIRA; ARAÚJO JUNIOR, 2017, p. 13).

### **3 NOVAS TECNOLOGIAS E DISTOPIA NAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS**

A humanidade tem experimentado ao longo de sua trajetória uma série de revoluções tecnológicas, que ocorrem quando novas tecnologias e novas formas de perceber o mundo desencadeiam uma alteração profunda nas estruturas sociais e nos sistemas econômicos (SCHWAB, 2019, p. 15). Tecnologia pode ser entendida como a aplicação de um trabalho para gerar um produto ou serviço, buscando resultados novos ou resultados conhecidos com menos recursos (GIFFORD, 2007, p. 571).

A primeira grande mudança foi a revolução agrícola, que melhorou a produção de alimentos, conduzindo a assentamentos humanos cada vez maiores e, posteriormente, a criação de núcleos urbanos. A primeira revolução industrial ocorreu com a invenção da máquina a vapor, dando início à produção mecânica. A segunda, refere-se à criação da eletricidade e da linha de montagem, permitindo a produção em massa. A

terceira revolução industrial teria sido impulsionada como desenvolvimento da computação pessoal e da internet. Por fim, haveria uma quarta revolução em curso, caracterizada por uma internet mais ubíqua e móvel, sensores menores e mais baratos, inteligência artificial e avanços na engenharia genética, permitindo uma fusão dos domínios físicos, digitais e biológicos (SCHWAB, 2019, p. 16).

As recentes configurações da comunicação virtual criam novas interações sociais no ambiente urbano, diferenciando inclusive das primeiras experiências com a internet em vários aspectos. Observa-se uma ampliação significativa das formas do uso da internet, que deixa de ser utilizada no ambiente de *desktop* para estar presente em dispositivos de comunicação móveis (como celular) ou qualquer objeto (a chamada internet das coisas). (SCHAWAB, 2019, p. 19). Junto com esse desenvolvimento, expande-se o *e-commerce*, ampliando-se a oferta de bens e serviços na internet. As formas de comunicação não se limitam aos aspectos comerciais, englobando também inúmeras facilidades acessíveis ao toque do *smartphone* e o desenvolvimento de redes sociais, em que qualquer pessoa pode produzir conteúdo e interagir com outros usuários.

Outra inovação importante é o que tem sido conhecido como *Big Data*. A “hiperconectividade” da sociedade contemporânea produz um volume imenso de dados fornecidos pelo usuário ou capturados pela rede. Até um tempo atrás era impossível analisar com precisão estas informações, porém com os avanços da inteligência artificial, é viável descobrir fatores como localização, faixa etária e gostos pessoais dos usuários, tornando possível fornecer uma experiência “customizada” do usuário de tecnologia (MAYER-SCHONBERGER; CUKIER, 2013). A tecnologia do *Big Data* permite acompanhar comportamentos humanos em

tempo real e de maneira massificada e agregada, propondo soluções para os problemas (REMÉDIO, 2017, p. 682).

A “revolução 4.0” está inserida no contexto das dinâmicas econômico-sociais contemporâneas, que giram em torno do consumo. Vive-se, hoje, a chamada sociedade do consumo, identificada como a produção e o consumo massificado, muitas vezes além das necessidades humanas, como forma de impulsionar a economia capitalista (LIPOVETSKY, 2009, p. 182). Associa-se o consumo ao prazer e felicidade, baseando-se no binômio “desconhecimento e curiosidade”. O que importa é a deterioração do produto, para que possam ser substituídos por novos, aguçando o consumidor para “novas experiências”. A sociedade do consumo causa a “objetificação” das relações, visto que os homens passam a ser rodeados por objetos (BAUDRILLARD, 2011, p. 13; 39-40).

O consumo é visto como uma “diferenciação social”, em que os ricos demonstram sua posição adquirindo produtos (muitas vezes supérfluos), enquanto os pobres almejam este estilo de vida (FRIESE, 2000, p. 10-12). A compulsão pelo consumo nada mais é que uma tentativa de compensar as graves deficiências da mobilidade social na sociedade contemporânea. Os mais pobres ao emularem o estilo de vida dos mais ricos por meio do consumo, tentam capturar, de maneira efêmera, a felicidade, ao mesmo tempo em que lhe é negada qualquer possibilidade de uma ascensão social duradora, baseada na efetiva redução das desigualdades econômicas (BAUDRILLARD, 2011, p. 71).

As inovações e os produtos tecnológicos comercializados podem ser facilmente classificados como objetos de consumo, inseridos neste ciclo de “descoberta, deterioração e descarte”. A cada novo lançamento tecnológico (por um exemplo, um novo *smartphone*), formam-se filas intermináveis nas diversas lojas, com consumidores ávidos para serem os

primeiros a adquiri-los. A objetificação também se faz presente de maneira contundente, com uma miríade de dispositivos conectados *online* e disponíveis aos consumidores.

Um aspecto marcante do consumo na “revolução 4.0” é o oferecimento recorrente de serviços gratuitos aos usuários por grandes conglomerados da internet. Contas de e-mail e demais mecanismos de comunicação virtual, acesso a redes sociais, editores de texto, mapas completos são disponibilizados gratuitamente. A verdade é que estas empresas utilizam os dados alimentados voluntariamente por seus clientes de maneira lucrativa, vendendo-os para parceiros capazes de explorarem economicamente (GOODMAN, 2015, p. 53). A privacidade parece ser um bem não muito valorado na contemporaneidade, pois o uso maciço da internet, uma rede internacional de acesso público, permite a captura de informações pessoais por diversos atores.

Tecnologia, consumo, segurança e segregação relacionam-se fortemente nos núcleos urbanos contemporâneos. No Brasil, desde a década de 60, existe um aumento gradativo de consumo de produtos de segurança (ZANETIC, 2010, p. 54). Atualmente, os gastos privados com segurança correspondem a cerca de 90 bilhões de reais anuais, correspondente a 10% do PIB brasileiro (KOURY, 2011, p. 472) e quase 2% da renda familiar (ZANETIC, 2010, p. 57). Tais gastos não envolvem somente a contratação de serviços privados e instalação de grades, mas a utilização de dispositivos e sistemas de segurança de natureza tecnológica, como alarmes, câmeras e, mais recentemente, dispositivos biométricos, como impressões digitais, padrões de voz, íris e disposição da face, entre outros.

Um aspecto importante que merece ser dito é que as inovações tecnológicas (incluindo na área da segurança urbana) não são neutras, pois

cumprem funções políticas específicas (PALMERINI, 2013, p. 13). Sendo assim, não devem ser encaradas como uma marcha silenciosa em direção ao progresso contínuo, transmutando-se em um futuro distópico, podendo acentuar a sensação de insegurança, o medo, a segregação e as desigualdades sociais. A tecnologia fornece uma espécie de “tranquilizante ético” na vida contemporânea, livrando atores de questões morais e transferindo a sua responsabilidade para artefatos técnicos. Os dilemas éticos passam a ser minimizados e desumanizados (BAUMAN, 2008).

A tecnologia atua como um agente para reforçar a segregação e a dinâmica dos enclaves fortificados. Os muros dos enclaves criam a separação física com o resto da cidade, contudo, é por meio das tecnologias de comunicação que esta separação se mantém duradoura. Por meio do *e-commerce*, os moradores dos enclaves têm acesso a bens e serviços, sem precisar sair de suas fortificações (PASTANA, 2005, p. 184-185). A tecnologia também causa um efeito disruptivo da sociedade, visto que os “cidadãos de primeira classe” passam a ficar cada vez mais afastados dos acontecimentos da cidade, pois grande parte de suas interações ocorre no mundo virtual e em canais de comunicação globais, não deixando espaço para as relações mundanas de vizinhança (BAUMAN, 2009, p. 27). Enquanto objeto de consumo, a tecnologia é cara, o que significa que uma grande parcela da população continuará à margem destas inovações, ao mesmo tempo em que, estimulados pelo mercado, desejam o seu acesso. Os abismos sociais continuam mantidos, ao mesmo tempo em que as classes mais pobres são contidas pelo consumo e pela promessa de acesso ao “nirvana tecnológico”.

Algumas situações cotidianas demonstram como a tecnologia corrobora com esse processo excludente. A proliferação de brinquedos tecnológicos conectados *online* tornou obsoletos os parques e praças

frequentados democraticamente por famílias de diferentes classes sociais. O uso de aplicativos de locomoção urbana, fundamentados no baixo custo e precarização das relações de trabalho, tem superado o papel social do transporte coletivo. Até mesmo o transporte individual revela uma nova configuração: se antes os carros circulavam com os vidros abertos, permitindo uma interação entre motoristas e pedestres nos semáforos, com ações de caridade e compras do comércio informal, o que se vê hoje são apenas vidros escuros e fechados, impassíveis frente à realidade circundante.

Uma nova onda que liga a urbanização e tecnologia diz respeito ao conceito de “cidades inteligentes”. Conceitualmente, as *smart cities* são cidades que utilizam a tecnologia em seu processo de planejamento, possuem ampla participação da sociedade civil nas tomadas de decisões, fazem coleta e o uso eficiente de uma enorme quantidade de dados, formando uma camada de inteligência acessível aos governantes e a própria população (REMÉDIO, 2017, p. 681). A ideia é utilizar amplamente a tecnologia para geração e captação de fluxo de dados, para posterior processamento e análise, com objetivo de pensar em melhorias nas condições de vida dos munícipes, nas áreas sociais, econômicas e ecológicas do ambiente urbano (REMÉDIO, 2017, p. 682).

O discurso da evolução tecnológica constante nas cidades inteligentes é sedutor, porém ilusório, principalmente no contexto brasileiro. Enquanto as *smart cities* pressupõem munícipes conectados para usufruírem seus benefícios, o Brasil possui uma das maiores populações do mundo sem qualquer acesso a internet (cerca de 70,5 milhões de habitantes) (THE ECONOMIST, 2017, p. 08). Na prática, o exercício do direito à cidade não ocorrerá de forma igualitária nas *smart cities*, visto que as periferias dos grandes centros continuarão desconectadas e

marginalizadas. A disponibilidade de *wi-fi* público e gratuito, estrutura considerada como básica nas cidades do futuro, costuma ser mantida apenas em ambientes frequentados pela elite econômica, como aeroportos e restaurantes. Já existem relatos, por exemplo, de aplicativos de transportes que não possuem cobertura em lugares periféricos, considerados como supostamente inseguros (REMÉDIO, 2017, p. 684).

Os principais modelos de *smart cities* (como a cidade de Masdar nos Emirados Árabes Unidos e Singapura) são locais cujos custos de vida impostos são simplesmente proibitivos para uma grande parcela da população, tanto pela especulação imobiliária quanto pelo preço dos serviços tecnológicos fornecidos. A pobreza e a miséria costumam ser empurradas para além das fronteiras destas cidades, em nome de uma assepsia econômica e social. Neste contexto, as cidades inteligentes são “cidades idealizadas” (RODRIGUES, 2007), na realidade uma expansão natural do modelo dos enclaves fortificados, em uma variante tecnológica.

Outro aspecto que necessita de maior discussão diz respeito ao uso de dados e privacidade no ambiente urbano contemporâneo. Para funcionarem, os enclaves tecnológicos e as cidades inteligentes necessitam da captura de milhares de dados pessoais com objetivo de oferecer uma experiência customizada e aperfeiçoar seus serviços. Essas informações, alimentadas diretamente pelos usuários com o uso de aplicativos corriqueiros ou extraídas sem a devida autorização, representam um banco de dados profícuo, que pode ser utilizado por empresas, governos ou até mesmo organizações criminosas. A completa vigilância das vidas humanas, possível graças à tecnologia, pode representar experiências inovadoras ou promover uma sensação de proteção, contudo é também um mecanismo vulnerável para graves violações de privacidade, segregação econômica e social, perseguições políticas e insegurança.

A utilização da tecnologia contemporânea para vigiar possíveis ameaças de segurança encontra poucas resistências no imaginário popular. Imagine-se a possibilidade de monitorar, em tempo real, todas as atividades digitais de um possível criminoso, que incluem os *sites* que ele acessa, bem como as palavras-chaves inseridas nos buscadores, as mensagens que ele troca, seu contato com possíveis vítimas, seu círculo de amigos nas redes sociais e os locais que ele visita (graças ao uso de aplicativos de transporte e geolocalização). Câmeras de vídeo são capazes de acompanhar este indivíduo, por meio de reconhecimento facial, e registrar todos os seus passos.

A questão não se esgota com os aspectos securitários. A verdade é que, com o *Big Data* e a inteligência artificial, *todos* os cidadãos *online* podem ser monitorados e *todas* as informações destes fluxos podem ser acessadas. Parece mágico quando as páginas de internet sabem exatamente o que está sendo procurado, oferecendo bens e serviços baseados nas preferências do usuário / consumidor. Não há, entretanto, garantias de que os agentes privados ou públicos não irão usar os dados para fins espúrios.

Informações privadas podem ser utilizadas como base para empresas estabelecerem uma escala de risco e cobrarem mais pelos serviços, como, por exemplo, em casos de planos de saúde ou acesso ao crédito. Um *site* norte-americano responsável por manter um fórum de discussão e troca de informações entre pacientes de doenças raras foi descoberto vendendo estas informações para terceiros (GOODMAN, p. 52).

Outra possibilidade real diz respeito ao monitoramento de opiniões políticas por governos com o objetivo de perseguir seus opositores. A obra literária de ficção intitulada “1984”, escrita por George Orwell em 1948 (2009) retrata um futuro distópico em que todos os cidadãos são

monitorados constantemente por meio de câmeras e microfones, reprimindo duramente qualquer comportamento considerado como subversivo. O acesso a dados privados representa uma poderosa arma para repressão e violação de direitos fundamentais que faria inveja à ficção *orwelliana*, especialmente na mão de governos que exploram a paranoia social criando “inimigos de Estado”, com objetivo de manter poderes absolutos e cumprir a própria agenda (AGAMBEN, 2004). Um caso recente envolveu a atuação da empresa *Yahoo*, que foi processada em tribunais norte-americanos por supostamente ter fornecido informações e mensagens privadas de dissidentes ao governo chinês, resultando em prisões. O processo terminou em um acordo milionário (HARRIS, 2008, p. 10).

Mais recentemente, o governo da China anunciou que pretende lançar um programa de pontuação para avaliar o comportamento dos cidadãos, classificando-os de acordo com informações contidas em bancos de dados. Uma grande parte destas informações pessoais seria extraída da rede, como histórico de navegação na internet, itens de compras *online* e riscos de inadimplemento. O acesso a certos serviços públicos e determinados benefícios seria feito de acordo com esta classificação (GOMES, 2017, p. 52-53).

Até mesmo o uso da tecnologia como forma de incrementar a segurança pode ser discutido, na medida em que novos avanços tecnológicos são criados. Proteger-se por meio da biometria parece ser reconfortante, mas e se fosse possível copiar tais informações de maneira fidedigna? Por exemplo, uma autorização indevida dada por verificação biométrica ou até mesmo a sua inserção em uma cena de crime: pouca gente questionaria a sua veracidade, o que torna assustador (THE ATLANTIC, 2019). Na era da “pós-verdade”, uma nova tecnologia é capaz inclusive de editar um vídeo gravado para inserir a

face de alguém em um corpo de outra pessoa de maneira extremamente realista (*deepfake*) o que abre margem para qualquer tipo de fraude (FORTUNE, 2019).

Os exemplos acima servem para ilustrar as transformações que a tecnologia impõe às dinâmicas da (in)segurança urbana, gerando um processo de erosão das proteções estatais (civil e social), na linha do pensamento de Castel (2008). A formação dos enclaves fortificados representou uma separação física de uma elite, uma abdicação da liberdade em nome de uma suposta segurança, promovendo a disrupção social. Com os avanços da tecnologia, os enclaves (e as cidades inteligentes) ganham mecanismos que permitem reforçar os seus muros e criar abismos, eliminando os últimos resquícios de dependência e o contato com o mundo exterior (e todas as desigualdades inerentes a ele). Uma grande parte da vida destes moradores pode ser realizada virtualmente; graças à inteligência artificial, a segurança pode ser completamente automatizada; a educação pode ser à distância; as compras são feitas *online*. Frente a este abismo entre classes, o próprio investimento em proteções sociais (CASTEL, 2008), considerado como um elemento de pacificação social, perde ainda mais seu espaço, sendo substituído pelo estímulo ao consumo, enquanto forma de entorpecer as massas.

A tecnologia introduz um novo processo de abdicação da privacidade. Os moradores dos enclaves ao mesmo tempo em que se encerram em seus muros e impõem restrições as suas liberdades de locomoção, expõem os seus dados privados na internet, sem qualquer restrição. Sendo assim, a sensação de segurança que motivou o isolamento espacial é completamente ilusória, visto que a tecnologia transforma o enclave fortificado em “panóptico digital”. O panóptico foi um modelo de encarceramento popular no século XIX, consistindo em uma

arquitetura prisional em que os carcereiros conseguiam ver completamente todas as atividades das celas, sem serem vistos (FOUCALT, 1999).

Uma vez erodidas as proteções sociais, parte-se para a diminuição das proteções civis (CASTEL, 2008), haja vista que o Estado contemporâneo certamente enfrentará problemas em garantir as liberdades fundamentais e segurança de bens e pessoas frente às novas tecnologias. A exposição da vida privada traz uma nova vulnerabilidade pouco conhecida a ser explorada por diferentes agentes (públicos e privados) o que amplia a sensação de insegurança. E ainda que parte da população permaneça à margem deste processo, é inegável que as pressões exercidas pelo mercado para que o estilo de vida dos enclaves seja considerado como modelo faz com que as classes mais pobres almejem o consumo de certos produtos tecnológicos, transformando-os também em alvos.

O papel do sistema jurídico nesta dinâmica é realmente desafiador, pois terá que lidar com temas relacionados à tecnologia, segurança e urbanização, que exigem do direito uma resiliência incomum para esta construção social. Não se pode esquecer que o direito, por ser fruto de um processo legislativo e de mudança da cultura judicial local, adapta-se lentamente às transformações da sociedade (OST, 2000), o que pode gerar uma frustração natural. Estudos envolvendo direito, tecnologia e sociedade existem desde a década de 90 (PALMERINI, 2013, p. 11), porém costumam abordar apenas aspectos econômicos do problema, tratando de temas ligados à propriedade intelectual e inovação (FINK; MASKUS, 2005). Há pouca preocupação jurídica com os impactos negativos das novas tecnologias (JASANOFF, 1997, p. 01).

Frente às práticas de segregação social, faz-se necessário retomar as discussões sobre um direito à cidade que promova a inclusão e permita o uso pleno dos locais. Frente às novas cidades tecnológicas, o

amplo acesso à tecnologia e conectividade, especialmente com valores reduzidos para população carente, parece ser um passo básico para garantir a inclusão. Já há quem defenda a existência de um “direito humano à internet” (SZOSZKIEWICZ, 2018). Tal fato, contudo, não pode servir como pretexto somente para ampliar as dinâmicas de insegurança originadas a partir do uso indevido das informações pessoais retiradas da internet. Neste contexto, um aspecto central para as cidades do futuro será manter uma regulação jurídica que disponha sobre a captura e armazenamento dos dados privados. A União Europeia foi pioneira neste aspecto, dispondo sobre o assunto pela primeira vez em 1995. Atualmente, possui o Regulamento Geral de Proteção de Dados, publicado em 2016, que veda o uso destas informações de maneira discriminatória ou abusiva.

O Brasil recentemente ganhou sua própria legislação sobre o tema, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), inspirada no modelo europeu, situação que representa um alento e novas perspectivas para o futuro (MULHOLLAND, 2018). O diploma legislativo versa sobre operações realizadas com dados pessoais, incluindo coleta, utilização, processamento, armazenamento e eliminação. Dados considerados como sensíveis, como origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, saúde, vida sexual, dado genético, dado biométrico ou filiação a organização (sindicatos e organizações de caráter filosófico, religioso ou político) só podem ser submetidos a tratamento mediante consentimento específico do titular. Os agentes de tratamento de dados são obrigados a adotar medidas de segurança para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados, sob pena de responsabilidade administrativa, cível e criminal. A lei entrará em vigor no Brasil em 2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais conquistas do Estado moderno são a manutenção das proteções civis, que garantem as liberdades fundamentais e a segurança de bens e pessoas, e as proteções sociais, que impedem a degradação da situação dos indivíduos. No entanto, os núcleos urbanos contemporâneos, incluindo as cidades brasileiras, amargam uma eterna sensação de insegurança, visto que estes mecanismos são incapazes de superar as contradições do sistema capitalista, baseado na desigualdade econômico-social.

A responsabilidade pelo fracasso é sempre atribuída à figura do “outro” (ou grupo social diverso), desconectando-se de qualquer senso de alteridade ou solidariedade. Estigmatiza-se a pobreza e criam-se os “ineptos sociais”, associados a comportamentos desviantes e locais definidos, incapazes de serem assimilados. Neste contexto, criam-se espaços urbanos privilegiados, dotados de infraestrutura, mantidos separados fisicamente da periferia, esquecida pelo poder público. As cidades passam a ser edificadas com base em uma arquitetura do medo, mantendo-se uma série de mecanismos de segurança, inclusive tecnológicos para garantir a segregação.

O processo de fragmentação urbana gera os enclaves fortificados, espaços privatizados, fechados e monitorados, habitados pela elite. Prometem um ambiente seguro, dotado de infraestrutura independente e longe de perturbações indesejáveis de outras classes. Com isso, perde-se qualquer senso de comunidade. A existência dos enclaves contraria a própria noção de direito à cidade, que vê o ambiente urbano como um bem coletivo, que promove a inclusão e a diversidade, bem como o acesso universal aos seus bens e serviços.

A quarta revolução tecnológica traz novas perspectivas para as dinâmicas urbanas de segurança e segregação. Tecnologias como o *smartphone*, a internet das coisas, a inteligência artificial e o *Big Data* introduzem novas formas de interação interpessoais, porém também servem como mecanismos de controle social. A hiperconectividade produz um volume enorme de dados pessoais, podendo ser utilizados das mais variadas formas, o que impulsiona um estado de alerta.

A sociedade do consumo impõe ciclos de aquisição e descarte, com a necessidade de criação contínua de novos produtos. Aqui, incluem-se dispositivos tecnológicos de segurança, cada vez mais empregados no ambiente urbano. A tecnologia desumaniza as questões morais, transferindo sua responsabilidade para artefatos técnicos. Nos enclaves fortificados, permitindo o amplo acesso a bens e serviços por meio de comunicações virtuais, a tecnologia reforça os muros e a desagregação social, afastando ainda mais os cidadãos privilegiados das relações mundanas da vizinhança. Os abismos sociais são mantidos, enquanto as classes mais pobres são contidas pelo consumo e pela promessa de um dia acessarem o paraíso tecnológico dos enclaves.

As cidades inteligentes é um novo conceito de cidade idealizada, com um elemento tecnológico marcante. Em um país tão desigual como o Brasil, fica claro que o direito à cidade não será exercido de forma igualitária nestas zonas urbanas, mantendo as periferias desconectadas e marginalizadas, em nome da assepsia econômica e social. É a continuação do modelo dos enclaves fortificados.

Nos avanços tecnológicos dos enclaves e das cidades inteligentes, a privacidade parece ter pouco valor, visto a ampla utilização de dados pessoais com objetivo de aperfeiçoamento de seus serviços. Tais informações representam um banco de dados que pode ser utilizado para

finalidades espúrias, por governos, empresas ou organizações criminosas. A mesma tecnologia que oferece um serviço ou bem customizado para o usuário, pode resultar em vigilância indevida, graves violações de privacidade, perseguições políticas e insegurança, como alguns dos casos relatados.

A cidade pós-moderna da completa vigilância é mais parecida com uma distopia *orwelliana* que um paraíso tecnológico de harmonia e coesão social. As zonas urbanas estão tornando-se panópticos digitais. Observa-se uma completa erosão das proteções civis e sociais, apontadas por Castel. A segregação física destrói qualquer senso de solidariedade, de modo que a proteção social voltada para os mais pobres é vista apenas como um gasto a ser suprimido em tempos de alteridade. Frente à abdicação da privacidade, as proteções civis dificilmente serão alcançadas, já que uma parcela significativa da população ficará a mercê de ter sua vida privada explorada por agentes públicos e privados, ampliando-se a sensação de insegurança.

É desafiador para o direito enfrentar estes temas, especialmente no que tange a sua dessincronia com as inovações tecnológicas. Os trabalhos que tratam sobre o tema geralmente se concentram em abordagens liberais, complacentes com a tecnologia, sem levar em consideração seus impactos negativos na sociedade. Neste ponto, é necessário reafirmar o direito à cidade, frente à segregação proporcionada pela cidade tecnológica. Um aspecto central para a urbanização do futuro será a consolidação de uma regulação jurídica disposta sobre a captura e armazenamento de dados privados, visto as possibilidades reais de violações de privacidade.

**REFERÊNCIAS**

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AMARAL, Layne. O Imaginário do Medo: Violência Urbana e Segregação Espacial na Cidade do Rio de Janeiro. *Contemporânea*. ed. 14, v. 8, n. 1, 2010.
- BAUDRILLARD, Jean. *A Sociedade de Consumo*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. *Medo Líquido*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a Uma Outra Modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves Fortificados: A Nova Segregação Urbana. *Novos Estudos*. n. 47, São Paulo, p. 156-176, 1999.
- CASTEL, Robert. *La Inseguridad Social: Qué es Estar Protegido?* Buenos Aires: Manantial, 2008.
- IPEA. Atlas da Violência 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/8626-7457-2852-180604atlasdaviolencia2018.pdf>> Acesso em: 19 mai. 2019.
- FINK, Carsten; MASKUS, Keith E. *Intelectual Property and Development: Lessons from Recent Economic Research*: Washington: World Bank, 2005.
- FORTUNE. *How Faking Videos Became Easy - And Why That's So Scary*. Disponível em: <<http://fortune.com/2018/09/11/deep-fakes-obama-video/>>. Acesso em: 18 mai 2019.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: o Nascimento da Prisão*. 20 ed. Petrópolis, 1999.
- FRIESE, Susanne. *Self-Concept and Identity in a Consumer Society: Aspects of Symbolic Product Meaning*. Berlin: Tectum Verlag, 2000.
- GIFFORD, Daniel J. Law and Technology: Interactions and Relationships. *Minnesota Journal of Law, Science and Technology*, Minnesota, n. 8, v. 2, p. 571-587.

GOMES, Rodrigo Dias de Pinho. *Big Data: desafios à tutela da pessoa humana na sociedade da informação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GOODMAN, Marc. *Future Crimes*. São Paulo: HMS, 2015.

HARRIS, Theresa. Settling a Corporate Accountability Lawsuit Without Sacrificing Human Rights: Wang Xiaoning v. Yahoo! *Human Rights Brief*, v. 15, n. 2, p. 10-13, 2008.

JASANOFF, Sheila. *Law, Science, and Technology in America*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro. Medos Urbanos e Mídia: O Imaginário sobre a Juventude e Violência no Brasil Atual. *Revista Sociedade e Estado*, v. 26, n. 03, set. / dez. 2011.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIPOVETSKY, Gilles. *O Império do Efêmero: A Moda e Seu Destino nas Sociedades Modernas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MAYER-SCHONBERGER, Viktor. CUKIER, Kenneth. *Big Data: A Revolution that Will Transform How We Live, Work and Think*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados Pessoais Sensíveis e a Tutela dos Direitos Fundamentais: Uma Análise à Luz da Lei Geral de Proteção de Dados. *Revista de Direito e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, set. / dez. 2018.

OST, François. *O Tempo do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

PALMERINI, Erica. The Interplay Between Law and Technology, or the RoboLaw Project in Context. In: PALMERINI, Erica; STRADELLA, E. (Org.). *Law and Technology: the Challenge of Regulating Technological Development*. Pisa: University Press, 2013, p. 07-24.

PASTANA, Débora Regina. Cultura do Medo e Democracia: Um paradoxo brasileiro. *Revista Meditações Londrina*. v. 10, n. 2, p. 183-198, jul. / dez. 2005.

REMÉDIO, José Antonio; SILVA, Marcelo Rodrigues da. O Uso Monopolista do Big Data por Empresas de Aplicativos: Políticas Públicas para um Desenvolvimento

- Sustentável em Cidades Inteligentes e Um Cenário de Economia Criativa e Livre Concorrência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, 2017, p. 671-693.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. A Cidade como Direito. *Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v. XI, p. 245-265, 2007.
- SANCHES, Jussara Romero; SOBREIRA, Gabriel Miaki; ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger. De Lefebvre a Harvey: Uma Análise Crítica do Direito à Cidade como Instituto Jurídico. *Organizações e Sustentabilidade*, Londrina, v. 5, n. 1, p. 3-19, jan./jun. 2017.
- SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2019.
- SZOSZKIEWICZ, Lukasz. Internet Access as a New Human Right? State of the Art on the Threshold of 2020. *Adam Mickiewicz University Law Review*, Posnan, v. 08, p. 49-62, 2018.
- TAMANAH, Brian Z. The History and Elements of the Rule of Law. *Singapore Journal of Legal Studies*, Singapura, p. 232-247, 2012.
- THE ATLANTIC. *When Fingerprints Are as Easy to Steal as Passwords*. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/technology/archive/2017/03/new-biometrics/520695/>>. Acesso em: 18 mai 2019.
- THE ECONOMIST. The inclusive internet index: bridging digital divides. 2017. Disponível em: <<https://theinclusiveinternet.eiu.com/assets/external/downloads/3i-bridging-digital-divides.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2018.
- ZANETIC, André. A Segurança Privada no Brasil: Alguns Aspectos Relativos às Motivações, Regulação e Implicações Sociais do Setor. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*. n. 03, p. 51-70, 2010.

# 10

## TRÁFICO DE PESSOAS E VULNERABILIDADE MIGRATÓRIA NO CONTEXTO TERRITORIAL GLOBAL EM MEIO AO CENÁRIO DE PANDEMIA

*Gustavo de Lima Pereira* <sup>1</sup>

*William Magnus Barth* <sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

O presente artigo visa realizar uma investigação envolvendo a violação de direitos humanos a partir de uma triangulação entre tráfico humano, migrações forçadas e o agravamento que assola o já conturbado contexto territorial global, agravado pelos alarmantes níveis de precarização da vida gerados pela pandemia do covid-19. Mesmo que a sociedade internacional já tenha desenvolvido diversas vacinas, as variantes do vírus, atuais e potenciais; bem como seus efeitos econômicos, políticos e culturais ainda farão parte do itinerário mundial por um longo período. Diante disso, o presente estudo também pretende problematizar as circunstâncias envoltas na mercancia humana, assim como discutir a debilidade de aplicabilidade de diversas regulações e acordos internacionais sobre o tema, especialmente no que diz respeito ao horizonte de vulnerabilidade existencial dos migrantes forçados.

---

<sup>1</sup> Doutor em Filosofia e Doutorando em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito Público pela Unisinos. Professor de Direito Internacional, Direitos Humanos e Filosofia do Direito da PUC/RS. Coordenador do Projeto de Extensão SADHIR - Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados da PUC/RS.

<sup>2</sup> Bacharelado de Direito (9º semestre) na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Assessor na Organização Não Governamental Centro de Acolhimento Casa Esperança e Missão Refúgio (CACEMAR). Coordenador do Projeto de Expedições Humanitárias "Let's Go to Africa".

Por ora, sucintamente, incumbe referir que o migrante forçado é um ser humano que, por motivos que superam a sua capacidade decisória, bem como a de modificar as implicações práticas que o seu contexto existencial lhe impõe, é obrigado a sair de seu país de origem, em virtude da ameaça sempre iminente de violação de seus direitos, ou para, simplesmente, manter sua sobrevivência. Situação muito diferente da que ocorre com as chamadas migrações voluntárias, ponto que retomaremos com maior precisão ao longo deste texto.

Nesse passo, a estratégia argumentativa deste artigo tem como ponto de partida uma breve análise histórica envolvendo a criação das grandes cidades desde os primórdios da civilização ocidental, que contou com a mercancia humana, na forma de escravidão, para o seu desenvolvimento, passando, a seguir, a discorrer sobre a incursão do tráfico de pessoas como um problema de relevância jurídica na normativa internacional. Diante disso, concentraremos esforços para analisar a situação dos migrantes forçados como um dos principais reféns do contrabando de indivíduos para, por fim, analisarmos o quanto o cenário pandêmico tem agravado ainda mais a situação. Nosso problema de pesquisa, além de expor a discussão, visa questionar até que ponto a normativa internacional e as legislações internas conseguem imprimir instrumentos satisfatórios capazes que impulsionar obstáculos concretos às violações de direitos humanos que se debruçam sobre a prática do contrabando migratório e a mercantilização da dignidade humana.

No cenário pandêmico, que mesmo amenizado pelo desenvolvimento de diversas vacinas, seguirá por muito tempo impactando o planeta, em inúmeros elementos, em especial na elevação dos graus de precarização da vida, conforme já referido de antemão. Por óbvio, o novo coronavírus funcionou como um catalisador da vulnerabilização,

enfraquecendo não só os indivíduos, mas, também contribuindo com a má fiscalização estatal e provocando o desamparo legal, agora usando a questão sanitária como “justificativa” para o descaso e a indiferença em relação ao tema.

## **1 O INDIVÍDUO COMO “MERCADORIA” E O TRÁFICO DE PESSOAS COMO CRIME CONTRA A HUMANIDADE**

São diversos os elementos e fatores que impulsionam a prática do tráfico de pessoas, sendo necessário um estudo cuidadoso para esmiuçarmos os aspectos gerais que envolve tal prática para desenvolvermos uma compreensão ampla sobre o fenômeno, por óbvio, sem a pretensão de esgotá-lo. Talvez o de maior envergadura, e que subjaz todos os demais, guarde relação com a coisificação do ser humano, ao perceber-se despido de seus direitos humanos mais elementares, e vendo-se também obrigado a conviver com circunstâncias e localidades que lhe deflagram como “sujeito mercantilizável”.

O tráfico de seres humanos não é um fenômeno nada novo. Ele comunica-se diretamente com as antigas práticas da escravidão, pois o elo entre os dois ainda é permanece sendo a vulnerabilidade existencial vivenciada por diversos indivíduos. Diante disso, desenvolveremos uma breve articulação histórica envolvendo a relação entre o tráfico de pessoas e a escravidão.

### **1.1 O TRÁFICO DE ESCRAVOS E A MERCANTILIZAÇÃO DA VIDA HUMANA NA CONSTRUÇÃO DAS GRANDES CIDADES DO MUNDO OCIDENTAL CLÁSSICO**

O contexto escravocrata, da maneira como o conhecemos, é originado e apresentado ao mundo ocidental na construção das grandes

idades da antiguidade, como o esplendoroso Egito, a majestosa Grécia e a imperial Roma. Três lugares completamente distintos em suas particularidades, mas unidos pela escravidão advinda da mão de obra que recebera para viabilizar suas empreitadas. A escravidão foi determinante para formar os pilares dos grandes centros urbanos antigos, onde objetificação do ser humano começa a ganhar contorno. Para melhor exemplificar esse processo da antiguidade, destacamos a famosa percepção de Aristóteles, demarcada à época em sua consagrada obra “A política”:

A coisa possuída está para o possuidor assim como a parte está para o todo; ora, a parte não é somente distinta do todo, ela lhe pertence; o mesmo ocorre com a coisa possuída em relação ao possuidor. O senhor não é senão o proprietário de seu escravo, mas não lhe pertence; o escravo, pelo contrário, não somente é destinado ao uso do senhor, como também dele é parte. Isto basta para dar uma ideia da escravidão e para fazer conhecer esta condição. O homem que, por natureza, não pertence a si mesmo, mas a um outro, é escravo por natureza: é uma posse e um instrumento para agir separadamente e sob as ordens de seu senhor<sup>3</sup>.

É notória a ocorrência da supressão do indivíduo. Mas, é claro, que não podemos exigir o discernimento maior que temos hoje em dia sobre o tema dos pensadores do mundo antigo. Entretanto, podemos observar que o exercício de domínio de um ser humano sobre outro permanece em nosso convívio cotidiano. Em termos históricos, a mercancia humana em vista do lucro é remontada desde a escravidão do período clássico, sendo o espectro vivido atualmente, de algum modo, uma modernização de seus preceitos. Em que pese reconheçamos a

---

<sup>3</sup> ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, 1252a, p. 14.

diferenciação das épocas, percebemos que a objetificação lucrativa de um indivíduo sobre o outro acompanhou a humanidade e se acomodou aos contextos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos do mundo contemporâneo.

Corroborando com essa análise, trazemos o excerto de Boaventura, Conceição e Madalena:

O tráfico de pessoas através da escravatura que cruzou o Atlântico insere-se, pois, na história, conforme o trata Paul Gilroy em *The Black Atlantic* (1992), como um fluxo econômico e migratório constitutivo da modernidade. Hoje, a proeminência do tráfico de pessoas mostra-nos que a abolição da escravatura nos diversos países não veio pôr fim ao flagelo do tráfico humano, nem ao lugar que este ocupa nas rotas econômicas e migratórias da modernidade<sup>4</sup>.

Podemos afirmar que o desenvolvimento da escravidão antiga sustentou a permanência e alçou o surgimento de grandes cidades e governos, para que se perdurassem por longos períodos, originando gigantescas circulações econômicas e estruturais para os clássicos centros urbanos em ascensão<sup>5</sup>. Não somente encorporaram-se, mas, inclusive, viabilizaram a manutenção do poder de inúmeras metrópoles hegemônicas até os dias de hoje.

Desse plano apresentado, afirmamos que a hegemonia de muitos centros urbanos permanece valendo-se da vulnerabilidade humana, onde o nível intenso de articulação de organizações criminosas

---

<sup>4</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; DAURTE, Madalena. Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre ilegalidade e vitimação. Coimbra: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2008, p. 71. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1447>. Acesso em: 26 abr. 2021.

<sup>5</sup> ARY, Thalita Carneiro. **O tráfico de pessoas em três dimensões: evolução, globalização e a rota Brasil-Europa**. 2009. 158 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/435>. Acesso em: 20 abr. 2021.

transnacionais complexas contribui para tal espectro. Logo, o modelo atual nada mais é do que uma atualização das enfermidades enraizada na origem histórica do mundo ocidental. Permanecem intactos os instrumentos de locupletação, ameaça e violência diante da vida humana, apenas modernizando-se os meios de aporte econômico, rotas e espécies de exploração e tudo mais que possa ensejar o tráfico de pessoas.

Diante disso, percebemos que a perspectiva de Aristóteles, referida acima, ainda permeia o contexto atual, em que pese, por óbvio, não se articule da mesma forma. Talvez não tenhamos algum registro histórico confiável de que tenha existido uma época na história da humanidade onde nenhum ser humano tenha sido propriedade de outrem. Hoje pode soar um equívoco ou um exagero fazermos esse paralelismo histórico, no entanto, o que antes podíamos tranquilamente associar como “escravidão”, *hoje estamos diante de pilhas de eufemismos*. Não é demasiado arriscado incorrerem em erro ao categorizarmos que não existiu, ao longo da história mundial, algum período onde nenhum ser humano tenha tido sua liberdade e existência desvencilhadas das exigências e das rédeas de outro ser humano. Não é necessário recairmos exatamente sobre o conceito de “propriedade” para averiguarmos a existência de uma relação apropriativa e expropriatória da vida e da liberdade humana à mercê de interesses comerciais de indivíduos, países ou empresas. No ponto a seguir, discorreremos brevemente sobre como se articula o tráfico humano em diversos territórios da sociedade global.

No contexto histórico brasileiro, cabe aqui uma pequena, porém oportuna, digressão. O país começou a imergir na cultura do tráfico humano através de seus colonizadores, na empreitada das grandes navegações, transportando da África para o Brasil Colônia, mão de obra escrava. A intensificação primitiva do trabalho se deu com grandes

aportes agrícolas que incidiam demanda de trabalhadores. Sustentados pelos instrumentos do engano, ameaça e violência, pessoas inocentes foram engolidas pelo sistema escravagista. A desconexão com sua origem para o forçoso e impositivo trabalho. Das plantações de café até os canaviais, o suor negro fora derramado em solo brasileiro.

Ainda, com a finalidade de ventilar o assunto com a atualidade, recentemente fora lançado na indústria cinematográfica o filme “7 Prisioneiros”<sup>6</sup>. A temática do enredo aborda com pontualidade o esquema da traficância de jovens na cidade de São Paulo - Brasil, trazendo em cena todos os mecanismos de exploração e coerção.

Ficou evidente a trajetória da manutenção e subsistência da cidade de São Paulo em aliança com a prática criminosas. No mesmo sentido, o desenrolar da estrutura da mercancia humana, como a falsa proposta, o engodo, a ameaça, a retenção de documentos oficiais, o suborno às autoridades e a coação familiar.

Todavia, o que mais nos salta aos olhos, é a interação dos órgãos de autoridade que se interseccionam com as redes criminosas. Presente, também, a incidência de indivíduos da área política para que proporcionasse uma malha no intercâmbio criminoso nos mais diversos segmentos e sua continuidade.

A partir desse entendimento e análise do submundo das cidades, compreendemos que por baixo do setor econômico residem indivíduos coagidos e invisíveis aos olhos da cidadania, funcionando como engrenagens que proporcionam a estabilidade de municípios, estados federativos, e da própria nação Brasileira.

---

<sup>6</sup> OS SETE PRISIONEIROS. Direção: Alexandre Moratto. Produção de Ramin Bahrani; Fernando Meirelles. Brasil: Netflix, 2021. (90 min.).

Após essa breve articulação histórica, contextualizando a relação entre a escravidão, clássica e moderna, com o tráfico humano, passaremos a expor os elementos que envolvem a vulnerabilidade humana nas circunstâncias da pessoa traficada.

## **1.2 OS TRÊS NÍVEIS DE VULNERABILIDADE HUMANA QUE ENVOLVEM O TRÁFICO DE PESSOAS**

Considerado como um dos crimes mais crescentes na atualidade, ocorrendo de forma clandestina e silenciosa, o tráfico de pessoas também se mostra como um dos mais afrontadores da dignidade humana. Suas consequências são irreversíveis e dispendem de grandes esforços da comunidade internacional e dos organismos internos de cada país para combatê-lo.

Parece não pegar nenhum leitor de surpresa a afirmação de que o tráfico de pessoas se mostre como um dos crimes de maior rentabilidade, ultrapassando até o tráfico internacional de drogas e, ainda, sendo noticiado dentro de uma escala de remuneração em ascensão. Isso se esclarece pelo fato de o indivíduo, transfigurado em produto, poder ser reaproveitado diversas vezes, produzindo lucro em diferentes momentos e de diversas maneiras<sup>7</sup>. Ademais, isso constrói a dimensão da profundidade, no quesito da quantidade de indivíduos vitimados por essa prática. A Organização Internacional do Trabalho relata que 2,5 milhões de pessoas ao redor do globo já foram vitimadas como traficadas<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> JUSTO, Marcelo. As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo. **BBC NEWS**, 2016. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331\\_atividades\\_crime\\_organizado\\_fn](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn). Acesso em: 26 abr. 2021.

<sup>8</sup> MIRANDA, Adriana Andrade et al. Cidadania, direitos humanos e tráfico de pessoas - Manual para promotoras legais populares, **OIT**, 2009, p. 11. Disponível em: [https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania\\_direitos\\_humanos\\_3721.pdf](https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania_direitos_humanos_3721.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

É necessário referirmos que, na imensa maioria dos casos, as circunstâncias que envolvem a fragilidade humana da pessoa traficada são antecedentes e exteriores ao efetivo momento em que incide o crime<sup>9</sup>, já que a vulnerabilidade humana pode se revelar de muitas formas. Nesse sentido, destacamos o entendimento de Birol e Barbosa, que subdividem os níveis de vulnerabilidade humana em pessoal, situacional e circunstancial:

Vulnerabilidade pessoal é aquela relacionada às características individuais de determinada pessoa, podendo ser, por exemplo, o próprio sexo, a identidade de gênero, a orientação sexual, a idade, a etnia, ou uma deficiência mental ou física, dentre outros. A vulnerabilidade situacional é adquirida, está relacionada às pessoas e ao momento pelo qual estejam passando. Pode exemplo, estar relacionada ao fato da pessoa estar indocumentada em país estrangeiro, estar socialmente ou linguisticamente isolada. E a vulnerabilidade circunstancial diz respeito a uma particularidade, por exemplo, a situação econômica, o desemprego, a pobreza, a dependência de substâncias entorpecentes ou do álcool<sup>10</sup>. (Grifo nosso).

Discorrem-se, então, espécies de vulnerabilidade que podem provocar o processo de fragilização do ser humano. Na mesma dimensão referida acima, aponta Thais de Camargo Rodrigues:

O denominado tráfico de seres humanos, a despeito de constituir verdadeiro vilipêndio dignidade humana, é um fenômeno real e se apresenta de forma multidisciplinar e complexa. Suas causas são diversas, não há um modelo padrão de aliciamento, nem um tipo específico de *modus operandi*.

---

<sup>9</sup> BIROL, Alline Pedra Jorge; BARBOSA, Joana Bezerra Cavalcanti. A tríade ocasional: vulnerabilidade, migração e tráfico de pessoas. **Cadernos temáticos sobre tráfico de pessoas**: migração e tráfico de pessoas. Brasília, v. 2, p. 70-91, jan./dez. 2014.

<sup>10</sup> BIROL, Alline Pedra Jorge; BARBOSA, Joana Bezerra Cavalcanti. A tríade ocasional: vulnerabilidade, migração e tráfico de pessoas. **Cadernos temáticos sobre tráfico de pessoas**: migração e tráfico de pessoas. Brasília, v. 2, p. 70-91, jan./dez. 2014.

Além disso, existem graus diferentes de exploração, que oferecem desde uma relativa liberdade à vítima até sua completa escravização<sup>11</sup>.

Dessa forma, as vulnerabilidades representam o ponto de partida que torna seres humanos como alvos potenciais para serem traficados. Aquele que se incorrer em um ou mais dos fatores acima descritos estará mais suscetível a ação dos coiotes<sup>12</sup>, no contexto da migração forçada, ponto do qual nos deteremos de forma mais acurada em momento oportuno ao longo deste escrito.

## **2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS**

No âmbito do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas estabelece que todo e qualquer ser humano, indiscriminadamente, detêm direitos inerentes a si, e que os Estados-membros da Organização, por força do Princípio da Cooperação Internacional, estabelecido como um dos princípios e propósitos da Organização, não devem medir esforços para assegurá-los.

O tráfico humano agride, de forma mais evidenciada, o direito humano previsto no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que aponta que “todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”<sup>13</sup>. A vida, violação maior, inseparável de qualquer ser humano, está associada à dignidade da pessoa humana, seja ela em qualquer modelo de fundamentação filosófica, e sendo ela o

---

<sup>11</sup> RODRIGUES, Thais de Camargo. **Tráfico Internacional de Pessoas para Exploração Sexual**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.

<sup>12</sup> Indivíduos encarregados de viabilizar entrada, por métodos ilegais e de maneira clandestina, de migrantes, através de vultuosos pagamentos.

<sup>13</sup>ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm). Acesso em: 22 abr. de 2021.

elemento que serve como balizador para uma vida em condições existenciais mínimas.

A normativa internacional estabeleceu o tráfico de pessoas como uma modalidade de “crime contra a humanidade”. Entende-se por “crimes contra a humanidade” violações graves de direitos humanos, realizadas em quadros de ataques generalizados ou sistemáticos contra a população civil. No Estatuto de Roma, tratado internacional que discorre sobre a estrutura do Tribunal Penal Internacional, bem como os crimes de sua jurisdição, em seu artigo 7º, é onde encontramos, de forma mais precisa, a mercancia humana como um crime de lesa humanidade. O Estatuto dispõe que o tráfico humano, em especial o de mulheres e crianças, deve ser entendido como um desmembramento da definição jurídica da “escravidão”, em face ao exercício de poderes que se refletem como um “direito de propriedade” sobre uma pessoa. Veremos, a seguir, o desenvolvimento dos principais diplomas legais internacionais sobre o tema.

## **2.1 ALIANÇA GLOBAL CONTRA O TRÁFICO DE MULHERES E CONVENÇÃO CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS (PROTOCOLO DE PALERMO)**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos oferece um norte geral para o enfrentamento jurídico do tema, mas é necessário destacarmos como se desenvolveram os instrumentos jurídicos internacionais especificamente sobre o tráfico de pessoas. A circunstância embrionária sobre o tema incide, de forma mais emblemática, sobre o tráfico envolvendo pessoas do sexo feminino. Cabe referirmos, inclusive, que o conceito de “tráfico de pessoas” teve origem a partir da

mercancia ligada a tal gênero, originando a discussão do tema no panorama jurídico.

De acordo com a *Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres*:

O termo “tráfico” foi utilizado primeiramente para fazer referência à ‘troca de escravos brancos’, mulheres, em torno de 1900. O tráfico e a migração voluntária de mulheres brancas, da Europa para os Países Árabes e Orientais, como concubinas ou prostitutas, teve uma preocupação por parte dos homens, mulheres da classe média e governos da Europa<sup>14</sup>.

No mesmo passo do nascimento das proteções, percebeu-se o avanço na regulação internacional sobre o tráfico de pessoas, abarcando inúmeras formas de incidência do tipo penal, bem como de responsabilizações penais aos traficantes, mesmo que saibamos que tais diplomas não têm se mostrado ainda suficientes para a prevenção ou repressão do crime de forma desejável.

A mais influente e reverenciada convenção internacional sobre o tema ficou conhecida como “Protocolo de Palermo”, cujo teor normativo se consolidou em 2000, tendo o tratado entrado em vigor somente no ano de 2003. E é a ele que destinaremos atenção nas linhas a seguir.

O Protocolo surge como uma resposta da comunidade internacional com a finalidade de implementar maiores níveis de instrumentos de proteção dos direitos humanos, criando mecanismos de ação de combate e repressão do crime em tela em todos os territórios, e também legitimando ferramentas políticas e governamentais para responsabilizações em esfera penal. Cabe transcrever o significado de “tráfico de pessoas” trazido pelo referido Protocolo em seu artigo 3º, alínea “a”:

---

<sup>14</sup> PEARSON, Elaine. **Direitos humanos e tráfico de pessoas**: Um manual. 1. ed. Rio de Janeiro: Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres, 2006, p. 24.

Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos.<sup>15</sup>

O Protocolo de Palermo estabeleceu três etapas para o entendimento da ocorrência do tráfico humano, sendo elas: a) Ação; b) Meio; e c) Finalidade. Para Bazzano, o ato ou ação consiste no “recrutamento, transporte, transferência, abrigo e recebimento de pessoas”;<sup>16</sup> o meio ou a forma, são os instrumentos utilizados para ocorrer, como o uso da violência; e a finalidade ou objetivo, se relacionaria às modalidades de exploração, que já fora abordado.

Outro ponto que merece especial destaque na análise do conteúdo do Protocolo de Palermo diz respeito ao *consentimento da vítima*.<sup>17</sup> O referido tratado internacional estabelece que mesmo que exista o aceite por parte do traficado, esse elemento não descaracteriza a incidência do

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm). Acesso em: 14 de abr. de 2021.

<sup>16</sup> BAZZANO, Ariana. Gênero, crime e preconceito: um panorama histórico das normativas internacionais de combate ao crime do tráfico de pessoas. **Intersecções**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2013, p. 434. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/9513/7365>. Acesso em: 25 abr. 2021.

<sup>17</sup> b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);

crime, uma vez que esse fator corresponde à finalidade do ato. Isso trouxe um englobamento extensivo para o maior número de vítimas a serem protegidas.

Para Francisco Eduardo F. de Andrade, o silenciamento do Protocolo de Palermo é atinente à algumas modalidades de operação, causando pretexto para o desenvolvimento criminoso, como o “tráfico para serviços domésticos, noivas por correspondência e mesmo em relação às condições análogas a de escravos na indústria têxtil e na agricultura<sup>18</sup>.

Igualmente, a doutrina tem chegado ao entendimento que o Protocolo não se impulsionou como uma ferramenta que venha possibilitar a promoção efetiva de direitos humanos, todavia, apenas, tem em si a finalidade de funcionar para os estados nacionais como uma legitimação de “combate ao crime organizado”. O seu norte não será de um amparo, mas de uma “repressão”, carecendo de uma reformulação em seu teor<sup>19</sup>.

Tudo isso ratifica atrofias normativas e políticas de cada localidade sobre o tema, deixando evidentes omissões regulamentárias ou de abarcamento de novos elementos que dinamizam a prática do crime. Dessa forma, acabou deixando-se em desatenção o maior desenvolvimento de

---

<sup>18</sup> ANDRADE, Francisco Eduardo Falconi de. Tráfico internacional de pessoas e prostituição: paradoxos entre o protocolo de palermo e o código penal brasileiro no tocante ao consentimento. **Revista da Defensoria Pública da União. Brasília**, DF, n. 9, pp. 1-504, jan/dez. 2016, p. 411. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiUh6GaqYvxAhXqr5UCHe\\_pBhEQFjALegQIEhAD&url=https%3A%2F%2Frevistadadpu.dpu.def.br%2Farticle%2Fdownload%2F90%2F74%2F123&usq=AOvVaw0zdalmGeHBd3iPS6wBGGkc](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiUh6GaqYvxAhXqr5UCHe_pBhEQFjALegQIEhAD&url=https%3A%2F%2Frevistadadpu.dpu.def.br%2Farticle%2Fdownload%2F90%2F74%2F123&usq=AOvVaw0zdalmGeHBd3iPS6wBGGkc). Acesso em: 30 mai. 2021.

<sup>19</sup> ANDRADE, Francisco Eduardo Falconi de. Tráfico internacional de pessoas e prostituição: paradoxos entre o protocolo de palermo e o código penal brasileiro no tocante ao consentimento. **Revista da Defensoria Pública da União. Brasília**, DF, n. 9, pp. 1-504, jan/dez. 2016, p. 415. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiUh6GaqYvxAhXqr5UCHe\\_pBhEQFjALegQIEhAD&url=https%3A%2F%2Frevistadadpu.dpu.def.br%2Farticle%2Fdownload%2F90%2F74%2F123&usq=AOvVaw0zdalmGeHBd3iPS6wBGGkc](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiUh6GaqYvxAhXqr5UCHe_pBhEQFjALegQIEhAD&url=https%3A%2F%2Frevistadadpu.dpu.def.br%2Farticle%2Fdownload%2F90%2F74%2F123&usq=AOvVaw0zdalmGeHBd3iPS6wBGGkc). Acesso em: 30 mai. 2021.

ferramentas necessárias que deveriam estar disponíveis para fornecimento de ajuda às vítimas.

Ao perceber isso, mister levantar-se questionamentos se os firmamentos internacionais têm se mostrado eficazes no período atual, pois seu déficit de *enforcement* pode acabar fortalecendo as redes criminosas mundiais, que se valem da vulnerabilidade pessoal ou circunstancial daqueles que se encontram circunscritos no contexto migratório forçado.

### **3 MIGRAÇÕES FORÇADAS E TRÁFICO HUMANO NO PANORAMA INTERNACIONAL ATUAL**

Conforme viemos conduzindo a discussão até aqui, percebemos que o tráfico de pessoas detém íntima relação com os fluxos migratórios de pessoas em situação de vulnerabilidade. Os deslocamentos migratórios, sabemos, sempre estiveram presentes desde a origem da história da humanidade, motivados por diversos fatores.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), migrar corresponde ao ato de mover-se para outro território por motivos distintos, consistindo-se em um direito próprio de todo ser humano<sup>20</sup>. Isso está também amparado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu artigo 13º, expressa se tratar “o direito de migrar como um direito humano”<sup>21</sup>.

O “direito de migrar como um direito humano” não faz distinção sobre os motivos que envolvem o fenômeno migratório de cada

---

<sup>20</sup> MIRANDA, Adriana Andrade et al. Cidadania, direitos humanos e tráfico de pessoas - Manual para promotoras legais populares, OIT, 2009, p. 11. Disponível em: [https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania\\_direitos\\_humanos\\_3721.pdf](https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania_direitos_humanos_3721.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

<sup>21</sup> PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos humanos e hospitalidade. A proteção internacional para apátridas e refugiados**. São Paulo: Atlas, 2014.

indivíduo. Mas é claro que as debilidades na consagração de tal direito repercutem de forma mais estridente no caso dos migrantes forçados.

### 3.1 DIFERENCIANDO “MIGRAÇÕES FORÇADAS” E “MIGRAÇÕES VOLUNTÁRIAS”

Podemos subdividir o deslocamento humano em duas modalidades: a migração voluntária e a migração forçada, que estão unidas pelo mesmo condão - o deslocamento -, porém separadas pelas causas que ensejam sua motivação<sup>22</sup>. A migração voluntária incorre por situações que se mostraram favoráveis para o seguimento da vida do estrangeiro. Ou seja, em circunstâncias onde o migrante deteve condições de escolher, podendo, via de regra, retornar ao seu país de origem quando bem lhe convir. Já a migração forçada seria aquela onde o estrangeiro não pôde permanecer em seu território, em vista de debilidades que podem ameaçar a manutenção de sua vida em condições existenciais mínimas, ou que até ameaçam sua própria sobrevivência. *Em apertada síntese, podemos referir que o migrante voluntário é aquele que, em larga medida, pôde decidir sair do país em que residia, enquanto o migrante forçado é aquele que, em nenhuma medida, pôde ficar*<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Nessa direção assevera a Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres: “A migração ocorre quando uma pessoa se move de um país para outro. Pode ser por meios legais ou ilegais e pode ser voluntária (com o consentimento da pessoa que migra) ou forçada (sem seu consentimento)”. PEARSON, Elaine. **Direitos humanos e tráfico de pessoas**: Um manual. 1. ed. Rio de Janeiro: Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres, 2006, p. 32.

<sup>23</sup> É válido reforçar que a migração forçada se trata de um conceito macro, abrangendo espécies dentro dela, sendo diferida na multicausalidade do deslocamento. A título de informação, através de uma reunião doutrinária, teremos dentro do tema globalizante: a) os migrantes econômicos; b) os deslocados ambientais; c) os apátridas; d) os asilados políticos; e e) as pessoas em situação de refúgio. Não entraremos na diferenciação esmiuçada dos diversos tipos de migrações na modalidade forçada acima referidos em face a falta de espaço no presente estudo, algo que tornaria a discussão desfocada dos pontos centrais por cá pretendidos. Para maiores elementos sobre sobre isso, conferir: PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos Humanos e Migrações Forçadas**: Introdução ao Direito Migratório e ao Direito dos Refugiados no Brasil e no Mundo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho, são diversos os elementos que:

[P]odem estimular que as pessoas mudem de seu lugar de origem, tais como **pobreza, violência, perseguição, guerras, secas e a falta de oportunidades** e tentem construir a vida em um outro local que apresente um cenário mais favorável no que se refere a expectativas de emprego, segurança ou mesmo a proximidade de familiares.<sup>24</sup> (Grifo nosso).

O enfoque primordial que pretendemos desenvolver nesse ensaio diz respeito ao tráfico de pessoas no contexto das migrações forçadas. A doutrina traz o desdobramento de três operações do tema, sendo a migração no sentido puro, o contrabando de migrantes e o tráfico humano - esse último, o norte do presente trabalho.

A seguir passaremos a analisar de forma mais detida a relação do tráfico humano com o contrabando de migrantes. O contrabando de migrantes afeta quase todos os países do mundo, segundo a UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*)<sup>25</sup>. Ele mina a integridade dos países e comunidades e custa milhares de vidas a cada ano.

### **3.2 O TRÁFICO HUMANO ALIMENTADO PELA MIGRAÇÃO FORÇADA E PELOS DISCURSOS XENOFÓBICOS DE “SOBERANIA ESTATAL”**

A atuação de grupos terroristas, catástrofes ambientais e a crise econômica global são os principais fatores que intensificaram a criminalização dos movimentos migratórios e o fechamento de fronteiras,

---

<sup>24</sup> MIRANDA, Adriana Andrade et al. Cidadania, direitos humanos e tráfico de pessoas - Manual para promotoras legais populares, **OIT**, 2009, p. 11. Disponível em: [https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania\\_direitos\\_humanos\\_3721.pdf](https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania_direitos_humanos_3721.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>. Acesso em dezembro de 2021.

acentuando a busca por entradas alternativas, interseccionando as organizações criminosas na sua facilitação. Isso antes mesmo do contexto pandêmico, do qual iremos nos deter em breve.

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea define, em seu artigo 3º, o tráfico de imigrantes como sendo a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou materiais pelo ingresso considerado irregular de uma pessoa no território de um Estado. Diante disso, o contrabando de migrantes também pode ser considerado um meio de migração realizado de forma ilegal, onde a relação entre o migrante e o considerado contrabandista de migrantes se restringem a facilitação da travessia ilegal de fronteiras. A partir daí, os vínculos que os une se dissolvem e o migrante passa a ter que buscar sozinho sua sobrevivência no país de destino<sup>26</sup>.

Porém, os discursos emergidos do populismo político anti-migratório, esculpido pelo argumento da “soberania estatal”, denotam as fragilidades da concretização da proteção dos migrantes em situação de mercancia humana. Cabe referirmos que é extremamente valorado o direito de cada país exercer a autorregulação em seus assuntos domésticos, mas a questão que aqui levantamos é: essa legitimidade pode servir como obstáculo ao direito humano de migrar, detendo os Estados livre discricionariedade para definir quem são os estrangeiros bem-vindos em seu território e quais ocupam lugar de pleno descarte?

---

<sup>26</sup> SALES, Lília Maia de Moares; ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. Tráfico de seres humanos, migração, contrabando de migrantes, turismo sexual e prostituição - algumas diferenciações. Revista Novos Estudos Jurídicos - NEJ - UNIVALE. Vol. 13 - n. 1 - p. 29-42, jan-jun 2008.

A soberania estatal é uma das características essenciais que ilustram o desenvolvimento da ideia de “Estado”, no âmbito das relações internacionais, desde os primórdios da modernidade. Após o êxito das revoluções liberais do século XVIII, a ideia de “soberania” ganhou um novo contorno. Passou-se a perceber a soberania a partir do reconhecimento dos interesses dos indivíduos que integram conjunto populacional de determinado país, legitimando o poder estatal a partir da concepção de “povo soberano”.

No século XX, a soberania estatal restou-se reafirmada, porém suscetível a algumas limitações estabelecidas pelo próprio fortalecimento do direito internacional. A Carta das Nações Unidas, documento que funda a ONU e estabelece seus princípios e a organização de seus órgãos, consagra, de prontidão, a igualdade soberana entre os Estados, esculpindo também o princípio da “não-intervenção”, reafirmando a autonomia dos países em relação até mesmo às ingerências da própria Organização. Porém, determina que os países que violarem seus princípios e propósitos estarão sujeitos à medidas coercitivas (pacíficas ou através do uso legítimo da força)<sup>27</sup>.

Hoje em dia, ainda diante do argumento da soberania estatal, vemos que tal instrumento se consubstancia, em muito, no desenvolvimento de mecanismos para a dificuldade do ato de migrar. No entanto, mesmo munidas de diversas tecnologias, percebemos que

---

<sup>27</sup> Em seu artigo 2, nos itens 1 e 7, a Carta da ONU estipula que “a Organização e seus membros, para a realização dos propósitos (...) agirão de acordo com os seguintes Princípios: 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros. 7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”. (ONU BRASIL).

os países não conseguem evitar os fluxos migratórios. Pelo contrário. Acabam robustecendo a clientela dos traficantes de pessoas.

Não podemos dizer que a utilização da soberania estatal como suporte político-retórico para o recrudescimento de fronteiras foi impulsionado somente com o contexto da pandemia, onde soavam mais legítimos os discursos de exclusão sob o pretexto da preocupação sanitária. No entanto, o panorama político mundial tem se transformado, notadamente, em discursos que reivindicam a autoproteção nacional absoluta e o descaso com o princípio da cooperação internacional entre as nações. O recrudescimento das fronteiras, impulsionados pelos discursos xenófobos, cultivam o espírito de inimigo no outro, ao ponto de deliberar um processo de olhar criminoso para a mobilidade urbana, a qual é sentenciada não só como ameaça, mas sim como um perigo iminente e permanente<sup>28</sup>.

O governo de Donald Trump verbalizou isso veementemente, mediante o argumento falacioso do aumento da criminalidade, ensinando o fortalecendo de políticas repressivas<sup>29</sup>. As medidas restritivas impostas por Donald Trump nos Estados Unidos aos migrantes - em especial aos nacionais de países por ele demonizados de forma generalizante - esboçam o termômetro político disseminado para muitos países, os

---

<sup>28</sup> PEREIRA, Gustavo de Lima. Direitos Humanos e Migrações Forçadas: Introdução ao Direito Migratório e ao Direito dos Refugiados no Brasil e no Mundo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

<sup>29</sup> A exemplo disso, e já citado nesta pesquisa, os hondurenhos que têm de percorrer longas jornadas até a América, passando por inúmeros sinistros e riscos, incidindo, principalmente, entre mulheres e crianças. Um terceiro momento que surge, é quando os imigrantes encontram-se em qualquer das duas perspectivas seguintes: a) chegada ao local e tentativa de entrada no país; e b) acesso ao território, mas ainda não atingiram o destino final - região desejada. De uma análise sucinta sobre elas, saltam aos olhos o que recentemente fora apontado pela imprensa nacional, o caso de mexicanos em direção aos Estados Unidos. Relatos dos próprios grupos descreveram que após a travessia para o Estado do Texas, grupos de criminosos acabam sequestrando as pessoas e, ainda, podendo pedir resgate. Até o presente momento, a eleição de Joe Biden não modificou, de forma significativa, o drama dos migrantes forçados que visam ingressar nos Estados Unidos da América em busca de melhores condições de sobrevivência.

quais replicam a mesma concepção<sup>30</sup>. *Cabe referirmos que o trumpismo não morreu com a não reeleição de Donald Trump em 2020. Ele segue e seguirá vivo ainda no paradigma político global por muito tempo.*

Mesmo diante de uma série de diplomas interacionais de proteção aos migrantes, a falta de aplicação das normas pelos países signatários e, ainda, o silêncio normativo interno no tocante ao tema, vem se mostrando como obstáculos primordiais no enfrentamento da crise humanitária que assola milhares e milhares de pessoas. Muitos governos preconizam que o reconhecimento de mais direitos atrairiam ainda mais migrantes, logo, a carência legislativa é dedutiva. Esse entendimento fortalece a aversão dos países os estrangeiros de determinadas nacionalidades, naturalizando discursos xenófobos sob o argumento de que o aumento dos fluxos migratórios conduziria diametralmente ao aumento dos índices de criminalidade:

A partir dos anos 1980 os refugiados e imigrantes, em especial os indocumentados, foram alçados à condição de ameaça à soberania nacional — e hoje, também, de responsáveis pela crise econômica. É interessante notar como o discurso da ameaça à soberania nacional e da necessidade de controlar melhor as fronteiras se aproxima daquele relativo à entrada de drogas e armas no território nacional<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> A narrativa sobre o tema levantada pelo governo Trump influenciou inúmeros países, inclusive o Brasil. A regulamentação da Lei de Migração pode ser vista como uma espécie de "Trump sem muro", como afirmou a internacionalista Deisy Ventura. A perspectiva trumpista foi reivindicada como um exemplo a ser seguido por diversos políticos e instâncias estatais do governo brasileiro (tais como a Polícia Federal) ao tempo da promulgação da Nova Lei de Migração, ocorrida em novembro de 2017.

<sup>31</sup> BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de pessoas**: uma abordagem para os direitos humanos. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 375. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha\\_traficodepessoas\\_uma\\_abordagem\\_direitos\\_humanos.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf). Acesso em: 10 mai. 2021.

Esses elementos autoritários reposicionam o embate que envolve o “princípio da soberania estatal” contra o direito humano de migrar. É cristalino que os governos locais de municípios, estados e países resguardaram-se sob o mesmo princípio, enrijecendo fronteiras, concebendo os migrantes como representantes indiscutíveis do agravamento dos problemas internos na condução da pandemia. No entanto, o cenário de pandemia global, obviamente, não interrompeu a necessidade de migrar de muitos indivíduos. A vulnerabilidade destes apenas se intensificou, enaltecendo a sua invisibilidade jurídico-estatal-social.

#### **4 O AGRAVAMENTO DO TRÁFICO DE MIGRANTES NO CENÁRIO PANDÊMICO**

Declarada a pandemia do novo coronavírus em 2020, instalou-se uma crise sanitária, econômica e política, agregando-se à migracional, que já ocupava a pauta da agenda internacional. Em meio a isso, acarretou-se, também, uma decadência mundial em políticas internacionais de proteção dos direitos humanos, bem como uma desaceleração no combate ao tráfico de pessoas, enaltecendo a invisibilidade da situação, uma vez que a mídia global parou de se ocupar da temática migratória em grande medida.

O mau uso do princípio da soberania, em nome do fechamento dos acessos às cidades e suas ferramentas migratórias, conforme disposto acima, tem-se permeado, deixando os migrantes à mercê dos grupos criminosos que se valem do tráfico humano. Esse impedimento bloqueia a entrada por vias formais ao território, agravando a crise migratória, que vem de tempos, ainda maior. Bem afirmam Eveline Vieira e Roberto

Rodolfo, pois há um “aumento da concentração de migrantes nos postos de controle, então fechados ou com o acesso restrito”<sup>32</sup>

Uma publicação pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)<sup>33</sup>, constata que a pandemia global vigente agravou a situação da mercancia humana. Assim como, expôs a riscos maiores as vítimas, incidindo a violação de direitos humanos, considerando o foco dos governos mundiais no combate à pandemia, e a destinação de esforços totais e recursos para isso.

Assim, para os imigrantes que já conseguiram se inserir nas territorialidades almejadas, em grande parte refugiados, já se mostram privados de assistências governamentais por imposição de medidas sanitárias. Fragilizou-se o fornecimento de mantimentos e diminuiu o acolhimento em albergues e serviços de alimentação gratuita. Ocorre no mesmo espectro, o desamparo para concessão e manutenção de vistos de permanência. Mesmo que existam países efetuando a renovação automática, existem, também, aqueles que não estão<sup>34</sup>. Consequentemente, afirmam estudiosos, que isso tudo representa uma

---

<sup>32</sup> BRÍGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Efeitos da pandemia da covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Européia: aspectos normativos e cenários políticos. Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI, n. 27, pp. 37-53, mai/ago. 2020, p. 45. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi\\_27\\_efeitos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf). Acesso em: 29 mai. 2021. Acesso em: 29 mai. 2021.

<sup>33</sup> COVID-19: Medidas podem provocar aumento do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas no mundo, aponta relatório do UNODC. **UNODC**, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brasil/pt/frontpage/2020/05/relatorio-do-unodc-conclui-que-as-medidas-para-a-covid-19-sao-capazes-de-conduzir-ao-aumento-do-contrabando-de-migrantes-e-do-trafico-de-pessoas-a-longo-prazo.html>. Acesso em: 17 abr. de 2021.

<sup>34</sup> COVID-19: Medidas podem provocar aumento do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas no mundo, aponta relatório do UNODC. **UNODC**, 2020, s.p. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brasil/pt/frontpage/2020/05/relatorio-do-unodc-conclui-que-as-medidas-para-a-covid-19-sao-capazes-de-conduzir-ao-aumento-do-contrabando-de-migrantes-e-do-trafico-de-pessoas-a-longo-prazo.html>. Acesso em: 17 abr. de 2021.

restrição ou até “cessação de direitos adquiridos com muita luta ao longo dos tempos”<sup>35</sup>.

Destaca o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) que “durante a pandemia, desenvolveram-se obstáculos adicionais ao acesso a serviços, assistência e apoio, devido a regras sobre o confinamento em casa e o fechamento de ONGs e escritórios do governo”.

O mesmo documento ainda constata a redução da assistência judiciária em diversos países, o que acaba provocando lentidão em diversos procedimentos fundamentais para a promoção da dignidade dos migrantes<sup>36</sup>. Ainda, a ONU trouxe um estudo apontando que aproximadamente 04 milhões de solicitantes de refúgio podem permanecer no limbo jurídico devido às paralisações dos serviços no momento mais tenso da pandemia<sup>37</sup>.

Ainda cabe referir que, sendo a questão laboral um dos temas mais trazidos a tona no contexto pandêmico, ela não escapou do panorama migratório, já que áreas que absorvam primariamente imigrantes foram paralisadas, provocando interrupção na obtenção de recursos para manutenção da sobrevivência. Para muitos, fez surgir a necessidade de

---

<sup>35</sup> BRÍGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Efeitos da pandemia da covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Européia: aspectos normativos e cenários políticos. Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI, n. 27, pp. 37-53, mai/ago. 2020, p. 08. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi\\_27\\_efeitos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf). Acesso em: 29 mai. 2021. Acesso em: 29 mai. 2021.

<sup>36</sup> COVID-19: Medidas podem provocar aumento do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas no mundo, aponta relatório do UNODC. **UNODC**, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2020/05/relatorio-do-unodc-conclui-que-as-medidas-para-a-covid-19-sao-capazes-de-conduzir-ao-aumento-do-contrabando-de-migrantes-e-do-traffic-de-pessoas-a-longo-prazo.html>. Acesso em: 17 abr. de 2021.

<sup>37</sup> SIMAS, Fernanda. Restrições nas fronteiras para deter a pandemia deixam milhões de imigrantes em limbo jurídico. **Estadão**, 2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,restricoes-nas-fronteiras-para-conter-pandemia-deixa-milhoes-de-imigrantes-em-limbo-juridico,70003354771>. Acesso em: 30 mai. 2021.

envolvimento com empréstimos informais à juros abusivos - agiotas - e consequentemente, a inadimplência que faz a oportunidade da servidão por dívida<sup>38</sup>.

Em um aspecto secundário, a própria interrupção dos diversos sistemas financeiros à população tornou-se um agravante, principalmente no que diz respeito às remessas financeiras entre migrantes e familiares, gerando ainda uma situação de maior vulnerabilidade<sup>39</sup>.

Por fim, a focalização estrutural de recursos e a atenção estatal exclusiva no combate à pandemia, pode ser uma deformidade de gestão nesse período. O olhar desequilibrado para a funcionalidade do sistema de saúde e privações protagonizadas pelos governos locais, em detrimento de outros aspectos sociais, provoca a existência de brechas para infiltração de criminosos. Desde todo o amparo social, como já posto, até a lentidão no cuidado ostensivo, nos processos investigativos e condenatórios das organizações mercantis. Todos esses fatores reforçam a suscetibilidade dos migrantes forçados às mãos de traficantes que se aproveitam do descaso estatal *programado* e que acabem por alargar a rentabilidade da traficância humana.

---

<sup>38</sup> COVID-19: Medidas podem provocar aumento do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas no mundo, aponta relatório do UNODC. **UNODC**, 2020, s.p. Disponível em: <https://www.unodc.org/pt-brasil/pt/frontpage/2020/05/relatorio-do-unodc-conclui-que-as-medidas-para-a-covid-19-sao-capazes-de-conduzir-ao-aumento-do-contrabando-de-migrantes-e-do-trafico-de-pessoas-a-longo-prazo.html>. Acesso em: 17 abr. de 2021.

<sup>39</sup> BRÍGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Efeitos da pandemia da covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Européia: aspectos normativos e cenários políticos. **Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI**, n. 27, pp. 37-53, mai/ago. 2020, p. 43. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi\\_27\\_efeitos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf). Acesso em: 29 mai. 2021. Acesso em: 29 mai. 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitável que o fechamento completo de serviços ou fronteiras não interrompem os movimentos, apenas fazem a viabilidade dele ser buscada por meios alternativos. Ademais, o impacto de todos os motivos postos no artigo, torna impedida a efetivação de garantias consagradas.

Por isso, a necessidade de um equilíbrio decisório por parte dos governantes, a fim de garantir a integridade nacional com suporte à soberania, mas, também, a segurança no cumprimento do direito de migrar e do cuidado à proteção da dignidade da pessoa humana.

Trazendo, assim, a responsabilização da comunidade internacional no agir frente aos impactos citados. Para que desde os países originários, os transitórios e os receptores estejam em cooperação na construção de ferramentas aplicáveis pelos órgãos competentes. Isso vem de encontro ao “dever de acolher”, onde os governos devem empenhar-se em trazer os acessos a todos os meios que fazem a manutenção da dignidade da pessoa humana.

A pandemia tornou invisível a demanda dos migrantes forçados não no sentido de alguém talvez acreditar que ela, além de seguir com as mesmas debilidades de outrora, também não esteja circunscrita ao cenário pandêmico. A diferença é que, no cenário global atual, a atuação estatal e midiática não destina mais muita atenção para esta temática, comprimindo ainda mais as medidas sociais a ela destinadas e servindo como uma espécie de viseira naturalizada aos que já se recusavam a ver.

A temática das migrações forçadas, em todas as suas variáveis, ocupava o centro do palco no debate sobre garantia e violações de direitos humanos em sede global. Não há quem não reconhecesse que a migração econômica, ambiental ou envolvendo situações de refúgio se

impunha diante da sociedade global. Mesmo àqueles que fingiam não saber, os telejornais, insistiam em trazer essas informações, mesmo que esses depois, em face ao grau reluzente de seus preconceitos e xenofobias - explícitas ou veladas -, transformassem-nas em desinformações. Disseminassem o ódio e o desejo de recrudescimento de fronteiras perante os seres humanos que, além de buscarem o seu direito humano de migrar, muitas vezes também lutavam pelo próprio sobreviver.

As atuações estatais globais em torno da temática migratória só se mostram como presentes via aproveitamento populista para recrudescer fronteiras e criminalizar ainda mais as migrações indesejadas. Porém agora valendo-se do verniz da “saúde global”, da “soberania estatal” e dos “nacionalismos”, ou seja, legitimados pela ideia de “boa gestão” em tempos de pandemia. Diante disso, o combate ao tráfico de migrantes se torna um dos desafios ainda mais urgentes do que antes. Tendo em mente os pilares essenciais e os compromissos internacionais e internos para a promoção e proteção dos direitos humanos, as quais sejam a prevenção através da conscientização por campanhas, além da intervenção estatal no combate ostensivo, assim como o fortalecimento das normas, ao passo da efetiva aplicação das existentes. Por conseguinte, a reparação das vítimas atingidas pela exploração diversa. Para que se chegue, finalmente, à consideração que todos são iguais e não merecem padecer por explorações variadas.

## REFERÊNCIAS

ABELLÁN, Lucía. É assim que a Europa rejeita os refugiados sírios: Requisitantes de asilo recebem documento que informa seu retorno à Turquia. *El País*, Bruxelas, 23 abr. 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/22/internacional/1461359400\\_874893.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/22/internacional/1461359400_874893.html). Acesso em: 17 mai. 2021.

ANDRADE, Francisco Eduardo Falconi de. Tráfico internacional de pessoas e prostituição: paradoxos entre o protocolo de palermo e o código penal brasileiro no tocante ao consentimento. *Revista da Defensoria Pública da União. Brasília*, DF, n. 9, pp. 1-504, jan/dez. 2016, p. 411. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiUh6GaqYvxAhXqr5UCHe\\_pBhEQfjALegQIEhAD&url=https%3A%2F%2Frevistadadpu.dpu.def.br%2Farticle%2Fdownload%2F90%2F74%2F123&usg=AOvVaw0zdlmGeHBd3iPS6wBGgkc](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiUh6GaqYvxAhXqr5UCHe_pBhEQfjALegQIEhAD&url=https%3A%2F%2Frevistadadpu.dpu.def.br%2Farticle%2Fdownload%2F90%2F74%2F123&usg=AOvVaw0zdlmGeHBd3iPS6wBGgkc). Acesso em: 30 mai. 2021.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ARY, Thalita Carneiro. *O tráfico de pessoas em três dimensões: evolução, globalização e a rota Brasil-Europa*. 2009. 158 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/435>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BAZZANO, Ariana. Gênero, crime e preconceito: um panorama histórico das normativas internacionais de combate ao crime do tráfico de pessoas. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/9513/7365>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BERCITO, Diogo. Europa recebeu 1 milhão de imigrantes da África Subsaariana desde 2010. *Folha de São Paulo*, 22 mar. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/03/europa-recebeu-1-milhao-de-imigrantes-da-africa-subsaaariana-desde-2010.shtml>. Acesso em: 16 mai. 2021.

BIROL, Alline Pedra Jorge; BARBOSA, Joana Bezerra Cavalcanti. A tríade ocasional: vulnerabilidade, migração e tráfico de pessoas. *Cadernos temáticos sobre tráfico de pessoas: migração e tráfico de pessoas*. Brasília, v. 2, p. 70-91, jan./dez. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm). Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 70.946, de 07 de agosto de 1972*. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 25 mai. 2021.

BRASIL. Refugiados. *UNHCR ACNUR*, 2021, s.p. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos. 1. ed. Brasília: *Ministério da Justiça*, 2013. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/sua-protECAo/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha\\_traficodepessoas\\_uma\\_abordagem\\_direitos\\_humanos.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protECAo/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf). Acesso em 04 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/sua-protECAo/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha\\_traficodepessoas\\_uma\\_abordagem\\_direitos\\_humanos.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protECAo/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf). Acesso em: 10 mai. 2021

BRASIL. Tráfico de Pessoas em Pauta: Guia para jornalistas com referências e informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas. *SNJ*, Brasília. 2014. Disponível em: r. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRÍGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Efeitos da pandemia da covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Européia: aspectos normativos e cenários políticos. *Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI*, n. 27, pp. 37-53, mai/ago. 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi\\_27\\_efeitos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf). Acesso em: 29 mai. 2021. Acesso em: 29 mai. 2021.

CARDOSO, Sílvia Alvarez. *Golpe de Estado no século XXI: o caso de Honduras (2009) e a recomposição hegemônica neoliberal*. 2016. 128. f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília, 2016. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20405/1/2016\\_SilviaAlvarezCardoso.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20405/1/2016_SilviaAlvarezCardoso.pdf). Acesso em: 16 mai. 2021.

COHEN, Sanda. Entenda as circunstâncias em que ocorreu a avalanche de refugiados nos enclaves espanhóis de Ceuta e Mellina. *G1*, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/blog/sandra-cohen/post/2021/05/19/entenda-as-circunstancias-em-que-ocorreram-a-avalanche-de-refugiados-nos-enclaves-espanhois-de-ceuta-e-melilla.ghtml>. Acesso em: 31 mai. 2021.

COMO a Europa Enfrenta a Migração. *BBC NEWS*, 2015. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150103\\_qa\\_imigracao\\_lab](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150103_qa_imigracao_lab). Acesso em: 17 mai. 2021

COMO realmente funciona a devolução de refugiado para a Turquia? *TRT*, 2021. Disponível em: <https://www.trt.net.tr/portuguese/turquia/2016/04/06/como-realmente-funciona-a-devolucao-de-refugiados-para-a-turquia-465508>. Acesso em: 25 mai. 2021.

COVID-19: Medidas podem provocar aumento do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas no mundo, aponta relatório do UNODC. *UNODC*, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2020/05/relatorio-do-unodc-conclui-que-as-medidas-para-a-covid-19-sao-capazes-de-conduzir-ao-aumento-do-contrabando-de-migrantes-e-do-trafico-de-pessoas-a-longo-prazo.html>. Acesso em: 17 abr. de 2021.

DEPOIS do Terremoto no Haiti Imigrantes Haitianos Buscam Refúgio no Brasil e Recebem Vistos. *Senado Federal*, Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/sociedade-armadas-debate-militares-defesa-nacional-seguranca/depois-do-terremoto-no-haiti-imigrantes-haitianos-buscam-refugio-no-brasil-e-recebem-vistos.aspx>. Acesso em: 16 mai. 2021.

FANTÁSTICO mostra flagrantes da onda recorde de imigração ilegal na fronteira do México com EUA. *Fantástico G1*, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/05/23/fantastico-mostra-flagrantes-da-onda-recorde-de-imigracao-ilegal-na-fronteira-do-mexico-com-os-eua.ghtml>. Acesso em: 24 mai. 2021.

FREITAS, Tarsila Rosa de; VERDE, Paola Jacqueline Curbelo. Migração, tráfico de migrantes e tráfico de pessoas: realidade oculta. In Michelle Guerardi, (org.) *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. v.2, 2014.

FRISSE, Giovanna Maria. O Processo de Tipificação do Tráfico Internacional de Pessoas e a Contínua Negação da Autonomia da Mulher Migrante pelo Direito brasileiro. In: GUERALDI, Michelle (org.). *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas. Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. 2014, v. 2.

JUBILUT, Lyliana Lira et. al. *Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos*. Roraima: UFRR. 2018.

JUSTO, Marcelo. As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo. *BBC NEWS*, 2016. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331\\_atividades\\_crime\\_organizado\\_fn](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn). Acesso em: 26 abr. 2021.

MIRANDA, Adriana Andrade et al. Cidadania, direitos humanos e tráfico de pessoas - Manual para promotoras legais populares, *OIT*, 2009. Disponível em: [https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania\\_direitos\\_humanos\\_3721.pdf](https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/cidadania_direitos_humanos_3721.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

OIM: Militares na fronteira vão aumentar mortes e lucro de traficantes. *Veja*, 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/oim-militares-na-fronteira-va-aumentar-mortes-e-lucro-de-trafficantes/>. Acesso em: 20 mai. 2021.

ONDA de Xenofobia na Espanha Preocupa União Europeia. *BBC NEWS*, 2007. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/11/071116\\_xenofobia\\_europarg](https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/11/071116_xenofobia_europarg). Acesso em: 16 maio 2021.

ONU denuncia violações dos direitos humanos na Turquia. Istoé, 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/onu-denuncia-violacoes-dos-direitos-humanos-na-turquia/>. Acesso em: 24 mai. 2021.

ONU. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. Adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1990. Brasil não assinou e ainda não aderiu. Seu texto está em análise pelos órgãos governamentais competentes. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

ONU. *Declaração das Nações Unidas, de 1º de janeiro de 1942. Após a Carta do Atlântico e a entrada dos Estados Unidos da América na Segunda Guerra Mundial, em dezembro de 1941 [...]*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Nações-1919-a-1945/declaracao-das-nacoes-unidas-1942.html>. Acesso em: 25 mai. 2021.

ONU. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm). Acesso em: 22 abr. de 2021.

- ONU. *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Os Estados Partes no presente Protocolo, Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 [...] Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 25 mai. 2021.
- OPERATIONAL Portal Refugee Situations. ACNUR, 2021. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>. Acesso em: 16 mai. 2021.
- PANDEMIA levou à perda de 255 milhões de empregos em 2020, diz OIT. *G1 Portal de Notícias*, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2021/01/25/pandemia-levou-a-perda-de-255-milhoes-de-empregos-em-2020-diz-oit.ghtml>. Acesso em: 16 mai. 2021.
- PEARSON, Elaine. *Direitos humanos e tráfico de pessoas: Um manual*. 1. ed. Rio de Janeiro: Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres, 2006.
- PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Direitos Humanos e Migrações Forçadas: Introdução ao Direito Migratório e ao Direito dos Refugiados no Brasil e no Mundo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.
- PEREIRA, Gustavo de Lima. *A pátria dos sem pátria: direitos humanos & Alteridade*. Porto Alegre: Editora Uniritter, 2011.
- PEREIRA, Gustavo de Lima. *Direitos humanos e hospitalidade. A proteção internacional para apátridas e refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014.
- RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: Em Busca Pelo Reconhecimento do Direito Internacional*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados\\_Ambientais.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf). Acesso em: 16 mai. 2021.
- REYNDERS, Cristian. Noroeste da Síria: "A COVID-19 tornou ainda mais complexa uma situação que já era catastrófica". *Médico Sem Fronteiras*, 2020. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/noroeste-da-siria-covid-19-tornou-ainda-mais-complexa-uma-situacao-que-ja-era-catastrofica>. Acesso em 17 mai. 2021.
- RODRIGUES, Thais de Camargo. *Tráfico Internacional de Pessoas para Exploração Sexual*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SALES, Lília Maia de Moares; ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. *Tráfico de seres humanos, migração, contrabando de migrantes, turismo sexual e prostituição - algumas diferenciações*. Revista Novos Estudos Jurídicos - NEJ - UNIVALE. Vol. 13 - n. 1 - p. 29-42, jan-jun 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; DAURTE, Madalena. *Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre ilegalidade e vitimação*. Coimbra: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1447>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SENADO FERAL. *CPI - Tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Comissoes/comissao.asp?origem=&com=1551>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SIMAS, Fernanda. *Restrições nas fronteiras para deter a pandemia deixam milhões de imigrantes em limbo jurídico*. *Estadão*, 2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,restricoes-nas-fronteiras-para-conter-pandemia-deixa-milhoes-de-imigrantes-em-limbo-juridico,70003354771>. Acesso em: 30 mai. 2021.

TAVARES, Elaine. *Honduras, de golpe em golpe*. *IELA*, 2017. Disponível em: <http://iela.ufsc.br/noticia/honduras-de-golpe-em-golpe>. Acesso em: 20 mai. 2021.

VILLATORE, Marco Antônio César; WÜLFINF, Juliana. *Garantia dos direitos fundamentais frente ao tráfico humano e ao trabalho escravo - direito ao trabalho*. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 11, n. 37, pp. 67-104, jul/dez. 2017. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/124/50>. Acesso em: 25 mai. 2021.

## CURRÍCULOS

**ALEJANDRO MONTIEL ALVAREZ** - Professor adjunto na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorado e Mestrado em Direito realizados junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É autor e organizador de livros e artigos em Filosofia do Direito.

**ALFREDO DE JESUS DAL MOLIN FLORES** - Doutor em Direito e Filosofia pela *Universitat de València* (Espanha, 2004). Professor Associado de Metodologia Jurídica na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2007). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir-UFRGS, 2007). Sócio efetivo, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS, 2006). Membro, Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD, 2013). Membro correspondente, *Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho* (IIHD, Argentina, 2014). Membro, Associação Nacional de História, Seção Rio Grande do Sul (ANPUH-RS, 2015). Membro efetivo, Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul (IHGRGS, 2016). Associado, *Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos* (AHILA, 2017). Membro, *American Society for Legal History* (ASLH, 2018). Associado, *Asociación Argentina de Filosofía del Derecho* (AAFD, 2019). Membro efetivo, Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB, 2019). Membro, *Société de Législation Comparée, Section Amérique Latine* (SLC, 2019). Sócio efetivo, Associação Brasileira de Linguística (ABRALIN, 2020). Membro correspondente, Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP, 2021). Sócio, Sociedade Brasileira de Retórica (SBR, 2021). Sócio, *Organización Iberoamericana de Retórica* (OIR, 2021). Associado, *Asociación Latinoamericana de Retórica* (ALR, 2021). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1854-3367>.

**AUGUSTO GERMANO ECKE** - Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**CARLA FROENER FERREIRA** - Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade La Salle, com área de concentração em Direito e Sociedade. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Instituto de Desenvolvimento Cultural (IDC). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER). Curso Técnico em Contabilidade (UFRGS). Professora na área de Direito Privado. Advogada.

**CRISTIANE CATARINA FAGUNDES DE OLIVEIRA** - Pós-doutorado em Direito pela UFRGS/2016. Doutora em Direito do Estado pela USP/2005. Mestre em Direito do Estado pela UFRGS/2000. Professora de Direito Constitucional nas Faculdades João Paulo II. Procuradora do Município de Porto Alegre desde 1996. Editora-Chefe da Revista da ESDM. Conselheira do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre - CMDUA. Foi Diretora-Geral da Fundação Escola Superior de Direito Municipal e Coordenadora do Centro de Estudos em Direito Municipal da Procuradoria-Geral do Município. Foi Diretora-Geral da Fundação Educando de inclusão social. É professora em curso de Direito com vínculo estatutário/celetista em graduação e pós graduação desde 2000 em diversas IES. Possui 19 anos de experiência em ensino superior no curso de direito, além de vasta experiência na área do trabalho social. Tem publicações no Brasil e no exterior, é editora-chefe de Revista, membro de corpo editorial e revisora em publicações nacionais. Tem formação na área de Direito e experiência no ensino superior com ênfase em Direito do Estado e Direitos Sociais, atuando principalmente nos seguintes temas: 1) direitos humanos-fundamentais sociais e Seguridade Social, 2) atividade estatal e municipalismo, 3) participação social, democracia e inclusão social.

**FLÁVIO DE LEÃO BASTOS PEREIRA** - Professor de Direitos Humanos e de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Doutorando pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research, Università "Mediterranea" di Reggio Calabria, Itália, com bolsa integral. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade de Coimbra ("Instituto Ius Gentium Conimbrigae"/IGC) e IBCCRIM. Especialista em Genocídios e Direitos Humanos pelo International Institute For Genocide and Human Rights Studies/Zoryan Institute, Toronto, Canada (2014) Membro do rol de especialistas da Academia Internacional dos Princípios de Nuremberg

(Alemanha). Professor convidado pela Faculdade de Serviço Social da Technische Hochschule Nürnberg Georg Simon Ohm (Universidade Tecnológica de Nuremberg, Alemanha), 2020/2021. Pesquisador Grupo de Pesquisa Sistema de Justiça e Estado de Exceção (PUC/SP – CNPq). Membro do Núcleo da Memória da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP. Membro do Núcleo da Preservação da Memória Política de São Paulo. Membro do GT Interinstitucional para conversão do DOI-CODI/SP em Memorial às Vítimas. Membro da Comissão da Verdade do Município de Osasco (2014). Autor das obras “Genocídio Indígena no Brasil: O Desenvolvimentismo Entre 1964 e 1985” (Ed. Juruá, 2018) e “Compliance, Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental”, em coautoria com Rodrigo Rodrigues Bordalo (Ed. Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2021).

**GUSTAVO DE LIMA PEREIRA** - Doutor em Filosofia e Doutorando em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do sul. Mestre em Direito Público pela Unisinos. Professor de Direito Internacional, Direitos Humanos e Filosofia do Direito da PUC/RS. Coordenador do Projeto de Extensão SADHIR - Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados da PUC/RS.

**JOÃO A. FRANCISCO** - Doutor em Direito pela *Universitat de València* (Espanha). Professor de Direito Internacional Público, de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Pesquisador no Centro de Direitos Humanos e Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola.

**JOSÉLI FIORIN GOMES** - Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2015). Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2006). Especialista pelo Curso de Especialização O Novo Direito Internacional: Direito Internacional Público e Privado e Direito da Integração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2009). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Franciscano (2004). Atualmente, é docente permanente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), co-líder do Grupo de Estudos em Instituições e Processos Decisórios nas Relações Internacionais, pesquisadora do Grupo de Estudos de Direito e Consumo Sustentável (GEDCS) e do Grupo de Estudos Ásia-Pacífico (GEAP), estes todos na mesma instituição, bem como do Grupo de Estudos do Sul Global, junto à Universidade Federal do ABC (UFABC), e do

Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional, na linha de pesquisa Direito Internacional Crítico, junto à Universidade Federal de Uberlândia (UFU), entre outros grupos de pesquisa registrados no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPQ junto a outras instituições de ensino superior brasileiras. Tem experiência em ensino, pesquisa e extensão na área de Relações Internacionais e Direito, com ênfase nos seguintes temas: Paradiplomacia, Integração Regional, Direito Internacional (Público e Privado), Direito Comparado, Direito Municipal, Direito/Relações Internacionais e Cinema.

**KELVIN RODRIGUES MAGGI** - Graduando do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**LUCIANO VAZ FERREIRA** - Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), com período de pesquisa na American University (Washington, D.C., EUA). Realizou Pós-Doutorado na Universidade da Força Aérea (UNIFA). Desde 2015, é Professor Adjunto na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Possui extensa experiência docente em ensino superior (graduação e pós-graduação) e gestão acadêmica (coordenação de curso superior e membro de núcleo docente estruturante). Atuou como Analista de Políticas Públicas na Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos (2010-2015) e Técnico Superior na Secretaria de Segurança Pública (2009-2010) do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Participou como Coordenador e Pesquisador em projetos nacionais e internacionais financiados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), pela Fundação Konrad Adenauer e pelo Ministério da Defesa do Brasil. Interesses de pesquisa: Direito Internacional, Direito Comparado e Relações Internacionais.

**MARCELO SGARBOSSA** - Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2003), especialização em Direitos Humanos (CESUSC/IPEJUR) e Mestre em Análise de Políticas Públicas pela Universidade de Turim (2005). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor de Direito Constitucional na Faculdade Meridional - Imed - de Passo Fundo - RS (2006) e na Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul - Fadergs - Porto Alegre - RS (2011-2012). Atuou como Assessor de Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e exerceu o Cargo de Coordenador Executivo do Instituto de Acesso à Justiça (2006/2007) e de Coordenador Geral de Democratização do Acesso à Justiça da Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça (2009/20010). Assumiu em fevereiro de

2011 o cargo de Corregedor Geral da Superintendência dos Serviços Penitenciário (Su-sepe) do Rio Grande do Sul. Foi um dos fundadores do Diretor do Laboratório de Políticas Públicas e Sociais - LAPPUS (2005) exercendo atualmente o cargo de Diretor.

**MAREN GUIMARÃES TABORDA** - Doutora e Mestre em Sociedade e Estado em Perspectiva de Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Especialista em Gestão Tributária pela UCLM - Universidad Castilla La Mancha. Foi Professora Titular de História do Direito, de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS, Graduação e Programa de Mestrado), Professora de Direito Constitucional na Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Procuradora do Município de Porto Alegre (inativa). Líder do Grupo de Pesquisa “Transparência, direito fundamental de acesso e participação na gestão da coisa pública”, da FMP-RS. Linha Tutelas à efetivação de Direitos Transindividuais. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2947-7983>.

**MARTIN MAGNUS PETIZ** - Mestrando em Filosofia e Teoria Geral do Direito na Universidade de São Paulo (USP) a partir de 2022/1. Bacharel em Direito pela (UFRGS).

**TATIANA CARDOSO SQUEFF** - Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Direito e professora Adjunta de Direito Internacional da Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Expert brasileira nomeada pelo Ministério da Justiça/SENACON para atuar junto à Conferência de Direito Internacional Privado da Haia - HCCH, no Projeto Turista/ODR". Estagiária de Pós-Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória. Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, com período sanduíche junto à University of Ottawa. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, esta com bolsa CAPES e período sanduíche junto à University of Toronto, com bolsa DFAIT. Especialista em Língua Inglesa pela Unilasalle, em Direito Internacional pela UFRGS - PPGD e em Relações Internacionais Contemporâneas pela UFRGS - PPGEI. Membro associada da ASADIP, ILA-Brasil e ABRI. É pesquisadora do NETI/USP. Possui aperfeiçoamento em Direito Internacional Público (Hague Academy - 2013, 2017 e 2019 - esta com bolsa da Academia) e Privado (Hague Academy - 2021 - com fomento FAU), Direito Norte-Americano (Fordham University), Direito Humanitário (Harvard University), instituições econômicas internacionais (New York University) e Refugiados (York

University). Pesquisadora nas áreas de Direito Internacional Público e Privado, Direitos Humanos, Sustentabilidade, Teoria Crítica e Consumo Internacional.

**WAGNER FELONIUK** - Professor Adjunto de Direito Constitucional no Curso de Relações Internacionais (2019) e Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutorado (2013-2016), mestrado (2012-2013), especialização (2011) e graduação (2006-2010) em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutorado na Mediterranea International Centre for Human Rights Research, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria/Itália (2021). Coordenador do Projeto de Pesquisa: Observatório do Sistema Judiciário Brasileiro. Pesquisador dos projetos CAPES: A formação de ordens normativas no plano internacional, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião. Organizador dos Ciclos de Palestras das Relações Internacionais/FURG, Direito/UFRGS, PPGH/FURG e História e Direito/ANPUH, do Congresso Direito e Cultura (2014-2021). Organizou e palestrou em eventos na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Espanha, França, Itália, Inglaterra, Uruguai. Editor da Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul e da Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, ex-Editor da Cadernos de Pós-Graduação do Direito/UFRGS e Revista da Faculdade de Direito da UFRGS. Membro da Associação Nacional de História, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, Associação Brasileira de Editores Científicos, Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul e do ST História e Direito da ANPUH/RS. Áreas de Pesquisa: Direito Constitucional, História do Direito.

**WILLIAM MAGNUS BARTH** - Bacharelado de Direito (9º semestre) na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Assessor na Organização Não Governamental Centro de Acolhimento Casa Esperança e Missão Refúgio (CACEMAR). Coordenador do Projeto de Expedições Humanitárias “Let’s Go to Africa”.



A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de produção e pesquisa científica/acadêmica das ciências humanas, distribuída exclusivamente sob acesso aberto, com parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil e exterior, assim como monografias, dissertações, teses, tal como coletâneas de grupos de pesquisa e anais de eventos.

Conheça nosso catálogo e siga as nossas páginas nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



**[www.editorafi.org](http://www.editorafi.org)**  
[contato@editorafi.org](mailto:contato@editorafi.org)