

REVISTA DA ESDM



Staff da Revista da ESDM

Diretora Geral da ESDM: Vanésca Buzelato Prestes

Diretora Editorial (Editora-Chefe): Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Diretora Institucional: Alexandra Cristina Giacomet Pezzi

Diretoria de Comunicação: Carin Prediger, Márcia Rosa de Lima e André Santos Chaves

Integrantes do Conselho Editorial

Alexandra Cristina Giacomet Pezzi (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Alexandre Salgado Marder (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Aloisio Cristovam dos Santos Junior (Centro Universitário da Bahia - Simões Filho, BA, Brasil)

André Santos Chaves (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Arícia Fernandes (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Arthur Maria Ferreira Neto (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, RS, Brasil)

Carlos Augusto Silva (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Carolina Cardoso Guimarães Lisboa (Centro Universitário de Brasília - Brasília, DF, Brasil)

Cintia Estefania Fernandes (Procuradoria Geral do Município de Curitiba - Curitiba, PR, Brasil)

Cláudio Fortunato Michelon Jr. (University of Edinburgh - Escócia)

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira (Procuradoria-Geral do Município - Porto Alegre, RS, Brasil)

Daniela Silva Fontoura de Barcellos (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Francisco Bertino Bezerra de Carvalho (Universidade Federal da Bahia - Salvador, BA, Brasil)

José Sérgio da Silva Cristóvam (Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis, SC, Brasil)

Leandro Martins Zanitelli (Universidade Federal de Minas Gerais - Belo Horizonte, MG, Brasil)

Luciôla Maria de Aquino Cabral (Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza - Fortaleza, CE, Brasil)

Luiz Gustavo Levate (Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - Belo Horizonte, MG, Brasil)

Luiz Henrique Antunes Alochio (Universidade Federal do Espírito Santo - Vila Velha, ES - Brasil)

Marcelo Sampaio Siqueira (Centro Universitário 7 de Setembro - Fortaleza, CE, Brasil)

Márcia Rosa de Lima (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Márcio Augusto Vasconcelos Diniz (Faculdade de Direito, UFC - Fortaleza, CE, Brasil)

Marco Ruotolo (Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre - Itália)

Maren Guimarães Taborda (Fundação Escola Superior do Ministério Público do RGS - Porto Alegre, RS, Brasil)

Raffaele de Giorgi (Università del Salento - Itália)

Rodrigo Brandão (Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Vanésca Buzelato Prestes (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Vanice Regina Lirio do Valle (Universidade Estácio de Sá - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Vasco Manuel Pereira da Silva (Universidade de Lisboa - Portugal)

Hamilton da Cunha Iribure Júnior (Faculdade de Direito do Sul de Minas - Pouso Alegre, MG, Brasil)

Pareceristas

Arícia Fernandes (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Cila Maria Jardim (Araraquara, SP, Brasil)

Francisco Lisboa Rodrigues (Universidade de Fortaleza, UNIFOR - Fortaleza, CE, Brasil)

Gabriela Lema Icasuriaga (Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ, Brasil)

Jorge Luiz Oliveira dos Santos (Belém, PA, Brasil)

José Fernando Ferreira Brega (Procurador ia-Geral do Município de São Paulo - São Paulo, SP, Brasil)

Luciôla Maria de Aquino Cabral (Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza - Fortaleza, CE, Brasil)

Marcelo Luiz Bezerra Silva (Universidade do Estado do Pará - Belém, PA, Brasil)

Márcia Rosa de Lima (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Maren Guimarães Taborda (Fundação Escola Superior do Ministério Público do RGS - Porto Alegre, RS, Brasil)

Rachel Lopes Queiroz Chacur (Universidade Federal de São Paulo, Unifesp - São Paulo, SP, Brasil)

Romualdo Baptista dos Santos (Procuradoria Geral do Estado de São Paulo - São Paulo, SP, Brasil)

Tarcyla Fidalgo Ribeiro (Observatório das Metrópoles - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Editoração

Amanda Costa Moreira Teixeira

Ficha catalográfica

Revista da ESDM [recurso eletrônico] / Fundação Escola Superior de Direito Municipal – Vol. 10, n. 19 (2024) - .
Porto Alegre: ESDM, 2015 -

Semestral

ISSN online 2595-7589

Editora responsável Cristiane C. Fagundes de Oliveira

1. Direito - Periódicos. 2. Direito Municipal. I. Fundação Escola Superior de Direito Municipal - ESDM. II. Título.

CDU 34(05)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Caroline Silveira Sarmento – CRB10/2240

APRESENTAÇÃO	5
OS PROBLEMAS POLÍTICOS 'INDIANOS' (HISPANO-COLONIAIS), O HUMANISMO POLÍTICO E A AUTORIDADE IMPERIAL	
Horst Pietschmann.....	7
A TRANSPARÊNCIA DO ALMOXARIFADO COMO MEIO DE CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE DOS ALMOXARIFADOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DA AMFRI	
Tasso Jardel Vilande e Eduardo Hobold	34
O ESTATUTO DA PESSOA IDOSA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS ASSISTENCIAIS: UM OLHAR PARA O CONTEXTO JOINVILENSE	
Douglas Silva, Fabiane Maia Haritsch e Jonas de Medeiros.....	49
DIREITO DE PROPRIEDADE E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS E CONCEITUAIS: USUCAPIÃO E FUNÇÃO SOCIAL	
Alexsandra Ramos Fantinel	66
CONFIGURAÇÃO NORMATIVA DAS RESERVAS DE SOLO PARA MORADIA DE PROTEÇÃO PÚBLICA NA ESPANHA	
Daniel Gaio.....	77
MELHORIAS URBANAS PARA UMA SOCIEDADE MAIS HUMANA	
Jammes Miller Bessa e Juliana Arantes Fernandes	90
AS INSTITUIÇÕES SOCIAIS DE EDUCAÇÃO E LINGUAGEM DOS DIREITOS HUMANOS: JOHN RAWLS E SUA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL	
Fábio Gutierrez Kanashiro e Elisaide Trevisam	105

APRESENTAÇÃO

A Revista da ESDM, em mais esta edição, busca impulsionar os estudos no campo do Direito, com foco especial no Direito Público Municipal e áreas afins. Desde 2015, mantemos uma publicação semestral contínua, buscando oferecer um espaço dedicado ao debate acadêmico e à disseminação do conhecimento científico.

Com acesso livre imediato ao seu conteúdo, a Revista segue o princípio de disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público. A Revista foi qualificada como B3 pela CAPES, atestando seu rigor e relevância acadêmica.

Nesta edição número 19, com a presença de autores com destaque acadêmico, apresentamos sete artigos elaborados por procuradores municipais, professores e pesquisadores renomados. A diversidade de temas e contribuições enriquece o debate e fortalece o compromisso da Revista com a excelência acadêmica e a inovação no campo do Direito Público Municipal.

A edição inicia com o texto “Os Problemas Políticos ‘Indianos’ (Hispano-Coloniais), o Humanismo Político e a Autoridade Imperial” de autoria do professor emérito da Universidade de Hamburgo *Horst Pietschmann (Alemanha)* que examina a preocupação dos governantes com o seu papel, a partir da época do Renascimento, em debate que transcendeu o âmbito das escolas teológicas e filosóficas. A tradução é de Denis Guilherme Rolla e Alfredo de J. Flores, que garantem integridade e coerência ao texto traduzido.

Em seguida, “A Transparência do Almoarifado como Meio de Controle Social: Análise dos Almoarifados das Câmaras Municipais da Região da AMFRI” de *Tasso Jardel Vilande e Eduardo Hobold (SC, Brasil)* investiga a transparência do sistema de almoarifado do poder legislativo nos municípios da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AM-FRI), a partir da ideia de transparência como forma de fortalecer a democracia e promover a prestação de contas pública. A pesquisa com coleta de dados contribui para aprimorar a gestão pública local.

Na área da competência municipal, acerca das políticas públicas assistenciais locais para pessoa idosa, trazemos o texto “O Estatuto da Pessoa Idosa e as Políticas Públicas Assistenciais: Um Olhar Para o Contexto Joinvilense” de *Douglas Silva, Jonas de Medeiros e Fabiane Maia Haritsch (SC, Brasil)*. A pesquisa examina a situação do idoso na contemporaneidade, em especial no município de Joinville, localizado na mesorregião norte do estado de Santa Catarina, utilizando dados oficiais do município em diálogo com a doutrina.

Pela relevância da competência municipal para ordenação do solo urbano e para implementação da política urbana, com base no direito social à moradia, temos o próximo artigo, “Direito de Propriedade e suas Implicações Jurídicas e Conceituais: Usucapião e Função Social”, de *Alexsandra Ramos Fantinel (RS, Brasil)*. A partir de suporte doutrinário

rio, revisão de literatura, assim como entendimentos dos Tribunais Superiores e legislações correlatas a autora constata que dentre os atributos da legitimação da propriedade pelo particular está a função social, personificada pela usucapião, discutindo este tema de forma objetiva e conceitual.

Também no tema da ordenação urbana, temos o artigo “Configuração Normativa das Reservas de Solo para Moradia de Proteção Pública na Espanha”, de *Daniel Gaio (MG, Brasil)*, que analisa o tema a partir da ideia de que a exigência de contrapartidas pela exploração do solo urbano é um imperativo de justiça urbanística diante do direito à moradia adequada. O texto explora com precisão fontes no direito espanhol, de modo que podemos repensar as soluções urbanísticas no Brasil.

Em seguida, *Jammes Miller Bessa e Juliana Arantes Fernandes (GO, Brasil)*, no texto “Melhorias Urbanas para uma Sociedade mais Humana”, exploram o tema da padronização de placas de endereços e calçadas no cenário local. O texto afirma que a “padronização melhora a identificação de locais, amplia a acessibilidade para todos os cidadãos, reduz acidentes de trânsito e contribui para a criação de ambientes urbanos mais seguros e visualmente atraentes”, de modo que temos um debate sério e prático sobre a dignidade da pessoa humana na vida das cidades.

Para fechar a edição, trazemos um debate mais teórico sobre direitos humanos e instituições de educação, no texto de *Fabio Gutierrez Kanashiro e Elisaide Trevisam (MS, Brasil)*, autores de “As Instituições Sociais de Educação e a Linguagem dos Direitos Humanos: John Rawls e Sua Perspectiva Institucional”. Nesse texto os autores analisam a linguagem dos direitos humanos com base na visão de John Rawls, que enriquece o debate em nossa Revista da ESDM.

Com a publicação de mais esta edição, esperamos contribuir para a visibilidade e fortalecimento da pesquisa e do desenvolvimento científico, promovendo o diálogo e estabelecendo conexões com o campo do Direito Municipal e áreas afins do Direito Público.

Atualmente, a *Revista da ESDM* está indexada nas seguintes bases de dados, que cooperam na divulgação do material: LATINDEX; Base de dados da Rede Virtual de Bibliotecas Congresso Nacional - RVBI; Sumários de Revistas Brasileiras (Sumários.org); Diadorim.

Nossos agradecimentos aos que contribuíram com mais esta edição. Aos autores que submeteram seus trabalhos e aos pareceristas pela significativa colaboração prestada.

Aos leitores, em nome de todos os autores, desejamos uma boa leitura.

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira
Diretora Editorial da Revista da ESDM

OS PROBLEMAS POLÍTICOS ‘INDIANOS’ (HISPANO-COLONIAIS), O HUMANISMO POLÍTICO E A AUTORIDADE IMPERIAL*

The Political Problems of Spanish-Colonial America, Political Humanism and Imperial Authority

Horst Pietschmann

Professor emérito da Universidade de Hamburgo, Alemanha.

Resumo

O humanismo e a alta nobreza são âmbitos sociais distintos, mas em muitos casos estão unidos por um interesse comum nas novas “ciências” e por seus debates sobre a natureza, o ser humano, a sua organização social, a sua história e as suas expressões culturais no cânone das ciências tão discutidas nesta época do Renascimento. Época essa que viu também surgir e afirmar não só o papel do indivíduo, mas também a dissolução das formas tradicionais de sociabilidade e organização social, da religiosidade, do pensamento e comportamento. Desde logo, todos estes processos contribuíram para a divisão de opiniões e pareceres e causaram preocupação aos governantes que sentiam a responsabilidade e se preocuparam com o seu papel como tal. Pela primeira vez, esse tipo de interesse e esses debates transcenderam em grande medida o âmbito das escolas teológicas e filosóficas.

Palavras-chave: Política (América hispano-colonial). Humanismo renascentista. Império espanhol. Carlos V (Carlos I de Espanha).

Abstract

Humanism and the high nobility are distinct social spheres, but in many cases, they are united by a common interest in the new “sciences” and their debates on nature, human beings, their social organization, their history and their cultural expressions in the canon of science, which are widely discussed in this period of the Renaissance. This period saw the emergence and affirmation not only of the role of the individual, but also the dissolution of traditional forms of sociability and social organization, of religiosity, of thought and behavior. Thus, all these processes contributed to the division of opinions and judgments and caused concern to rulers who felt the responsibility and were concerned about their role. For the first time, this type of interest and these debates largely transcended the scope of theological and philosophical schools.

Keywords: Politics (colonial Spanish America). Renaissance humanism. Spanish Empire. Charles V (Charles I of Spain).

Sumário:

Introdução. 1. A transição desde a Idade Média e a Reforma religiosa; 2. O itinerário da historiografia sobre Carlos V e o século XVI; 3 O conjunto de conceitos da historiografia alemã; 4. Conclusão; 5. Notas; Referências

* Versão original do texto em língua espanhola: PIETSCHMANN, Horst. Los problemas políticos indianos, el humanismo y la autoridad imperial. In: **Carlos V y la quiebra del humanismo político en Europa (1530-1588)**. Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, v. IV. Madrid: 2001. p. 48-70. O texto foi publicado também em: PIETSCHMANN, Horst. Los problemas políticos indianos, el humanismo y la autoridad imperial. **Humanitas – Anuario del Centro de Estudios Humanísticos**. Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, n. 28, p. 769-794, 2001. Tradução de Denis Guilherme Rolla (mestre em História do Direito, UFRGS). Revisão por Alfredo de J. Flores (Professor Permanente do PPGD-UFRGS). Os tradutores agradecem ao autor, o professor Horst Pietschmann, pela autorização e estímulo para esta tradução. Ademais, para efeitos de adequação aos padrões da presente Revista, os tradutores incluíram os títulos “Introdução” e “Conclusão” e a numeração e breves títulos nas seções do texto, que não existiam no original.

INTRODUÇÃO

As Índias [Ocidentais], ilhas e terras firmes descobertas por Colombo, a sua natureza, os homens, os animais, as plantas etc., despertaram desde o início o interesse e a curiosidade dos humanistas, como demonstra o caso de Pedro Mártir de Anglería. Esse interesse humanista variava, por óbvio, tanto em intensidade como nos aspectos das estranhas e novas realidades percebidas. A proliferação do interesse entre a alta nobreza em ter provas do que eram considerados testemunhos de “novidades” *indianas* – “novidades” consideradas exóticas e raras – nas câmaras de “mirabilia”, que a alta nobreza da época costumava manter, é mais um testemunho da atenção suscitada pela descoberta de um mundo, logo identificado como *novus*¹.

Naturalmente, o humanismo e a alta nobreza são âmbitos sociais distintos, mas em muitos casos estão unidos por um interesse comum nas novas “ciências” e por seus debates sobre a natureza, o ser humano, a sua organização social, a sua história e as suas expressões culturais no cânone das ciências tão discutidas nesta época do Renascimento. Época essa que viu também surgir e afirmar não só o papel do indivíduo, mas também a dissolução das formas tradicionais de sociabilidade e organização social, da religiosidade, do pensamento e comportamento². Desde logo, todos estes processos contribuíram para a divisão de opiniões e pareceres e causaram preocupação aos governantes que sentiam a responsabilidade e se preocuparam com o seu papel como tal. Pela primeira vez, esse tipo de interesse e esses debates transcenderam em grande medida o âmbito das escolas teológicas e filosóficas.

1. A TRANSIÇÃO DESDE A IDADE MÉDIA E A REFORMA RELIGIOSA

O impacto não só da novidade “América”, mas também das “novidades” que ocorreram dentro da Europa, agitou em grande medida as mentes das pessoas comuns, como também de nobres ou eclesiásticas, ou ainda de pessoas cultas ou mais ou menos ignorantes, já antes da Reforma luterana. Rebeliões e disputas não declaradas podem ser observadas a partir da segunda metade do século XV. Predicadores até as esferas mais altas do clero denunciavam tanto a corrupção da Igreja como da sociedade e profetizavam o fim do mundo ou o advento do Milênio³. Por toda parte, foram vistos cometas e outros sinais estranhos no céu, que induziam leigos e sacerdotes a que predicassem contra a alta cúpula da Igreja e sua corrupção, clamando pela reforma da Igreja e profetizando o fim do mundo etc.⁴

Vozes mais políticas e pragmáticas, seguindo a tradição do século anterior, pediram um novo concílio para remediar tudo. A agitação foi tal na primeira década do século XVI que Luís XII conseguiu que se reunira em 1512 um conciliábulo cismático, sob a presidência do cardeal Carvajal, castelhano, de maneira que o Papa Júlio II se viu intimado a convocar o V Concílio de Latrão, que deliberou até 1517, já governando o Papa Leão X [Medici]..., que, pelo menos, fez mais que o seu antecessor ao adotar a ideia de uma reforma eclesiástica. O Concílio contou apenas com a presença de uma parte das províncias eclesiásticas europeias. Especialmente os bispos do Império estiveram em grande parte ausentes e a presença das regiões ao norte dos Alpes foi geralmente muito escassa, apesar do imperador Maximiliano ter apoiado a ideia do Concílio, tal como o rei francês. Houve, no entanto, muitos representantes italianos e espanhóis. Devido a estas

circunstâncias, não foi dada muita atenção ao V Concílio de Latrão, o qual coincidiu com a eclosão da Reforma luterana e remediou muito pouco, ou nada, do que Lutero denunciou em suas famosas teses. No que diz respeito à disciplina do clero, especialmente do clero regular, contudo, o Concílio ditou regras e disposições mais estritas, de modo que veio a representar um marco importante nas tentativas de disciplinamento do clero. Isso entre as reformas eclesiásticas, como tinha sido imposto cada vez mais na Espanha dos Reis Católicos, quando se promoveu, por exemplo, o avanço das correntes 'observantes' ante as 'conventuais' dentro das ordens mendicantes, e o clímax deste movimento, marcado pelo Concílio de Trento em meados do século XVI⁵.

Este movimento foi muito promovido também por distintas correntes do humanismo na Europa, os quais não somente defenderam – em vários níveis e de múltiplas formas, tanto direta quanto indiretamente – a reforma da Igreja, como também promoveram a formação intelectual, o estudo e a leitura, pelo menos, entre a população urbana com determinada estabilidade, utilizando o novo meio de difusão, que era a prensa tipográfica⁶. Como se sabe, o humanismo teve desde muito cedo um sentimento da novidade daquilo que promovia, declarando-se na prática como o movimento inovador por excelência, que introduz – para a época precedente – o conceito de “Idade Média” e “medieval”. Além do novo interesse filológico-antiquarista, o humanismo cultivou e difundiu muitas ideias em diversos campos: teologia, pedagogia, filosofia, história natural, direito, matemática, medicina, política, ética, economia, guerra⁷ etc., de modo que por trás do exaltado milenarismo e profetismo mencionado acima havia também uma corrente mais sólida de estudo e, ao mesmo tempo, de pensamento autônomo e individualista, que cultivou todas as questões que preocupavam as novas elites letradas nas cidades, que, por sua vez, colocavam muitas questões à Igreja como instituição e ao clero individualmente, que estavam mal preparados para responder às novas inquietações.

Com a difusão da leitura, a prensa tipográfica produz livros de caráter religioso e teológico, e finalmente as Bíblias impressas aumentavam os debates sobre o significado dos parágrafos das Sagradas Escrituras mesmo entre os leigos – debates que não foram silenciados por causa das edições da Bíblia baseadas na crítica filológica, como a publicada por Erasmo ou a promovida pelo Cardeal Cisneros⁸. Talvez mais dentro do humanismo ao norte dos Alpes que em áreas ao redor do Mediterrâneo do mundo cristão os problemas de ética e moralidade fossem importantes, isso porque era novidade o fenômeno do capitalismo comercial⁹, com seus anexos de bancos internacionais, do crédito baseado em letras de câmbio etc., num mundo ainda muito “gótico” e tradicional. Por esta razão, as críticas à Cúria Romana e ao Papado tiveram um eco muito forte, tanto que não eram mais compreendidas as implicações políticas das ações do Papado e dos seus Estados seculares. Enquanto na Itália um Savonarola, que queria moralizar não só o clero, mas a população em geral, também fracassou face a uma população urbana mais secular e com um forte espírito de identidade¹⁰, na parte norte da Europa, uma vez eclodida a reforma luterana, surgiram reformadores como Calvino, Zwinglio, os anabatistas, etc., que mais do que nada queriam moralizar em termos cristãos a população em geral, para começar a realizar o Reino de Cristo já na Terra, e, em termos gerais, no plano das comunidades urbanas. Estamos, portanto, entre 1500 e mais ou menos 1530, na fase inicial do que se

tem estudado nos últimos tempos sob o conceito de “disciplinamento social”¹¹, vinculando aos conceitos de “confessionalização” e “territorialização”.

Geralmente, a historiografia especializada tem tratado do conceito mais ou menos desde a segunda metade do século XVI, quando tanto do lado católico como de parte dos protestantes se impõe o “Kirchenzucht”¹² e, ao mesmo tempo, o que se chamava “absolutismo” ou também “despotismo” se tornou mais ou menos difundido ao nível das autoridades seculares, isto é, ao nível do novo fenômeno que surgiu ao longo do Renascimento, o “Estado” ou o “Estado moderno”. Aqui estamos, finalmente, diante do conceito tradicional que, em certos períodos, até foi declarado como o fenômeno dominante desde então até o fim do Antigo Regime. A cronologia que aqui se menciona foi estabelecida, aliás, em grande parte sem levar em conta o caso espanhol. Percebe-se que determinados postulados de humanismo evidentemente político ante a Igreja foram realizados na Espanha já no tempo dos Reis Católicos, com o apoio decidido de meios do poder secular, especialmente o disciplinamento do clero regular e secular. No final do tempo de ambos os Reis, vê-se o V Concílio de Latrão insistir em propósitos semelhantes. Podemos concluir que esta problemática que já nas primeiras duas décadas do século XVI foi ventilada em amplas partes da Europa, quer nos postulados humanistas, quer na política prática. Também será postulada pelo jovem Carlos de Gante, que não somente recebeu uma educação na tradição renascentista da Borgonha, mas esteve em contato com Erasmo – a quem pagava uma pensão; e, ademais, tinha um preceptor humanista da estatura de Adriano de Utrecht, o qual, mais tarde se torna papa, tendo ainda conselheiros espanhóis na sua corte, os quais muito provavelmente o deviam informar dos acontecimentos na Península. Assim, pode-se dizer com alguma certeza que, ao jovem príncipe, a problemática da imposição da disciplina aos vassalos, fiéis, clérigos, frades, etc., não deve ter sido algo estranho, tanto mais que pessoalmente ele se submeteu a uma forma de rigorosa disciplina pensada para os reis, como comer sozinho, para não falar na etiqueta da corte que impôs, e reivindicando o tratamento de “Majestade”, até então reservado apenas a Deus.

Os seus antecessores já se depararam na Península, na Itália e na América com essa problemática, que tanto os preocupava a ponto de que viessem a decidir adotar uma medida extremamente drástica como foi a expulsão dos judeus, sabendo que isso significaria uma perda demográfica, econômica etc. Também no início da expansão na América, tiveram que intervir energicamente para impor a disciplina e a ordem, retirando Cristóvão Colombo dos seus cargos e enviando o comendador Nicolás de Ovando como governador. Pode ser considerado como um esforço disciplinador, também, a ordem generalizada que é dada aos conquistadores, para que fundassem cidades para nelas se estabelecerem, cidades em que devem ter vivido todos os europeus que emigraram para a América. Junto aos aspectos militares, esta medida tentou evidentemente generalizar o controle social interno que se exerce nas sociedades urbanizadas, evitando que a dispersão produzisse fenômenos de “deculturação” [*“deculturación”*], que se entendia que ocorria quando europeus e indígenas se misturassem. Isso, aliás, pôde observar-se ao longo da expansão europeia, como na ilha de Hispaniola, imediatamente após a destituição de Colombo e a chegada de Ovando [ou mais tarde entre os franceses no Canadá]. Daí que a Coroa não insistisse tão estritamente na concentração de colonos em cidades de nova fundação – essa era uma “deculturação”

que a historiografia moderna, por certo, interpreta acertadamente como o surgimento de uma nova identidade cultural, mas que não era bem-vista entre os governantes da época, os quais tiveram suas experiências com elementos da população que passaram do mundo muçulmano para o mundo cristão ou vice-versa. Até o fato de alguns colonos da Hispaniola fingirem ser nobres preocupou a rainha Isabel, causando uma ordem estrita que determinou que as pessoas por sua qualidade tinham que ganhar a vida pelo trabalho de suas mãos nestes reinos, de onde deveriam continuar praticando-o na América¹³. Assim, impor disciplina aos emigrantes foi desde o início um aspecto importante na política dos reis, a tal ponto que Fernando e Isabel chegam a legislar contra a emigração de cristãos-novos, ciganos e outros elementos demográficos residentes na Península, considerando-os pouco confiáveis tanto religiosa quanto civilmente. A historiografia sobre a América tem dado pouca atenção a estes fenômenos, insistindo muito mais, em vez disso, em ressaltar e interpretar as medidas destinadas a converter os índios ao Cristianismo. Contudo, a legislação inicial é a prova de que, desde muito cedo, a América serviu de válvula de escape para elementos sociais pouco desejáveis na Península.

Invertendo esta perspectiva, poder-se-ia dizer também que qualquer medida de imposição de uma determinada disciplina social implicava formas de repressão mais ou menos severas. Em síntese, pode-se dizer que a América foi um laboratório em que se viram refletidas – talvez até mais claramente que em qualquer outra parte da Europa – distintas tendências renascentistas, humanistas, sociais e políticas da época. Isso porque chegavam na América representantes de quase todos os grupos sociais e regionais, ademais de alguns estrangeiros, especialmente italianos, em que sempre aparecem em um número suficientemente pequeno para que o historiador pudesse se concentrar; sem esquecer que, graças às mesmas inovações da época, eram também suficientemente bem documentados, para permitir a sua reconstrução. O principal problema nas últimas décadas, contudo, ocorreu com a separação bastante rígida entre os historiadores que investigaram a história de Espanha e/ou das suas regiões, por um lado, e os americanistas, por outro – que se tornaram cada vez mais despreocupados ante o impacto dos acontecimentos peninsulares na incipiente história colonial americana.

2. O ITINERÁRIO DA HISTORIOGRAFIA SOBRE CARLOS V E O SÉCULO XVI

A partir da Primeira Guerra Mundial, a historiografia, tradicionalmente mais orientada para os problemas religiosos da época, começou a interessar-se pela formação do “Estado moderno”, como uma das novidades que começaram a ser articuladas ao longo do século XVI e posteriormente. Neste contexto, foram geralmente destacados o impacto do Direito Romano, o surgimento da burocracia moderna – que baseava a sua atuação sobre o papel e a escrita –, e a transformação dos reis – os quais, desde a época medieval, eram os responsáveis pela justiça e pela paz e guerra – em governantes do tipo moderno, que ditavam regras e normas para os mais variados aspectos da vida cotidiana, através de suas burocracias. Reis, aliás, que reinavam cada vez mais não só sobre os homens, mas sobre homens que viviam num território específico que demarcava a extensão geográfica da autoridade régia, ou seja, do seu domínio¹⁴. Esse processo começou a ser chamado faz

alguns anos como “territorialização”. O antigo conceito tardomedieval de Estado, expresso na noção de “rei e reino reunidos em cortes” – que simbolizava a bipolaridade entre o rei e a totalidade de seus vassallos [e que era ainda muito difundido nos reinos hispânicos no início do reinado de Carlos V, sendo que as Comunidades ainda o invocavam sem vacilar] – estava em vias de ser substituído pelo conceito de “monarca”, como é propriamente dito, isto é, pelo príncipe que se elevava acima da totalidade de seus vassallos que viviam no território que governava. Ao mesmo tempo, o termo “vassallo” é paulatinamente substituído pelo de “súdito”, embora, por muito tempo, ambos os termos apareçam em paralelo e até justapostos em um mesmo documento¹⁵.

A história das ideias destacou em uma variedade de publicações o impacto das correntes intelectuais neste processo de formação do “Estado moderno”, ressaltando os mais variados aspectos de acordo com os interesses científicos predominantes. Mas logo surgiram autores perspicazes nesta linha de pesquisa que perceberam que o interesse humanista nas faculdades físicas e intelectuais do homem, na sua natureza, no seu espírito e na sua história¹⁶ também influenciava os governantes:

É, portanto, necessário ao governante e é dado como certo que é possível conseguir, dado o desenvolvimento que a ciência alcançou, conhecer os temperamentos humanos nas suas variedades, para explicar os seus caracteres e penetrar nos motivos dos seus movimentos. Sobre isso, pode-se atuar provocando a sua reforma, modificando os fatores que influenciam nesta diferenciação psicológica básica. O político do Renascimento está disposto a reconhecer a intervenção de elementos naturais, fisiológicos, segundo o que os médicos lhe dizem, e de elementos culturais, educativos, enfatizados por moralistas e psicólogos. Em todo caso, o que nos interessa é verificar a condição básica de manipulabilidade que este adquire, na mente de um homem renascentista, o ser do homem, da sociedade, do mundo. Consequentemente, o carácter de instrumento manejável que o Estado, criação humana, tem, relaciona-se, por um lado, com todo o sistema de legalidade da Natureza, e, por outro, com todo o conjunto de circunstancialidades da História, cujas diferenças e particularidades são também, de certa forma, lei natural¹⁷.

O texto citado por Maravall demonstra que, no início da década de 1970, começou a ser apreciada uma nova linha de pensamento sobre a história das origens do fenômeno do Estado, que até, faz relativamente pouco tempo, era chamado de surgimento do “Estado moderno”, ou seja, interpretar a atividade governamental como uma tentativa de impor disciplina social. O “disciplinamento social” se tornou, e não apenas na historiografia alemã, desde a década de 1980, um dos paradigmas centrais da historiografia da Idade Moderna. Esta é analisada nas suas diferentes facetas: secular, religiosa, mista, iniciada pelo Estado para alcançar seus objetivos ou sendo exigido por amplos setores da sociedade aos governantes, devido à “corrupção” dos costumes ou à quebra da unidade religiosa, etc. Não é possível, neste contexto, acompanhar detalhadamente a trajetória dos debates historiográficos sobre o problema. O importante é especificar a diferença entre este novo conceito e os antigos de “Estado moderno” e “absolutismo”. São fundamentalmente dois: enquanto os conceitos anteriores representavam uma “ótica desde acima” (ou seja, a dos governantes e do seu aparelho de governo, em termos respectivos, da sua forma de governar), o conceito de “disciplinamento social” inclui ambas as perspectivas, a dos governantes e a dos afetados. Isto é, a sociedade ou a história também “desde baixo”, uma vez que a sociedade, através dos seus dirigentes e mesmo frequentemente pela maioria dos seus componentes, chegou a

exigir a imposição de disciplina por parte das autoridades. Em segundo lugar, o novo conceito integra completamente as duas esferas quase sempre intimamente ligadas entre si – ou seja, a esfera secular dos governantes e a esfera religiosa dos eclesiásticos das diferentes “confissões cristãs”. Desde a aceitação do *cujus regio eius religio* em meados do século XVI – termo que também indica claramente a ligação entre o conceito de territorialização e o poder do príncipe – são, no mais tardar, fatores decisivos da política disciplinadora. Com isso fica mais fácil compreender o porquê do terceiro conceito, vinculado aos dois anteriores, ou seja, o que se tem chamado de “confessionalização”¹⁸.

3. O CONJUNTO DE CONCEITOS DA HISTORIOGRAFIA ALEMÃ

Estamos, portanto, perante três conceitos derivados do alemão e intimamente ligados entre si: *Sozialdisziplinierung*, *Territorialisierung* e *Konfessionalisierung*. Ainda que a historiografia alemã, tanto quanto se sabe, não tenha feito esforços sérios para generalizar estes conceitos para a época moderna na Europa, parece cada vez mais que estes conceitos, tratados com alguma flexibilidade, poderiam ser conceitos “unificadores” para a história europeia moderna, porque podem superar a velha divisão entre “reforma” e “contrarreforma”, catolicismo e protestantismo, e os velhos debates sobre o “Estado moderno” nas suas vertentes católica e protestante etc. O fator unificador consiste precisamente no fato de a prática política, social e religiosa ser tão semelhante nas áreas controladas pelas diferentes confissões cristãs que, por exemplo, entre a Kirchengzucht protestante e a disciplina religiosa católica havia poucas diferenças quanto a seus efeitos e, frequentemente, também quanto aos métodos de imposição. Embora as autoridades que impõem a disciplina sejam diferentes e parcialmente também os métodos, o resultado “social” é quase sempre o mesmo, pelo menos no início: uma forte coesão interna social, religiosa etc., alcançada através de punições aos dissidentes. Ao mesmo tempo, as autoridades religiosas estão cada vez mais unidas às seculares, a tal ponto que em certos casos o braço secular ajuda em assuntos religiosos e o religioso em assuntos seculares. Já os súditos realmente assim se tornam ao se tornarem mais manejáveis e abertos às influências exercidas desde cima; ao mesmo tempo, a atratividade dos cargos oferecidos pelas autoridades seculares e religiosas cresce a tal ponto que colocar-se ao seu serviço torna-se frequentemente uma honra, remunerada com privilégios e distinções sociais. Visto desta forma o processo histórico, desde o início do século XVI, os três conceitos permitem uma melhor avaliação da interação entre poderes e grupos sociais seculares, por um lado, e ideias, instituições, e poderes religiosos, por outro. Ao mesmo tempo, as suas raízes no humanismo da era renascentista brilham com muito maior clareza.

Até que ponto estes conceitos podem ser aplicados ao caso espanhol e especialmente ao da América durante o reinado de Carlos V? Foi dito que cronologicamente os desenvolvimentos ligados aos três conceitos mencionados são postulados a partir da segunda metade do século XVI. Mas o que tudo isso tem a ver com Carlos V? Nossa hipótese é que ele seja o Imperador que ainda hoje com tanta frequência, especialmente na tradição historiográfica alemã, é descrito como o “último Imperador na tradição universalista medieval”. Ele supostamente teria buscado estabelecer a monarquia universal, influenciado por seu chanceler Gattinara e pelos ideais de império deste, que, atuando como governante

renascentista e retomando os antecedentes dos seus avós peninsulares, na primeira metade do século XVI nos seus reinos espanhóis já se adiantava nestes processos que estão vinculados aos três conceitos alemães referidos. Assim, queremos realçar que Carlos V neste contexto ibérico não somente se apresenta como um dos governantes do Renascimento, caracterizado por uma parte importante do humanismo político da época; ademais, pode-se asseverar que foi não somente um decidido predecessor destes desenvolvimentos, mas também foi quem percebeu que, na Península, já estavam assentadas as bases para esta política e, no caso da América, talvez visse o melhor exemplo para o demonstrar. Tanto no que tange ao disciplinamento social, como em termos de confessionalização e de territorialização, o Imperador promoveu marcos no desenvolvimento que levaram a Espanha a ser talvez a primeira monarquia da Europa em que longamente foram impostos estes processos – os quais antes se dizia que estavam mais estreitamente vinculados ao posterior reinado de Filipe II. Mesmo nas posturas pessoais do Imperador se permitem seguir essas tendências desde muito cedo.

Os primórdios do governo de Carlos em seus reinos peninsulares, aliás, demonstram à primeira vista não apenas muitos aspectos de um príncipe renascentista, mas também apresentam muitas alusões e conexões com o humanismo político, como, por exemplo, pode ser observado no famoso discurso proferido pelo bispo Mota em nome de Carlos nas Cortes de La Coruña em 1519, pouco antes de partir para a Alemanha para ser coroado Rei dos Romanos e Imperador eleito. Neste cenário, Carlos se colocou na tradição dos Imperadores Romanos que vieram, a partir da Espanha, para dominar o Império, sugerindo aos espanhóis – seus “súditos” – que, através dele, os espanhóis se tornarão os protetores da Cristandade. Ao mesmo tempo, ele se autodenomina nas disposições reais com alusão à antiguidade romana: “*Don Carlos...*, rei de Castela, Aragão, etc., domador de gentes bárbaras”, ao falar da América; título esse que é usado, aliás, apenas por pouco tempo¹⁹.

Como um governante que se destaca por suas medidas de disciplinamento social, Carlos V poderia parecer, à primeira vista, um grande exagero, em especial se tem em vista a influência precisamente de Erasmo e Adriano de Utrecht sobre o jovem príncipe, bem como do círculo de humanistas, tanto de filiação flamenga, como a italiana e a espanhola, que rodeava o Imperador pelo menos nas duas primeiras décadas de seu reinado. No entanto, há indícios suficientes que indicam que, para o jovem César, tanto as experiências de confronto com Lutero e a ruptura da unidade religiosa, como a revolta comunal castelhana foram experiências com tal impacto sobre a sua pessoa que o fizeram reagir com bastante violência ante as liberdades reais ou supostas das cidades, como também ante as heterodoxias religiosas que o assediaram não só no império alemão, mas também na Península com judaizantes e mouros e mais tarde até com surtos protestantes. Ante estas tendências, não é de se surpreender o incremento paulatino da pressão das autoridades religiosas e civis em favor da homogeneidade ideológica, religiosa e social, que, afinal, só poderia ser posta em prática com o consentimento do Imperador²⁰. Não se pode esquecer neste contexto que inclusive humanistas da estatura de Erasmo escreveram a Carlos V sugerindo que ele impusesse tal disciplina²¹.

Há até fortes indícios de que para Carlos o princípio da exaltação de sua autoridade era mais importante para ele que o fato de que as coisas fossem decididas de uma forma ou de outra. Tal impressão é extraída pelo menos das ideias expressas por ele secretamente ao seu filho Felipe, como também quando das instruções de 1548 para o príncipe Felipe, onde escreve, referindo-se ao pessoal que governa suas extensas posses em seu nome:

que cuidem de entreter os súditos na justiça, na polícia, e que para isso estejam habilitados, e ao bom governo dos referidos reinos e Estados, cada um segundo o que se lhe encomenda; e o resto, que cuidem continuamente da guarda e segurança. E tendes grande preocupação que cumpram e exerçam seus ofícios conforme apropriado, e não excedam de suas instruções, nem usurpem mais autoridade do que aquela que lhes foi dada, e que eles saibam que, ao fazer o oposto, serás desservido e descontente disso, e que não o sofrerias, e ordenarias remediar verdadeiramente qualquer que seja. E embora não devas acreditar nas reclamações, se algumas fossem feitas sobre os ditos vice-reis ou governadores, não deixarás de entendê-las e de se informar da verdade; porque, não o fazendo, daria ocasião aos ditos vice-reis ou governadores de sejam mais absolutos e aos vassallos de se desesperarem²².

Destas frases, deduz-se efetivamente que o Imperador se preocupava mais com a forma de governar do que com a aplicação de uma política precisa; assim, havendo o reconhecimento e obediência à superioridade do Rei/Imperador, era possível embaralhar e lhe sugerir conceitos e medidas políticas muito diferentes. A decisão seria então adotada com base em relatórios, consultas e pareceres elaborados pela burocracia, opinião que ele próprio expressou logo após o parágrafo citado, ao falar dos problemas americanos:

E quanto à repartição ["*repartimiento*"] dos índios, sobre a qual houve diversas informações e avisos, foi discutida muitas vezes e recebeu vários informes e pareceres, e ultimamente escrevi e mandei a *Don Antonio de Mendoza* como vice-rei na Nova Espanha para que ele se informasse e enviasse o seu. Como tendes entendido, o assunto é de grande importância para o agora e para o que há de vir, e será de bom tom que tenhas grande advertência na determinação que nisso venhas a fazer, pelos aspectos mencionados e abordados neste outro capítulo acima. E assim, não deixareis, tendo em mãos dita informação, de examiná-la muito bem e consultar corretamente homens de muito bom juízo, não interessados, e que entendam das coisas de lá, e que tenham por principal fim e respeito em guardar a preeminência real, e no que diz respeito ao bem comum das ditas Índias, e com isso a repartição ["*repartimiento*"] que será feita, seja moderada e menos prejudicial no que for possível²³.

Respeito e subordinação à autoridade real e deliberação e conselho como os dois princípios centrais para ser um bom governante são, pois, condições para implementar medidas de governo para Carlos e as expressar com tal clareza que poderiam ser tomadas de um tratado de política daquela época. Não seria de se surpreender que o Imperador compreendesse a sua postura de acordo com a situação legal vigente, interpretando-a – falando agora em termos contemporâneos – como uma forma de maior participação política dos seus súditos. Isso seria em comparação à representação estamental, já que praticamente todos teriam o direito a que fossem ouvidos e consultados, uma fórmula que frequentemente se encontrava em modo efetivo na legislação 'índiana' do Imperador. Desta maneira, pode-se até falar de uma espécie de "individualização" dos direitos representativos, de uma política, então, muito alinhada com o humanismo político²⁴.

Paralelamente, a introdução de um novo cerimonial de estilo de Borgonha na sua corte e seu aparelho burocrático peninsular confirmam o ponto a que chegaria essa toma-

da de posição de uma superioridade, em que chegam a fazer parte dos novos princípios de governo que até se encontram retratados na arte e na arquitetura imperiais. Aliás, muitos elementos destes princípios já tinham sido praticados anteriormente pelos antecessores de Carlos, mas foi ele quem os avançou de tal forma que, mais tarde, Filipe II só precisou moldá-los numa forma arquitetônica e espacial, ao empreender a construção do Escorial e tornar-se um governante imóvel ou, pelo menos, pouco móvel. Neste contexto, o estreito vínculo com a Igreja e a religião é muito importante, para tornar visível a sacralidade da ordem governamental estabelecida. Daí a importância do controle sobre a Igreja através do “*Patronato*” ou de outras prerrogativas e os frequentes conflitos com a autoridade papal que daí advinham.

Este vínculo eclesiástico anterior, a meados do século XVI, contribuiu frequentemente para desorientar os historiadores, especialmente no que se refere a Carlos V, porque dependendo da organização administrativa, da situação jurídica e política etc., movia-se o Imperador a atuar em um dos seus reinos de uma forma, e de outra em um distinto, ou inclusive aparentemente o induziam à passividade diante de problemas similares. Para colocar um exemplo, cabe trazer à comparação as ações de Carlos no Império, em que tentou impor ordem e disciplina através de importantes e extensas legislações, no formato de várias *Reichspolizeiordnungen*²⁵. Nesse conjunto de legislação, regras muito extensas são postas para serem observadas, até mesmo para a vida quotidiana: o modo de vestir, os aspectos sociais, laborais, de justiça etc., e quase todos os mandamentos são acompanhados da ameaça de penas para os eventuais infratores. Se procurarmos algo semelhante na Península, não o encontraremos, porque aparentemente o Rei ainda não teve que legislar sobre tais assuntos. Olhando mais de perto, encontramos que tais mandamentos e normas foram ditados em parte pelos conselhos municipais, em parte pelas igrejas metropolitanas, bispados, sínodos provinciais ou concílios provinciais e até pela Inquisição. Esta diferença é bastante lógica, pois quando a unidade religiosa se rompeu no Império, muitas coisas que antes eram regulamentadas, pelo menos em teoria pelas autoridades eclesiásticas e municipais, passaram a ser tratadas de forma muito diferente dependendo da confissão a que cada região tinha aderido. Daí também o esforço imperial para projetar normas uniformes e coerentes sobre todos os principados e senhorios do Império. De maneira que o disciplinamento social, como já foi dito, era realizado em cada um dos reinos, principados etc., herdados por Carlos V, de forma diferenciada, de acordo com a situação “constitucional” ou legal de cada um. Em Castela, havia relativamente pouca legislação real de tipo disciplinar, onde, quando muito, a maioria se encontrava nos campos eclesiástico e municipal. Na América, por outro lado, onde nem a administração eclesiástica nem a municipal estavam ainda muito desenvolvidas, a legislação régia deste tipo é muito mais numerosa do que em Castela. Embora não exista uma quantificação e comparação sistemática do volume da legislação imperial de Castela e das Índias – nem é possível tentar fazê-lo no âmbito deste estudo – não parece ser aventureiro sustentar que existe muito mais uma legislação do tipo geral (como *ordenanzas* e instruções), para a América do que para Castela, simplesmente revisando brevemente o registro da legislação impressa castelhana e uma coleção de documentos pertinentes para a América²⁶.

Está claro que esta pressão para impor uma determinada disciplina social não é exercida apenas por autoridades religiosas e civis, senão também por grupos influentes das elites sociais que exerciam tal pressão na vida quotidiana das aglomerações urbanas. Isso ocorria de maneira informal ou legal, segundo se poderia observar em atas de *cabildo* [câmara municipal] e como parece indicar a história dos estatutos de pureza do sangue²⁷. Estes aumentam paralelamente ao incremento da pressão governamental, mas são amiúde impostos por *cabildos* eclesiásticos ou seculares, ou seja, por instituições mais ou menos representativas de determinados setores da sociedade. Não só a “pureza da fé” e do “sangue” que se tornam elementos de pressão social, especialmente agravada por mecanismos de denúncia utilizados na Inquisição, em combinação com os métodos de interrogatório, a apreensão de bens e a infâmia atribuída aos culpados e aos seus familiares, mas o controle da vida intelectual em geral aumenta com a crescente censura de livros e ideias por tribunais inquisitoriais e pelo controle governamental. Com a publicação do *Index librorum prohibitorum* em meados do século, e com Carlos V ainda no poder, esta pressão em favor de uma ortodoxia religiosa e do pensamento atingiu o seu auge em Espanha já no tempo do Imperador, muito embora a historiografia que não é bem familiarizada com a Espanha viesse a atribuir geralmente esse desenvolvimento a Filipe II e sua época.

Ao aumentar a pressão num sistema de tubos interligados, as leis físicas postulam ou a ruptura do sistema na sua parte mais fraca ou a abertura das válvulas de escape. O mesmo pode ser esperado de um sistema social sob múltiplas pressões.

Como a ruptura não foi observada na Espanha, vale a pena perguntar sobre as válvulas de escape que se abriram na época do Imperador para grupos sociais que não toleraram ou fugiram dessa pressão ideológica cada vez maior. No caso da história das ideias, mesmo a Itália papal poderia ser uma válvula de escape, pois nela, alegava-se, havia “liberdade de imprensa”, como Las Casas repreendeu a Ginés de Sepúlveda quando este ali publicou suas alegações no debate com o dominicano – já que não teria conseguido editar em Castela. Mas evidentemente a América também poderia ser uma válvula de escape, juntamente com os exércitos espanhóis que lutavam cada vez mais por toda a Europa, imersos em conflitos de guerra religiosos ou de oposição contra o domínio da dinastia dos Habsburgos ou face ao avanço turco por mar e terras dos Balcãs. O próprio Hernán Cortés demonstra essas alternativas em sua biografia ainda antes do reinado de Carlos, tendo desejado ir com o Grande Capitão para a Itália e não podendo colocar em prática devido a uma lesão na perna, foi então para a América, que, aliás, apesar das jazidas de ouro em Hispaniola, ainda não era um lugar muito atrativo para a emigração e até a indústria das especiarias parecia ter movido mais os espíritos castelhanos que a recente América. Somente o feito conquistador do próprio Cortés entre 1519 e 1521 – logo nos primeiros anos do reinado de Carlos V – contribuiu para mudar a situação e tornar atrativas as novas possessões americanas.

Ainda não temos estudos sistemáticos deste escapismo face à crescente pressão política, religiosa, ideológica e social, mas há indícios cada vez maiores desde o início do reinado de Carlos V, que parecem indicar que a América foi de fato escolhida como uma terra de maior liberdade por muitos espanhóis que emigraram para terras de recente desco-

berta e conquista. O próprio Cortés propôs a Carlos a ideia de que com mais razão que na Alemanha ele poderia se autodenominar “Imperador” das terras americanas, conquistadas ante os infiéis por meio das armas²⁸, abrindo um novo horizonte “civilizador” para aquele que seria o “domador das gentes bárbaras”²⁹. Os missionários mendicantes que Cortés pediu à Coroa, para estabelecer o início da evangelização dos índios, foram para lá como “apóstolos” com visões proféticas de uma nova Cristandade, melhor que a corrompida da Europa³⁰. O mesmo nome que Cortés deu à terra por ele conquistada: “Nova Espanha”, parecia ser um programa, porque poderia significar tanto “outra Espanha (mais)” como uma “Espanha nova e renovada”. Ainda não sabemos exatamente até que ponto a conquista do México, que coincidiu com a derrota das Comunidades, provocou um aumento da emigração da Península, apenas sabemos que, nas ilhas do Caribe, uma grande parte dos colonos abandonou os seus anteriores assentamentos para se mudarem para o México.

Uma vez que estes estudos que vinculam a história de Espanha num momento preciso e importante da sua história com outro acontecimento crucial na América ainda estejam por ser feitos a contendo, as mesmas medidas tomadas pelo Imperador, após seu regresso da Alemanha à Península, destacam a importância da América em seu horizonte político, nos anos 1522-1524. Ao recém regressar a Castela, e liquidadas as consequências das Comunidades, com penas para uns e perdão para outros, Carlos tomou uma série de medidas muito significativas, que todas podem ser consideradas como centradas na América: nomeia o recém-eleito Geral da ordem dominicana, García de Loaysa, como seu confessor, promoveu-o a bispo de Osma e depois nomeou-o presidente do recém-criado “*Consejo Real y Supremo de las Indias*” [Conselho Real e Supremo das Índias]³¹. O mendicante elevado desta forma espetacular foi eleito Geral dos dominicanos em 1518 em Roma, sendo sucessor do Cardeal Tomás de Vio, o famoso Cajetano, encarregado de tratar dos problemas do incipiente luteranismo. A eleição foi feita pouco depois da clausura do V Concílio de Latrão, do qual já falamos. É pouco provável que García de Loaysa, apesar de aparentemente não ter participado no Concílio – como uma importante série dos seus correligionários – não tenha sido informado detalhadamente sobre os acontecimentos romanos, sobre os problemas da Igreja daquele então e da política com a qual a Cúria planejava enfrentar tais questões. Parece que depois da sua eleição em Roma foi rapidamente para a Península, chegando às vésperas da eclosão das Comunidades. Neste movimento se percebe que ocasionalmente monges mendicantes aparecerem como atores proeminentes ou como inspiradores intelectuais na redação de propostas, projetos etc.³² Obviamente o Imperador considerou a América, após a solução do problema *comunero*, como o problema de política interior de maior preferência. Parece tão grave que se rompe – logo após uma revolta em Castela que reivindicou antigos direitos, usos e costumes – precisamente com o esquema institucional herdado. Faz isso erigindo um novo órgão supremo dentro do quadro institucional castelhano, e colocando à frente desta entidade não um personagem de experiência americana ou de filiação humanista, mas ao Geral de uma ordem mendicante – uma ordem arraigada à Escolástica e reformada pouco antes, no sentido da estrita observância das regras de fundação. Este Geral acaba assim tomando conhecimento em Roma das medidas de imposição de disciplina ao clero que foram acordadas no V Concílio de Latrão. Evidentemente, muitos dos inquietos elementos castelhanos, fosse por um motivo ou outro, tinham ido para

a América, o que demandaria uma vigilância e um controle político e social mais rigoroso que a incipiente organização eclesiástica poderia exercer.³³ Há mais do que meras suspeitas de que o próprio conquistador do México e seus afiliados, que deram provas de uma certa “proximidade ideológica” com as Comunidades, foram um dos principais objetos de esta medida.

O organismo que exerceu em grande parte este controle na Península foi a Inquisição. Os poderes inquisitoriais, aliás, foram rapidamente confiados a certas pessoas eclesiásticas ou entidades monásticas. Na Nova Espanha, existia um poder inquisitorial provisório com aprovação papal desde 1522. Só em 1532 o bispo Zumárraga foi formalmente introduzido ao ofício de Inquisidor da Nova Espanha. Já antes, o dominicano Juan de Betanzos, que detinha temporariamente este poder, iniciou em 1526-1527 uns vinte juízos por blasfêmia contra outros tantos conquistadores. Richard Greenleaf, autor que melhor estudou tal instituição na incipiente Nova Espanha, suspeita que a Inquisição dominicana foi usada como instrumento político contra os afiliados de Hernán Cortés³⁴. Estando García de Loaysa à frente do novo organismo diretivo metropolitano e Betanzos como o inquisidor no México, presume-se, sendo ambos dominicanos, que Betanzos agiu ou por ordem de García de Loaysa ou pelo menos com seu consentimento – ainda mais se levarmos em conta as especiais confidências mútuas e as rápidas comunicações entre os membros da mesma ordem monástica. Assim, Hernán Cortés e seus afiliados foram, como já se suspeitava, os primeiros a serem disciplinados através da nova entidade administrativa superior. Ficaria por estudar mais profundamente se tal propósito vinha apenas do interesse da Coroa em reduzir politicamente um conquistador bem-sucedido – que ameaçava elevar-se demasiado acima do seu modesto status de fidalgo; ou se esse interesse provinha do fato de que o próprio Cortés, ao desprender-se da subordinação ao governador de Cuba – no caso, Velázquez – havia empregado formas de justificação muito semelhantes às das Comunidades³⁵. Neste caso, parece que as autoridades seculares e eclesiásticas colaboram, sendo que as últimas necessitam ao menos de um forte apoio das primeiras para alcançar pouco a pouco a “redução” ou “disciplinamento” de um conquistador com poderes demasiados. Os dominicanos, por outro lado, pareciam representar correntes diferentes, conforme indicado pelos conflitos internos dos membros da ordem na América. Alguns dos seus membros pareciam mover-se mais na linha “profética” que o Concílio queria “reduzir”. De outra banda, justamente foi Hernán Cortés quem pediu ao Imperador freis mendicantes para a evangelização dos índios, rechaçando desde o início o emprego do clero secular para este empreendimento³⁶.

Os processos que a Inquisição levou a cabo contra os blasfemadores e logo contra os judaizantes convertidos também deram início à política de “confessionalização”, embora ainda na linha tradicional que os Reis Católicos tinham seguido, ou seja, procedendo contra os elementos marginais da fé católica que pareciam continuar praticando rituais e costumes não-cristãos. Aos poucos, porém, o cânone dos “pecados” pessoais aumentava à medida que a Inquisição se consolidava e passou a agir também contra certas ideias que pertenciam à ampla gama do ideário cristão³⁷. O fato de haver imposição aos espanhóis da obrigação de residir em cidades ou *villas* facilitou o aumento de pressão. Por outro lado, deve-se admitir que a extensão da terra e a sua escassa população contribuíram para que esse controle na América fosse sempre menos intenso que na metrópole, e as possibilidades de fuga fossem muito maiores. Mas nos centros coloniais, onde residiam as autoridades

civis e eclesiásticas, o controle e a disciplina foram impostos de tal forma que os elementos dissidentes se deslocavam cada vez mais para as periferias das possessões espanholas. Assim, por exemplo, no século XVII, o profetismo religioso ainda podia ser detectado nas áreas de Guadalajara, Durango, Chiapas ou outras regiões periféricas, mas muito raramente nos centros coloniais. Embora ainda nos falte uma investigação sistemática sobre estes problemas, só podemos avançar, até agora, a hipótese de que o processo de expansão espanhola foi levado a cabo, pelo menos em grande parte, por elementos sociais que também estavam fugindo das pressões políticas, sociais e religiosas que aumentaram na metrópole à medida que se impunham os referidos fenômenos dos novos tempos³⁸. Seguiram-se depois migrantes mais interessados no ganho econômico e na ascensão social, e mais dispostos à acomodação política, ao que parece³⁹.

A criação do *Consejo de Indias* é, ao mesmo tempo, a primeira medida na linha do que se tem chamado de "territorialização". A nova entidade tem claramente competências supremas para uma área geográfica específica, a qual deveria governar e "ouvir em justiça", ou seja, servindo também como tribunal judicial supremo. A partir daí, esse processo de territorialização nas Índias avançou rapidamente, primeiramente com a criação de toda uma rede de tribunais superiores de justiça que acumulam determinadas faculdades de intervenção governamental, ou seja, as "audiências e chancelarias" americanas⁴⁰. No caso da Nova Espanha, a primeira *Audiencia y Chancillería* foi criada em 1527, à frente da qual se postou Nuño de Guzmán – um elemento que tão logo se destacou pelas suas crueldades e arbitrariedades, embora, à primeira vista, parecesse possuir as qualidades necessárias para enfrentar militarmente a Hernán Cortés, se fosse preciso. No que diz respeito ao conceito de "territorialização", é significativo observar desde muito cedo o surgimento de uma série interminável de pleitos de competência entre uma e outra autoridade quanto à extensão da sua jurisdição. Esses pleitos demonstram de modo muito claro que os funcionários das distintas instituições tinham plena consciência que a sua jurisdição era exercida em determinados âmbitos territoriais e sobre a população que ou residia permanentemente nesta área ou ali estava casualmente no contexto de um crime ou de qualquer atrito com moradores da região.

Sendo substituído Nuño de Guzmán alguns anos depois pelo bispo Ramírez de Fuenleal, esse órgão passou a desempenhar o seu papel de organizador do governo da terra⁴¹, até que em 1536 o primeiro vice-rei, Antonio de Mendoza, chegou ao México, isso após, finalmente, a resolução da série de famosos pleitos judiciais de Colombo através de um compromisso entre a Coroa e os herdeiros do almirante, alcançado em 1535. Com o vice-rei, inicia-se a fase definitiva de territorialização da Nova Espanha, porque já está na América não apenas um *alter ego*⁽⁶⁾ do rei, mas também poderia atuar, através do chamado *real acuerdo*, da mesma forma que o Rei agia na Península: dispor de seus subalternos ao longo de todo o território, sejam *corregidores* e/ou *alcaldes mayores*, e se assessorava ante a *Chancillería y Audiencia* em *real acuerdo* sempre que ocorressem casos graves⁴². É a partir dessa época que se inicia o reconhecimento sistemático da terra por meio das relações geográficas conhecidas e pelas visitas de autoridades que fazem inventário de cada *pueblo de indios*: seus habitantes, seus produtos, as distâncias que separam um povoado de outro, a sua situação administrativa "em tempos de gentildade" etc. Desta forma,

a autoridade real chegava a todo o lado, muitas vezes muito lentamente, podendo mesmo dizer-se que só era eficaz para dar a conhecer que havia a poucos dias de distância um representante do Rei que distribuía a justiça de forma imparcial⁴³. É interessante observar como rapidamente se impôs o sistema de recurso à justiça no caso de dissidência até entre os indígenas. Os processos aumentaram tanto que logo o número de juízes teve que ser aumentado⁴⁴. Em particular, os indígenas pareciam muito dedicados a litigar ante os tribunais de justiça superiores, a tal ponto que foi estabelecido, para estes no México, um *Juzgado de Naturales*, um tribunal próprio para indígenas, em que pessoalmente o vice-rei julgava as ações⁴⁵. Embora conheçamos bastante bem o aspecto institucional desse processo, muito pouco se sabe sobre por que razão e como se conseguiu que os índios também aceitassem tão rapidamente a submissão à justiça régia. A verdade é que, em todo o caso, isso para cerca da metade do século XVI, a Nova Espanha já estava dividida em jurisdições e tinha reconhecido amplamente o monopólio do exercício da violência por parte dos organismos reais impostos pela Coroa para esse fim.

4. CONCLUSÃO

É evidente que muito ainda pode ser dito sobre isso. O importante é que fique claro que grande parte da história política, religiosa, administrativa etc. daquela época também pode ser lida como uma história que se move entre as vertentes dos três conceitos que explicamos no início: “territorialização”, “disciplinamento social” e “confessionalização”. Estes conceitos podem ser muito bem exemplificados no caso americano, que responde mais do que qualquer outro paralelo às características que os três conceitos procuram resumir. Assim, de um lado, na Europa, com as suas tradições judiciais enraizadas e os complicados sistemas de privilégios e deveres de vassallos, o processo de transformação é detectado com muito maior dificuldade. Por sua vez, na América, não houve muitos antecedentes que deveriam ser respeitados, a não ser nos casos dos *pueblos de indios* – daqueles que não resistiram à dominação espanhola, ou chegaram a ser aliados, de onde mantiveram seus usos, costumes e direitos, quando não opostos à fé cristã⁴⁶; e os conquistadores e primeiros colonos, que tiveram poucas possibilidades de criar os seus próprios direitos, salvo aqueles que poderiam ser deduzidos das capitulações⁴⁷. Embora a redefinição gradual desses direitos pela Coroa tenha levado no Peru, de conquista mais recente, à rebelião de Gonzalo Pizarro e, portanto, a uma grave ameaça à autoridade do Imperador – quando o primeiro vice-rei enviado por Carlos V perde a vida, tais acontecimentos não obscurecem fundamentalmente a visão exposta acima. Se a legislação de Carlos V fosse avaliada sistematicamente, para a América haveria muito provavelmente três áreas principais de atividade legislativa: primeiro, aquela que se refere a lançar as bases para o exercício do poder nas esferas civil e religiosa, ou seja, tudo relacionado com a territorialização e a confessionalização; segundo, que trata dos *naturales* e de sua incorporação a uma ordem social com características hispano-cristãs e, em terceiro lugar, o que se refere propriamente às medidas disciplinares aplicadas aos residentes peninsulares na América⁴⁸.

É claro que nada do que foi desenvolvido nestas páginas é novo, era apenas uma questão de ver até que ponto o caso da América hispânica, sob Carlos V, respondia às novas correntes interpretativas que se desenvolveram nos últimos tempos relativamente

aos fenômenos históricos do século XVI. Isso especialmente na Alemanha, onde talvez com maior violência se confrontaram as diferentes correntes da época. Comparar um império em lenta dissolução política com um outro em processo de formação, como o da América hispânica, pareceria uma tentativa que valeria a pena prosseguir, pois, em suma, pode-se afirmar que existem vários paralelismos – deixando de lado aqui, por óbvio, as enormes diferenças que desde logo também existem. Seria preciso analisar determinados casos e problemas americanos, comparando-os com estudos monográficos feitos para regiões europeias, pois já foram extensivamente elaborados, referindo-se assim, por exemplo, aos casos de nova catolicização depois do Concílio de Trento em regiões temporariamente ligadas a certas correntes protestantes. Como na América os casos concretos ficaram em grande parte sob a responsabilidade de certas agências governamentais ou eclesiásticas, seria necessário ver até que ponto a aplicação concreta foi feita com variantes em relação ao plano geral. Ainda há muito a estudar nesta linha, que, no entanto, promete a possibilidade de integração da América hispânica ao conjunto da história europeia da era moderna – pelo menos em traços gerais e no que diz respeito aquilo que os seus governantes conceberam para as suas novas possessões ultramarinas e conseguiram impor amplamente.

E o humanismo político que contribuiu largamente para desenvolver os elementos de conhecimento que os governantes transformaram em instrumentos para aplicar uma política que muitos homens do humanismo podem não ter gostado. Este problema talvez também fique mais claro com uma referência americanista. Os dois grandes adversários sobre os temas da América, na época do Imperador – falamos aqui de Bartolomé de las Casas e Juan Ginés de Sepúlveda – na velhice escreveram cada um a sua obra de teoria política. Ambos postulavam um poder monárquico “civil” moderado, com “participação política” de elementos sociais que fossem cultos e educados. Ambas as obras, porém, não puderam ser impressas na Espanha, mas apareceram publicadas na Alemanha, onde o confronto religioso indeciso proporcionou certa margem de “liberdade” para publicar obras de conteúdo político ou de filiação humanista que não estivessem na linha da política praticada na Península⁴⁹.

5. NOTAS

1. Cfr.: MÁRTIR DE ANGLERIA, P. **Décadas del nuevo mundo**. 2 v. México: 1964 [como uma de tantas edições]. Cabe recordar que a obra foi escrita de forma intermitente durante trinta anos pelo humanista italiano que viveu a maior parte daquele tempo na Corte real, morrendo em 1526 em Granada. Cfr.: VILAR SÁNCHEZ, J. A. 1526: *Boda y luna de miel del emperador Carlos V – La visita imperial a Andalucía y al Reino de Granada*. Granada: 2000 – quem insiste bastante na vida cultural da Corte e do Imperador mesmo e sua marca humanista naquele tempo. Cfr., também, a grande obra: GERBI, Antonello. **La natura delle Indie Nove**: Da Cristoforo Colombo a Gonzalo Fernández de Oviedo. Milano / Napoli: Ricciardi, 1975. Também: CHIAPPELLI, F. (ed.). **First Images of America: The Impact of the New World on the Old**. 2 v. Berkeley / Los Angeles / London: 1976. Igualmente: REINHARD, W. (ed.). **Humanismus...**, op. cit, nota 7. Sobre o interesse da nobreza europeia em determinados produtos americanos, cfr.: PIPER, R, **Die Vermittlung einer Neuen Welt**: Amerika im Nachrichtennetz des habsburgischen Imperiums, 1493-1598. Mainz: 2000 [especialmente p. 211 et seq.].

2. No entanto, deve ser mencionado, neste contexto, que desde alguns anos a preocupação dos participantes da expansão europeia em descrever e analisar a natureza e os homens encontrados em histórias, crônicas, etc., e a historiografia que tratou deste tema têm sido atacados por uma historiografia que

podia ser descrita, um tanto superficialmente, como pós-moderna. Esta ressaltou que foram incapazes de um verdadeiro “encontro” com o outro, e observavam a realidade que encontravam apenas sob a perspectiva dos interesses econômicos, da conquista, do poder etc. Cfr., por exemplo, autores como T. Todorov, S. Greenblatt e muitos outros. Esses autores poderiam recorrer ao que, antes desta época, já havia sido chamado de “Age of Reconnaissance” pelos historiadores anglo-saxões (por exemplo, J. Parry), utilizando um jogo verbal com “Renaissance”. Frente a essas tentativas, Anthony Padgen [PADGEN, A. **European Encounters with the New World: From Renaissance to Romanticism**. New Haven: 1993] adotou uma visão muito mais moderada e diferenciada. Há alguns anos, por fim, o historiador australiano Windschuttle [WINDSCHUTLE, K. **The Killing of History. How Literary Critics and Social Theorists are murdering our Past**. New York / London / Toronto: 1997], lançou um contra-ataque bastante polêmico contra esta escola, centrando-se exclusivamente em exemplos da história não-europeia e, entre eles, a história da conquista do México. Por esta razão, limitamo-nos aqui a fazer referência a esses debates em torno da América no humanismo renascentista, sem considerá-los de muito interesse para aquilo a que nos dedicaremos a expor à continuação.

3. O caso de Savonarola em Florença, por exemplo, é bem conhecido. Também muitos outros altos membros do clero estavam igualmente empenhados em influenciar o público em geral, como G. de Viterbo, geral da ordem agostiniana, que, ao mesmo tempo, abrigava a um Lutero. Cfr.: O'MALLEY, J. W. **Rome and the Renaissance: Studies in Culture and Religion**. **Variorum Reprints**, Aldershot, 1981. Para o caso espanhol, é bem reconhecido o estudo clássico de Bataillon [BATAILLON, M. **Erasmus y España: Estudios sobre la historia espiritual del siglo XVI**. 2 v. México / Buenos Aires: 1950], e que essas correntes contribuíram para a pressão dos Reis Católicos em favor da reforma da Igreja.

4. Para Itália, cfr.: NICCOLLI, O. **Prophecy and People in Renaissance Italy**. Princeton: 1990 (o original italiano saiu em Roma em 1987). Desde outra perspectiva, cfr. também: TAMBURINI, F. **Ebrei Saraceni Cristiani: Vita sociale e vita religiosa dai registri della penitenziaria apostolica (secoli XIV-XVI)**. Milano: 1996.

5. Existem poucos estudos comparativos destes problemas; até certo ponto compensa: DUPRÉ, L.; SALLIERS, D. E. (eds.). **Christian Spirituality**. v. 3. New York: 1989; mais geralmente, cfr. também: MINOIS, G. **L'Église et la science: Histoire d'un malentendu – De saint Augustin a Gaillée**. Paris: 1990 [especialmente p. 253 et seq.].

6. Cfr.: EISENSTEIN, E. L. **The Printing Revolution in Early Modern Europe**. Cambridge: 1983.

7. Para as duas linhas citadas ao final – cfr., por exemplo: LUTZ, H. (ed.). **Humanismus und Ökonomie**. Weinheim: Acta Humaniora, 1983; WORSTBROCK, F. J. **Krieg und Frieden im Horizont des Renaissancehumanismus**. Weinheim: Acta Humaniora, 1986. Da mesma série, cabe mencionar: REINHARD, W. (ed.). **Humanismus und Neue Welt**. Weinheim: Acta Humaniora, 1987.

8. Cfr.: GRAF REVENTLOW, H. **Epochen der Bibelauslegung**. v. III [Renaissance, Reformation, Humanismus]. München: 1997.

9. Cfr.: RAGAZZINI, G. **Marco Ragazzini: Breve storia dell'usura**. Bologna: 1995 [especialmente p. 119 et seq.].

10. Sobre Savonarola, cfr.: WEINSTEIN, D. **Savonarola und Florence: Prophecy and patriotism in the Renaissance**. Princeton: 1970.

11. Tradução literal do alemão *Sozialdisziplinierung*. Este termo foi cunhado pelo historiador alemão Gerhard Oestreich nos anos 1960 [cfr.: OESTREICH, Gerhard. **Geist und Gestalt des frühmodernen Staates: Ausgewählte Aufsätze**. Berlin: 1969]. O termo começou a difundir-se lentamente durante os anos 1970 e 1980, produzindo uma bibliografia crescente de trabalhos em que se insistia na conceitualização por um lado e na investigação empírica pelo outro. O conceito se impôs cada vez mais frente ao conceito de «absolutismo», produzindo debates em torno a este nexos – cfr.: DUCHHARDT, H. **Absolutismus-Abschied von einem Epochenbegriff**. **Historische Zeitschrift**, v. 258, p. 113-122, 1994; em linha mais positiva: SCHULZE, W.; OESTREICHS BEGRIFF, G. **Sozialdisziplinierung in der frühen Neuzeit**. **Zeitschrift für Historische Forschung**, v. 14, p. 265-302, 1987. O estudo mais amplo, que supera ao âmbito da

Alemanha, seria: PO-CHIA HSIA, R. **Social Discipline in the Reformation**: Central Europe 1550-1750. London / New York: 1989. Por sua vez, P. Schmidt [SCHMIDT, P. Neostoicismo e disciplinamento social em Iberoamérica colonial (siglo XVI). In: KOHUT, K.; ROSE, S. V. (ed.). **Pensamiento europeo y cultura colonial**. Frankfurt / Madrid: 1997. p. 181-204], quem sabe foi o primeiro a vincular o conceito com a linha clássica do humanismo que teve a influência tanto do neostoicismo, do tacitismo como do ciceronianismo em Justo Lipsio, perseguindo-o na América hispana do século XVII. Omitimos citar aqui mais bibliografia sobre o conceito para não exceder.

12. Conceito do antigo alemão que significa literalmente “disciplinamento eclesiástico”, referindo-se aos esforços das Igrejas cristãs para regular não só a vida religiosa dos seus fiéis, mas também a vida quotidiana, tanto em casa como na família e em público, tentativas que não só ocorrem com intensidade variável nas diferentes igrejas e províncias eclesiásticas, mas também foram impostas de diferentes maneiras: no lado católico, geralmente pelos concílios provinciais e sínodos diocesanos; no lado protestante, pelos consistórios, conselhos paroquiais ou autoridades religiosas e civis individuais. Cfr., por exemplo: SCHILLING, H. *Geschichte der Sünde oder Geschichte des Verbrechens? Überlegungen zur Gesellschaftsgeschichte der frühneuzeitlichen Kirchengzucht*. **Annali dell'istituto storico italo-germanico di Trento**, v. 12, p. 169-192, 1986. Para o lado católico, cfr., por exemplo: **Il Concilio di Trento e a Riforma Tridentina**: Atti del Convegno Storico Internazionale, 02-06 de settembre de 1963, Trento. 2 v. Roma / Freiburg / Basel / Barcelona / Wien: 1965.

13. Cfr.: PIETSCHMANN, H. La evangelización y la política de poblamiento y urbanización en Hispanoamérica. In: PONTIFICIA COMMISSIO PRO AMERICA LATINA (ed.). **Historia de la Evangelización de América**: Trayectoria, identidad y esperanza de un Continente. Simposio Internacional, Vaticano, 11-14 de mayo de 1992, Actas. Vaticano: 1992. p. 489-510.

14. Sobre a vinculação deste processo com o Renascimento, cfr.: CHABOD, F. **Escritos sobre el Renacimiento**. México: 1990 (especialmente p. 523 et seq.; o original italiano saiu em Torino em 1967). Para a Espanha, cfr.: FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, J. A. **The State, War and Peace**: Spanish Political Thought in the Renaissance, 1516-1559. Cambridge / London / New York / Melbourne: 1977; também: HERMANN, C. (coord.). *Le premier âge de l'État en Espagne (1450-1700)*. **Collection de la Maison des Pays Ibériques**, v. 41. Paris: 1989. Por sua vez, mais recentemente: SCHAUB, J. F. (ed.). **Recherche sur l'histoire de l'État dans le monde ibérique: XV-XX siècle**. Paris: 1993. Com uma perspectiva mais ampla, recentemente: REINHARD, W. **Geschichte der Staatsgewalt**: Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: 1999; ainda: REINHARD, W. *Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse*. **Schriften des Historischen Kollegs**, v. 47. München: 1999.

15. Cfr.: PIETSCHMANN, H. **El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América**. México: 1989 (o original alemão saiu em Münster em 1980). É lamentável que, para a Espanha moderna, ainda não tenhamos um dicionário histórico do desenvolvimento da linguagem político-social como o de Brunner, Conze e Koselleck [BRUNNER, O.; CONZE, W.; KOSELLECK, R. (eds.). **Geschichtliche Grundbegriffe**: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. 4ª ed. 9 tomos (8 v.). Stuttgart: 1992-1997]. Esta carência impede estudos baseados no desenvolvimento de áreas de conceitos relacionados. Junto ao conceito de “súdito” e o novo conceito de “Estado”, que se difundem, seria possível, por exemplo, perseguir o significado do conceito de “nação”. Nos tempos dos Reis Católicos, pelo menos, ainda encontramos o termo ‘nação’ aplicado a cada individualidade das posses de ambos os reis, ainda sendo aplicado à “nação basca”, enquanto as Comunidades dirigem-se ao Rei de Portugal pedindo a sua mediação no conflito “por ser como somos de una misma nación”, alargando assim a noção a todos os reinos e senhorios castelhanos. Cfr.: PIETSCHMANN, H. *El problema del 'nacionalismo' en España en la Edad Moderna. La resistencia de Castilla contra el emperador Carlos V*. **Hispania**, v. LII, n. 180, p. 83-106, jan.-abr. 1992.

16. Cfr. para o caso espanhol: GIL FERNÁNDEZ, L. **Panorama social del humanismo español (1500-1800)**. Madrid: 1981.

17. MARAVALL, J. A. *Estado moderno y mentalidad social: siglos XV a XVII*. 2 v. vol. 1. Madrid: 1972. p. 79.

18. Do latim *confessio*, conceito-chave nos debates sobre a Reforma Protestante, e que significa “impor uma confissão” (alemão: Konfessionalisierung).

19. Cfr.: **Cortes de los antiguos Reinos de León y Castilla**, v. 4. Madrid: 1882; PIETSCHMANN, H. **El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América**. México: 1989.

20. Cfr., por exemplo, para mencionar apenas dois títulos dos muitos desta linha: PINTO CRESPO, V. **Inquisición y control ideológico en la España del siglo XVI**. Madrid: 1983; BENNASSAR, B. *Inquisición española: poder político y control social*. 2ª ed. Barcelona: 1984.

21. Assim, por exemplo, em 2 de setembro de 1527, Erasmo escreveu uma carta a Carlos V em latim, cuja tradução para o espanhol da época seria: “assi en gran manera desseo que essa grandeza que doma y soizuga poderosos reyes, touiesse otra tal autoridad y felicidad en domar las rebueltas de algunos malos. Confiando yo en el amparo de los pontífices y príncipes, y principalmente de vuestra Magestad, con gran peligro de mi persona prouoque contra mi toda la secta Lutherana; ¡que pluguyesse a Dios no estuyes tan derramada! Y si desto alguno quisiere testimonio, testificado a d Siervo Arbitrio de Luthero que escriui contra mí, y los dos libros en que yo le respondo. Agora que el negocio de Luthero se comiença a mitigar, esto en parte con mi trabajo y peligro, leuantanse ay algunos que procurando so color de religión sus intereses particulares, con desordenadas rebueltas desasossiegan a España, prouincia en tantas maneras felicissima. Cierito yo por Christo peleo no por intereses de hombres. De semeiantes principios auemos muchas vezes visto leuantarse muy graues tempestades. Ala verdad esta cosa de Luthero por muy mas liuanas causas se leuanto” [nota de tradução – essa seria uma proposta em português: «... então desejo muito que esta grandeza que doma e subjuga reis poderosos, que têm tanta autoridade e felicidade em domar as revoltas de alguns malignos. Confiando na proteção dos pontífices e príncipes, e principalmente de Vossa Magestade, com grande perigo para a minha pessoa, provoqueei contra mim toda a seita luterana; Agradaria a Deus que não fosse tão transbordante! E se alguém quiser testemunhar isso, testemunhe a Arbitragem Serva de Lutero que ele escreveu contra mim, e os dois livros em que lhe respondo. Agora que os negócios de Lutero estão começando a diminuir, em parte com meu trabalho e perigo, levantam-se alguns que, buscando seus interesses particulares sob a cor da religião, com revoltas desordenadas perturbam a Espanha, província de tantas maneiras felicíssima. É verdade que luto por Cristo, não pelos interesses dos homens. A partir de tais princípios, muitas vezes vimos surgir tempestades muito grandes. Na verdade, esta questão de Lutero surgiu por razões muito simples.]. *Opus Epistolarum des. Erasmi Roterodami; Denno Recognitum et Avctum* por P. S. Allen, M. A., D. Litt. collegii corporis Christi praesidem et H. M. Allen. Tomo VII, 1527-1528. Oxford. p. 160. Independentemente dos motivos que Erasmo teve para escrever uma carta desta natureza, não há dúvida de que esta pode ser lida como um apelo ao Imperador para impor ordem e disciplina. Outra testemunha de uma postura deste tipo poderia ser mesmo o cronista posterior do Imperador, Juan Ginés de Sepúlveda, em quem “também se encontram apelos deste tipo”. Desta maneira, poder-se-ia até defender a hipótese de que mesmo os humanistas mais proeminentes aconselham o Imperador a impor disciplina política, religiosa e, talvez, até intelectual.

22. No original: “que tengan cuidado de entretener los subditos en justicia, pálida, y que sean calificados para ello, y a la buena gobernación de dichos reinos y Estados, cada uno según lo que se le encomienda; y demás desto, que tengan continuo cuidado de la guarda y seguridad de ellos. Y vos teméis gran miramiento que hagan y exerciten sus oficios como conuinere y no excedan de sus instrucciones, ni usurpen más autoridad de la que se les diere, y que sepan que haciendo al contrario seréis deservido y descontento dello, y que no lo sufiiréis, y mandaréis remediar muy de veras como quier que sean. Y aunque no debréis creer las quejas, si algunas se hicieran de los dichos virreyes o gobernadores no dejaréis de entendellas e informaros de la verdad; porque no haciéndolo sería dar ocasión a que los dichos virreyes o gobernadores fuesen más absolutos y a los vasallos de desesperarse” – FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. (ed.), **Corpus documental de Carlos V**. 5 v., v. 2. Salamanca: 1973-1981. p. 588. Para uma interpretação mais detalhada deste parágrafo e do seu contexto, cfr.: PIETSCHMANN, H. **Carlos V y la formación del Estado en Indias. Actas del Congreso sobre Carlos V**. O evento foi realizado em Granada no início de maio de 2000.

23. No original: "Y cuanto al repartimiento de los indios, sobre lo cual ha habido diversas informaciones y avisos se ha platicado muchas veces y tenido diversos respectos y pareceres, y últimamente escrito y mandado a Don Antonio de Mendoza como visorrey en la Nueva España para que se informase y enviase el suyo. Como habréis entendido, la cosa es de mucha importancia para agora y en lo venidero, y será bien que tengáis gran advertencia en la determinación que en esto hiciéredes, por los dichos respectos tocados en este otro capítulo de arriba. Y ansí, no dexaréis, habida la dicha información, de examinarla muy bien y consultar muy bien con hombres de muy buen juicio no interesados, y que entiendan las cosas de allá, y que tengan principal fin y respecto de guardar la preeminencia real, y lo que toca al bien común de las dichas Indias, y con esto el repartimiento que se hará sea moderado y menos perjudicial que ser pueda" [FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.), **Corpus documental**. v. 2. cit. p. 589].

24. O já mencionado humanista espanhol Juan Ginés de Sepúlveda expressa ideias políticas semelhantes em vários dos seus escritos, quando fala do governo de uma "sociedade civil". Cf.: DE SEPULVEDA, J. G. **Obras completas**. 4 v. Pozoblanco: 1995-1998 [esta edição crítica ainda está incompleta; falta precisamente a edição de maior parte dos escritos políticos].

25. O termo traduzido significa "ordenanças imperiais de polícia" [*nota de tradução* – na versão espanhola, o autor alemão propõe terminologia de aproximação ao sentido, divergindo dos termos; por isso coloca no texto que ele mesmo fez em espanhol "*ordenanzas de buena policia*"]. Estas ordenanças contêm amplas disposições sobre comportamento social, trajes adequados para grupos estamentais etc., em cada caso acompanhado de ameaças de sanções determinadas para os infratores.

26. Cfr.: GIL AYUSO, F. *Nota bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla impresos en los siglos XVI y XVII*. Madrid: 1935. Do reinado de Carlos V, existem cerca de 180 impressos legais, por certo consideravelmente mais que na época dos Reis Católicos, enquanto na época de Filipe II aumentaram para algo mais de 300, incluindo muitos já destinados às Índias. Compare esses dados com a legislação da época de Carlos V registrada, por exemplo, no livro *Cedulario Indiano de Encinas, na própria Recopilación de Leyes de Indias* e em muitas outras coleções de *ordenanzas* municipais, *Audiencias* etc.

27. Cfr., por exemplo, o agora clássico estudo de Sicroff [SICROFF, A. **Les controverses des statuts de «pureté de sang» en Espagne du XVe au XVIIe siècle**. Paris: 1960].

28. Cfr.: FRANKL, V. Imperio particular e imperio universal in las cartas de relación de Hernán Cortés. **Cuadernos Hispanoamericanos**, n. 165, p. 443-455, 1963; cfr. também: ELLIOTT, J. H. Cortés, Velázquez and Charles V. In: PAGDEN, A. (ed.). **Hernán Cortés: Letters from Mexico**. New Haven/ London: 1986.

29. Cfr.: PIETSCHMANN, H. La resistencia española al imperio: Las Indias en los años iniciales del reinado de Carlos V. In: **Estudios de Historia del Derecho Europeo: Homenaje al P. G. Martínez Díez**. 2 v., v. 2. Madrid: 1994. p. 13-29.

30. Cfr.: BAUDOT, G. **Utopía e historia en México: Los primeros cronistas de la civilización mexicana (1520-1569)**. Madrid: 1983. Também: BOXER, C. **The Church Militant and Iberian Expansion, 1440-1770**. Baltimore / London: 1978; BORGES, P. **Misión y civilización en América**. Madrid: 1987. Mais recentemente: SARANYANA, J. I. (dir.). *Teología en América Latina: Desde los orígenes a la Guerra de Sucesión (1493-1715)*. v. 1. Madrid / Frankfurt: 1999 [especialmente capítulo XIV, p. 613 et seq.]. Uma versão preliminar desta obra, ao discutir em um capítulo primeiro a possibilidade de uma teologia americana, enfocava em um longo capítulo segundo a «*Teología profética de los siglos XVI y XVII*», como o aspecto quicá mais importante no início da América cristã, o qual foi modificado consideravelmente na edição posterior citada acima; cfr., também: SARANYANA, J. I. (dir.). **Historia de la Teología Latinoamericana: Primera parte, siglos XVI y XVII**. Edición preliminar. Pamplona: 1996. p. 41-192.

31. Sobre Garcia de Loaysa não existe uma biografia satisfatória, provavelmente pela dificuldade de acesso aos fundos de arquivo do Monastério de San Esteban em Salamanca, sede da província dominicana de Castilla la Vieja. Sobre o *Consejo de Indias*, é todavia imprescindível: SCHAFFER, E. **El Consejo Real Supremo de las Indias: Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria**. Sevilla: 1935-1947. Existem obras mais recentes, mas nenhuma que relate os dados

básicos tão pormenorizadamente. No que tange à reorganização da administração central em geral, cfr.: WALSER, F. **Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V:** Grundlagen und Aufbau bis zum Tode Gattinaras. Bearbeitet, ergänzt und herausgegeben von Rainer Wohlfeil. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1959.

32. Apesar de não termos ainda um estudo a fundo da participação mendicante na rebelião, ao longo do livro de J. Pérez aparecem frequentemente tanto dominicanos como franciscanos ao lado dos integrantes do levante [PÉREZ, J. **La révolution des 'Comunidades' de Castille.** Bordeaux: 1970].

33. São significativas a respeito das obras de M. Giménez Fernández [GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M. **Bartolomé de las Casas.** 2 v. Sevilla: 1953-1960; GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M. **Las Cortes de La Española en 1518.** **Anales de la Universidad Hispalense,** v. XV, 2, p. 47 et seq., 1954; GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M. **Hernán Cortés y su revolución comunera en la Nueva España.** **Anuario de Estudios Americanos,** v. V, p. 01 et seq., 1948]; os trabalhos deste autor, apesar que apenas sobrepassam o marco cronológico do começo do reinado de Carlos V, permitem ver com toda a claridade as facções políticas enfrentadas, ainda que a designação que adotou o autor para elas 'colombinistas' e 'fernandistas' não responde já ao estado de nossos conhecimentos.

34. GREENLEAF, R. E. **La Inquisición en Nueva España:** siglo XVI. México: 1981. p. 23 (o original inglês é de 1969).

35. Cfr.: PIETSCHMANN, H. **La conquista del imperio mexicano por Hernán Cortés: vencedores vencidos y vencidos vencedores.** In: **Memorias de la Academia Mexicana de Historia.** Correspondiente de la Real de Madrid. t. XLI, 1998, p. 123-148. Cfr. também os dois artigos de M. Giménez Fernández, citados na nota 33. Talvez o fato de que nenhum dos que participaram da conquista do México junto com Hernán Cortés tenha conseguido muito benefício desta façanha, possa-se atribuir a esta política da Coroa, implementada naquela época pelo dominicano García de Loaysa. Cfr., a este respeito: GRUNBERG, B. **L'univers des conquistadores: les hommes et leur conquête dans le Mexique du XVI siècle.** Paris: 1963.

36. Sobre as divisões internas da Ordem, há vários exemplos retratados: **Los Dominicos y el Nuevo Mundo:** Actas del I Congreso Internacional, Sevilla, 21-25 de abril de 1987. Madrid: 1988; **Los Dominicos y el Nuevo Mundo:** Actas del II Congreso Internacional, Salamanca, 28 de marzo a 1 de abril de 1989. Salamanca: 1990 (de modo especial, as contribuições sobre o século XVII); **Los Dominicos y el Nuevo Mundo:** Actas del III Congreso Internacional, Granada, 10 a 14 de septiembre de 1990. Madrid: 1991. Apesar da enorme contribuição de dados empíricos fornecidos por estes congressos, é surpreendente não encontrar nestas atas estudos sobre a vinculação da Ordem com Roma e os concílios do século XVI, não sobre García de Loaysa. Para os franciscanos na América, há muita informação em outros três volumes de atas de três congressos sobre a Ordem, todos realizados em La Rábida em 1985, 1987 e 1989.

37. Cf. ALBERRO, Solange. **Inquisition et Société au Mexique, 1571-1700.** México: 1988; ALBERRO, Solange. **La actividad del Santo Oficio de la Inquisición en Nueva España, 1571-1700.** México: 1981. [INAH, Colección Científica, Fuentes para la Historia, v. 96]. Estes são estudos quantitativos da atividade da Inquisição da Nova Espanha.

38. É muito difícil calcular o número de migrantes ano a ano, em especial para o período dos Reis Católicos e o início do reinado de Carlos V [cfr.: MARTÍNEZ MARTINEZ, M. del C. **La emigración castellana y leonesa al Nuevo Mundo (1517-1700).** 2 v., v. 1. Salamanca: 1993. p. 86], onde a autora apresenta um gráfico de sua autoria que mostra um aumento da migração nos anos 1524-1529, mas os dados não refletem mais que uma tendência.

39. As cartas de migrantes privados que foram publicadas nos últimos tempos são interessantes a este respeito. Cfr. para o início: LOCKHART, J.; OTTE, E. **Letters and People of the Spanish Indies, Sixteenth Century.** Cambridge: 1976 (Cambridge Latin American Studies, v. 22) [seleção inicial de tais cartas, que os editores apresentaram como emanadas de tipos sociais específicos entre os migrantes espanhóis]. Mais tarde, Otte publicou uma coleção muito maior dessas cartas – cfr.: OTTE, E. **Cartas privadas**

de emigrantes a Índias, 1540-1616. Sevilla: 1988. Ver agora a tentativa de sistematização: SÁNCHEZ RUBIO, R.; TESTÓN NÚÑEZ, L. **El hilo que une:** Las relaciones epistolares en el Viejo y el Nuevo Mundo (siglos XVI-XVIII). Mérida: 1999. O problema que tais cartas privadas constituem é a dificuldade de categorizar socialmente os seus autores e, além disso, que praticamente faltam cartas privadas dos primeiros conquistadores. Destes há em casos extremos maldições como as de Lope de Aguirre – cfr.: GALSTER, L. **Aguirre ou Die Willkür der Nachwelt:** Die Rebellion des baskischen Konquistadors Lope de Aguirre in Historiographie und Geschichtsfiktion (1561-1992). Frankfurt a. M.: 1996. É curioso que o conquistador que melhor pode ser perseguido através da sua correspondência seja o alemão Philipp von Hutten, que estava ao serviço dos Welsers na Venezuela, onde foi assassinado. Cfr. a edição de suas cartas para seus parentes na Alemanha: SCHMITT, E.; VON HUTTEN, F. K. (eds.). **Das Gold der Neuen Welt.** Die Papiere des Welser Konquistadors und Generalkapitäns von Venezuela Philipp von Hutten, 1534-1541. Hildburghausen: 1996; SCHMITT, E.; SIMMER, G. (eds.). **Tod am Tucuyo:** Die Suche nach den Hintergründen der Ermordung Philipps von Hutten, 1541-1550. Berlin: 1999. Vale recordar que von Hutten advinha de uma família humanista; seu primo Ulrich von Hutten, um intelectual humanista, chegou a liderar um levante fracassado da pequena nobreza contra Carlos V. Suas cartas revelam, entre outras coisas, como a convicção do fracasso fez com que esses personagens insistissem em seu empenho até a morte, se fosse preciso, por motivos de honra.

40. Sobre os processos institucionais, que devemos referir constantemente, existe uma bibliografia muito extensa que pode ser verificada por um instrumento de trabalho recente muito útil – o CD-ROM “IUSTITIA”. Ver: Congresos del Instituto de Historia del Derecho Indiano (Actas y publicaciones). Digibis – Fundación Hernando de Larramendi. ISBN: 84-931401-1-2. Madrid: 2000.

41. Cfr.: RUIZ MEDRANO, E. **Gobierno y sociedad:** Segunda Audiencia y Antonio de Mendoza. Zamora, Michoacán: 1991.

(a). *Nota de tradução:* o próprio vice-rei, com sua posição no Vice-reinado.

42. Cfr. RUBIO MAÑÉ, J. I. **El virreinato.** 2. ed. 4 v. México: 1983.

43. Cfr. por exemplo, mostrando o volume de bibliografia, o estudo de caso de Borah [BORAH, W. La transición de la época aborígen al período colonial: el caso de Santiago Tejupan. In: HARDOY, J. E.; SCHAEDEL, R. P. (eds.). **Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina.** Buenos Aires: 1977. p. 69-88] e também o texto de Hoekstra [HOEKSTRA, K. **Two Worlds Merging: The Transformation of Society in the Valley of Puebla, 1570-1640.** Amsterdam: CEDLA, 1993 (Latin America Studies, vol. 69)].

44. Sobre o desenvolvimento urbano e sua história, ver o panorama historiográfico: PIETSCHMANN, H. Stadt- geschichte des kolonialen Iberoamerika in der Historiographie der Nachkriegszeit. In: USUNÁRIZ GARAYOA, J. M. (ed.). **Historia y Humanismo:** Estudios en honor del profesor doctor Valentín Vázquez de Prada. 2 v., v. 1. Pamplona: 2000. p. 419-441.

45. Cfr.: BORAH, W. **El Juzgado General de Indios en la Nueva España.** México: 1985.

46. Cfr.: LEVAGGI, A. (coord.). **El aborígen y el derecho en el pasado y el presente.** Buenos Aires: 1990.

47. Cfr.: PIETSCHMANN, H. Estado y conquistadores: Las capitulaciones. **Historia,** Santiago de Chile, v. 22, p. 249-262, 1987.

48. Embora não registre toda a legislação de Carlos V para a América, grande parte do que aqui interessa encontra-se em: KONETZKE, R. **Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica.** 5 tomos em 3 v., v. 1. Madrid: 1953-1962. Os documentos n. 32-244 datam da época do Imperador e fornecem uma visão global de sua respectiva política.

49. *Iannis Genesisii Sepulvedae de regno & regis officio, libri tres.* Köln: 1601 (deste livro, aliás, houve anteriormente uma edição em Aragão, Lérida, 1571); LAS CASAS, Bartolomé de. **De imperatore seu regia potestate.** Speyer (Spira): 1571.

REFERÊNCIAS

ALBERRO, Solange. **Inquisition et Société au Mexique, 1571-1700**. México: 1988.

ALBERRO, Solange. **La actividad del Santo Oficio de la Inquisición en Nueva España, 1571-1700**. México: 1981. [INAH, Colección Científica, Fuentes para la Historia, v. 96].

BATAILLON, M. **Erasmus y España**: Estudios sobre la historia espiritual del siglo XVI. 2 v. México / Buenos Aires: 1950.

BAUDOT, G. **Utopía e historia en México**: Los primeros cronistas de la civilización mexicana (1520-1569). Madrid: 1983.

BENNASSAR, B. **Inquisición española**: poder político y control social. 2. ed. Barcelona: 1984.

BORAH, W. **El Juzgado General de Indios en la Nueva España**. México: 1985.

BORAH, W. La transición de la época aborigen al período colonial: el caso de Santiago Tejuapan. *In*: HARDOY, J. E.; SCHAEDEL, R. P. (eds.). **Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina**. Buenos Aires: 1977. p. 69-88.

BORGES, P. **Misión y civilización en América**. Madrid: 1987.

BOXER, C. **The Church Militant and Iberian Expansion, 1440-1770**. Baltimore / London: 1978.

BRUNNER, O.; CONZE, W.; KOSELLECK, R. (eds.). **Geschichtliche Grundbegriffe**: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. 4. ed. 9 tomos (8 v.). Stuttgart: 1992-1997.

CHABOD, F. **Escritos sobre el Renacimiento**. México: 1990.

CHIAPPELLI, F. (ed.). **First Images of America**: The Impact of the New World on the Old. 2 v. Berkeley / Los Angeles / London: 1976.

CONGRESOS del Instituto de Historia del Derecho Indiano (Actas y publicaciones). Digibis – Fundación Hernando de Larramendi. ISBN: 84-931401-1-2. Madrid: 2000. [CD-ROM "IUSTITIA"].

CORTES de los antiguos Reinos de León y Castilla, v. 4. Madrid: 1882.

DE SEPULVEDA, J. G. **Obras completas**. 4 v. Pozoblanco: 1995-1998.

DUCHHARDT, H. Absolutismus-Abschied von einem Epochenbegriff. **Historische Zeitschrift**, v. 258, p. 113-122, 1994.

DUPRÉ, L.; SALIERS, D. E. (eds.). **Christian Spirituality**. v. 3. New York: 1989.

ELLIOTT, J. H. Cortés, Velázquez and Charles V. *In*: PAGDEN, A. (ed.). **Hernán Cortés**: Letters from Mexico. New Haven / London: 1986.

EISENSTEIN, E. L. **The Printing Revolution in Early Modern Europe**. Cambridge: 1983.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. (ed.), **Corpus documental de Carlos V**. 5 v., v. 2. Salamanca: 1973-1981.

FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, J. A. **The State, War and Peace**: Spanish Political Thought in the Renaissance, 1516-1559. Cambridge / London / New York / Melbourne: 1977.

FRANKL, V. Imperio particular e imperio universal en las cartas de relación de Hernán Cortés. **Cuadernos Hispanoamericanos**, n. 165, p. 443-455, 1963.

GALSTER, L., **Aguirre ou Die Willkür der Nachwelt**. Die Rebellion des baskischen Konquistadors Lope de Aguirre in Historiographie und Geschichtsfiktion (1561-1992). Frankfurt a. M.: 1996.

GERBI, Antonello. **La natura delle Indie Nove**: Da Cristoforo Colombo a Gonzalo Fernández de Oviedo. Milano / Napoli: Ricciardi, 1975.

GIL AYUSO, F. **Nota bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla impresos en los siglos XVI y XVII**. Madrid: 1935.

GIL FERNÁNDEZ, L. **Panorama social del humanismo español (1500-1800)**. Madrid: 1981.

GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M. **Bartolomé de las Casas**. 2 v. Sevilla: 1953-1960.

GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M. Hernán Cortés y su revolución comunera en la Nueva España. **Anuario de Estudios Americanos**, v. V, 1948.

GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M. Las Cortes de La Española en 1518. **Anales de la Universidad Hispalense**, v. XV, 2, 1954.

GRAF REVENTLOW, H. **Epochen der Bibelauslegung**. v. III [Renaissance, Reformation, Humanismus]. München: 1997.

GREENLEAF, R. E. **La Inquisición en Nueva España**: siglo XVI. México: 1981.

GRUNBERG, B. **L'univers des conquistadores**: les hommes et leur conquête dans le Mexique du XVI siècle. Paris: 1963.

HERMANN, C. (coord.). Le premier âge de l'État en Espagne (1450-1700). **Collection de la Maison des Pays Ibériques**, v. 41. Paris: 1989.

HOEKSTRA, K. **Two Worlds Merging**: The Transformation of Society in the Valley of Puebla, 1570-1640. Amsterdam: CEDLA, 1993 [Latin America Studies, vol. 69].

IANNIS Genesisii Sepulvedae de regno & regis officio, libri tres. Köln: 1601.

IL CONCILIO di Trento e a Riforma Tridentina: Atti del Convegno Storico Internazionale, 02-06 de settembre de 1963, Trento. 2 v. Roma / Freiburg / Basel / Barcelona / Wien: 1965.

KONETZKE, R. **Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica**. 5 tomos em 3 v., v. 1. Madrid: 1953-1962.

LAS CASAS, Bartolomé de. **De imperatore seu regia potestate**. Speyer (Spira): 1571.

LEVAGGI, A. (coord.). **El aborigen y el derecho en el pasado y el presente**. Buenos Aires: 1990.

LOCKHART, J.; OTTE, E. **Letters and People of the Spanish Indies, Sixteenth Century**. Cambridge: 1976 [Cambridge Latin American Studies, v. 22].

LOS DOMINICOS y el Nuevo Mundo: Actas del I Congreso Internacional, Sevilla, 21-25 de abril de 1987. Madrid: 1988.

LOS DOMINICOS y el Nuevo Mundo: Actas del II Congreso Internacional, Salamanca, 28 de marzo a 1 de abril de 1989. Salamanca: 1990.

LOS DOMINICOS y el Nuevo Mundo: Actas del III Congreso Internacional, Granada, 10 a 14 de septiembre de 1990. Madrid: 1991.

LUTZ, H. (ed.). **Humanismus und Ökonomie**. Weinheim: Acta Humaniora, 1983.

MARAVALL, J. A. **Estado moderno y mentalidad social: siglos XV a XVII**. 2 v. vol. 1. Madrid: 1972.

MARTÍNEZ MARTINEZ, M. del C. **La emigración castellana y leonesa al Nuevo Mundo (1517-1700)**. 2 v., v. 1. Salamanca: 1993.

MÁRTIR DE ANGLERIA, P. **Décadas del nuevo mundo**. 2 v. México: 1964.

MINOIS, G. **L'Église et la science: Histoire d'un malentendu – De saint Augustin a Galilée**. Paris: 1990

NICCOLLI, O. **Prophecy and People in Renaissance Italy**. Princeton: 1990.

OESTREICH, Gerhard. **Geist und Gestalt des frühmodernen Staates: Ausgewählte Aufsätze**. Berlin: 1969.

O'MALLEY, J. W. **Rome and the Renaissance: Studies in Culture and Religion. Variorum Reprints**, Aldershot, 1981.

OPUS Epistolarum des. Erasmi Roterodami; Denvo Recognitum et Avctum por P. S. Allen, M. A., D. Litt. collegii corporis Christi praesidem et H. M. Allen. Tomo VII, 1527-1528, Oxford.

OTTE, E. **Cartas privadas de emigrantes a Indias, 1540-1616**. Sevilla: 1988.

PAGDEN, A. **European Encounters with the New World: From Renaissance to Romanticism**. New Haven: 1993.

PÉREZ, J. **La révolution des 'Comunidades' de Castille**. Bordeaux: 1970.

PIETSCHMANN, H. **Carlos V y la formación del Estado en Indias. Actas del Congreso sobre Carlos V**. Granada, mayo de 2000.

PIETSCHMANN, H. **El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América**. México: 1989.

PIETSCHMANN, H. El problema del 'nacionalismo' en España en la Edad Moderna. La resistencia de Castilla contra el emperador Carlos V. **Hispania**, v. LII, n. 180, p. 83-106, jan.-abr. 1992.

PIETSCHMANN, H. Estado y conquistadores: Las capitulaciones. **Historia**, Santiago de Chile, v. 22, p. 249-262, 1987.

PIETSCHMANN, H. La conquista del imperio mexicano por Hernán Cortés: vencedores vencidos y vencidos vencedores. *In: Memorias de la Academia Mexicana de Historia*. Correspondiente de la Real de Madrid. t. XLI, 1998, p. 123-148.

PIETSCHMANN, H. La evangelización y la política de poblamiento y urbanización en Hispanoamérica. *In: PONTIFICIA COMMISSIO PRO AMERICA LATINA* (ed.). **Historia de la Evangelización de América: Trayectoria, identidad y esperanza de un Continente**. Simposio Internacional, Vaticano, 11-14 de mayo de 1992, Actas. Vaticano: 1992. p. 489-510.

PIETSCHMANN, H. La resistencia española al imperio: Las Indias en los años iniciales del reinado de Carlos V. *In: Estudios de Historia del Derecho Europeo: Homenaje al P. G. Martínez Díez*. 2 v., v. 2. Madrid: 1994. p. 13-29.

PIETSCHMANN, H. Stadtgeschichte des kolonialen Iberoamerika in der Historiographie der Nachkriegszeit. *In: USUNÁRIZ GARAYOA, J. M.* (ed.). **Historia y Humanismo: Estudios en honor del profesor doctor Valentín Vázquez de Prada**. 2 v., v. 1. Pamplona: 2000. p. 419-441.

PINTO CRESPO, V. **Inquisición y control ideológico en la España del siglo XVI**. Madrid: 1983.

PIPER, R. **Die Vermittlung einer Neuen Welt: Amerika im Nachrichtennetz des habsburgischen Imperiums, 1493-1598**. Mainz: 2000.

PO-CHIA HSIA, R. **Social Discipline in the Reformation: Central Europe 1550-1750**. London / New York: 1989.

RAGAZZINI, G. **Marco Ragazzini: Breve storia dell'usura**. Bologna: 1995.

REINHARD, W. (ed.). **Humanismus und Neue Welt**. Weinheim: Acta Humaniora, 1987.

REINHARD, W. **Geschichte der Staatsgewalt: Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart**. München: 1999.

REINHARD, W. Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse. **Schriften des Historischen Kollegs**, v. 47. München: 1999.

RUBIO MAÑÉ, J. I. **El virreinato**. 2. ed. 4 v. México: 1983.

RUIZ MEDRANO, E. **Gobierno y sociedad: Segunda Audiencia y Antonio de Mendoza**. Zamora, Michoacán: 1991.

SÁNCHEZ RUBIO, R.; TESTÓN NÚÑEZ, L. **El hilo que une: Las relaciones epistolares en el Viejo y el Nuevo Mundo (siglos XVI-XVIII)**. Mérida: 1999.

SARANYANA, J. I. (dir.). **Historia de la Teología Latinoamericana: Primera parte, siglos XVI y XVII**. Edición preliminar. Pamplona: 1996.

SARANYANA, J. I. (dir.). **Teología en América Latina: Desde los orígenes a la Guerra de Sucesión (1493-1715)**. v. 1. Madrid / Frankfurt: 1999.

SCHAFFER, E. **El Consejo Real Supremo de las Indias**: Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria. Sevilla: 1935-1947.

SCHAUB, J. F. (ed.). **Recherche sur l'histoire de l'État dans le monde ibérique**: XV-XX siècle. Paris: 1993.

SCHILLING, H. Geschichte der Sünde oder Geschichte des Verbrechens? Überlegungen zur Gesellschaftsgeschichte der frühneuzeitlichen Kirchengeschichte. **Annali dell'Istituto storico italo-germanico di Trento**, v. 12, p. 169-192, 1986.

SCHMIDT, P. Neostoicismo y disciplinamiento social en Iberoamérica colonial (siglo XVI). In: KOHUT, K.; ROSE, S. V. (ed.). **Pensamiento europeo y cultura colonial**. Frankfurt / Madrid: 1997. p. 181-204.

SCHMITT, E.; SIMMER, G. (eds.). **Tod am Tucuyo**: Die Suche nach den Hintergründen der Ermordung Philipps von Hutten, 1541-1550. Berlin: 1999.

SCHMITT, E.; VON HUTTEN, F. K. (eds.). **Das Gold der Neuen Welt**. Die Papiere des Welser Konquistadors und Generalkapitäns von Venezuela Philipp von Hutten, 1534-1541. Hildburghausen: 1996.

SCHULZE, W.; OESTREICH'S BEGRIFF, G. Sozialdisziplinierung in der frühen Neuzeit. **Zeitschrift für Historische Forschung**, v. 14, p. 265-302, 1987.

SICROFF, A. **Les controverses des statuts de «pureté de sang» en Espagne du XVe au XVIIe siècle**. Paris: 1960.

TAMBURINI, F. **Ebrei Saraceni Cristiani**: Vita sociale e vita religiosa dai registri della penitenziaria apostolica (secoli XIV-XVI). Milano: 1996.

VILAR SÁNCHEZ, J. A. **1526**: Boda y luna de miel del emperador Carlos V – La visita imperial a Andalucía y al Reino de Granada. Granada: 2000.

WALSER, F. **Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V**: Grundlagen und Aufbau bis zum Tode Gattinaras. Bearbeitet, ergänzt und herausgegeben von Rainer Wohlfeil. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1959.

WEINSTEIN, D. **Savonarola und Florence**: Prophecy and patriotism in the Renaissance. Princeton: 1970.

WINDSCHUTLLE, K. **The Killing of History. How Literary Critics and Social Theorists are murdering our Past**. New York / London / Toronto: 1997.

WORSTBROCK, F. J. **Krieg und Frieden im Horizont des Renaissancehumanismus**. Weinheim: Acta Humaniora, 1986.

Recebido em: 14/08/2024

Aceito em: 14/08/2024

A TRANSPARÊNCIA DO ALMOXARIFADO COMO MEIO DE CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE DOS ALMOXARIFADOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DA AMFRI

Warehouse Transparency as tool of Social Control: an Analysis of the Warehouses at the City Councils in the Amfri Region

Tasso Jardel Vilande

Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI, SC). Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI, SC). Especialista em Licitações e Contratos Públicos Municipais (UNIPÚBLICA, PR). Especialista em Processo Legislativo Municipal (UNIPÚBLICA, PR). Especialista em Contabilidade Pública Municipal (UNIPÚBLICA, PR). Graduação em Direito pela (UNIVALI, SC). Professor de Direito Constitucional e Administrativo no Curso de Graduação de Direito da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE, SC, Brasil). Controlador Interno efetivo na Câmara de Vereadores de Balneário Piçarras (CVBP). Atuou como jurídico na Procuradoria do Legislativo Municipal e do Executivo Municipal. Tem experiência na Administração Pública, com ênfase em Direito Municipal.

Eduardo Hobold

Especialista em Gestão Pública (FAMART, MG). Especialista em Administração Pública, (FAMART, MG). Graduação em Tecnologia em Fabricação Mecânica (IFSC, SC). Técnico Administrativo efetivo na Câmara de Vereadores de Balneário Piçarras (CVBP) (SC, Brasil). Tem experiência na Administração Pública, na área de licitação e contratos e almoxarifado.

Resumo

A transparência no setor público é crucial para fortalecer a democracia e promover a prestação de contas. Este estudo investiga a transparência do sistema de almoxarifado do poder legislativo nos municípios da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI). A metodologia envolveu a análise individual das informações dos almoxarifados de cada município, utilizando os Portais de Transparência das respectivas Câmaras Municipais. Embora algumas Câmaras Municipais tenham demonstrado alta transparência, outras apresentaram limitações significativas na divulgação de dados. Os resultados destacam a necessidade de melhorias na divulgação de informações relacionadas aos gastos e movimentações dos almoxarifados municipais. Essas descobertas ressaltam a importância da transparência para fortalecer o controle social e aprimorar a gestão pública local. Pesquisas futuras podem explorar as razões por trás das disparidades na transparência de dados entre as diferentes Câmaras Municipais e sugerir estratégias para promover uma maior acessibilidade às informações. Em suma, este estudo contribui para o entendimento do cenário atual de transparência nas Câmaras Municipais da Região da Foz do Rio Itajaí.

Palavras-chave: Transparência. Almoxarifado. Poder Legislativo Municipal. Controle Social.

Abstract

In the public sector, transparency is essential not only to strengthen democracy, but also to promote accountability. This study investigates the transparency of the warehouses system in the municipal legislative power at the Municipalities Association from Foz do Rio Itajaí Region (AMFRI). The methodology observed the individual analysis of information from the warehouses of each municipality, using the city councils transparency portals. Although some municipal councils demonstrated a high level of transparency, some of them presented considerable limitations in making data available. The results show the need of improvements in the dissemination of information related to the expenses and movements in the municipal warehouses. These results point to the importance of transparency to reinforce the social control and to reach improvements for the local public management. Future researches could explore the reasons for the disparities in data transparency among the different City Councils, suggesting strategies to expand access to information. In summary, this study contributes to the understanding of the current scenario of transparency in the Municipal Councils of the Foz do Rio Itajaí Region.

Keywords: Transparency. Warehouses. City Councils. Social Control.

Sumário:

1. Introdução; 2. Transparência no setor público; 3. Almoxarifado; 4. Análise dos Portais de Transparência; 5. Quadro de Análise; 6. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO

A transparência no setor público é um pilar fundamental da democracia, permitindo a análise do setor público, promovendo a prestação de contas e fortalecendo a confiança nas instituições governamentais. Em particular, a transparência no gerenciamento dos almoxarifados municipais desempenha um papel crucial na garantia da eficiência e integridade dos serviços públicos. Este artigo propõe a analisar a transparência do sistema de almoxarifado do poder legislativo nos municípios da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), investigando como a divulgação de informações sobre o fluxo de materiais e recursos nestes locais contribui para o controle social.

O objetivo geral deste estudo é analisar a transparência do sistema de almoxarifado do poder legislativo nos municípios da AMFRI, com foco em compreender e avaliar cada almoxarifado de forma descritiva e individual, esse estudo influencia o controle social e em demonstrar a sua relevância para a gestão pública local.

A necessidade de transparência nos processos de gestão pública é necessária pois, não apenas fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, mas também promove o engajamento cívico e a participação ativa na tomada de decisões. No contexto específico dos almoxarifados municipais, a transparência desempenha um papel vital, pois permite que os cidadãos e os representantes eleitos acompanhem de perto a movimentação de recursos e materiais, identifiquem possíveis irregularidades e exerçam o controle social por maior eficiência e responsabilidade na administração pública.

Ao analisar a transparência dos almoxarifados municipais do poder legislativo nos municípios da AMFRI, este estudo busca contribuir para o debate sobre a importância da transparência como meio de fortalecer o controle social e aprimorar a gestão pública local.

2. TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

Com o passar dos anos, houve evolução significativa no reconhecimento do direito de acesso à informação pública. Antes de 1990, apenas 13 países tinham legislações nesse sentido, mas em 2009 esse número saltou para 70. Esse aumento substancial reflete uma mudança global na percepção da transparência como um elemento fundamental para

o fortalecimento das democracias modernas, mostrando que a busca por transparência vai além de uma tendência passageira. (Mendel, 2009).

De acordo com Slomski (2007) a transparência desempenha um papel vital na interação entre cidadão e gestor público, representando um contrato social implícito. De acordo com a teoria clássica da agência, o cidadão confia ao gestor público a responsabilidade de conduzir atividades de interesse público, ao mesmo tempo em que supervisiona sua execução. No entanto, essa relação frequentemente enfrenta conflitos que resultam em informações incompletas, marcadas por uma assimetria informacional. Esse fenômeno decorre de três premissas fundamentais: a diversidade de comportamentos possíveis do gestor público, o impacto das ações do gestor no bem-estar de ambas as partes envolvidas e a observação limitada das ações do gestor pelo cidadão, contribuindo para a existência dessa assimetria informacional.

Bairral, Silva e Alves (2015) destacaram a crescente importância da transparência na divulgação de informações públicas no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa legislação foi um marco importante que enfatizou a necessidade de transparência na gestão fiscal. Desde então, uma série de outras leis, como a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011, têm reforçado essa tendência, exigindo a divulgação ativa ou mediante solicitação de informações públicas. Essa ênfase na transparência e na divulgação aberta das ações do governo, é essencial para fortalecer o controle exercido pela sociedade e para promover a prática da democracia.

A disponibilidade de informações confiáveis é fundamental para incentivar a participação dos cidadãos e, conseqüentemente, para garantir a saúde do sistema democrático. (Vieira, 2012). Porém, conforme discutido por Silva e Bruni (2019), embora seja compreensível que os cidadãos devam ter acesso a informações de interesse público, as leis que garantem esse acesso são relativamente recentes em escala global. Essas leis estabelecem um novo padrão para a divulgação de informações, exigindo que os dados sejam disponibilizados em portais eletrônicos dos diferentes níveis de governo, sem barreiras técnicas e em uma linguagem acessível. Essas medidas têm impulsionado uma mudança significativa na dinâmica entre cidadãos e gestores públicos, promovendo uma cultura de transparência e participação cidadã. (Bairral, Silva e Alves, 2015).

Observa-se uma progressão no princípio administrativo da legalidade, destacando que a legitimidade pode assumir um papel mais significativo do que a simples observância das normas legais. A legitimidade transcende o mero cumprimento da legalidade, incorporando elementos éticos, morais e políticos, influenciada pela transparência, responsabilidade, equidade e eficácia das medidas governamentais. Enquanto a legalidade diz respeito ao cumprimento das leis e normas estabelecidas, a legitimidade refere-se à aceitação e reconhecimento social da autoridade e das ações do poder público, o que impacta na exigência de práticas ativas de transparência pública. (Carvalho, 2016).

Bairral, Silva e Alves (2015) abordam a lacuna de conhecimento sobre a divulgação de informações públicas no cenário acadêmico nacional. Eles ressaltam o interesse dos pesquisadores nesse tema e a oportunidade que as pesquisas científicas representam para contribuir com a realidade do setor público. Essa perspectiva destaca a importância de compreender melhor a transparência e seus impactos na governança pública, unindo o conhecimento linguístico sobre o conceito à necessidade de pesquisa e aprimoramento prático.

O estudo abrangente sobre transparência realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) em 2022, conforme relatado pelo Radar da Transparência, é um exemplo concreto desse esforço. Esse estudo abrangeu cerca de 8.000 websites governamentais em todo o país, desde o nível federal até o municipal, demonstrando o compromisso contínuo com a promoção da transparência e do acesso à informação em todos os níveis de governo. Essa iniciativa reflete a importância crescente atribuída à transparência na gestão pública e reforça a necessidade de monitoramento e prestação de contas por parte dos gestores públicos.

3. ALMOXARIFADO

A origem da palavra “almoxarifado”, de origem árabe, remete à ideia de “depositar”. Essa terminologia sublinha a importância fundamental do gerenciamento e da organização dos materiais físicos. A instituição do almoxarifado surgiu como uma resposta à necessidade de estabelecer um depósito mais adequado para as empresas, onde os materiais seriam organizados de maneira apropriada. Nesse contexto, destaca-se que os materiais não seriam apenas acumulados de forma indiscriminada, mas sim geridos por mão de obra qualificada. (Moura, 2017).

A Instrução Normativa nº 205/1988 foi desenvolvida com o propósito de otimizar o uso de materiais no setor público e estabelecer diretrizes gerais para a gestão dos almoxarifados nesse contexto. É relevante destacar algumas orientações delineadas por essa Instrução Normativa, as quais podem contribuir significativamente para o alcance dos objetivos delineados neste estudo. Segundo essa normativa, algumas práticas incluem: evitar a aquisição excessiva de materiais; adotar um controle diferenciado para cada item de acordo com sua relevância para a organização; para itens considerados vitalmente importantes, é necessário observar um intervalo de reposição para evitar possíveis faltas e interrupções no estoque; e, por fim, priorizar o fornecimento dos materiais armazenados por mais tempo, seguindo o princípio do First In, First Out (FIFO), a fim de evitar o envelhecimento do estoque.

Os obstáculos enfrentados na gestão de materiais são predominantemente atribuídos a uma abordagem desarticulada, que não se alinha adequadamente com a demanda, e também às restrições legais que proíbem qualquer colaboração com fornecedores, impondo desafios adicionais à eficiência do processo. (Gui-sheng, 2010).

Paula (2011) salienta a significativa alocação de recursos financeiros destinados à aquisição de materiais e serviços em diversos órgãos da Administração Pública. Isso ressalta a necessidade premente de adotar métodos e procedimentos que se aproximem das práticas adotadas pela iniciativa privada, especialmente no que se refere à busca pela economia. Nessa mesma linha de pensamento, Vaz e Lotta (2011), corroboram essa

importância, destacando que uma logística de materiais eficaz, eficiente e efetiva é essencial para garantir que a organização possa adquirir produtos de consumo e materiais de expediente de maneira adequada. Isso envolve desde o processo de solicitação de compras até a entrega ao usuário final, culminando no registro no Portal da Transparência para fins de fiscalização.

De acordo com Fernandes (2014), o almoxarifado desempenha um papel singular e estratégico nas estruturas organizacionais do setor público. Ele é responsável por garantir o fornecimento contínuo de uma variedade de matérias-primas ou materiais aos diferentes setores públicos. A função primordial do almoxarifado é atender às necessidades desses setores, evitando a aquisição de produtos sem a devida motivação e justificativa.

Embora existam custos e riscos inerentes à manutenção de estoques, sua presença é vital para evitar a interrupção das operações, garantir a disponibilidade de materiais e serviços e proporcionar certa segurança em ambientes complexos e incertos. Portanto, é crucial que qualquer organização mantenha um equilíbrio adequado no nível de estoque, garantindo a satisfação dos clientes sem incorrer em custos excessivos. Nesse sentido, destaca-se a importância da implementação de políticas de controle de estoque eficazes, que devem ser revisadas regularmente e de forma criteriosa, visando manter os bens na quantidade, qualidade e momento apropriados. (Scheidegger, 2014).

Scheidegger (2014), destaca a necessidade de uma classificação abrangente dos produtos em estoque, uma vez que sua ampla diversidade demanda uma abordagem estruturada. Essa prática permite que os itens sejam agrupados com base em critérios específicos, simplificando o gerenciamento e facilitando a implementação de políticas de reposição mais eficientes para cada grupo, visando otimizar o nível de estoque existente.

A importância do tema está intrinsecamente ligada à crescente demanda por transparência e consistência na Administração Pública. Isso se deve à necessidade premente de conduzir uma gestão eficaz dos materiais, visando abordar possíveis questões adversas e deficiências na organização, ao mesmo tempo em que se busca compreender as reais necessidades do setor em relação aos processos de licitação e aquisição de itens. Além disso, destaca-se a essencialidade de manter um controle adequado e eficiente do estoque para fins de fiscalização no Portal da Transparência. (Marquesi, 2021).

O almoxarifado, conforme destacado por (Marquesi, 2021), é um espaço destinado ao armazenamento e preservação de materiais, podendo estar localizado tanto em ambientes cobertos quanto descobertos, de acordo com a natureza dos itens. Sua finalidade fundamental é proporcionar áreas específicas para cada item, aguardando sua utilização quando necessário.

A disposição interna, os equipamentos e a localização do almoxarifado são determinados pela política de estoque. A eficiência na gestão é um desafio constante para qualquer administrador, seja em organizações privadas, cooperativas, organizações não governamentais ou nos diferentes setores da administração pública. No caso específico da gestão de almoxarifado no setor público, é imprescindível observar rigorosamente as normas, regras e leis aplicáveis, garantindo o cumprimento das obrigações e exigências estabelecidas,

conduzindo essa gestão com responsabilidade e assegurando o atendimento às demandas requeridas. (Marquesi, 2021).

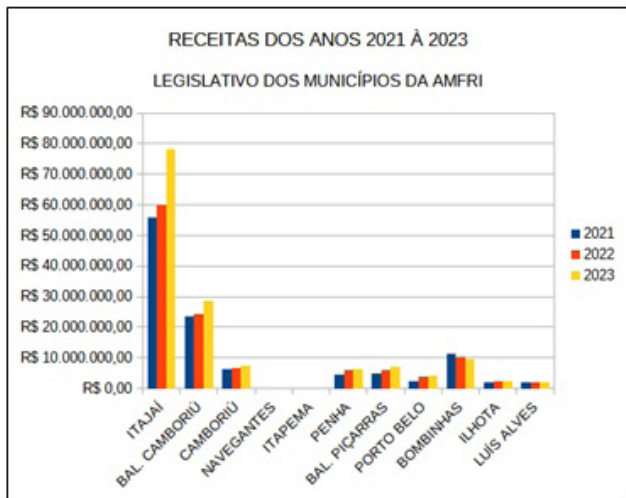
Marquesi (2021), destaca que a logística desempenha um papel de extrema relevância na administração das políticas públicas e suas cadeias de abastecimento, integrando e otimizando os esforços necessários. Para adquirir produtos de consumo e materiais de expediente de forma eficaz, é fundamental contar com uma logística de materiais bem estruturada, que abranja desde o pedido de compras até a entrega ao usuário final, incluindo o devido registro no Portal da Transparência para fins de fiscalização.

4. ANÁLISE DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

Esse artigo consiste na visualização e interpretação dos dados do poder legislativo da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), no que diz respeito às receitas e despesas das Câmaras e seus custos do almoxarifado. Cada município foi analisado individualmente, a fim de verificar a facilidade de obtenção de dados. Para a obtenção desses dados, foi pesquisado o Portal da Transparência de cada Câmara Municipal e Prefeituras no sítio eletrônico das cidades associadas a AMFRI.

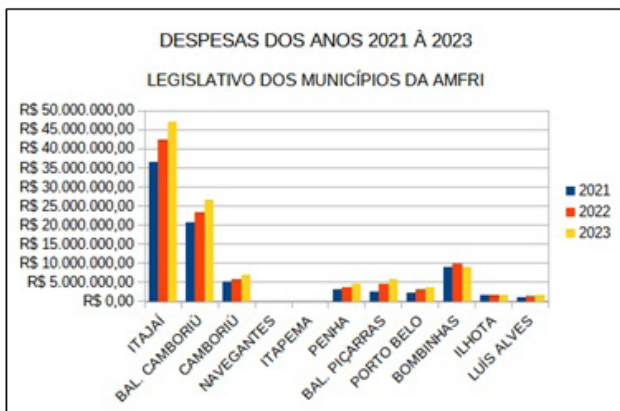
A princípio, a intenção era estabelecer um gráfico correlacionando os valores de despesas e receitas de cada Câmara Municipal com os valores totais dos produtos de entrada e saída dos almoxarifados correspondentes, mas devido à falta de dados na maioria das Câmaras Municipais isso não foi possível. Considerando isso, foi elaborado gráfico das receitas do Poder Legislativo dos Municípios associados à AMFRI, conforme figuras 1 e 2.

Figura 1 - Gráfico das receitas do Poder Legislativo dos Municípios associados à AMFRI.



Fonte: Elaborada pelos autores, (2024).

Figura 2 - Gráfico das receitas do poder legislativo dos Municípios associados à AMFRI.



Fonte: Elaborado pelos autores, (2024).

A Prefeitura e a Câmara de Itajaí dão acesso a portais distintos; no entanto, foi mais fácil obter dados sobre o almoxarifado da Câmara Municipal de Itajaí por meio do Portal da Prefeitura de Itajaí, uma vez que os portais estão integrados e é possível separar por entidade. Dentre os municípios, Itajaí foi o que apresentou a maior transparência de dados sobre o almoxarifado.

Figura 3 - Almoxarifado 2023 da Câmara de Itajaí; Portal da Transparência da Prefeitura de Itajaí.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Itajaí (2024).

A Tabela 1 mostra os valores de Entradas, Saídas e Saldos do almoxarifado do legislativo da Câmara de Itajaí:

Tabela 1 - Dados do almoxarifado de Itajaí.

ANO	2021	2022	2023
ENTRADAS	R\$ 114.764,68	R\$ 242.678,39	R\$ 252.332,28
SALDO ANTERIOR	R\$ 199.008,72	R\$ 162.375,17	R\$ 170.455,97
SALDO ATUAL	R\$ 162.375,17	R\$ 170.455,97	R\$ 204.335,26
SAÍDAS	R\$ 151.398,23	R\$ 234.597,60	R\$ 218.452,99

Fonte: Elaborado pelos autores, (2024).

Para a obtenção de dados do almoxarifado da Câmara de Balneário Camboriú, foi repetido o processo descrito acima. Embora o Portal da Transparência da Câmara e o da Prefeitura sejam separados, o Portal da Transparência da Prefeitura de Balneário Camboriú oferece mais dados sobre o almoxarifado, sendo necessário apenas filtrar por

entidade. O acesso às informações do almoxarifado da Câmara de Balneário Camboriú não foi dificultoso, mas o detalhamento não foi tão completo quanto no portal de transparência do município de Itajaí.

Figura 4 - Despesas do Almoxarifado de Balneário Camboriú.

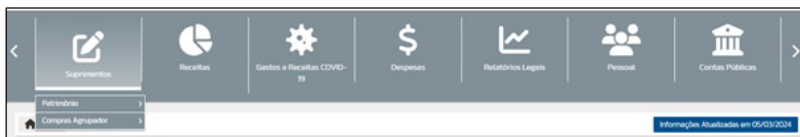


	0,00	0,00	15.286,30	15.286,30	0,00	15.286,30
Auxílio Transporte	0,00	0,00	311.932,13	311.932,13	0,00	311.932,13
Diárias - Civil	0,00	0,00	2.030,00	0,00	0,00	0,00
Equipamentos e Material Permanente	0,00	0,00	1.966.236,30	1.307.113,21	224.119,08	1.102.963,33
Locação de Mão-de-Obra	0,00	0,00	298.391,63	257.180,43	297,83	256.893,39
Material de Consumo	0,00	0,00				

Fonte: Portal da Transparência da Câmara Municipal de Balneário Camboriú. (2024).

Já o Portal da Transparência da Câmara Municipal de Camboriú também está integrado com o da Prefeitura de Camboriú, mas foram identificados apenas dados de receitas e despesas, não havendo informações sobre almoxarifado. A Figura 5 mostra a imagem do Portal da Transparência de Camboriú.

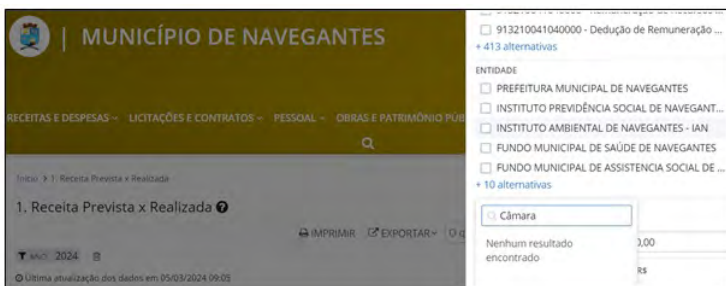
Figura 5 - Visão de suprimentos do Portal da Transparência da Prefeitura de Camboriú.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Camboriú. (2024).

Os Portais da Transparência de Navegantes e de Itapema dão acesso apenas aos dados das Prefeituras correspondentes, sem informações de repasses (receitas), despesas e movimentações referentes ao almoxarifado como mostra as figuras 6 e 7 abaixo.

Figura 6 - Visão das receitas e despesas do Portal da Transparência da Prefeitura de Navegantes.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Navegantes. (2024).

Figura 7 - Visão de receitas e despesas do Portal da Transparência de Itapema.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Itapema. (2024).

O Portal da Transparência da Câmara Municipal de Penha não oferece dados para almoxarifado, mas foi possível obter dados referentes à receita orçamentária e as despesas anuais da Câmara. A figura 8 mostra uma visão geral do Portal da Câmara Municipal de Penha.

Figura 8 - Visão do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Penha.



Fonte: Portal da Transparência da Câmara Municipal de Penha. (2024).

O Portal da Transparência da Câmara Municipal de Balneário Piçarras oferece dados detalhados sobre saídas e entradas, porém seria interessante a adição de uma coluna para mostrar uma visão geral dos valores totais desses almoxarifados, possibilitando uma maior transparência. A figura 9 mostra uma visão mais detalhada do ícone de suprimentos na aba de almoxarifado, é possível visualizar o número da nota fiscal, produtos, quantidades e valores.

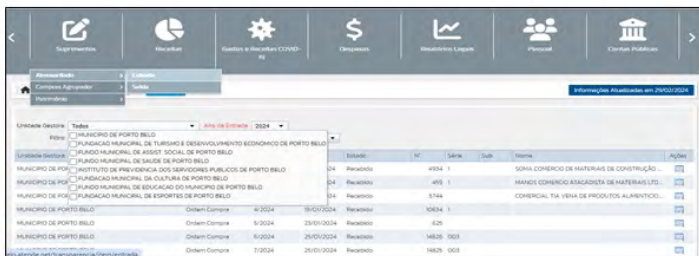
Figura 9 - Visão da aba de almoxarifado da Câmara Municipal de Balneário Piçarras.



Fonte: Portal da Transparência da Câmara Municipal de Balneário Piçarras. (2024).

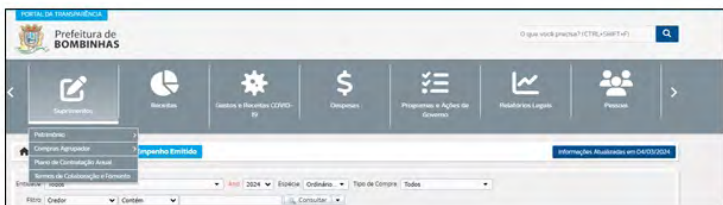
As Câmaras Municipais de Porto Belo, Bombinhas, Ilhota e Luiz Alves possuem o Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura correspondente, é possível retirar dados das Câmaras, no que tange às receitas e despesas, porém na aba de suprimentos não há a possibilidade de pesquisar dados referentes aos almoxarifados, conforme mostrado nas figuras 10, 11, 12 e 13 respectivamente.

Figura 10 - Visão de suprimentos do Portal da Transparência de Porto Belo.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Belo. (2024).

Figura 11 - Visão da aba de suprimentos de Bombinhas.



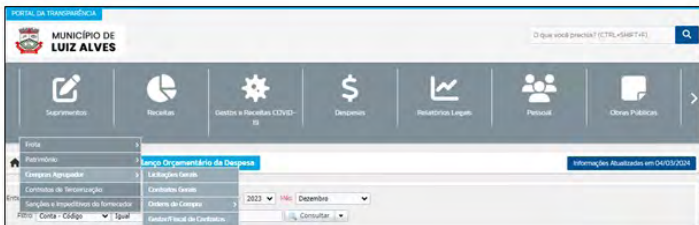
Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Bombinhas. (2024).

Figura 12 - Visão geral do Portal da Transparência de Ilhota.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Ilhota. (2024).

Figura 13 - Visão da aba de suprimentos do Portal da Transparência da Prefeitura de Luiz Alves.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Luiz Alves. (2024).

5. QUADRO DE ANÁLISE

A partir da análise dos portais de Transparência, foi elaborado o Quadro 1 a fim de demonstrar os resultados obtidos, os quais subsidiarão as conclusões finais.

Quadro 1 - Resultados dos Portais das Transparência dos Municípios da AMFRI (Legislativo).

Municípios	Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura.	Apresenta dados sobre receitas e despesas totais.	Apresenta o valor total de saídas e entradas do almoxarifado.	Apresenta dados individuais de entradas e saídas dos almoxarifados.
Itajaí	Possui Portal da Transparência autônoma, porém a da Prefeitura correspondente possui dados da Câmara com mais facilidade de serem obtidos	É possível obter dados sobre receita e despesas totais.	É fácil e com clareza obter dados sobre saídas totais e entradas totais do almoxarifado.	É possível obter dados de cada item retirado ou que entrou no almoxarifado.
Bal. Camboriú	Possui Portal da Transparência autônoma, porém a da Prefeitura correspondente possui dados da Câmara com mais facilidade de serem obtidos	É possível obter dados sobre receita e despesas totais.	É fácil e com clareza obter dados sobre saídas totais e entradas totais do almoxarifado.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.
Camboriú	Possui Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura	É possível obter dados sobre receita e despesas totais	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.
Navegantes	Possui Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura	Não foi possível obter dados sobre repasses e despesas totais.	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.
Itapema	Possui Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura	Não foi possível obter dados sobre repasses e despesas totais.	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.
Penha	Possui Portal da Transparência, próprio, desvinculado da Prefeitura,	É possível obter dados sobre receita e despesas totais	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.

Bal. Piçarras	Possui Portal da Transparência, próprio, desvinculado da Prefeitura.	É possível obter dados sobre receita e despesas totais	É possível obter dados sobre saídas totais e entradas totais do almoxarifado, porém seria trabalhoso, já que a plataforma não oferece compilação de dados.	É possível obter dados de cada item retirado ou que entrou no almoxarifado, além da nota fiscal e ordem de compra relacionados.
Porto Belo	Possui Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura.	É possível obter dados sobre receita e despesas totais	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.
Bombinhas	Possui Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura	É possível obter dados sobre receita e despesas totais	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.
Ilhota	Possui Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura	É possível obter dados sobre receita e despesas totais	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.
Luis Alves	Possui Portal da Transparência em conjunto com a Prefeitura	É possível obter dados sobre receita e despesas totais	Não oferece dados sobre saídas e entradas de almoxarifados.	Não oferece dados específicos sobre itens de entrada e saídas.

Fonte: Elaborada pelos autores, (2024).

O Quadro 1 é exemplificativo e foi elaborado a partir da análise dos autores, portanto, apresenta suas limitações temporais e na facilidade de acesso às informações disponíveis. Além disso, devido à falta de dados, o gráfico não pôde ser completado, uma vez que teve Portais da Transparência que forneceram dados apenas dados da respectiva Prefeitura, sem incluir informações do Poder Legislativo.

5. CONCLUSÃO

Este estudo buscou analisar a transparência e disponibilidade de dados relacionados às receitas, despesas e movimentações dos almoxarifados das Câmaras Municipais pertencentes à Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI). Embora tenha sido possível acessar e coletar dados de algumas Câmaras Municipais, como a de Itajaí, Balneário Camboriú e Balneário Piçarras através dos Portais de Transparência disponíveis, outras apresentaram limitações significativas em relação à divulgação dessas informações.

Um dos principais achados deste estudo foi a disparidade na disponibilidade de dados entre as diferentes Câmaras Municipais. As Câmaras de Itajaí, Balneário Camboriú e Balneário Piçarras demonstraram um alto nível de transparência, facilitando o acesso aos dados do almoxarifado e permitindo uma análise mais abrangente. No entanto, outras Câmaras Municipais apresentaram informações limitadas ou até mesmo ausência de dados sobre o almoxarifado em seus Portais de Transparência.

Além disso, observou-se que a integração dos Portais da Transparência das Câmaras Municipais com os das Prefeituras nem sempre facilitou o acesso aos dados do almoxarifado. Observou-se também que alguns portais possuem certa individualidade, sendo que os dados foram possível de serem acessados através do Portal da Transparência da Prefeitura correspondente.

É importante ressaltar que a transparência e disponibilidade de dados são elementos essenciais para promover a prestação de contas e a fiscalização por parte da sociedade. Portanto, os resultados deste estudo destacam a necessidade de aprimoramento na divulgação de informações relacionadas às atividades das Câmaras Municipais, especialmente no que diz respeito aos gastos e movimentações dos almoxarifados.

Considerando que os Portais de Transparência estão sujeitos a constantes ajustes e modificações, a presente pesquisa apresenta limitações temporais e analíticas. Os dados apresentados neste artigo são os acessíveis aos pesquisadores naquele momento específico, devendo-se considerar uma eventual margem de erro.

Para pesquisas futuras, sugere-se investigar as razões por trás das disparidades na transparência de dados entre as diferentes Câmaras Municipais e explorar possíveis estratégias para promover uma maior divulgação e acessibilidade dessas informações. Outro fato importante a ser mencionado é que, na Matriz da Transparência da ATRICON, não há pontuação para transparência de dados de almoxarifado, critério que poderia ser incluído para incentivar a transparência dos órgãos públicos.

Em suma, este estudo visa contribuir para o entendimento do atual cenário de Transparência do Almoxarifado nas Câmaras Municipais da região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) e destacar a importância contínua de garantir a transparência pública no setor público.

REFERÊNCIAS

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. **Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010**. Revista de Administração, v. 49, n. 3, p. 643-675, jun. 2015.

BRASIL, Ministério do Planejamento. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. 2014. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Estatisticas/2013/01_A_12_INFORMATIVO_COMPRASNET_Dados_Gerais_2013.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL, PLANALTO. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL, RADAR DA TRANSPARÊNCIA. **O Levantamento Nacional de Transparência Pública**. 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html#relatorio>. Acesso em: 3 mar. 2024.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FERNANDES, José Carlos de F. **Administração de Material – Um enfoque sistêmico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos Científicos, 2014.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. E-COMPÓS, v. 21, n. 2, p. 1-21, 4 de abril de 2018.

GUI-SHENG, Cheng. On the supply chain management of public hospital materials. In: **Proceedings of International Conference on E-Product, E-Service, And E-Entertainment**, ICEEE'10, 2010, Henan, China.

MARQUESI, Ana Paula. **Gestão de Almoxarifado no Setor Público**. 2021. 28 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharel em Administração, Faculdade Fasipe Cuiabá, 2021.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: Um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009.

MOURA, Reinaldo Aparecido. **Manual de Logística – Armazenagem e Distribuição Física**. vol. 2, São Paulo: IMAM, 2017.

PAULA, Paula Nunes de. **Aprimoramento das Aquisições na Administração Pública: Um Estudo de Caso**. 2011. 114 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SANTA CATARINA, BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Portal da Transparência De Balneário Camboriú**. Disponível em: http://transparencia.bc.sc.gov.br/epublica-portal/#/balneario_camboriu/portal?entidade=817. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, BALNEÁRIO PIÇARRAS. **Portal da Transparência Da Câmara Municipal De Balneário Piçarras**. Disponível em: <https://camarabalneariopicarras.atende.net/transparencia/grupo/suprimentos#conteudo>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, BOMBINHAS. **Portal da Transparência De Bombinhas**. Disponível em: <https://bombinhas.atende.net/transparencia/grupo/suprimentos#conteudo>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, CAMBORIÚ. **Portal da Transparência de Camboriú**. Disponível em: <https://camboriu.atende.net/transparencia>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, ILHOTA. **Portal da Transparência de Ilhota**. Disponível em: <https://ilhota.govbr.cloud/pronimtb/>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, ITAJAÍ. **Portal da Transparência de Itajaí**. Disponível em: <https://portaltransparencia.itajai.sc.gov.br/epublica-portal/#/itajai/portal?entidade=411>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, ITAPEMA. **Portal da Transparência de Itapema**. Disponível em: https://transparencia.betha.cloud/#/_NlbD-UWgqaGa807e2C8Q==. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, LUIZ ALVES. **Portal da Transparência de Luiz Alves**. Disponível em: <https://luizalves.atende.net/cidadao/pagina/transparencia#%21/>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, NAVEGANTES. **Portal da Transparência de Navegantes**. Disponível em: <https://www.navegantes.sc.gov.br/portal-da-transparencia>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, PENHA. **Portal da Transparência da Câmara Municipal de Penha**. Disponível em: <https://camarapenha.atende.net/transparencia/grupo/suprimentos>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SANTA CATARINA, PORTO BELO. **Portal da Transparência de Porto Belo**. Disponível em: <https://portobelo.atende.net/transparencia/grupo/suprimentos>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SCHEIDEGGER, Anna Paula Galvão. **Sistematização do Processo de Reposição de Estoques no Setor Público: Pesquisa-Ação no Almoxarifado da Universidade Federal De Itajubá**. 2014. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Ciências em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2014.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira e; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, abr. 2019.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 146 p.

VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 2011.

VIEIRA, James Batista. **Transparência Pública e corrupção nos municípios brasileiros: o impacto do governo eletrônico**. Jus Navigandi, 17(32-26), 2012.

Recebido em: 01/07/2024

Aceito em: 13/08/2024

O ESTATUTO DA PESSOA IDOSA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS ASSISTENCIAIS: UM OLHAR PARA O CONTEXTO JOINVILENSE

The Elderly Person Statute and Public Assistance Policies: a Look at the Context of Joinville

Douglas Silva

Bacharelado em Direito pelo Instituto de Ensino Superior Santo Antônio (INESA). Graduado em Logística pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI - FAMEG) (SC, Brasil).

Fabiane Maia Haritsch

Doutoranda do Programa de Patrimônio Cultural e Sociedade da UNIVILLE. Mestre em Saúde e Meio Ambiente pela UNIVILLE, especialista em Direito Empresarial pela UNIVILLE. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Joinville. Advogada inscrita na OAB/SC (SC, Brasil). Professora de disciplinas jurídicas e coordenadora do Curso de Direito do Instituto de Ensino Superior Santo Antônio – INESA.

Jonas de Medeiros

Mestre em educação (políticas públicas) pela Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE. Especialista em comunicação integrada de marketing e Bacharel em sistemas de informação pelo Centro Universitário de Jaraguá do Sul - UNERJ. Técnico em transações imobiliárias pelo Instituto Brasileiro de Educação Profissional - IBREP inscrito no CRECI-SC (SC, Brasil). Bacharelado em Direito pelo Instituto de Ensino Superior Santo Antônio - INESA. Professor e Consultor em gestão e negócios (ESG e Compliance).

Resumo

O presente artigo tem por objetivo tecer uma breve análise sobre a situação do idoso na contemporaneidade, em particular, apresentando um recorte teórico sucinto acerca do Estatuto da Pessoa Idosa, enquanto instrumento jurídico norteador de políticas públicas e garantidor de direitos para com este indivíduo, que tanto contribuiu para o atual contexto social, cultural e econômico de toda e qualquer sociedade. Dessa forma, apresenta-se, por base, a análise do cenário social do município de Joinville, localizado na mesorregião norte do estado de Santa Catarina, segundo dados oficiais do município, o qual é tido, neste recorte, como ponto de partida estatístico para os comentários tecidos pelos autores em um diálogo com a doutrina jurídico-social vigente. Ademais, o presente recorte busca apresentar de forma clara e objetiva que o processo de envelhecimento é direito natural e consequência irreversível do direito indiscutível à vida, bem como é preciso entender que este processo de envelhecimento é marcado pela heterogeneidade que surge em função das características sociais, pessoais, econômicas e culturais, as quais cada indivíduo enfrenta ao longo de sua existência.

Palavras-chave: Estatuto da Pessoa Idosa. Direitos Fundamentais. Políticas Públicas. Assistencialismo.

Abstract

The present article aims to provide a brief analysis of the situation of the people in the contemporary world, in particular, presenting a succinct theoretical summary about the Statute of the People, as a legal instrument that guides public policies and guarantees rights for this individual, who both contribution to the current social, cultural and economic context of any society. In this way, an analysis of the social census of the municipality of Joinville, located in the northern mesoregion of the state of Santa Catarina, is presented, on the basis of the official data of the municipality, or whatever, in this section, as a statistical starting point for The comments made by the authors are in a dialogue with current legal-social doctrine. Furthermore, this section seeks to present in a clear and objective way that the development process is a natural direction and irreversible consequence of the indisputable direction of life, as it is necessary to understand that this development process is marked by the heterogeneity that arises in the function of social characteristics. , people, economic and cultural, as each individual faces throughout his existence.

Keywords: Elderly Person Status. Fundamental Rights. Public Policies. Assistance.

Sumário:

1. Introdução; 2. A Pessoa Idosa; 3. O contexto local para com a pessoa idosa; 4. Considerações Finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

A vida humana segue um percurso biológico ininterrupto com suas respectivas transformações, as quais possuem fases evidentemente diferentes. Rodrigues e Melchiori (2014, p. 02) apresentam essas fases que compõem o ciclo vital humano, desde o momento da concepção até a sua morte, caracterizando-as em oito períodos distintos, tais sejam:

[...] pré-natal (da concepção ao nascimento); primeira infância (do nascimento aos 3 anos de idade); segunda infância (de 3 a 6 anos); terceira infância (de 6 a 11 anos); adolescência (de 11 a 18 anos); jovem adulto (de 19 a 40 anos); meia-idade (de 41 a 65 anos) e terceira idade (de 66 anos em diante).

De outro norte, a delineação de marcos etários pode, também, não ser tão simples, considerando-se aspectos individuais, psicológicos e sociológicos, entre outros fatores em relação aos ciclos da vida humana. Contudo, denota-se um escalonamento das etapas do desenvolvimento da espécie, o que pressupõe uma normatividade protetiva pertinente para cada fase. Neste sentido, auxiliam as exposições de Pais *apud* Marinho (2017, p. 35), onde tem-se que:

Convencionalmente designadas desde a modernidade por "infância", "juventude", "idade adulta" e "velhice", as fases da vida representam referências socialmente partilhadas em relação a organização do curso de vida, de planificação de determinados tipos de participação social dos comportamentos individuais esperados ou projetados tendo como base o tempo cronológico de existência. Embora essas padronizações não impeçam os indivíduos de experimentarem singularmente seus percursos de vida, elas informam sobre o acesso aos direitos e deveres político-jurídicos e, assim, representam marcos ou referências sociais como ritos que conferem aos indivíduos mudanças de estatuto social.

Dessa forma, os ciclos da vida são patentes e apresentam características próprias, exigindo-se a devida atenção para com cada qual e, a partir dessa perspectiva, considerando-se a faixa etária dos idosos, na complexidade do elo social contemporâneo, faz-se importante atentar para a garantia de direitos e a promoção do bem-estar dessas pessoas na sociedade.

Essa referida proteção destinada ao idoso vem subsidiada pelo que preconiza o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, ao instituir que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana; [...] (Grifo nosso).

Além do referido princípio constitucional, faz-se oportuna a citação do artigo 230 da Carta Magna de 1988, que estatui:

Art. 230. **A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas**, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. [...] (Grifo nosso).

Assim, tem-se, de forma exuberante, que a dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, recrutando-se a devida participação dos diversos atores sociais para a persecução e a materialização dessas previsões constitucionais.

Numa breve síntese legislativa sobre a positivação de direitos da pessoa idosa, observa-se a evolução histórica das normas brasileiras em relação à proteção desses direitos. Em sede constitucional, a atual Lei Maior foi a primeira a abordar, explicitamente, os direitos inerentes à pessoa idosa, como explica Rodrigues (2022, p. 06):

No Brasil, a atual Constituição foi a primeira norma constitucional que expressamente protegeu os direitos inerentes à pessoa idosa, pois a Constituição Imperial (1824) e a da República de 1891 nada dispuseram, enquanto a de 1934, ao introduzir capítulo relacionado à “Ordem Econômica e Social”, determinará à legislação trabalhista a garantia de assistência previdenciária ao empregado, inclusive em sua velhice. Essa garantia fora repetida praticamente nas demais Constituições (1937, 1946, 1967 e a Emenda n. 1, de 1969), até que nova roupagem aos direitos dos idosos viesse a lume com o texto vigente desde 1988.

Além da referida previsão constitucional de 1988, a abordagem legislativa mais específica do tema de proteção da pessoa idosa veio por meio da Lei Nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispôs sobre a Política Nacional do Idoso e criou o Conselho Nacional do Idoso. Essa legislação trouxe, em seu artigo 1º, a previsão de “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.” Em sequência, tem-se a regulamentação da referida Política por meio do Decreto Federal Nº 1.948, de 03 de julho de 1996. Posteriormente, tem-se, finalmente, a promulgação do Estatuto do Idoso, com a Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Ainda, no que tange à denominação Idoso(s) utilizada no referido Estatuto, essa foi substituída em todo o texto legal, que passou, por sua vez, a utilizar o termo “Pessoa(s) Idosa(s)”, cuja alteração foi implementada pela Lei Nº 14.423, de 22 de julho de 2022. Conforme disposto no Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2018 (PLS 72/2018), essa recentíssima alteração na redação do termo visa contribuir como uma forma de combate ao preconceito existente contra o envelhecimento e trazer maior dignidade, importância e respeito a essa parcela significativa da população brasileira.

Vê-se, então, que essas legislações federais são relativamente recentes e com muito campo de amadurecimento e aprofundamento a serem percorridos para maiores alcances e aplicabilidades. Ainda, a adoção da expressão “Pessoa Idosa” faz-se de forma pedagógica para a busca da garantia de uma atuação mais eficaz na proteção dos direitos e na promoção da qualidade de vida humana dessa referida parte da população.

Nesse sentido, é fundamental considerar que o termo “Pessoa Idosa” deve refletir não apenas o ser envelhecido, mas todo o processo de envelhecimento em si, considerando-se as necessidades específicas e os direitos inerentes com vistas a essa fase da vida. Isso implica em uma abordagem que leva em conta não apenas a idade cronológica, mas também outros aspectos relevantes, como a saúde física e mental, a autonomia, a capacidade funcional e a vulnerabilidade social. Por essa razão, destaca-se a seguinte reflexão de Rodrigues (2022, p. 7):

O Estatuto do Idoso é uma norma legal que tem o fim primordial de garantir a proteção integral dos direitos e interesses fundamentais da pessoa humana idosa, a qual, segundo sua definição, fundada em exclusivo critério etário, é a pessoa que atinge os 60 anos de sua vida, independentemente, de qualquer outro fator biopsicossocial.

Nesse mesmo norte, expõe-se a Portaria Nº 2.528 de 19 de outubro de 2006 do Ministério da Saúde, onde lê-se que:

Não se fica velho aos 60 anos. O envelhecimento é um processo natural que ocorre ao longo de toda a experiência de vida do ser humano, por meio de escolhas e de circunstâncias. O preconceito contra a velhice e a negação da sociedade quanto a esse fenômeno colaboram para a dificuldade de se pensar políticas específicas para esse grupo.

Na linha temporal do envelhecimento humano é fundamental, pois, compreender que esse processo não se limita a uma idade específica como os 60 anos. Todavia, como marco legal, o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), vigente em território brasileiro, em seu artigo 1º, assim o estatui:

É instituído o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022).

Há que se observar que envelhecer é um fenômeno contínuo e multifacetado, moldado por escolhas individuais e pelas circunstâncias vivenciadas ao longo de toda a jornada da vida. A ideia equivocada de que a velhice se inicia aos 60 anos pode ser limitadora e até mesmo prejudicial, pois desconsidera a diversidade de experiências e de realidades enfrentadas pelas pessoas idosas durante o processo de envelhecimento. Assim, faz-se importante compreender que:

A perspectiva de promoção de um envelhecimento ativo e saudável está firmada na concepção de que o envelhecimento se dá ao longo de toda história de vida e está relacionado tanto a escolhas pessoais quanto a condições ambientais e estruturais. Dessa forma, a proposta de saúde para pessoa idosa no Brasil está relacionada à promoção de uma vida saudável e não apenas ao atendimento de pessoa idosa já adoecida. (HACK, 2020, p. 80).

Essa concepção, muitas vezes marcada pelo preconceito e pela negação por parte da sociedade, contribui para a dificuldade na formulação de políticas específicas e eficazes voltadas para esse grupo etário. Rodrigues (2022, p. 7) salienta, ainda, que:

A pessoa natural, na fase idosa de sua vida, ostenta direitos e deveres jurídicos igualitários a toda pessoa humana, uma vez que, a idade avançada - senilidade -, por si só, não traduz qualquer incapacidade civil, ou espécie de deficiência, física, mental, intelectual ou sensorial; afora isso, por se encontrar em peculiar momento de sua vida, o idoso é titular de outros direitos e interesses inerentes a essa faixa etária, donde a necessária edição do respectivo Estatuto, com o propósito de regulamentar esses peculiares direitos, interesses e deveres jurídicos, ante seu eventual estado de vulnerabilidade.

Dessa forma, é essencial reconhecer a complexidade do envelhecimento e as devidas políticas inclusivas que considerem a diversidade de trajetórias de vida e as diferentes necessidades das pessoas idosas. Ademais, o fator biológico do envelhecimento interfere, impactando nas questões sociais e, consequentemente, nas políticas públicas necessárias ao bem-estar pleno da comunidade idosa, visto que:

Envelhecer é um processo natural que caracteriza uma etapa da vida do homem e dá-se por mudanças físicas, psicológicas e sociais que acometem de forma particular cada indivíduo com sobrevida prolongada. É uma fase em que,

ponderando sobre a própria existência, o indivíduo idoso conclui que alcançou muitos objetivos, mas também sofreu muitas perdas, das quais a saúde destaca-se como um dos aspectos mais afetados (MENDES *et al.*, 2005, web).

Em que pese as discussões do conceito posto pela normativa estatutária, para fins deste estudo, considerando-se o recorte legal vigente, adotou-se a utilização da definição de pessoa idosa contida na Lei Nº 10.741 de 1º de outubro de 2003, que, em seu Art. 1º, define o marco etário de sessenta anos ou mais para o alcance das suas respectivas previsões.

Ainda, com relação ao Estatuto da Pessoa Idosa, em seu Art. 2º, tem-se quais serão os direitos e as garantias que o cidadão tem neste estágio de sua existência biológica:

Art. 2º A pessoa idosa goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022).

Nesse sistema de proteção integral à pessoa idosa, é importante destacar que muitos são os sujeitos dessas obrigações. Inicialmente, o acesso aos direitos de que trata o Estatuto da Pessoa Idosa, sob pena de responsabilização civil e criminal, é devido pela família do assistido e seguido da comunidade que o circunda, visto que aí são firmadas relações de ordem imediata e com alcance jurídico. A par dessas obrigações, o Estado tem seu papel, enquanto poder público, devendo apresentar-se para suprir carências deixadas que, por quaisquer razões, não foram observadas de acordo com os dispositivos expressos na legislação, mormente, através do Estatuto da Pessoa Idosa.

Ainda em referência ao Estatuto, tem-se rol claro de garantias fundamentais que compreendem o acesso à saúde, à alimentação, à cultura, ao esporte e ao lazer, o direito à vida, à cidadania, à liberdade, à dignidade e ao respeito, bem como à convivência familiar e comunitária. Direitos, esses, essenciais à manutenção da saúde física e mental do indivíduo, resultando-lhe em qualidade de vida, que precisa ser assegurada e garantida ao longo dessa etapa de vida.

Deve-se destacar a atenção direcionada pelo Estatuto da Pessoa Idosa para com o acesso prioritário e preferencial aos serviços públicos e particulares disponíveis, seja pela disposição de vagas, especialmente identificadas e destinadas à comunidade idosa, ou seja, pela disponibilização de filas de atendimento diferenciado. A preferência de atendimento é obrigatória em estabelecimentos comerciais, bancários e órgãos públicos, devendo ser garantida por meio do direcionamento de esforços a fim de se priorizar a prestação dos serviços ofertados. No Art. 3º, parágrafo 1º, do Estatuto da Pessoa Idosa, tem-se em seus incisos as garantias prioritárias, assim compreendidas:

I – atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;

II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;

III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à pessoa idosa; (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)

IV – viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio da pessoa idosa com as demais gerações; (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022).

V – priorização do atendimento da pessoa idosa por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência; (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022).

VI – capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços às pessoas idosas; (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022).

VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;

VIII – garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.

IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda. (Incluído pela Lei nº 11.765, de 2008).

É importante frisar que, dentre as garantias apresentadas, nos casos em que o idoso já tenha completado seus 80 anos, o seu direito de preferência deverá prevalecer sobre os demais idosos de menor idade. Essa é a única distinção, ou melhor, exceção a ser admitida na aplicação do Estatuto da Pessoa Idosa, que vem, não no sentido de flexibilizar a aplicação da lei, mas no sentido de prover mais garantias proporcionalmente à necessidade ou idade do indivíduo. Ainda como disposição de ordem preliminar, o texto estatutário estabelece, em seu artigo 4º, que nenhuma pessoa idosa será objeto de qualquer tipo de negligência, de discriminação, de violência, de crueldade ou mesmo de opressão.

Admitindo-se que o indivíduo que atingiu a velhice esteve, em seu período laborativo produtivo, contribuindo para a construção social de alguma forma, o mesmo carece de garantias para usufruir, minimamente, das recompensas de seu labor, quer tenha sido ele de origem braçal, intelectual ou de qualquer outra natureza. Essa recompensa citada, é o que se entende como “qualidade de vida” e que por mais subjetivo que o termo possa parecer, possui respaldo na legislação vigente, mormente, por meio da Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), que visa garantir, minimamente, os elementos norteadores de sua concepção e pautados pela dignidade da pessoa humana, fundamento de ordem constitucional. Dessa forma, “qualidade de vida e o envelhecimento saudável requerem uma compreensão mais abrangente e adequada de um conjunto de fatores que compõem o dia a dia do idoso.” (Mendes *et al*, 2005, web).

Independentemente de questões sociais, ideológicas ou políticas, trata-se, aqui, de uma consequência biológica natural e que permeia os apontamentos que são mencionados neste recorte de estudos. E, é neste sentido que o presente artigo busca tecer um olhar sobre os desafios e as implicações que o envelhecimento da pessoa humana impõe à administração pública municipal, neste caso pautando-se numa breve análise sobre o município de Joinville - SC.

2. A PESSOA IDOSA

Envelhecer, além de ser inerente ao ciclo da existência humana, também consiste em um direito individual, pois a proteção do ser humano em idade avançada constitui-se num dever jurídico estatuído pela legislação pátria nos termos da própria Constituição Brasileira e do Estatuto da Pessoa Idosa em vigor no Brasil. Rodrigues (2022, p. 8) destaca ainda que:

A Constituição da República Federativa do Brasil determina em seu art. 230, caput, que "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida", assegurando uma relação jurídica obrigacional na qual figuram, no polo passivo, com deveres jurídicos, a família, a sociedade e o Estado (Poder Público), e, como sujeito ativo, titular dos direitos, a pessoa humana idosa.

Nesse dispositivo constitucional estão condensados os direitos e deveres inerentes à pessoa idosa, com expressa e específica garantia a seu direito fundamental básico e primordial - de toda pessoa natural -, que é o direito à vida.

Neste sentido, ressalta-se que através do uso adequado de políticas públicas voltadas à Pessoa Idosa, as quais são obrigação do Estado, é possível prover-se a proteção de seus direitos, sejam, esses, o direito à vida, o direito à saúde, o direito à moradia, o direito à educação, bem como, garantir-se o acesso à justiça, ao envelhecimento saudável e à dignidade.

E no Brasil, o Estatuto da Pessoa Idosa, reforça essa proteção ao estabelecer diretrizes específicas para a garantia dos direitos dos idosos, visando assegurar-lhes uma velhice digna e com qualidade de vida. Assim, o reconhecimento da proteção jurídica aos idosos não apenas reflete os princípios constitucionais, mas, também, reforça o compromisso do Estado em garantir a plena realização dos direitos humanos em todas as fases da vida.

Não por menos, o direito essencial à liberdade, o qual permeia diversas políticas públicas, também está assegurado pelo Estatuto da Pessoa Idosa em seu Art. 10º, onde se preceitua que:

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)

§ 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os seguintes aspectos:

I – faculdade de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;

II – opinião e expressão;

III – crença e culto religioso;

IV – prática de esportes e de diversões;

V – participação na vida familiar e comunitária;

VI – participação na vida política, na forma da lei;

VII – faculdade de buscar refúgio, auxílio e orientação.

§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, ideias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.

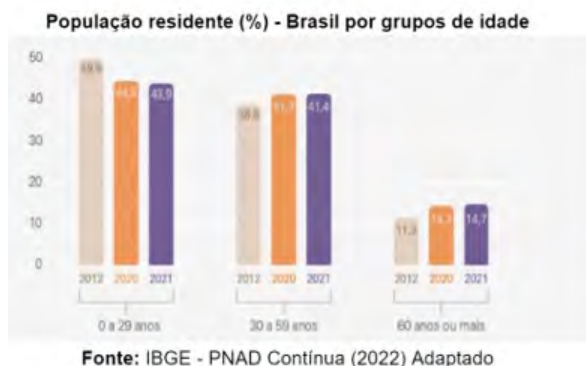
§ 3º É dever de todos zelar pela dignidade da pessoa idosa, colocando-a a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)

Essas obrigações, de que trata o Art. 10 do referido estatuto, ganham dimensionamento e importância cada vez maior diante das análises resultantes dos levantamentos estatísticos promovidos pelo IBGE - PNAD Contínua (2022, web), os quais destacam que a população brasileira proporcionalmente está cada vez mais idosa:

Entre 2012 e 2021, o número de **pessoas abaixo de 30 anos de idade no país caiu 5,4%**, enquanto houve aumento em todos os grupos acima dessa faixa etária no período. Com isso, **pessoas de 30 anos ou mais passaram a representar 56,1%** da população total em 2021. (Grifo nosso).

Esse percentual era de 50,1% em 2012, início da série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Características Gerais dos Moradores.

Neste cenário, o IBGE - PNAD Contínua (2022) estima que a população total do Brasil esteja em torno de 212,7 milhões no ano de 2021, um aumento estimado de 7,6% em relação ao ano de 2012. Entretanto, conforme pode ser observado no gráfico a seguir (População residente (%) - Brasil por grupos de idade), a população com 60 anos ou mais aumentou de 11,3% para 14,7% no período, sendo que se forem traduzidos os valores percentuais em números absolutos, significa um salto populacional de 22,3 milhões de indivíduos para 31,2 milhões. Portanto, há que se considerar a tendência de que a população idosa irá aumentar, consideravelmente, nos próximos anos.



Outro importante dado resultante do levantamento estatístico e que fora abordado pelo IBGE - PNAD Contínua (2022) demonstra a correlação entre a faixa etária e o sexo da população, evidenciando-se nitidamente no próximo gráfico (Pirâmide Etária (%) - Brasil por sexo), que a maior parcela da população idosa é composta de mulheres, as quais, por diversos fatores que precisam ser investigados por meio de pesquisas, têm vivido mais do que a população masculina brasileira.



Os dados do IBGE evidenciam a importância de se construírem políticas públicas que atendam essa parcela significativa da população feminina, bem como a necessidade de serem direcionados esforços na análise do porquê que a população masculina está se reduzindo de forma tão significativa na comunidade idosa.

Nesse sentido, o IBGE - PNAD Contínua (2022, web) destaca, ainda, alguns dados importantes a serem observados na construção de um posicionamento mais claro sobre o tema em relação às modificações sofridas no perfil sociodemográfico da população. Destaca-se, aqui, os seguintes dados:

O número de pessoas abaixo de 30 anos de idade no país caiu 5,4%, entre 2012 e 2021. No mesmo período, a população brasileira cresceu 7,6%, chegando a 212,7 milhões em 2021.

O grupo etário com 30 anos ou mais representava 56,1% da população do país em 2021, percentual que era de 50,1% em 2012.

Em dez anos, a proporção de unidades domésticas unipessoais (com apenas um morador) passou de 12,2% para 14,9% do total. Os homens eram 56,6% das pessoas que moram sozinhas.

Entre 2012 e 2021, cresceram as participações das pessoas autodeclaradas pretas (de 7,4% para 9,1%) e pardas (de 45,6% para 47,0%) na população do país. Já a participação dos que se declaram brancos caiu de 46,3% para 43,0%.

Em dez anos, a população que se declarou preta cresceu 32,4% e a parda, 10,8%, taxas superiores ao crescimento da população total do país (7,6%). Já a população que se declarou branca ficou estável.

Em dez anos, a parcela de pessoas com 60 anos ou mais passou de 11,3% para 14,7% da população.

A razão de dependência dos jovens caiu de 34,4 para 29,9 crianças e adolescentes por cada 100 pessoas em idade potencialmente ativas, de 2012 a 2021. Já a razão de dependência dos idosos, no mesmo período, aumentou de 11,2 para 14,7.

A região Norte tinha a maior concentração dos grupos de idade mais jovens em 2021: cerca de 30,7% da sua população tinha menos de 18 anos.

Em 2021, o país tinha 95,6 homens para cada 100 mulheres residentes. O Norte foi a única região com maior concentração de homens (102,3 para cada 100 mulheres).

Essas mudanças explicitadas pelos dados do IBGE - PNAD Contínua (2022) denotam a clara necessidade de adaptação coletiva a essa nova realidade social, não apenas pela constituição da unidade familiar, ou pela distribuição populacional por m² urbano, mas, principalmente, pelo envelhecimento geral da população de forma ampla e com melhor qualidade de vida (em linhas gerais).

Por conta do envelhecimento com maior qualidade, o segmento tido como terceira idade (ou ainda melhor idade) mantém-se ativo social e financeiramente por mais tempo, resultando, paralelamente, em um consumo de recursos públicos equivalentes àqueles que seriam empregados na garantia e no acesso aos direitos inerentes da pessoa idosa.

3. O CONTEXTO LOCAL PARA COM A PESSOA IDOSA

O foco deste estudo concentra-se no recorte situacional presente na cidade de Joinville - SC, o qual tem por base de suas análises, os dados apresentados no censo do ano de 2010, visto que o censo do ano de 2020 teve que ser reorganizado para o ano de 2022 em virtude da pandemia do Covid-19, que assolou o mundo. Mesmo estando cronologicamente

no ano/exercício de 2024, os resultados do Censo de 2022 ainda não foram refinados, incorporados e tornados públicos oficialmente pelo órgão responsável no contexto local, até o presente momento em que este recorte foi produzido.

Assim, destaca-se que a época, a população idosa oficial na cidade de Joinville - SC era de cerca de 45.404 indivíduos (considerando-se apenas pessoas acima de 60 anos declarados), de um total populacional aproximado de 515.288 habitantes conforme apresentado na tabela a seguir (Censo Demográfico 2021 - Joinville - SC).

Censo Demográfico 2021 - Joinville - SC				
	1980	1991	2000	2010
Total	235.803	347.151	429.604	515.288
Por Faixa Etária				
60 a 69 anos	7.172	11.905	16.778	26.768
70 a 79 anos	3.235	5.432	8.475	13.150
80 anos ou mais	736	1.643	2.983	5.486
Idade Ignorada	263	-	-	-

Fonte: SEPUD (2023, p. 08)

Cientes de que nos últimos 14 anos os dados constantes deste recorte sofreram alterações naturais, os mesmos ainda consideram-se úteis ao objetivo primário deste estudo, o qual tem por finalidade conscientizar e sensibilizar acerca do tema e de sua importância no contexto local e regional.

Destaca-se que, apesar do volume constante de pessoas idosas ser significativo, segundo informações do serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias em Unidade Centro Dia de Joinville, poucos foram os indivíduos que tiveram atendimento no ano de 2021, conforme dados oficiais contidos na tabela a seguir (Atendimentos em 2021).

Atendimentos em 2021

SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMÍLIAS EM UNIDADE CENTRO DIA				
UNIDADE	PÚBLICO ATENDIDO	ENDEREÇO	TELEFONE	NÚMERO DE ATENDIMENTOS EM 2021
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Joinville - APAE	Pessoas com deficiência de 18 a 59 anos	Rua Almirante Barroso, 305 - América	(47) 3227-7400	9.176
Associação Diocesana de Promoção Social - ADIPROS	Idosos	Rua Dr. Plácido Olímpio de Oliveira, 565 - Bucareim	(47) 3422-5258	264

Tabela 4.14 - Número de atendimentos no serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias em Unidade Centro Dia de Joinville em 2021
Fonte: Secretaria de Assistência Social - SAS, 2022.

Fonte: SEPUD (2021, p. 19)

Trata-se de uma questão importante a ser avaliada, impactando no tratamento dispensado a esta faixa etária e na sua abrangência em relação à demanda real, a qual resulta, ainda, tanto em questões preventivas quanto em questões culturais.

Contudo, chama a atenção o aumento exponencial dos atendimentos entre o ano de 2020, para o ano de 2023, o qual, segundo mesma fonte pesquisada, a Prefeitura Municipal, os dados saltaram de 264 atendimentos no ano de 2020 para, 11.284 atendimentos no ano de 2022, isso considerando-se apenas a entidade da Associação Diocesana de Promoção Social - ADIPROS - Lar do Idoso Betânia conforme demonstra-se na tabela abaixo (Atendimentos em 2022).

Atendimentos em 2022

SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMILIAS EM UNIDADE CENTRO DIA				
UNIDADE	PÚBLICO ATENDIDO	ENDEREÇO	TELEFONE	NÚMERO DE ATENDIMENTOS EM 2022
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Joinville - APAE	Pessoas com deficiência de 18 a 59	Rua Almirante Barroso, 305 - América	(47) 3227-7400	30.297
Associação Diocesana de Promoção Social - ADIPROS	Idosos	Rua Dr. Plácido Olímpio de Oliveira, 565 - Bucarein	(47) 3422-5258	11.284

Tabela 4.14 - Serviço De Proteção Social Especial Para Pessoas Com Deficiência, Idosas E Suas Familias Em Unidade Centro Dia em Joinville - 2022

Fonte: Secretaria de Assistência Social - SAS, 2023.

Fonte: SDE (2023, p. 19)

Essa discrepância nos dados demonstra a existência de fatores ainda a serem elucidados no universo pesquisado e que carecem de um olhar mais profundo e dedicado oportunamente.

Há que se citar ainda que, na realidade apresentada, consta a adoção de outras ferramentas de suporte à comunidade idosa presente em Joinville, como o uso do Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto pela Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 (que dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil). Esse benefício consiste de uma prestação mensal assistencial, que pode ser destinada tanto a pessoa idosa, quanto a pessoa com deficiência comprovada. Segundo registros, só no contexto da cidade de Joinville - SC no ano de 2022, foram beneficiados pelo programa do Benefício de Prestação Continuada - BPC cerca de 2.732 idosos (SEPUD, 2023, p. 24).

Independentemente dos benefícios que se disponibilizem, um dos direitos mais importantes e necessários assegurados à pessoa idosa é o acesso integral à saúde. Em decorrência disso, o Sistema Único de Saúde - SUS está previsto no Estatuto da Pessoa Idosa. Conforme redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022, ao Art. 15º do referido estatuto, é obrigação do Estado prover o atendimento e o acesso universal, igualitário e contínuo às ações e aos serviços voltados à prevenção, à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam, preferencialmente, às pessoas idosas, ou seja, as doenças que advêm da idade.

O atendimento pelos serviços de saúde é garantido à pessoa idosa mesmo que o indivíduo não detenha condições de acesso aos postos de saúde, aos hospitais ou aos centros de atendimento especializados. E, nesse sentido, o artigo 196 da Constituição Federal de 1988 estabelece:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Esse acesso deve ser provido ou viabilizado pelo poder público num atendimento residencial ou, em caso de necessidade, provendo-lhe o traslado adequado até o local de atendimento, a fim de que esse tipo de assistência seja fornecido de forma adequada e em tempo hábil.

Não por menos, é necessário que seja realizado, inicialmente, o cadastramento de cada cidadão junto aos órgãos competentes, situação, essa, em que a pessoa idosa passa a ser reconhecida (identificada) e assistida pelo poder público. É a partir do cadastramento, quer seja por iniciativa governamental (por mutirões ou visitas assistenciais) quer seja por iniciativa própria (a partir da procura do cidadão aos órgãos públicos) que dar-se-á o monitoramento e o suporte domiciliar necessários. Ao menos, é o que se espera do Estado, quanto ao cumprimento da legislação prevista tanto na Constituição Federal, quanto em decorrência do Estatuto da Pessoa Idosa.

Além dos serviços então referidos, há que se considerar ainda aqueles indivíduos, cujas famílias dispõem de recursos e condições de levarem a pessoa idosa para lares especializados, ou casas de longa permanência, os quais variam de qualidade e atendimentos de acordo com a capacidade de aporte financeiro de seus hóspedes.

Quanto aos estabelecimentos presentes na realidade joinvilense, ou em qualquer outra região, precisam sempre ter uma estrutura minimamente adequada ao provimento da dignidade humana. Segundo é apresentado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a estrutura adequada de entidades de longa permanência precisa observar as normas de planejamento e execução emanadas pelo órgão competente da Política Nacional do Idoso (Pessoa Idosa) conforme previsão legal. Esse estudo aponta que:

As entidades governamentais e não-governamentais de assistência aos idosos ficam sujeitas à inscrição de seus programas junto à Vigilância Sanitária e aos conselhos estaduais e municipais de proteção dos idosos, especificando os regimes de atendimento. Tais entidades devem oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, apresentar objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios do Estatuto do Idoso; estar regularmente constituídas; e demonstrar a idoneidade de seus dirigentes. (Hathaway, 2015, p. 14)

É fundamental que as entidades que desenvolvam programas de institucionalização de longa permanência, tenham compromisso com a qualidade de vida da Pessoa Idosa, garantindo seus vínculos familiares e sociais, preservando sua identidade e individualidade sempre em ambiente respeitoso e digno (HATHAWAY, 2015). Dessa forma, a referida autora ainda complementa que:

As entidades estão vinculadas, pelo Estatuto (artigo 50), a uma série de obrigações que buscam lhes dar um caráter de serviço de alta relevância social, cercado de cautelas sobre sua transparência, publicidade, prestação de contas, legalidade e especialmente sobre seus compromissos genuínos com a promoção da saúde e do bem-estar dos idosos institucionalizados. (Hathaway, 2015, p. 15)

Do mesmo modo, nenhum local ou espaço pode estar em situação de irregularidade ou ilegalidade e nem servir como depósito de pessoas idosas. Toda e qualquer negligência

quanto às suas necessidades sociais, físicas e afetivas precisam ser combatidas. Qualquer ambiente, mormente por inadequação, que dispuser os indivíduos sob efeitos medicamentosos ou, ainda, submetê-los às condições de subnutrição e de higiene duvidosa, apenas mantendo-os em condições de garantir o faturamento mensal, o qual viria a cessar em caso de saída do indivíduo do estabelecimento (rompimento contratual) ou, em casos mais graves, ocorresse o óbito, estaria ferindo substancialmente a legislação.

É preciso dar prioridade de escolha de um estabelecimento onde todas as obrigações legais estão em dia e as obrigações técnicas são cumpridas, visto que o risco de situações como as descritas anteriormente ocorrerem, ou mesmo se perpetuarem será consideravelmente menor, por conta da ação regulatória e fiscalizatória necessárias ao funcionamento e enquadramento legal desses locais.

Portanto, a qualquer tempo que a sociedade tenha ciência de que esse tipo de situação esteja ocorrendo em algum estabelecimento próximo, quer seja ele regular (legalizado) ou não, ou se ocorrido em qualquer outro local de ambiência ao idoso, inclusive familiar, é preciso denunciar às autoridades competentes.

No contexto local dá-se, também, destaque especial ao Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa – COMDI de Joinville, o qual é órgão colegiado de caráter permanente, deliberativo, paritário, consultivo, controlador e fiscalizador da política municipal dos direitos da pessoa idosa (SAS, 2009). O Conselho está vinculado administrativamente à Secretaria de Assistência Social, é regulamentado pela Lei Ordinária Municipal nº 4.733, de 2 de abril de 2003 (JOINVILLE, 2003), e tem por finalidade maior ser uma instância de participação paritária (sociedade civil organizada e poder público) no Município de Joinville (SC). Conforme consta no Art. 2ª da referida legislação municipal, dentre outras atribuições, compete ao Conselho:

- I- formular as diretrizes, o controle e a execução da política municipal de promoção, proteção e defesa dos direitos do idoso;
- II- propor a destinação de recursos públicos federais, estaduais e municipais, para a implementação das políticas básicas de atenção ao idoso;
- III- propor aos poderes constituídos a inclusão de órgãos destinados à proteção aos interesses do idoso em todos os níveis;
- IV- subsidiar a elaboração de leis de proteção aos interesses do idoso em todos os níveis;
- V- incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos do idoso;
- VI- promover o intercâmbio com entidades públicas e particulares, organismos nacionais e internacionais, visando o atendimento aos objetivos do Conselho;
- VII- emitir pareceres sobre assuntos relacionados à promoção e à defesa dos direitos do idoso;
- VIII- analisar e aprovar o cadastramento de entidades de defesa ou atendimento aos direitos do idoso que desejarem compor o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso - COMDI;
- IX- receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas relacionadas a assuntos pertinentes aos direitos do idoso e dar-lhes o devido encaminhamento;
- X- assessorar o gerenciamento do Fundo Municipal dos Direitos do Idoso;
- XI- elaborar o seu Regimento Interno;
- XII- acompanhar a elaboração e a avaliação da proposta orçamentária do Município;

XIII- acompanhar a execução do cronograma orçamentário do Fundo Municipal dos Direitos do Idoso, sua operacionalização e aplicação;

XIV- avaliar a demonstração dos resultados do Fundo Municipal dos Direitos do Idoso;

XV- auxiliar o Poder Executivo Municipal na deliberação de assuntos de interesse do idoso;

XVI- promover simpósios, seminários e encontros específicos.

O Conselho é um dos responsáveis por fiscalizar a aplicação da política municipal dos direitos da pessoa idosa no âmbito do município, além de fiscalizar a correta destinação dos recursos oriundos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, conforme definido pela Lei Ordinária Municipal N° 6.588 de 10 de dezembro de 2009 (Joinville, 2009).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mendes *et al* (2005) apontam que o envelhecimento da população é um fenômeno mundial presente em países minimamente desenvolvidos. Isso se deve em parte por fatores que se potencializam no início dos anos 40/50 como a queda de mortalidade, o avanço da medicina, a urbanização (e quando muito o saneamento básico), a melhoria nutricional e a melhoria na qualidade e na quantidade de exercícios disponíveis no trabalho. Nesse sentido, o próprio labor foi modificando-se ao longo do tempo, deixando, em muitos casos, as suas características braçais para adotar processos mais leves, dinâmicos e produtivos, sem contar os notórios avanços tecnológicos que têm proporcionado uma maior qualidade de vida a todos, inclusive no ambiente profissional.

Dentre os avanços nas sociedades humanas que são percebidos, é preciso dar justa menção àqueles ocorridos na medicina, em especial, os voltados para o combate às moléstias humanas e aqueles cujo foco está direcionado para a prevenção de doenças. Esses avanços contribuem significativamente para que indivíduos possam trabalhar com menor esforço físico, ganhar melhores salários e usufruir melhor dos benefícios de sua atividade laborativa ao longo do tempo. Notadamente, graças a esse conjunto de fatores percebidos é que:

[...] a população de idosos está crescendo mais rapidamente do que a de crianças. Em 1980, existiam aproximadamente 16 idosos para cada 100 crianças. Em 2000, essa relação aumentou para 30 idosos por 100 crianças, praticamente dobrando em 20 anos. Isso ocorre devido ao planejamento familiar e consequente queda da taxa de fecundidade, e também pela longevidade dos idosos. Dados do IBGE (3) mostram que as pessoas estão vivendo mais. O grupo com 75 anos ou mais teve o maior crescimento relativo (49,3%) nos últimos dez anos, em relação ao total da população idosa. (Mendes *et al*, 2005, web).

Contudo, ao se observar a situação globalmente, as sociedades humanas não estão totalmente preparadas para lidar com o tema envelhecimento, ou tem-se demonstrado interessadas e focadas na construção de ambientes favoráveis à comunidade idosa, pois:

[...] embora as pessoas estejam vivendo mais, a qualidade de vida não acompanha essa evolução. Dados do IBGE (3) mostram que os idosos apresentam mais problemas de saúde que a população geral. Em 1999, dos 86,5 milhões de pessoas que referiram ter consultado um médico nos últimos 12 meses, 73,2% tinham mais de 65 anos, sendo que esse grupo, no ano anterior, apresentou 14,8 internações por 100 pessoas, representando o maior coeficiente de internação hospitalar. Mais da metade dos idosos (53,3%) apresentou algum problema de saúde, e 23,1% tinham alguma doença crônica. (Mendes *et al*, 2005, web).

Dessa forma, busca-se a partir deste breve recorte, tornar nítido que longos e valiosos esforços ainda serão necessários para a consolidação de um ambiente ideal, no qual a aplicação da lei esteja incorporada aos costumes e as tradições de forma natural e orgânica.

Não é necessário frisar que o direito garantido em lei e sua efetivação nos moldes necessários à comunidade idosa são questões distintas e, infelizmente, não é incomum encontrar o descaso, a negligência e a falta de apoio público a quem tanto contribuiu social e economicamente com a sociedade. Gavronski (apud Alcântara, Moraes e Almeida, 2021, p. 41) corrobora com esse entendimento destacando que:

No Estado Democrático de Direito a efetivação dos direitos não é missão exclusiva do Estado (e, por consequência, do direito que dele emana), mas supõe a participação da sociedade e deve se abrir para tanto, numa autêntica repartição de responsabilidades.

Portanto, rememora-se que, segundo o Estatuto da Pessoa Idosa em seu Art. 6º, é obrigação de todos a garantia do cumprimento da lei mediante denúncia de atos ou omissões que violem seu fiel cumprimento, sendo que sua negligência acarreta em dano irreparável à vítima.

Art. 6º Todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação a esta Lei que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento.

Não por menos, que no Art. 19º, em seu parágrafo 1º, é tipificada a violência contra a pessoa idosa de forma clara, onde lê-se:

[...] Para os efeitos desta Lei, considera-se violência contra a pessoa idosa qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022).

A sociedade brasileira precisa ainda evoluir muito em seus estudos antes de poder garantir em plenitude os direitos da pessoa idosa. Este ainda é um campo de pesquisa muito incipiente e, portanto, há espaço para se desenvolverem políticas públicas efetivas às necessidades da crescente comunidade idosa, não apenas no Brasil, como também no Mundo.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; MORAES, Guilherme Penã de; ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de (org.). **Estatuto do idoso**: comentários à Lei 10.741/2003 - 2. ed. - Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília - DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto Lei Nº 1.948, de 3 de julho de 1996**. Regulamenta a Lei 8.842, de 04/01/1994, que dispõe sobre a política nacional do idoso, e dá outras providências. Brasília - DF: Presidência da República. 1996. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=1948&ano=1996&ato=40clzZE5EMJpWT3f7>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília - DF: Presidência da República. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso. Brasília - DF: Presidência da República. 1994. Disponível em: https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.842-1994?OpenDocument. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília - DF: Presidência da República. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 11.765, de 5 de agosto de 2008.** Acrescenta inciso ao parágrafo único do art. 3o da Lei no 10.741, de 1o de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso, para dar prioridade ao idoso no recebimento da restituição do Imposto de Renda. Brasília - DF: Presidência da República. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11765.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 14.423, de 22 de julho de 2022.** Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Brasília - DF: Presidência da República. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

HACK, Neiva Silvana. **Políticas sociais da pessoa idosa.** São Paulo: Contentus, 2020.

HATHAWAY, Gisela Santos de Alencar. **Comentários ao Estatuto do Idoso - Lei 10.741/2003.** Brasília - DF: Câmara dos Deputados. 2015.

IBGE - PNAD Contínua. **População cresce, mas número de pessoas com menos de 30 anos cai 5,4% de 2012 a 2021.** Umberlândia Cabral: Editoria Estatísticas Sociais. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34438-populacao-cresce-mas-numero-de-pessoas-com-menos-de-30-anos-cai-5-4-de-2012-a-2021> Acesso em: 8 nov. 2022.

JOINVILLE. **Lei Nº 4.733, de 02 de Abril de 2003.** Cria o conselho municipal dos direitos do idoso - COMDI e o fundo municipal dos direitos do idoso - FMDI. Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville. 2003. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-ordinaria/2003/474/4733/lei-ordinaria-n-4733-2003-cria-o-conselho-municipal-dos-direitos-do-idoso-comdi-e-o-fundo-municipal-dos-direitos-do-idoso-fmdi>. Acesso em: 4 mar. 2024.

JOINVILLE. **Lei Nº 6.588, de 10 de Dezembro de 2009.** Altera e consolida a Lei Nº 4.733, de 03 de Abril de 2003, que cria o conselho municipal dos direitos do idoso - COMDI e o fundo municipal dos direitos do idoso - FMDI. Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville. 2003. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-ordinaria/2009/659/6588/lei-ordinaria-n-6588-2009-altera-e-consolida-a-lei-n-4733-de-03-de-abril-de-2003-que-cria-o-conselho-municipal-dos-direitos-do-idoso-comdi-e-o-fundo-municipal-dos-direitos-do-idoso-fmdi> Acesso em: 4 mar. 2024.

MARINHO, Marco A. C. Trajetórias de Vida: um conceito em construção. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**, vol. 13, n. 17, 2017.

MENDES, Márcia R. S. S. Barbosa; GUSMÃO, Josiane Lima de; MANCUSSI E FARO, Ana Cristina; LEITE, Rita de Cássia Burgos de O. **A situação social do idoso no Brasil: uma breve consideração.** São Paulo: Universidade de São Paulo - USP. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/jape/a/9BQLWt5B3WVTvKtp3X8QcJ/?lang=pt>. Acesso em: 3 nov. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria n. 2.528 de 19 de outubro de 2006.** Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Brasília - DF: Ministério da Saúde - Governo Federal. 2006. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em: 4 mar. 2024.

RODRIGUES, Olga Maria Piazzentin Rolim; MELCHIORI, Lígia Ebner. **Aspectos do desenvolvimento na idade escolar e na adolescência**. São Paulo, SP: UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. 2014. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/unesp/155338>. Acesso em: 23 abr. 2024.

RODRIGUES, Oswaldo Peregrina. **Direitos da pessoa idosa**. 2. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022.

SAS - Secretaria de Assistência Social - Joinville. **Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa - COMDI**. Joinville - SC: Prefeitura Municipal de Joinville. 2009. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/institucional/sas/comdi/>. Acesso em: 5 mar. 2024.

SDE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Joinville. **Joinville Cidade em Dados 2023 - Desenvolvimento Social**. Joinville - SC: Prefeitura Municipal de Joinville. 2023. 89 páginas.

SEPUD - Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável de Joinville. **Joinville Cidade em Dados 2021**. Joinville - SC: Prefeitura Municipal de Joinville. 2021. 94 páginas.

SEPUD - Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável de Joinville. **Joinville Cidade em Dados 2022 - Desenvolvimento Social**. Joinville - SC: Prefeitura Municipal de Joinville. 2022. 82 páginas.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2018**. Brasília - DF: Senado Federal. 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132387#:~:têxt.=Projeto%20de%20Lei%20do%20Senado%20n%C2%B0%2072%2C%20de%202018&text=Ementa%3A,para%20Estatuto%20da%20Pessoa%20Idosa>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Recebido em: 01/07/2024

Aceito em: 25/07/2024

DIREITO DE PROPRIEDADE E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS E CONCEITUAIS: USUCAPIÃO E FUNÇÃO SOCIAL

Property Right and its Legal and Conceptual Implications: Usucapion and Social Function

Alexsandra Ramos Fantinel

Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Advogada, inscrita na OAB/RS nº 68.416 (RS, Brasil). Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Direito Internacional pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Especialista em Direito Civil e Processual Civil com ênfase em Empreendedorismo pela Faculdade Arnaldo. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Internacional sem Fronteiras (DIsF). Graduada em História pelo Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul).

Resumo

O presente artigo é fruto de pesquisas relacionadas à análise da função social da propriedade, sob diversas nuances quando se fala no direito de propriedade. Neste sentido, o objetivo principal é revisitar conceitos diante das indagações acerca das relações coletivas e privadas através da demonstração dos meios de aquisição da propriedade legalmente admitidos pelo ordenamento jurídico brasileiro. Esta discussão sempre permeou o direito civil no que tange aos modos de aquisição da propriedade e suas especificidades, principalmente no tocante às limitações impostas pela lei ao particular cujo executor é o poder público. A metodologia utilizada é qualitativa exploratória, na medida em que há um amplo suporte doutrinário, a revisão de literatura, assim como entendimentos dos Tribunais Superiores e legislações correlatas. Assim, constata-se que um dos principais atributos para a legitimação da posse é a função social, na medida em que por meio desta o indivíduo ao manejar a ação de usucapião é capaz de reduzir o prazo pela posse funcionalizada, bem como comprovar a autonomia da posse e demonstrando a relevância da política urbana e elucidando o direito social à moradia.

Palavras-chave: Função social. Propriedade. Usucapião. Legitimação.

Abstract

This article is the result of research related to the analysis of the social function of property, under different nuances when talking about property rights. In this sense, the main objective is to revisit concepts in the face of questions about collective and private relations through demonstrating the means of acquiring property legally permitted by the Brazilian legal system. This discussion has always permeated civil law regarding the methods of acquiring property and its specificities, mainly regarding the limitations imposed by law on individuals whose executor is the public authority. The methodology used is qualitative and exploratory, as there is broad doctrinal support, literature review, as well as understandings of the Superior Courts and related legislation. Thus, it is clear that one of the main attributes for the legitimization of possession is the social function, insofar as through this the individual, when handling the action of usucaption, is able to reduce the term through functionalized possession, as well as proving the autonomy of possession and demonstrating the relevance of urban policy and elucidating the social right to housing.

Keywords: Social function. Property. Adverse possession. Illegitimation.

Sumário:

1. Introdução; 2. Direito de Propriedade: Conceitos e Evolução Histórica; 3. Função Social da Propriedade; 4. Usucapião: Características e a Função Social; 5. Considerações Finais; 6. Notas; Referências

1. INTRODUÇÃO

A propriedade tem sido um tema muito discutido e relevante na seara jurídica, principalmente porque envolve a questão da função social da propriedade e socioambiental. Ressalta-se que as diretrizes normativas sobre o assunto encontram-se dispostas nos artigos 5º, XXIII e 182, §2º, 183 e 191, todos da Constituição Federal/88, assim como o artigo 9º da Lei nº 10.257/01 e os artigos 1.238, parágrafo único, 1.239 e 1.240, todos do Código Civil de 2002. Diante de tais ordenamentos jurídicos, há uma constante evolução de instrumentos que visam aprimorar as relações coletivas e privadas, o que traz maior segurança e dignidade aos cidadãos como um todo. Por isso, é interessante, antes de adentrar no direito de propriedade, revisitar o conceito de função social da propriedade que é um dos pilares para a concretização do direito de propriedade, sob pena de sofrer limitações no gozo de seu direito.

Em um primeiro momento, será traçado um marco histórico acerca do direito de propriedade, perpassando por conceitos. Em um segundo momento, será desenvolvido um estudo pormenorizado sobre a função social da propriedade, sob a perspectiva de autores renomados. Por último, serão especificadas três modalidades de usucapião por meio das quais será possível demarcar a importância da função social da propriedade e sua pertinência para a usucapião especial rural ou *pro labore*, a especial urbana ou *pro misero* e a extraordinária ou *posse social*.

Ademais, busca-se trazer a lume uma visão geral sobre o assunto, alicerçado neste preceito fundamental, perpassando por uma das formas de aquisição de propriedade (usucapião), a qual contempla dentre seus requisitos a função social da propriedade. Esse artigo traz ideias acerca da importância da concretude dos direitos essenciais almejados pela sociedade e a concretização de políticas urbanas com o devido acatamento do judiciário, o que diante da observância de todos os requisitos legais declara a propriedade em prol do usucapiente.

2. DIREITO DE PROPRIEDADE: CONCEITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A propriedade trata-se de um complexo instituto o qual merece uma grande atenção, principalmente porque estaria implícito como um dos princípios da propriedade privada (Silva, 2008:271). Importante destacar os conceitos de propriedade que veremos a seguir.

O direito de propriedade surgiu na pré-história, através da geração *genus*, fundada no patriarcado voltado ao cultivo do campo, sendo que a mulher foi considerada, por muito tempo, como propriedade individual. Na sociedade romana a noção de propriedade imobiliária individual data da Lei das XII Tábuas¹, traz à tona a noção de propriedade nos ditames da época. Ressalta-se que por ser coletiva a terra não havia um caráter perpétuo deste direito. Essa ideia foi desfeita na Roma Clássica, no século VIII a.C, quando surgira a noção de individualismo, estando a propriedade ligada à religião.

Somente no século XVIII, na França, é que, por meio do Código Napoleônico de 1804 trouxe há menção ao direito de propriedade de modo absoluto (gozar e dispor das

coisas), desde que não contrário a lei². A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, considerava a propriedade como um direito inviolável e sagrado. Destaca-se que, ao longo do tempo, o conceito de propriedade sofreu muitas modificações, perpassando por várias linhas doutrinárias como a liberal, a socialista e a social, estas duas últimas semelhantes entre si.

A propriedade era difundida como a conquista de soberania pelo cidadão, estando este ligado à ideia, entendida como materialismo³. Desde a legislação civil, nas Instituições de Justiniano fala-se na divisão da matéria em duas seções: uma de direito real (*jus in re*) e outra, de direito pessoal (*jus in personam*).

As Ordenações Filipinas constituíram o marco para a ideia de urbanização através das relações de vizinhança e direito de construir, assim como as praças, adquirindo uma nova importância que veio a se transformar em local de permanência em função do comércio. O Ato Adicional à Constituição do Império criou as Assembleias Legislativas, as quais deram competência às províncias para legislar sobre alguns assuntos urbanísticos. Porém, somente a partir da Constituição de 1934 que começa a haver uma regulamentação normativa sobre a ocupação urbana, consoante o que dispunha o artigo 5º, §3º que disciplinou dentre as competências privativas da União registros públicos, desapropriação, riquezas do subsolo, mineração (...). Ainda, conforme o artigo 113, n.17, a Constituição assegura o direito de propriedade, *que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar*, o que poderia levar à conclusão da preocupação com a delimitação das possibilidades de ocupação do uso do solo⁴.

No Brasil, o conceito de propriedade vem delineado na Constituição Brasileira de 1988, traz parâmetros para o direito à propriedade em seus artigos 182, §2º e 183, no que tange à política urbana. O processo de urbanização no Brasil tomou contornos maiores a partir das décadas de 1940 e 50, com o crescimento da economia calcado no processo de industrialização, o que foi aprimorando o processo de urbanização. Entretanto, o crescimento demográfico (campo para a cidade) não estava totalmente ordenado no tocante à ocupação do solo urbano.

Na opinião de Harada o direito de propriedade é absoluto, à medida que oponível *erga omnes*, e apresenta caráter de plenitude, exclusividade e irrevogabilidade⁵. Na mesma linha, Wald (1995) acrescenta a estas características a perpetuidade, ilimitação e a elasticidade, esta que ocorre em propriedades limitadas que tendem a transformar-se em plena. Em suas palavras, o conceito de propriedade⁶:

[...] o mais amplo dos direitos reais, abrangendo a coisa em todos os seus aspectos. É o direito perpétuo de usar, gozar e dispor de determinado bem, excluindo todos os terceiros de qualquer ingerência no mesmo. Esta plenitude do direito de propriedade distingue-o dos outros direitos reais denominados direitos reais limitados.

Ainda, conforme Raupp Rios (2006), o direito de propriedade não deve se confundir com técnicas jurídicas limitativas do exercício dos direitos, já que se está diante de um ele-

mento definidor do direito subjetivo à propriedade; ou seja, a propriedade só é vislumbrada quando presente a sua função social. Há autores⁷ que entendem que o titular do direito tem poder dever, ou, poder-função, tratando-se de um devedor para com a sociedade de comportamentos positivos com os ditames jurídicos, sendo a função social um elemento estrutural do conteúdo dos institutos da propriedade.

Em 1988, por meio da promulgação da Constituição Federal, com a redemocratização, vislumbrou-se um cenário mais propício ao desenvolvimento do conceito e sua aplicabilidade prática (artigos 182, §2º, 183 e 191). A carta magna foi um dos pilares que ensejou o desenvolvimento de outros instrumentos jurídicos capazes de perpetrar o respeito ao direito de propriedade, assim como a função social da propriedade. Podemos citar como marcos legais a Lei 10.257 de 2001, denominado Estatuto da Cidade e o Código Civil de 2002 concede à propriedade um capítulo em especial pelo fato de tratar-se de um instituto de grande relevância nas relações sociais. Esta parte de matéria é conceituada como direito das coisas ou direitos reais e merece atenção mais detalhada já que concede ao proprietário poderes de usar, gozar e dispor da coisa⁸.

Muito embora o Código Civil/02 não traga um conceito exato de propriedade, apresenta elementos constitutivos que deverão ser observados. Para MEDINA (2014:767), nosso ordenamento reconhece o direito de propriedade como direito fundamental à apropriação de bens e riquezas que são condições essenciais para o sustento, desenvolvimento e bem-estar do indivíduo, nos termos do artigo 5º, *caput* e XXI, CF/88.

O direito de propriedade deixou de ser sagrado e absoluto, devendo cumprir uma função social no qual exige-se, para tanto, uma conduta ativa de seu titular em prol dos interesses da comunidade. A propriedade pode ser conceituada como uma relação jurídica complexa na qual de um lado o proprietário deve cumprir seus deveres e de outro, o Estado tem o poder de punir, conforme o grau de desídia daquele, sendo que, por se tratar além de uma garantia individual, também assume um grau de direito difuso, na medida que a coletividade pode exigir daquele a função social.

Falaremos, brevemente, sobre a função social da propriedade, bem como sua aplicabilidade na usucapião a seguir.

3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade teve seus primeiros contornos delineados pela Constituição Mexicana⁹ de 1917, a qual deu um sentido abrangente ao termo “nação”, a qual regulava a propriedade privada. No tocante ao direito de propriedade e sua finalidade, a Constituição Alemã de Weimar de 1919 referiu que seu uso deveria ser direcionado ao atendimento do “bem comum”. Na constituição alemã a função social da propriedade¹⁰ era tida como direito de segunda geração, bem como o direito a uma habitação sadia. Sinale-se a brasileira de Constituição de 1934 inspirou-se nos preceitos da alemã, esta que foi um marco no reconhecimento dos direitos sociais como fundamentais.

Já, no Brasil, a Constituição de 1988, no Capítulo atinente aos direitos fundamentais (art. 5º, inciso XXIII) estabelecendo que a *propriedade atenderá à sua função social*. Ade-

mais, nos artigos 182, §2º, 183 e 191 contemplam a importância da função social da propriedade, neste último artigo, como requisito para aquisição da propriedade. Sinal-se que estes últimos dois artigos foram reproduzidos no Código Civil de 2002, através dos artigos 1.240 (usucapião especial urbano) e 1.239 (usucapião especial rural ou *pro labore*).

Importante destacar que a função social atua distintamente em cada tipo de propriedade, tendo em vista que o bem poderá ter destinações diversas. Conforme os doutrinadores renomados¹¹, o princípio da função social não está autorizado a suprimir a propriedade privada, entretanto pode nortear a socialização de certo tipo de propriedade, o que vem modificando a natureza da propriedade de individual transformando-se em uma instituição de direito econômico. Para Farias e Rosenvald, a propriedade não confunde-se com o domínio, isso porque um existe em decorrência do outro, referindo que o proprietário não será aquele que exerce o domínio (usucapião antes do registro, por exemplo), sendo que a propriedade recebe função social¹². Ainda, para os autores, a função social da propriedade soma-se às quatro faculdades do direito em comento, convertendo-se em um quinto elemento.

Como já mencionado alhures no item 2, ao afirmar que a função social alcança o instituto da propriedade, de modo que denomina-se como um poder no qual se dá ao objeto destino determinado, vinculando-o a um objetivo certo. Neste bojo, para cumprir a função social deve respeitar as limitações (*dimensão negativa da função social da propriedade*) quanto parâmetros da ação (*dimensão positiva*), em prol do interesse público¹³. Existem, basicamente, duas espécies de função social, dependendo do tipo de propriedade: a urbana que atende as diretrizes do plano diretor do município em que se encontra (art. 182, §2º da CF/88) e a rural, a qual contempla critérios específicos delimitados no artigo 186, da CF/88 que dizem respeito ao aproveitamento, utilização, preservação do meio ambiente, observância das relações de trabalho.

Desse modo, para Barros Monteiro Filho, a função social da propriedade pode trazer limitações ao seu uso caso não haja o devido atendimento ao princípio, configurando, o desvio, abuso de direito¹⁴. O Estado tem o poder de restringir o direito de propriedade interferindo nas atividades econômicas dos entes privados como é o caso de desapropriação, utilização, proteção ou confisco, este como medida excepcional em caso de produção de plantas psicotrópicas ilegais¹⁵. Nesta mesma linha, entende-se que as consequências da má utilização e/ou descumprimento do dever-função, seria a perda da propriedade.

No caso em tela, iremos tratar brevemente do instituto de aquisição originária da propriedade, ou seja, a usucapião. Analisaremos, a seguir, os tipos de usucapião que devem atender uma função social determinada.

4. USUCAPIÃO: CARACTERÍSTICAS E A FUNÇÃO SOCIAL

A usucapião é uma modalidade de aquisição originária da propriedade, na qual devem ser obedecidos requisitos específicos que legitimam a detenção do direito sobre determinado bem imóvel ou móvel. Neste artigo, trataremos, especificamente da usucapião de bens imóveis, e aqueles que estão ligados à função social a que se destinam. Ou seja, dentre as modalidades de usucapião que serão abordadas estão: usucapião especial rural ou *pro labore*, usucapião especial urbana ou *pro misero* e usucapião extraordinária posse-trabalho,

todas abordadas pelo Código Civil em vigor. Neste sentido, existe uma classificação realizada sob o aspecto social referendada por Luciano Penteado (2014:623), há quatro formas: posse trabalho, posse social, posse moradia e posse legitimada, repercutindo nas modalidades de usucapião e que são favoráveis aos usucapiantes.

Primeiramente, convém salientar que cada uma das formas de aquisição da propriedade que aqui serão abordadas possuem suas peculiaridades e finalidades, as quais concentram um ponto comum relacionado à posse prolongada da coisa. A mais ampla é a usucapião extraordinária, disposta no artigo 1.238 do CC/02, a qual constitui uma figura básica das modalidades de prescrição aquisitiva, sendo necessária somente a posse e tempo, não possuindo nenhum requisito formal ou material. Ocorre que, no parágrafo único do referido dispositivo legal, atribui um prazo especial (diminuindo-se em cinco anos) para consumir a usucapião, desde que o possuidor cumpra a função social, qual seja, a utilização do imóvel para fins de moradia, bem como pela fruição econômica, esta comprovada por meio de obras ou serviços no local, também chamada de *posse social*. Sobre o instituto, Carnachioni¹⁶ argumenta que:

Em relação à função social da posse, o Código Civil de 2002, ao disciplinar a usucapião extraordinária, ordinária, especial urbana e especial rural, foi coerente com esse princípio, na medida em que reduziu, de forma considerável, os prazos para a aquisição da propriedade pela usucapião. A função social confere densidade à posse. [...] A novidade é a conexão da usucapião extraordinária com a valorização da posse funcionalizada, ou seja, a situação em que o possuidor exerce atos possessórios com função social. Se a posse, mesmo não titulada e independente de boa-fé, estiver sendo exercida com função social, o prazo de 15 (quinze) anos é reduzido para 10 (dez) anos, ao teor do disposto no parágrafo único do art. 1.238 do CC.

Em recente decisão, o Superior Tribunal de Justiça decidiu sobre o tema favoravelmente ao usucapiante. Vejamos:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA COM POSSE QUALIFICADA PELA MORADIA. DIREITO INTERTEMPORAL. REGRA DE TRANSIÇÃO APLICÁVEL. APLICAÇÃO IMEDIATA DO ART. 1.238, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. INCIDÊNCIA DO ART. 2.029 E NÃO DO ART. 2.028 DO CCB. 1. Controvérsia em torno da incidência da regra de transição do art. 2.028 do Código Civil às hipóteses de usucapião extraordinária ou ordinária, qualificadas pela moradia ou pelo trabalho, disciplinadas nos parágrafos únicos dos arts. 1.238 e 1.242 do CCB. 2. À usucapião extraordinária qualificada pela "posse-trabalho", prevista no parágrafo único do art. 1.238 do Código Civil de 2002 (o mesmo ocorrendo com a usucapião ordinária qualificada pela posse trabalho do parágrafo único do art. 1.242 do CCB), a regra de transição aplicável não é a prevista no art. 2.028 (regra geral), mas aquela especificamente prescrita no art. 2.029 do CCB. Precedentes da 3ª e 4ª Turmas. 3. Tendo em vista o caráter social da propriedade, quis o legislador, com a regra de transição específica, estabelecer imediata aplicabilidade ao parágrafo único do art. 1.238 do CC/02, que reduzira sobremaneira o período de posse "ad usucapionem", determinando que se considere para o cômputo do prazo legal qualquer período ocorrido na vigência do do CC/16. 4. Necessário, apenas, para evitar surpresas aos proprietários dos imóveis observar o acréscimo de dois anos ao decênio, nos dois primeiros anos contados da entrada em vigor do Código Civil de 2002. 5. Caso concreto em que o autor teve no mínimo 16 anos de posse mansa, contínua e pacífica, tendo incontestavelmente firmado residência no imóvel, razão da procedência do pedido formulado na ação de usucapião. 6. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO. (REsp n. 1.670.068/MG, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 13/8/2019, DJe de 16/8/2019).

No acórdão, o Ministro relator Paulo de Tarso Sanseverino trata dentre os variados aspectos como regras de transição da lei anterior a 2022, assevera acerca da possibilidade do enquadramento da modalidade de usucapião posse-trabalho no caso em comento, a qual encontra respaldo em nosso Código Civil (parágrafos únicos dos artigos 1.238 e 1.242). Vislumbrou-se a redução de um lapso temporal de posse menor, no caso, 10 (dez) anos, tendo em vista que o usucapiente estabeleceu no imóvel sua residência habitual ou realiza serviços de caráter produtivo, sendo reconhecido pelo julgador a incidência mediante prova, foi reconhecida a usucapião moradia pela posse qualificada pela residência do pretendente.

Já a usucapião especial urbana ou *pro misero*, disposta no artigo 183 da CF/88, bem como nos artigos 1240 do CC/02 e 9º a 14 da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), estabelece quatro pressupostos, dentre os quais a área igual a inferior a 250m², não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural, posse mansa e pacífica por cinco anos ininterruptos, e a utilização do imóvel para fins de moradia ou de sua família. Também denominada de *pro moradia*, esta modalidade comporta a noção de pessoalidade, devendo o imóvel ter essa destinação. Caso este requisito seja desatendido integralmente não poderá prosperar a usucapião especial urbana; porém, há exceção quando houver destinação mista do imóvel com finalidade simultânea, neste caso será permitida a usucapião, desde que a atuação preponderante seja a moradia. Inclusive, sobre o assunto já se debruçou a 3ª Tuma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial Cível nº 1.777.404-TO, Relatora Min. Nancy Andrighi, julgado em 05/05/2020) o qual consta o seguinte:

RECURSO ESPECIAL. CIVIL. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA. REQUISITOS PREENCHIDOS. UTILIZAÇÃO MISTA, RESIDENCIAL E COMERCIAL. OBJEÇÃO NÃO EXISTENTE NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. ANÁLISE PROBATÓRIA. DESNECESSIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Ação ajuizada em 20/01/2003, recurso especial interposto em 28/06/2018, atribuído a este gabinete em 27/11/2018. 2. O propósito recursal consiste em determinar se, a área de imóvel objeto de usucapião extraordinária, nos termos do art. 1.240 do CC/2002 e art. 183 da CF/1988, deve ser usada somente para fins residenciais ou, ao contrário, se é possível usucapir imóvel que, apenas em parte, é destinado para fins comerciais. 3. A usucapião especial urbana apresenta como requisitos a posse ininterrupta e pacífica, exercida como dono, o decurso do prazo de cinco anos, a dimensão da área (250 m² para a modalidade individual e área superior a esta, na forma coletiva), a moradia e o fato de não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. 4. O art. 1.240 do CC/2002 não direciona para a necessidade de destinação exclusiva residencial do bem a ser usucapido. Assim, o exercício simultâneo de pequena atividade comercial pela família domiciliada no imóvel objeto do pleito não inviabiliza a prescrição aquisitiva buscada. 5. Recurso especial provido.

Importante salientar que os recorrentes, neste caso, lograram comprovar que a renda advinda do imóvel comercial é revertida, exclusivamente, para sustento dos usucapientes. A Ministra assevera que o requisito de exclusividade para o uso residencial não está expresso na lei, não configurando-se, portanto, um óbice ao deferimento da ação pleiteada pelos recorrentes. Conforme disposto no acórdão: *o exercício simultâneo de pequena atividade comercial pela família domiciliada no imóvel objeto do pleito não inviabiliza a prescrição aquisitiva buscada*¹⁷. Ou seja, é possível usucapir um imóvel com destinação mista (comercial e residencial), desde que sejam obedecidos requisitos inerentes à função social a que se propõe a ação. No presente caso, a ministra considerou que a área total deveria ser conside-

rada para fins de usucapião especial rural, mesmo estando diante da finalidade de moradia, sendo que a área total corresponderia a 159,95 m² e deste total 91,32m² eram utilizados para fins comerciais, se tratando de uma área única, havendo destinação residencial e comercial, a ministra considerou o bem usucapido em sua totalidade, dando provimento ao recurso da parte. Essa decisão teve como precedentes os seguintes processos: STJ- REsp 1360017-RJ, REsp 1658169-SP e STF- RE 422349-RS, reconhecendo a prescrição aquisitiva do imóvel o qual atendia duas finalidades: moradia e trabalho.

A doutrina (Ribeiro, 2012: 1049) também é segura em admitir que:

O uso para fins outros que não o residencial é vedado pela própria lei, não estando afastada hipótese de utilização de parte do imóvel para comércio acanhado (oficina de pequenos consertos, bar, artesanato, microempresa), com moradia do usucapiente ou de sua família no local.

Por último, e não menos importante, a usucapião especial rural ou *pro labore* ou constitucional, regulamentada pela Lei nº 6969/81, e nos artigos 191 da CF/88 e no artigo 1239 do CC/02, traz a lume os requisitos elementares (posse e tempo). Primeiramente, cumpre destacar que esta modalidade foi introduzida pela Constituição de 1934, recepcionada pelas Constituições de 1937 e 1946, além do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64). A posse justa deve ser qualificada pelo trabalho e pela moradia, portanto a posse-trabalho é uma exigência para a sua consumação¹⁸. Além disso, a posse deve ser exercida sobre área rural, não excedente a 50 (cinquenta) hectares, e o tempo será de cinco anos, não podendo ser o usucapiente proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Aqui, estamos diante de uma dupla função social: a atividade produtiva no imóvel para subsistência ou trabalho e a moradia.

Verifica-se que, nestas três modalidades de usucapião está presente a função social como um requisito essencial para o reconhecimento da propriedade. Assim, a usucapião, no nosso entender, possui uma dupla via, ao mesmo tempo que é um modo de aquisição da propriedade, também *materializa a função social* como uma finalidade específica, conforme cada uma das modalidades já especificadas de aquisição originária da propriedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente artigo foi possível revisitar o conceito de propriedade e sua evolução histórica, advindo no modo de aquisição de propriedade no Brasil, nos ditames da Constituição de 1988 e do Código Civil. Ao longo do estudo foi possível deslumbrar a acentuada importância da função social na regulação da relação entre particulares. Neste diapasão, cabe mencionar a contribuição da Constituição por meio da materialização dos direitos fundamentais como é o caso do direito à propriedade e à moradia, assim como a dignidade da pessoa humana.

Diante disso, a discussão traz aspectos sobre as formas e a destinação da utilização da propriedade, a qual sofre limitações, e é neste momento que faz-se indispensável o cumprimento da função social como consectário do reconhecimento e legitimação da propriedade por meio de instrumentos adequados, como é o caso da ação de usucapião. A discussão acerca das três modalidades de usucapião apresentadas denominadas *posse social, pro labore e pro misero*, são capazes de demonstrar a importância que a demonstração da função social, nestes casos, é o ponto crucial para a declaração da propriedade em prol dos envolvidos.

Portanto, a usucapião além de beneficiar o particular com a efetivação de direitos sobre o bem imóvel, também é favorável à implementação de políticas urbanas, dando voz aos vulneráveis que apenas querem ter reconhecido seu direito sobre o bem, do qual será titular legítimo perante o Estado e o cidadão, trazendo como um dos preceitos fundamentais o direito social à moradia, mediante a posse qualificada pela função social correlata a cada modalidade de usucapião descrita, o que trouxe vantagens no tocante à redução de prazos de posse em prol do cidadão.

6. NOTAS

1. A Lei das XII Tábuas foi considerada como a primeira compilação de leis escritas (definições de diversos direitos privados e procedimentos) no direito romano, foram escritas em 12 tabletes de madeira, por volta do século 451 a.c, foram afixadas no fórum romano. Na tábuas VI foi assegurado o direito de propriedade e de posse, trazendo especificidades da propriedade como a da coisa, da aquisição por usucapião, bem como descrever a mulher como propriedade do homem pelo simples convívio temporal e no espaço.
2. VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direitos Reais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.p.113.
3. Esse materialismo está diretamente relacionado à aristocracia da propriedade trazendo ao debate as principais formas de aquisição desse status de proprietário como é o caso da *mancipatio* que significa a detenção da propriedade imóvel, o fracionamento dos direitos dominicais em servidões e o *colonatus* com a divisão dos prédios rurais e o privilegio sobre os bens. In: ALENCAR, José de. **A propriedade**. Brasília: Senado Federal, 2004.p.20-21.
4. Constituição de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 5 dez. 2021.
5. O autor enumera três dos atributos que compõem o direito de propriedade: o da plenitude consiste na disposição do proprietário sobre a coisa; o da exclusividade refere ao fato de que a coisa pertence somente a uma pessoa; a irrevogabilidade significa que a propriedade tem um caráter perpetuo, não podendo ser perdida, salvo pela vontade do proprietário. IN: HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. p.17-18.
6. WALD, Arnoldo. **Direito das coisas**. 10. ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1995.p.98.
7. Ver texto de BRENDA, Ernst. Função da garantia da propriedade na Constituição Moderna. In: Cader-nos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
8. Conforme o artigo 1.228 do CC/2002 *o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua*.
9. A Constituição Mexicana de 1917, na *terceira* parte do artigo 27 mencionava em um de seus artigos que: *La nación tendrá em todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interes público, así como el de regular, em beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, com objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana*. In: México- Presidência de la Republica- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <http://constitucion.presidencia.gov.mx>. Acesso em: 16 maio 2020..
10. Conforme o artigo 153, §2 da Constituição de Weimar: *"A propriedade impõe obrigações. Seu uso deve constituir, ao mesmo tempo, um serviço para o mais alto interesse comum"*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>.

11. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.p.284.
12. FARIAS, Cristiano Chaves. ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Reais. São Paulo: Atlas, 2015. p. 218.
13. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.p. 894.
14. BARROS MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de. Função social da propriedade: conteúdo e diretrizes para a sua compreensão. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, vol. 397. ano 104, 2008 (maio/junho).
15. O Supremo Tribunal Federal entende que esta restrição pode ser afastada desde que o proprietário comprove não ter incorrido em culpa (*in vigilando ou un eligendo*). (STF, RE nº 635.336, Plenário, j. 14.12.2016).
16. CARNACHIONI, Daniel Eduardo. Curso de direito civil-direitos reais. *e-book*. **Revista dos Tribunais**, cap. 4, item 4.3.1.
17. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp nº 1.777.404-TO, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 05/05/2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=106350238&num_registro=201802903991&data=20200511&tipo=91&formato=PDF. Acesso em: 7 ago. 2021.
18. MEDINA, José Miguel. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 776.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. **A propriedade**. Brasília: Senado Federal, 2004.

BARROS MONTEIRO FILHO, Ralph Waldo de. Função social da propriedade: conteúdo e diretrizes para a sua compreensão. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, vol. 397. ano 104, 2008 (maio/jun).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial n. 1.670.068 Minas Gerais**. Usucapião extraordinária com posse qualificada pela moradia. Direito intertemporal. Regra de Transição aplicável. Aplicação imediata do art. 1.238, parágrafo único, do código civil. Recorrente: Henrique Henriques de Oliveira. Recorrido: Eliane Mara Henriques Lourenzato. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, 13 de agosto de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701030741&dt_publicacao=16/08/2019. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial Cível nº 1.777.404 Tocantins**. Recurso Especial, civil. Usucapião especial urbana. Requisitos preenchidos. Utilização mista, residenciais e comercial. Objeção não existente na legislação de regência. Análise probatória. Desnecessidade. Recurso provido. Recorrente: Gerraldo Gilmar Rafael e Margareth Brandão da Silva Rafael. Recorrido: Joana Baum e Romeu Baum. Relator Min. Nancy Andrighi. 05 de maio de 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802903991&dt_publicacao=11/05/2020. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRENDA, Ernst. Função da garantia da propriedade na Constituição Moderna. *In*: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, n. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

CARNACHIONI, Daniel Eduardo. Curso de direito civil-direitos reais. *e-book*. **Revista dos Tribunais**, cap. 4, item 4.3.1.

CONSTITUIÇÃO de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 5 dez 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves. ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Reais. São Paulo: Atlas: 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina e Prática**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDINA, José Miguel. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MÉXICO. Presidência de la Republica- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <http://constitucion.presidencia.gov.mx>. Acesso em: 16 maio 2020.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

QUEIROZ, Mônica. **Manual de Direito Civil**. vol. único. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. v. 2. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1049.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

WALD, Arnoldo. **Direito das coisas**. 10. ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1995.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direitos Reais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

Recebido em: 29/06/2024

Aceito em: 05/08/2024

CONFIGURAÇÃO NORMATIVA DAS RESERVAS DE SOLO PARA MORADIA DE PROTEÇÃO PÚBLICA NA ESPANHA

Normative Configuration of Land Reserves for Public Protected Housing in Spain

Daniel Gaio

Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa (2003) e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2010). Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais (MG, Brasil); Membro do Corpo Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito/UFMG e de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável/UFMG; Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Resumo

A exigência de contrapartidas aos proprietários pela exploração do solo urbano ganha importância quando esse imperativo de justiça urbanística tem como objetivo colaborar para enfrentar um dos mais relevantes problemas sociais, o direito à moradia adequada. Este é o propósito deste artigo, tomando como pressuposto a exigência de funcionalização da propriedade urbana, realizar o levantamento do histórico e das normativas vigentes na Espanha — tanto em nível nacional, como nas comunidades autônomas do País Basco e da Catalunha — sobre as reservas de solo para moradia de proteção pública como requisito para aprovação de novas urbanizações. Com diferentes graus de concretização, a análise das legislações espanholas permite concluir que há uma progressiva consolidação do condicionamento do aproveitamento urbanístico das propriedades urbanas à efetivação de moradias sociais, especialmente por meio das reservas de solo.

Palavras-chave: Direito à moradia adequada. Contrapartidas urbanísticas. Função social da propriedade. Reservas de solo. Espanha.

Abstract

The demand for compensation from owners for the exploitation of urban land gains importance when this imperative of urban justice aims to collaborate to face one of the most relevant social problems, the right to adequate housing. This is the purpose of this article, taking as an assumption the requirement of functionalization of urban property, to carry out a survey of the history and regulations in force in Spain — both at national level and in the autonomous communities of the Basque Country and Catalonia — on the reserves of land for public protection housing as a requirement for approval of new urbanizations. With different degrees of implementation, the analysis of Spanish legislation allows us to conclude that there is a progressive consolidation of the conditioning of the urban development of urban properties to the implementation of social housing, especially through land reserves.

Keywords: Right to adequate housing. Urban counterparts. Inclusive zoning. Land reservation. Spain.

Sumário:

1. Introdução; 2. O Princípio da Função Social da Propriedade Urbana; 3. As Reservas de Solo Urbano para Moradia de Proteção Pública Na Espanha; 3.1 Sobre a Terminologia "Moradia de Proteção Pública"; 3.2. A Lei Urbanística Nacional e as Reservas de Solos para Moradia de Proteção Pública na Espanha; 3.3. As Reservas de Solos para Moradia de Proteção Pública nas Comunidades Autônomas Espanholas; 4. Considerações Finais; 5. Notas Explicativas; Agradecimentos; Referências.

1. INTRODUÇÃO

Ainda que o objetivo desta investigação seja o de destacar os avanços normativos dos últimos anos acerca da implementação de moradias sociais por meio de reservas de solo, não se pode desconsiderar o preocupante diagnóstico existente na Espanha. Com dados referentes a 2021, há neste país 25,3% de pessoas em situação de exclusão do direito à moradia, percentual este que sobe para 41,4% em cidades como Barcelona (Fundación Foessa, 2022, p. 21).

Parte significativa deste problema consiste no alto número de remoções forçadas decorrentes de execuções hipotecárias e de aluguel, havendo um total de 712.723 remoções entre 2006 e o terceiro trimestre de 2019 (Declaración, 2020), fato este que levou a doutrina espanhola a se referir à moradia como um direito constitucional hipotecado (Jiménez Alemán, 2020, p. 140).

Explica-se, portanto, os embates acerca da concepção de política estatal a ser prevalente em determinado momento histórico: uma primeira e majoritária, que se estrutura em medidas liberalizantes do uso do solo, sendo este fortemente mercantilizado e financeirizado (Górgolas, 2019); e uma segunda concepção que considera que a moradia adequada é um dever do Estado, sobretudo àqueles que comprovam a impossibilidade financeira de acessar a esse direito sem comprometer as demais necessidades individuais.

Há de ressaltar que a adoção do dever estatal de proteção da moradia não é (ou será) capaz de alterar substancialmente de modo imediato as estruturas socioeconômicas vigentes na Espanha, conforme se depreende por dois levantamentos recentes: 1 (uma) a cada 3 (três) novas moradias construídas entre 2015 e 2019 na Espanha são de grandes proprietários, número que supera os 50% em se tratando de Madrid e Barcelona (Plaza; Sanchéz, 2021); enquanto isso a moradia social constitui menos de 3% do total de moradias (Defensor Del Pueblo, 2022, p. 340). Acerca deste último dado, registra-se que entre o ano de 1962 e 2020, 31,5% das moradias tiveram alguma modalidade do regime de proteção pública, tendo tal qualificação se perdido posteriormente (Espanña, 2023, p. 06).

A ausência de um regime protetivo faz da moradia um espaço de produção e reprodução central para o sistema econômico (Palomera Zaidel, 2018, p. 15). Este processo de mercantilização se acentua ainda mais na medida em que a propriedade é a principal modalidade de acesso à moradia — fruto da construção da ideologia da casa própria na Espanha. Alinhada a essa ideia as políticas públicas se basearam no fomento da produção de um grande volume de novas construções no processo de expansão das cidades (Espanña, 2023, p. 06)¹, em determinadas situações em número muito superior à necessidade efetiva de moradia. A título de exemplo, entre 1997 e 2007 na Espanha se construiu um volume de casas duas vezes maior do que o efetivamente destinado à moradia (Palomera Zaidel, 2018, p. 12).

Este diagnóstico permite antecipar as dificuldades e os desafios de uma política de moradia estruturada em novas bases, comprometida com a funcionalização da propriedade e o direito à moradia adequada.

A metodologia utilizada na investigação é jurídico-descritiva, na medida em que realiza uma abordagem preliminar de um problema jurídico, qual seja, as reservas de solo para moradia de proteção pública. A vertente metodológica adotada é a jurídico-dogmática, já que objetiva compreender a construção normativa das reservas de solo para moradia de proteção pública na Espanha², notadamente a inter-relação com as legislações urbanísticas (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 66 e 82).

Preliminarmente será abordada a inter-relação entre o princípio da função social da propriedade urbana com as reservas de solo para moradia, para em seguida serem analisadas as legislações nacionais e das comunidades autônomas referentes a esta matéria. Portanto, a presente análise tem como escopo principal a análise normativa das reservas de solo para moradia, não sendo objeto de investigação os resultados concretos que decorrem da sua aplicação.

2. O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Considerando que as reservas de solo para moradias de proteção pública decorrem diretamente da concretização do princípio da função social da propriedade, cabe aqui realizar breves considerações sobre os seus contornos jurídicos, sobretudo porque no caso espanhol há uma nítida inter-relação constitucional entre a regulação do solo urbano e o direito à moradia adequada (artigo 47 da Constituição da Espanha), a seguir transcrito:

Todos os espanhóis têm direito a desfrutar de uma moradia digna e adequada. Os poderes públicos promoverão as condições necessárias e estabelecerão as normas pertinentes para a concretizar este direito, regulando a utilização do solo de acordo com o interesse geral para impedir a especulação. A comunidade participará nas mais-valias geradas pela ação urbanística dos entes públicos³ (tradução nossa).

A ideia central que permeia o princípio da função social da propriedade é a da necessária compatibilização entre os interesses privados e públicos, de modo que a propriedade não tenha apenas utilidade para o titular do domínio, mas atenda também aos variados interesses da coletividade, conforme as diferentes exigências sociais existentes em cada momento histórico. Interessante observar que essa conciliação de interesses determinada pelas Constituições do início do século 20 em relação à propriedade foi posteriormente estendida à totalidade dos direitos fundamentais, de modo que estes são garantidos em favor do indivíduo ao mesmo tempo em que cumprem uma função social (Häberle, 2003, p. 23).

Portanto, tal como em relação aos demais direitos fundamentais, o princípio da função social introduz na esfera interna do direito de propriedade um conjunto de interesses comunitários⁴ que, juntamente com o interesse do titular do direito, constituem inseparavelmente o fundamento da atribuição e da garantia do direito de propriedade (Escribano Collado, 1979, p. 118; e Pugliatti, 1964, p. 281).

Desse modo, não cabe ao proprietário decidir se pode e como pode construir no seu terreno, pois o fundamento de sua atribuição e de seu reconhecimento transcende a seu próprio titular. Assim, compete ao conjunto de legislações infraconstitucionais proceder à qualificação urbanística dos imóveis urbanos e, por consequência, definir o conteúdo do direito de propriedade (Predieri, 1969, p. 139; e Silva, 1981, p. 97-100).

Assinala-se ainda que o grau da incidência do princípio da função social deve ser proporcional à necessidade de proteção dos interesses comunitários resguardados pela Constituição (Häberle, 2003, p. 194). Com efeito, apesar de todas as propriedades urbanas estarem submetidas a imperativos sociais, nas zonas residenciais tensionadas (vide o artigo 73, item 1 da Lei 18/2007 — Comunidade Autônoma da Catalunha) onde a demanda por moradia é maior se justifica uma maior intensidade das compressões ao seu conteúdo⁵.

Portanto, um tratamento diferenciado à propriedade urbana se justifica por ser um suporte físico indispensável à satisfação das necessidades básicas do homem, de maneira que os interesses gerais devem ser priorizados em relação aos outros bens econômicos (Correia, 2008, p. 816-818). A função que este recurso natural desempenha para a vida impõe que se estabeleça um dever de solidariedade de modo a garantir o direito à moradia (Parejo Alfonso, Luciano; Roger Fernández: 2009, p. 105-106).

Nesse sentido, sobretudo nas situações em que há maior demanda por moradia adequada a sua concretização dependerá do cumprimento da funcionalização da propriedade urbana, estabelecendo-se uma interdependência entre os artigos 33⁶ e 47 da Constituição espanhola, desempenhando papel fundamental na concretização do direito à moradia dos não-proprietários (Lucarelli, 1982, p. 126).

Considerando que o direito de construir não é um direito subjetivo imanente à propriedade, mas apenas uma das faculdades jurídicas (Silva, 1981, p. 102-103) que se subordinam às determinações do Estado tendo em vista a totalidade dos valores constitucionais a serem salvaguardados (Gaio, 2015, p. 196), a propriedade cumpre a sua função social quando são estabelecidas reservas de solo para moradia protegida (Ponce Solé, 2004, p. 202).

Isso não significa que o direito à moradia adequada será concretizado a qualquer custo. A Constituição alemã, de modo precursor, estabeleceu cláusula de garantia que “em nenhum caso pode ser um direito fundamental atingido em seu conteúdo essencial” (artigo 19, item 2) — sendo que tal previsão foi posteriormente acolhida pelas Constituições de Portugal (artigo 18, item 3) e Espanha (artigo 53, item 1). Nessa direção, o legislador e a Administração Pública se vinculam a determinados limites que assegurem a preservação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais.

Cabe ressaltar que a delimitação do conteúdo essencial do direito de propriedade urbana é determinada não apenas pela utilidade econômica ou qualquer outro critério similar, mas também pelo conjunto das necessidades sociais de uma cidade que são percebidos e reconhecidos em um dado momento histórico. Conforme se verá a seguir, as reservas de solo para moradia protegida não esvaziam economicamente o conteúdo do direito de propriedade urbana, tampouco alteram a titularidade do domínio. Ainda que a referida medida tivesse caráter expropriatório, a legislação urbanística espanhola prevê técnicas de redistribuição de benefícios e ônus decorrentes do planejamento urbano (Ponce Solé, 2004, p. 202).

3. AS RESERVAS DE SOLO URBANO PARA MORADIA DE PROTEÇÃO PÚBLICA NA ESPANHA

3.1 SOBRE A TERMINOLOGIA “MORADIA DE PROTEÇÃO PÚBLICA”

Preliminarmente cabe esclarecer que na Espanha existe variadas denominações para o que no Brasil é chamado de “moradia social” ou “moradia de interesse social”. Na Espanha, além escolhas de terminologias feitas pelas leis estatais, igualmente as comunidades autônomas adotam conceitos próprios, isso sem contar a diversidade de tipologias em um mesmo quadro normativo.

Exemplo disso é o conteúdo disposto na lei geral espanhola acerca do direito à moradia (Lei 24/2023). Esta normativa mantém na nova redação da legislação nacional de uso do solo o conceito vigente de “moradia sujeita a um regime de proteção pública” (Disposição final quarta), e ao mesmo tempo traz outras classificações, como a de “moradia protegida” e “moradia acessível incentivada”.

A moradia protegida se caracteriza como sendo submetida a um regime especial para destina-la a residência habitual de pessoas com dificuldade de acesso ao mercado de moradia (art. 3º, alínea “f”). Este tipo de moradia se divide ainda em duas modalidades: i) moradia social: que são moradias de titularidade pública com utilização temporária por pessoas com dificuldades de acessar o mercado (art. 3º, alínea “f”, 1º); e ii) moradia de proteção pública de preço limitado: que podem ser de titularidade pública ou privada e que são sujeitas a limitações de preço de venda ou aluguel (art. 3º, alínea “f”, 2º). Por sua vez, a moradia acessível incentivada é de titularidade privada, e recebe benefícios de caráter urbanístico, fiscal e de qualquer outro tipo, desde que destinadas a utilização temporária por pessoas cujo rendimentos não permitem acessar o mercado (art. 3º, alínea “g”).

Embora seja usual a utilização pela literatura espanhola (González Ordovás, 2013, p. 140-141; e Trilla Bellart; Bosh Meda, 2018, p. 13-16) das denominações “moradia protegida” (*vivienda protegida*) ou “moradia de proteção oficial” (*vivienda de protección oficial*) como gênero, será aqui adotada a terminologia “moradia de proteção pública” — como abreviação da expressão “moradia sujeita a um regime de proteção pública” utilizada pela Lei de Uso do Solo (art. 20, item 1, alínea “b”, Real Decreto Legislativo 7/2015).

3.2 A LEI URBANÍSTICA NACIONAL E AS RESERVAS DE SOLOS PARA MORADIA DE PROTEÇÃO PÚBLICA NA ESPANHA

Embora a categoria “viviendas protegidas” já estivesse presente em normativa espanhol desde 1939 (Ponce Solé, 2004, p. 185), a conexão entre legislação urbanística e moradia de proteção pública teve um início de regulação com o advento da Lei (nacional) de Uso do Solo de 1956, onde se estabeleceu a competência para regular o mercado de terrenos como forma de viabilizar moradia econômicas no âmbito do patrimônio municipal do solo. A existência destes patrimônios de solo permitiu aos municípios construir moradias mais baratas, o que foi reforçado pela Lei de Uso do Solo de 1975 e pelo Real Decreto 1346/1976 (que refundiu a Lei de Uso do Solo em âmbito nacional), que incluíram entre seus objetivos a destinação de moradias de caráter social (Picazo-Ruiz, 2021, p. 218).

A associação entre patrimônio de solo e moradia de proteção pública ficou ainda mais explícita com a aprovação da Lei 8/1990, que teve o seu texto refundido pelo Real Decreto Legislativo 1/1992, mantendo a mesma redação neste item:

Os bens do Patrimônio Municipal do Solo, uma vez incorporados ao processo de urbanização e edificação, deverão ser destinados à construção de moradias sujeitas a algum regime de proteção jurídica ou a outros usos de interesse social, de acordo com o planejamento urbano (artigo 280, item 1, Real Decreto Legislativo 1/1992)⁷ (Tradução nossa).

O Real Decreto Legislativo 1/1992 (artigo 98, item 3) previu ainda que a qualificação de terrenos utilizados para a construção de moradias sujeitas a algum regime de proteção pública deve ocasionar o correspondente coeficiente de ponderação para realizar a justa distribuição dos encargos e benefícios urbanísticos (Ponce Solé, 2004, p. 187). Tal medida, como se viu, é importante para a não configuração de situações expropriatórias.

Mas esta legislação teve curta duração já que o Tribunal Constitucional — por meio da Sentença 61/1997 anulou mais de duzentos artigos do Real Decreto Legislativo 1/1992, dentre eles o dispositivo acima mencionado, alegando que o legislador nacional não tem competência em matéria de ordenação do território e urbanismo, devendo-se apenas regular as condições básicas do exercício do direito de propriedade (Ramón Fernandez, 2017, p. 39).

Portanto, a atribuição das reservas de solo para moradia de proteção pública se desloca para as comunidades autônomas (Parada, 1998, p. 478), ressaltando que no ano seguinte a Lei 6/1998 confirmou a não exigibilidade de reservas em nível nacional. A flexibilização urbanística foi acompanhada por uma drástica redução da percentagem de moradias de proteção pública; enquanto a média da primeira metade nos anos 1990 era de 40%, em 1999 não superou 11% (González Ordovás, 2013, p. 66-67).

Nova mudança de perspectiva ocorre em virtude da promulgação da Lei de Uso do Solo 8/2007. Com base na competência constitucional de regulação das atividades econômicas (artigo 149, item 1, 13ª, Constituição espanhola), como em decorrência da vinculação constitucional entre usos do solo e efetividade do direito à moradia, esta normativa pela primeira vez estabeleceu percentuais de reservas de solo para moradia de proteção pública em todo o território espanhol (Picazo-Ruiz, 2021, p. 222). Com efeito, atribuiu-se uma reserva mínima de 30% da edificabilidade residencial para as ações de urbanização (artigo 10, alínea “b”, Lei 8/2007) de todos os solos urbanos ou urbanizáveis.

Outra reviravolta ocorre quando se aprovou a Lei 8/2013, e, fundamentando-se na crise econômica e financeira existente nesta ocasião na Espanha, suspendeu por 4 anos a aplicação das reservas de solo para moradia de proteção pública (Disposición Transitoria Segunda).

Apenas dois anos depois sobrevém nova normativa nacional de uso do solo (Real Decreto Legislativo 7/2015), trazendo algumas modificações em relação à Lei 8/2007. De qualquer modo, manteve a supramencionada suspensão por 4 anos a partir de 2013 (Disposición Transitoria Primeira, Real Decreto Legislativo 7/2015).

Desse modo a vigente normativa nacional de uso do solo estabelece no seu artigo 20, item 1, alínea “b” (Real Decreto Legislativo 7/2015) que, nas ações urbanísticas inci-

dentes sobre o solo rural (urbanizável) se deve reservar para moradia de proteção pública no mínimo o percentual de 30% da edificabilidade residencial, enquanto para o solo urbanizado esta percentagem de reservas para moradia de proteção pública se reduz para no mínimo de 10%.

3.3 AS RESERVAS DE SOLOS PARA MORADIA DE PROTEÇÃO PÚBLICA NAS COMUNIDADES AUTÔNOMAS ESPANHOLAS

Se no plano nacional ocorreram sucessivos avanços e retrocessos no que diz respeito à implementação de moradias de proteção pública por meio de legislações urbanísticas, houve mais perenidade no âmbito das comunidades autônomas na Espanha⁸, inclusive influenciando as próprias normativas estatais.

Do ponto de vista normativo aponta-se a Lei Foral 7/1989 (art. 42, item 1) da Comunidade de Navarra como precursora em nível autonômico ao prever que as normas urbanísticas devem assegurar no mínimo 15% do solo residencial para a construção de moradias de proteção oficial. Mas foi a Comunidade Autônoma do País Basco que tornou referência na literatura espanhola (Ponce Solé, 2004, p. 194; e Bereziartua, 2006, p. 245) em virtude das expressivas e consistentes reservas de solo para moradia de proteção pública. Nesse sentido, a Lei basca 17/1994 (artigo 2º, item 1) determinou que os municípios com mais de 7.000 habitantes qualifiquem solo destinado a construção de moradias de proteção pública, no mínimo 20% em solo urbano, e no mínimo 65% em solo urbanizável.

Atualmente na Comunidade Autônoma do País Basco a matéria é regida Lei 2/2006 — com redação dada pela Lei 3/2015 — e estabelece para o solo urbano não consolidado o mínimo de reserva de 40% da edificabilidade residencial para moradia de proteção pública, sendo que ao menos a metade deste percentual seja destinada para moradias sociais, e o restante para moradias com preço limitado (tasado) — ou seja, que estão sujeitas a limitações de preço de venda ou aluguel (artigo 80, item 2, Lei 2/2006).

Por sua vez, em relação ao solo urbanizável a normativa basca prevê o mínimo de reserva de 75% da edificabilidade residencial para moradias de proteção pública — destes ao menos 55% da edificabilidade residencial destinada para moradias de proteção social, e o restante para moradias com preço limitado (artigo 80, item 3, Lei 2/2006)⁹. Cabe assinalar que a concretização das referidas reservas conta com ajudas financeiras de distintas ordens por parte do Poder Público¹⁰.

Igualmente na Comunidade Autônoma da Catalunha a Lei 2/2002 (artigo 57, item 3) previu a obrigatoriedade de se reservar para a construção de moradia de proteção pública o solo correspondente a 20% do teto residencial de solos urbanos ou urbanizáveis. Este percentual de reservas de solo para moradia de proteção pública foi ampliado para 30% do teto quando da qualificação para uso residencial em nova implantação urbanística (art. 57, item 3 do Decreto Legislativo 1/2010), abrangendo indistintamente os solos urbanos não consolidados e os solos urbanizáveis.

A legislação catalã prevê ainda parâmetros diferenciados para a Região Metropolitana de Barcelona ao estabelecer o percentual mínimo de 40% de teto para moradia de proteção

pública em novas urbanizações residenciais — tanto em solo urbanizável, como em solo urbano não consolidado (item 1, Disposição Adicional Sexta, Decreto-Lei 17/2019).

Além das referidas hipóteses o município de Barcelona estendeu ao solo urbano consolidado a obrigatoriedade de reservas para moradia de proteção pública no percentual de 30% de novas construções ou reformas totais/grande reabilitação¹¹ (artigo 285ter., Edicto de 12 de diciembre de 2018)¹².

É notória a influência da legislação francesa e parisiense, já que esta, por meio do Plano Local de Urbanismo instituiu a Cota de Habitação Social para as zonas de déficit habitacional, nas quais todos os projetos cuja superfície de habitação seja superior a 800 m² devem previamente afetar no mínimo 30% da sua área para a criação de moradias de aluguel social (Gaio, Fernandes, 2020, p. 18).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de um sistema jurídico estrangeiro é sempre um desafio instigante pois permite mergulhar em um universo quase que totalmente novo, a começar pela complexa repartição de competências legislativas em relação ao direito urbanístico e ao direito à moradia adequada, bem como as suspensões e reversões de vigência de normativas que possuem conteúdos normativos relacionados à concretização da funcionalização da propriedade urbana e do direito à moradia adequada.

Diferentemente de outros ramos e temáticas jurídicas que progressivamente se desenvolvem e se consolidam, a moradia adequada e o princípio da função social da propriedade são valores constitucionais que conformam, portanto limitam o conteúdo e o potencial econômico dos bens patrimoniais — o que explica a ocorrência de retrocessos em determinados momentos históricos. Embora a percepção do cidadão comum acerca deste conflito tenha uma forte carga ideológica, o cerne das resistências oferecidas é basicamente de ordem econômica, patrimonial, principalmente por parte de grandes corporações financeiras que investem os seus recursos onde as condições de mercado se apresentam mais favoráveis.

A caracterização dos interesses que estão em jogo tem sido uma estratégia recorrentemente utilizada por ativistas em defesa da moradia, e que já encontra eco na realidade normativa da Comunidade Autônoma da Catalunha. Entretanto, isso não significa por si só garantir todas as condições para a concretização do direito à moradia adequada, pois há sempre risco de retrocessos caso o governo nacional que atualmente tem matriz ideológica progressista seja substituído pelo Partido Popular — que historicamente atua para reduzir o alcance dos direitos sociais em prol de uma maior liberdade de mercado. Ressalta-se que há uma situação política favorável ao direito à moradia no âmbito do Tribunal Constitucional espanhol — que desde o final de 2022 conta com maioria progressista —, como também nas comunidades autônomas da Catalunha e do País Basco.

Especificamente sobre as reservas de solo para moradia de proteção pública na Espanha, é inegável o alcance deste mecanismo de regulação do mercado imobiliário, sobretudo na Comunidade Autônoma do País Basco que chega a ter 75% do solo edificável destinado

a esta finalidade. Esta é uma diferença substancial em relação ao Brasil, não apenas porque neste país há pouca tradição em exigir moradia social como contrapartida urbanística.

Embora os limites da regulação sejam objeto de disputa política — notadamente entre os dois partidos políticos que se revezam no governo central desde 1982 —, a leitura do artigo 47 da Constituição espanhola não alberga possibilidade diversa que não seja a de condicionar o aproveitamento econômico urbanístico ao cumprimento de deveres de urbanização, da cedência de solos e da destinação das construções residenciais para moradia de proteção pública.

Recorda-se que tecnicamente não se trata de intervenção do Estado ou de restrições exteriores ao conteúdo do direito de propriedade. Por determinação constitucional este bem já nasce funcionalizado, inclusive a qualificação urbanística é atribuída pelo legislador, sendo que o único limite é o de não configurar o seu esvaziamento econômico.

Vê-se neste particular como foi e tem sido fundamental a contribuição do direito urbanístico espanhol para a consolidação de institutos que propiciam um suporte teórico à implementação da moradia de proteção pública. Dentre outros, podem ser citadas as normas nacionais que definem edificabilidade como não integrante do conteúdo do direito de propriedade; a constituição do patrimônio público de solo; os deveres de urbanização; e mais recentemente o princípio da mistura (coesão) social (Gaio, 2023).

Diferentemente, embora existam no direito urbanístico brasileiro princípios e regras capazes de estruturar uma adequada harmonização entre os interesses privados e os da coletividade, no plano da realidade a gestão urbanística comumente avaliza os processos especulativos e a concentração de investimentos públicos nas áreas ricas, com ínfima recuperação das mais-valias.

Embora sejam evidentes as diferenças políticas e socioeconômicas entre os dois países, é urgente e necessário que a análise das contrapartidas urbanísticas se insira na agenda pública das cidades brasileiras, sobretudo no que diz respeito à reservas de solos para moradias de baixa renda. Com efeito, a responsabilidade pelo problema da moradia não deve ser exclusividade do Poder Público, mas cabe igualmente a quem lucra com o solo urbano colaborar com os custos da política habitacional.

AGRADECIMENTOS

À CAPES pelo suporte financeiro concedido para o desenvolvimento da pesquisa como professor visitante no exterior (Programa CAPES/PRINT).

NOTAS EXPLICATIVAS

1. Como afirma Natália Lelis (2020, p. 22-37), a identificação direta entre garantia do direito à moradia e acesso à propriedade privada plena de uma moradia é uma longa construção histórica e desempenha um papel significativo na produção e na reprodução do espaço urbano [...] A universalização da ideia (e do ideal) da propriedade acontece *pari passu* com a concentração real da propriedade e produz uma série de recortes e hierarquias, que expulsa de diversas formas os pobres das áreas valorizadas da cidade, em termos territoriais, mas também da cidade, da cidadania, do direito à cidade em seu sentido lefebvriano.

2. Os dados coletados acerca das normativas espanholas foram extraídos do Boletim Oficial da Espanha (España, [s.d.]). Não foi estabelecido recorte temporal para a referida análise, tendo sido priorizado o levantamento das normativas relacionadas à reserva de solo para moradia de proteção pública.

3. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

4. Assinala-se que o sentido aqui atribuído a “interesses comunitários” ou a “interesses sociais” não se refere a determinadas categorias ou grupos sociais, mas à coletividade ou à totalidade dos cidadãos de um município, estado ou país. Acerca da importância desses significados, ver Rodotà, 1990, p. 199-200.

5. Anota-se que o argumento da demanda por moradia para foi utilizado recentemente no direito brasileiro para justificar a obrigatoriedade do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nos municípios que cumulem déficit habitacional com vazios urbanos (Gaio, 2021, p. 55).

6. Este artigo preceitua que a função social, por meio das leis, delimitará o conteúdo do direito de propriedade.

7. Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

8. Ainda que a reserva de solos para moradia de proteção pública tenha sido prevista na maioria das comunidades autônomas (Picaço-Ruiz, 2021, p. 226-232), a análise deste item priorizará as comunidades autônomas do País Basco e da Catalunha em virtude da sua consolidação.

9. Esta obrigação se aplica aos municípios com mais de 3.000 habitantes e aos municípios que possuam núcleos contínuos de solo urbano com população superior a 2.000 habitantes. Cf. o artigo. 82 da Lei 2/2006 da Comunidade Autônoma do País Basco.

10. Cf. o artigo 42 do Decreto 39/2008 da Comunidade Autônoma do País Basco. Conforme assinala Ponce Solé (2004, p. 213-214), todo o regime de moradia de proteção pública na Espanha se estrutura mediante ajudas (subvenções e benefícios fiscais), tanto para os promotores imobiliários como para as pessoas que acessam a moradia.

11. A normativa em questão utiliza o termo “grande reabilitação” que em termos gerais implica uma mudança estrutural com aumento construtivo ou do número de moradias. Cf. o artigo 285ter, item 3 do Edicto de 12 de diciembre de 2018, do município de Barcelona.

12. Para informações sobre as reservas de solos em outros municípios catalães, ver Ponce Solé, 2018, p. 179.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**, 1949.

BEREZIARTUA RUBIO, Jon. **La intervención administrativa en el mercado de la vivienda en España**. Oñati: IVAP, 2006.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. **Ley 2/2002**, de 14 de marzo, de Urbanismo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. **Ley 18/2007**, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. **Decreto Legislativo 1/2010**, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. **Decreto-ley 17/2019**, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. **Decreto 39/2008**, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. **Ley 17/1994**, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. **Ley 2/2006**, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. **Ley 3/2015**, de 18 de junio, de vivienda.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. **Ley Foral 7/1989**, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. vol I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

DECLARACIÓN del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020. **Naciones Unidas**, 07 feb. 2020. Disponible em: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and>. Acceso em: 20 mar. 2022.

DEFENSOR DEL PUEBLO. **Informe anual 2021 y debates en las cortes generales**. Volumen I. Informe. Madrid: Defensor del Pueblo, 2022.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. **La propiedad privada urbana - Encuadramiento y regimen**. Madrid: Montecorvo, 1979.

ESPAÑA. **Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado**, [s.d.].

ESPAÑA. **Constitución Española**, 1978.

ESPAÑA. **Ley 6/1998**, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

ESPAÑA. **Ley 8/2007**, de 28 de mayo, de suelo.

ESPAÑA. **Ley 8/2013**, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

ESPAÑA. **Ley 12/2023**, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

ESPAÑA. **Real Decreto 1346/1976**, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo 1/1992**, de 26 de junio, por el que se aprueba el textorefundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo 7/2015**, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

FUNDACIÓN FOESSA. **Informe sobre exclusión y desarrollo social en la Diócesis de Barcelona. Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2021**. Madrid: Fundación Foessa: Cáritas, 2022.

GAIO, Daniel. O princípio da mistura social no direito espanhol. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 106, p. 05-14, fev.-mar. 2023.

GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, vol. 16, n. 02, p. 147-158, 2021.

GAIO, Daniel; FERNANDES, Leticia Alves. Direito de preempção na França e a implementação de moradias sociais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, vol. 44, n. 02, p. 01-24, 2020.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GONZÁLEZ ORDOVÁS, Maria José. **El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo**. Madrid: Dykinson, 2013.

GÓRGOLAS, Pedro. La burbuja inmobiliaria de la "década prodigiosa" en España (1997-2007): políticas neoliberales, consecuencias territoriales e inmunodeficiencia social. Reflexiones para evitar su reproducción. **Eure**, n. 136, p. 163-182, sept. 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HÄBERLE, Peter. **La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales**. Madrid: Dykinson, 2003.

JIMÉNEZ ALEMÁN, Ángel Aday. Un derecho no tan débil: la movilización jurídica ante la hipermercantilización de la vivienda. In: PALEO MOSQUERA, Natalia (org.). **Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa e casas sin gente**. Valencia: Tirant, 2020, p. 137-159.

LELIS, Natália. A ideologia da casa própria como modalidade de expulsão dos pobres das áreas centrais. In: GAIO, Daniel (org.). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFG, 2020, p. 22-37. Disponível em: <https://www.bu.ufmg.br/imagem/000023/000023e8.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

LUCARELLI, Francesco. Situazioni soggettive protette e contenuto minimo della proprietà. In: Scuola di Perfezionamento in Diritto Civile dell'Università di Camerino (org.). **Crisi dello stato sociale e contenuto minimo della proprietà. Atti del convegno Camerino**, 27-28 maggio 1982. Napoli: E.S.I. Napoli, 1982, p. 113-132.

MUNICIPIO DE BARCELONA. **Edicto de 12 de diciembre de 2018**, sobre un acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona.

PALOMERA ZAIDEL, Jaime. Prólogo. In: MADDEN, David; MARCUSE, Peter (org.). **En defensa de la vivienda**. Tradução de Violeta Arranz. Madrid: Capitán Swing, 2018, p. 10-20.

PARADA, Ramón. **Derecho administrativo**. 7. ed. Vol. III. Madrid: Marcial Pons, 1998.

PAREJO ALFONSO, Luciano; ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. **Comentários al texto refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)**. Madrid: lustel, 2009.

PICAZO-RUIZ, Francisca. Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública. **Ciudad y Territorio**, nº LIII, p. 217-238, 2021.

PLAZA, Analía; SANCHÉZ, Raúl. Una de cada tres viviendas registradas en España desde 2015 es de grandes propietarios. **El Diario**, 06 mar. 2021. Disponível em: https://www.eldiario.es/economia/tres-viviendas-registradas-espana-grandes-propietarios_1_7278813.html. Acesso em: 06 mar. 2021.

PONCE SOLÉ, Juli. Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda social como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. *In: Diversidad y convivencia en las ciudades*: ponencias presentadas al II Seminario "Pensando lo local en un nuevo siglo", celebrado en la sede de la Fundació Carles Pi i Sunyer (Barcelona) durante los días 5 y 6 de febrero de 2004, 2004, p. 155-222.

PONCE SOLÉ, Juli. Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado: un nuevo paradigma contra la segregación urbana. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente**, nº 326, p. 153-191, 2018.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, 1976.

PREDIERI, Alberto. **Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione**. Milano: Giuffrè, 1969.

PUGLIATTI, Salvatore. **La proprietà nel nuovo diritto**. Milano: Giuffrè, 1964.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. **Manual de derecho urbanístico**. 25. ed. Madrid: La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos, 2017.

RODOTÀ, Stefano. **Il terribile diritto**: studi sulla proprietà privata. 2. ed. Bologna: Società editrice il Mulino, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: RT, 1981.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. **Sentencia 61/1997**, de 20 de marzo de 1997.

TRILLA BELLART, Carme; MACÍAS CAPARRÓS, Carlos. El parque de vivienda social y el mandato de solidaridad urbana. *In: OBSERVATORIO DESC; INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN TRANSJUS (org.)*. **La Ley del Derecho a La Vivienda de Catalunya**: diez años de vigencia, balance y futuro, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 91-124.

Recebido em: 10/04/2024

Aceito em: 20/06/2024

MELHORIAS URBANAS PARA UMA SOCIEDADE MAIS HUMANA

Urban Improvements for a more Humane Society

Jammes Miller Bessa

Doutor e Mestre em Direito Público. Professor da Universidade de Rio Verde (GO, Brasil). Procurador Municipal e Advogado.

Juliana Arantes Fernandes

Advogada (GO, Brasil).

Resumo

A padronização de placas de endereços e calçadas emergiu como um tópico de crescente relevância nas discussões sobre urbanização e qualidade de vida em ambientes urbanos. O impacto das cidades na vida de milhões de pessoas globalmente é inegável, tornando a qualidade de vida dos cidadãos fortemente influenciada pelo ambiente urbano. No entanto, a falta de padronização de placas de endereços e calçadas é um desafio persistente em muitas cidades ao redor do mundo, sendo particularmente notável no cenário brasileiro. Mediante pesquisa bibliográfica, buscou-se compreender que a padronização de placas de endereços e calçadas promove a dignidade da pessoa humana nas áreas urbanas. Como conclusão, pode-se afirmar que a padronização melhora a identificação de locais, amplia a acessibilidade para todos os cidadãos, reduz acidentes de trânsito e contribui para a criação de ambientes urbanos mais seguros e visualmente atraentes.

Palavras-chave: Cidades. Ambientes urbanos. Urbanização. Acessibilidade. Dignidade da pessoa humana.

Abstract

The standardization of address signs and sidewalks has emerged as a topic of growing relevance in discussions about urbanization and quality of life in urban environments. The impact of cities on the lives of millions of people globally is undeniable, making the quality of life of citizens strongly influenced by the urban environment. However, the lack of standardization of address signs and sidewalks is a persistent challenge in many cities around the world, particularly notable in the Brazilian context. Through a bibliographic research, efforts were made to understand that the standardization of address signs and sidewalks promotes human dignity in urban areas. In conclusion, it can be affirmed that standardization enhances location identification, increases accessibility for all citizens, reduces traffic accidents, and contributes to the creation of safer and visually appealing urban environments.

Keywords: Cities. Urban environments. Urbanization. Accessibility. Human dignity.

Sumário:

1. Introdução; 2. História, Relevância e Benefícios da Padronização de Placas de Endereços e Calçadas; 3. Fundamentos Legais da Competência Municipal e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 4. Desafios na Implementação da Padronização e Impactos na Mobilidade Urbana; 5. Experiências de Cidades que adotaram a Padronização; 6. Inovações Tecnológicas na Padronização; 7. Considerações finais; Referências

1. INTRODUÇÃO

A padronização de placas de endereços e calçadas é um tema que vem ganhando cada vez mais destaque nos debates sobre urbanização e qualidade de vida nas áreas urbanas. As cidades desempenham um papel central na vida de milhões de pessoas em todo o mundo. São centros de cultura, economia e interação social, onde a qualidade de vida dos cidadãos é fortemente influenciada pelo ambiente urbano em que vivem. Nesse contexto, a padronização de placas de endereços e calçadas emerge como um tema de relevância inegável, cujo impacto transcende questões estéticas e funcionais, atingindo a dignidade da pessoa humana.

A falta de padronização de placas de endereços e calçadas representa um problema recorrente em muitas cidades ao redor do mundo, assumindo maior relevância no cenário brasileiro. As placas frequentemente variam de estilo, tamanho, fonte e localização, tornando a identificação uma tarefa desafiadora, tanto para residentes quanto para visitantes. Da mesma forma, a falta de calçadas acessíveis e padronizadas dificulta a mobilidade de pedestres, especialmente aqueles com mobilidade reduzida, afetando a inclusão e a igualdade de acesso aos serviços urbanos.

O problema de pesquisa que orienta este estudo é: Como a competência municipal para legislar sobre a padronização de placas de endereços e calçadas pode ser um meio garantidor do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana nas áreas urbanas?

Para tanto, objetiva-se investigar a influência da padronização de placas de endereços e calçadas na promoção da dignidade da pessoa humana nas áreas urbanas e como ela pode contribuir para a construção de cidades mais humanas; analisar os fundamentos legais que respaldam a competência municipal para legislar sobre o assunto; avaliar os benefícios da padronização na melhoria da mobilidade urbana, acessibilidade e segurança nas cidades; compreender os desafios enfrentados na implementação da padronização e as estratégias para superá-los; explorar inovações tecnológicas, e examinar experiências de cidades que adotaram com sucesso a padronização e os impactos observados em suas comunidades.

Como hipótese, compreende-se que a padronização de placas de endereços e calçadas viabiliza, de fato, a promoção da dignidade da pessoa humana nas áreas urbanas. A padronização melhora a eficiência na identificação de locais, aumenta a acessibilidade para todos os cidadãos, reduz a ocorrência de acidentes de trânsito e promove um ambiente urbano mais seguro (inclusive evitando quedas, em especial, para idosos) e esteticamente agradável.

A metodologia deste estudo é baseada numa pesquisa bibliográfica ampla, com consulta a fontes acadêmicas, legais e técnicas relacionadas ao tema da padronização de placas de endereços e calçadas.

A justificativa para este estudo é respaldada pela importância de criar ambientes urbanos que respeitem e promovam a dignidade de todos os cidadãos. As cidades devem ser locais inclusivos, acessíveis e seguros, onde a mobilidade e a identificação de destino não sejam obstáculos para uma vida digna. Além disso, a padronização de placas de endereços

e calçadas pode contribuir para a melhoria da organização urbana, tornando as cidades mais eficientes e específicas para seus habitantes.

2. HISTÓRIA, RELEVÂNCIA E BENEFÍCIOS DA PADRONIZAÇÃO DE PLACAS DE ENDEREÇOS E CALÇADAS

A história da padronização de placas de endereços é intrinsecamente ligada à evolução das cidades ao longo dos séculos. A necessidade de identificar e localizar residências e edifícios sempre foi uma preocupação nas sociedades urbanas. Conforme as cidades cresceram e se tornaram mais complexas, a padronização se tornou uma questão cada vez mais relevante.

Em muitas cidades antigas, as placas de endereços eram rudimentares, muitas vezes consistindo em nomes de ruas pintados em fachadas de edifícios ou em marcos de rua improvisados (Terra, 2001). No entanto, com o tempo, a necessidade de uma abordagem mais organizada se tornou evidente. Começaram a surgir sistemas de marcação mais complexos, usando símbolos arquitetônicos para indicar a direção dos lugares. Mais tarde, as cidades começaram a usar sistemas de numeração para marcar as ruas, usando números para dizer qual rua era o local certo.

A primeira grande mudança na padronização de placas de endereços ocorreu com a introdução de sistemas postais regulares (Barreto, 2018). Isso exigiu uma forma mais precisa de identificação de endereços para a entrega eficiente de correspondência. No século XVIII, cidades como Londres e Paris começaram a adotar sistemas de numeração de endereços e placas de rua padronizadas (Mask, 2021).

No Brasil, a padronização de placas de endereços ganhou relevância no século XIX, à medida que as cidades cresciam e se urbanizavam. Por outro lado, a implementação de sistemas de padronização variou de cidade para cidade e, em muitos casos, era uma responsabilidade local (Perpétuo, 2015).

Atualmente, com o avanço da tecnologia, as placas de endereços têm evoluído para incluir não apenas informações de localização, mas também códigos QR e outros elementos que facilitam a comunicação e a integração com dispositivos móveis. Isso permite aos cidadãos acessar informações de uma maneira mais rápida e eficiente. Além disso, as placas de endereço também são usadas para fins de rastreamento, detecção e monitoramento de eventos (Brasil, 2017).

A história da padronização de placas de endereços, que reflete a constante busca da humanidade por maneiras mais eficientes e organizadas de viver nas cidades, está intrinsecamente ligada à relevância do tema nas discussões sobre urbanização e qualidade de vida nas áreas urbanas. Ela demonstra como essa padronização é essencial para garantir a identificação precisa e a acessibilidade, contribuindo para a dignidade da pessoa humana nas áreas urbanas.

Assim, a padronização de placas de endereços e calçadas não apenas facilita a identificação de locais, mas também desempenha um papel fundamental na acessibilidade e mobilidade urbana, abrindo caminho para uma vida mais organizada e inclusiva nas cidades.

Para entender a importância dessa padronização, é essencial considerar que as placas de endereços padronizadas tornam mais fácil para os serviços de entrega, serviços de emergência e visitantes localizarem edifícios e residências (Barreto, 2018). Isso economiza tempo e recursos, além de melhorar a eficiência dos serviços.

As calçadas padronizadas, com rampas adequadas e sinalização adequada, garantem que pessoas com mobilidade reduzida possam se deslocar com segurança pela cidade. Isso promove a inclusão e o respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

As placas de endereços consistentes e visíveis ajudam os motoristas a navegar nas ruas com mais facilidade. Isso reduz o risco de acidentes e congestionamentos, tornando as ruas mais seguras para todos. A padronização contribui para o ordenamento urbano, tornando as cidades mais organizadas e esteticamente agradáveis. Isso promove um ambiente mais agradável para os residentes e visitantes. Para os moradores locais, placas padronizadas facilitam a localização de amigos, familiares e empresas. Isso promove a coesão comunitária.

A padronização de placas de endereços e calçadas tem um impacto positivo que se estende por diversas áreas e desempenha um papel essencial na melhoria da qualidade de vida nas cidades. Uma das facetas mais visíveis desse benefício é a facilitação da navegação. Placas de endereços padronizadas simplificam a localização de destinos, tanto para residentes quanto para visitantes, diminuindo a frustração e economizando tempo, tornando a experiência urbana mais agradável e acolhedora (Dias, 2017, p. 44).

Além disso, a eficiência dos serviços de emergência é notavelmente melhorada, uma vez que placas de trânsito bem visíveis e calçadas acessíveis permitem que as equipes de socorro cheguem rapidamente aos locais necessários, o que pode fazer a diferença em situações críticas e, por vezes, salvar vidas.

A padronização também tem um impacto ambiental positivo, promovendo mobilidade sustentável e incentivo ao uso de meios de transporte não motorizados, como caminhadas e ciclismo. Isso reduz a dependência de veículos motorizados, contribui para a diminuição da poluição do ar e, por sua vez, melhora a saúde pública, reduzindo os problemas relacionados à qualidade do ar.

A acessibilidade universal é um pilar importante da padronização, garantindo que pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida tenham a oportunidade de se deslocar livremente pela cidade. Isso promove a inclusão e a igualdade, garantindo que todos os cidadãos possam desfrutar de forma igualitária dos recursos urbanos (Sarlet, 2014, p. 101).

A padronização das calçadas e placas de endereço contribui para a organização visual das ruas, reduzindo a poluição visual e tornando o ambiente urbano mais agradável esteticamente. Isso pode melhorar o bem-estar psicológico dos moradores, tornando as áreas urbanas mais convidativas e menos estressantes.

A segurança viária também é consideravelmente beneficiada, pois sinalizações claras nas calçadas e ruas ajudam a reduzir o risco de acidentes, tornando-as vias mais seguras para todos. A fluidez do tráfego é aprimorada, promovendo uma mobilidade mais eficiente.

Outro aspecto valioso da padronização é a criação de um senso de uniformidade e pertencimento à comunidade, promovendo a coesão e o orgulho cívico entre os habitantes da cidade. Isso fortalece a identidade local e a conexão entre os cidadãos.

Cidades organizadas e acessíveis têm uma atração natural para investidores e turistas, impulsionando a economia local e criando oportunidades para o crescimento econômico (Viola, 2020). Essa crescente vitalidade econômica beneficia todos os habitantes da cidade.

Esses benefícios mostram que a padronização de placas de endereços e calçadas não é apenas uma questão técnica, mas uma medida que afeta diretamente a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana nas cidades. Portanto, os municípios que adotam e promovem essa padronização, estão investindo no bem-estar e na felicidade de seus cidadãos.

3. FUNDAMENTOS LEGAIS DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A competência municipal para legislar sobre a padronização de placas de endereços e calçadas é respaldada por diversos fundamentos legais. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (Direito, 2018). Nesse contexto, a padronização de elementos urbanos, como placas e calçadas, claramente se enquadra como um assunto de interesse local.

Além disso, a legislação urbanística, como o Estatuto da Cidade, prevê a responsabilidade dos municípios na regulamentação do uso do solo e na promoção do desenvolvimento urbano sustentável (Libório; Saule Júnior, 2017). A padronização de placas de endereços e calçadas se encaixa nesse contexto, pois influencia diretamente a organização e a qualidade do espaço urbano.

No âmbito das leis municipais, é comum encontrar dispositivos que abordam a padronização de elementos urbanos, incluindo placas de endereços e calçadas. Essas leis geralmente definem padrões específicos para a instalação e manutenção desses elementos, visando à ordenação da cidade e ao bem-estar de seus habitantes. Em Belo Horizonte, por exemplo, o Código de Posturas (Lei n. 8.616/2003) estabelece que a responsabilidade pela construção, conservação e manutenção dos passeios é atribuída aos proprietários dos imóveis adjacentes (Belo Horizonte, 2018).

É importante destacar que a competência municipal não se limita apenas à criação de leis, mas também à fiscalização e à promoção da conscientização da comunidade sobre a importância da padronização (Meirelles, 2015). Para atingir um objetivo urbanístico e fomentar uma cidade democrática e inclusiva, que não exclua ninguém e permita a locomoção de todos, as placas de endereços e as calçadas devem ser acessíveis e os espaços públicos devem estar livres para o trânsito de pedestres. Isso pode ser feito por meio de campanhas educativas, parcerias com empresas locais e incentivos fiscais para a conformidade com os padrões estabelecidos.

Ao utilizar sua competência legal para legislar sobre a padronização de placas de endereços e calçadas, os municípios estão agindo em consonância com os princípios da

subsidiariedade e da descentralização, permitindo que decisões que afetam diretamente a vida dos cidadãos sejam tomadas no nível mais próximo da população, o que é essencial para garantir a dignidade da pessoa humana em ambientes urbanos.

O princípio da dignidade da pessoa humana é um dos pilares fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, inciso III. Esse princípio reconhece que cada indivíduo tem um valor intrínseco e inalienável, independentemente de sua origem, *status* social, gênero, raça ou qualquer outra característica (Lafer, 1988, p. 82).

Quando se trata da padronização de placas de endereços e calçadas, a conexão com o princípio da dignidade da pessoa humana é evidente. A dignidade está intrinsecamente ligada à qualidade de vida das pessoas, e a organização adequada do espaço urbano desempenha um papel significativo nesse contexto.

Assim, crucial o planejamento urbano para cumprir as diretrizes da legislação brasileira. Tanto o planejamento quanto o direito urbanístico desempenham papéis fundamentais na construção de uma cidade mais inclusiva, humana, acolhedora e democrática, além de promover a dignidade e o sentimento de pertencimento. Existem diversos instrumentos legais disponíveis no sistema jurídico nacional, e é essencial que o poder público os utilize para garantir o direito à cidade. Desenvolver um planejamento urbano que inclua medidas de acessibilidade e a aplicação do design universal contribui para a função social da cidade e a democratização de seus espaços.

A ausência de placas de endereços claras e calçadas acessíveis pode dificultar a vida de muitos cidadãos, especialmente aqueles com mobilidade reduzida. Isso não apenas prejudica a acessibilidade, mas também afeta a autonomia e a integridade dessas pessoas. Portanto, a falta de padronização nesses elementos urbanos pode ser vista como uma violação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Ao legislar e promover a padronização de placas de endereços e calçadas, os municípios estão, na verdade, agindo em conformidade com esse princípio fundamental. Eles estão tomando medidas para garantir que todos os cidadãos tenham a capacidade de se locomover e acessar serviços de maneira digna e independente.

A padronização não é apenas uma questão estética ou funcional; ela é uma expressão prática do compromisso de uma sociedade com o respeito à dignidade de todos os seus membros (Bonavides, 2003, p. 182). Portanto, ao adotar e fazer cumprir essas normas, os municípios contribuem para a construção de cidades mais inclusivas, acessíveis e, acima de tudo, mais dignas para todos os seus habitantes.

4. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA PADRONIZAÇÃO E IMPACTOS NA MOBILIDADE URBANA

A padronização de placas de endereços e calçadas oferece uma série de benefícios inegáveis para as cidades, mas sua implementação enfrenta diversos desafios. Um desses desafios comuns é a resistência à mudança por parte de algumas comunidades, que alegam que a padronização pode interferir na identidade única de seus bairros. Nesse

sentido, é crucial envolver os moradores nas discussões e explicar os benefícios da padronização, destacando como ela pode coexistir com a singularidade de cada localidade (Barreto, 2018).

Como já informado anteriormente, é na Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 182, que se estabelece o objetivo da política de desenvolvimento urbano, a ser implementada pelo Poder Público municipal, qual seja promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

Assim, para garantir que a cidade funcione de maneira a atender plenamente suas funções sociais, como fornecer serviços adequados e promover a qualidade de vida para todos os seus residentes, é relevante que se assegure o bem-estar geral da população, garantindo que as condições de vida na cidade sejam confortáveis e sustentáveis, com um planejamento urbano focado tanto no funcionamento eficiente da cidade quanto na melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

Para as autoridades municipais dessas cidades, a implementação de políticas públicas urbanas deve-se voltar para a criação de placas e calçadas ideais que, conforme as novas diretrizes internacionais e o conceito de desenho universal, não exijam assistência especial para seu uso. No que diz respeito as calçadas, estas devem ser projetadas de forma a garantir acesso igualitário a todos, sem a necessidade de recursos adicionais para que qualquer pessoa utilize o mesmo espaço público.

Nessa ordem de ideias, para alcançar a democratização das calçadas, é crucial entender a acessibilidade sob a ótica do desenho universal, além de conhecer as regulamentações legais e técnicas que definem o que constitui uma calçada ideal. Isso inclui compreender a natureza jurídica das calçadas, identificar os responsáveis por sua construção e manutenção, e seguir as diretrizes técnicas e doutrinárias relacionadas à acessibilidade.

Também sobre as calçadas, para a padronização, a definição de quem é responsável pela construção e manutenção, além de ser uma questão constitucional devido a possíveis conflitos entre normas federais e locais, afeta diretamente a aplicação prática das regras universalmente aceitas. Determinar se as calçadas são consideradas bens públicos é crucial para atribuir as responsabilidades adequadas.

Além disso, normas técnicas e questões como a padronização dos espaços e com placas assertivas devem ser discutidos pela sociedade. A integração da mobilidade e do tráfego, como decidir entre colocar passeios na calçada ou na pista de rolamento, também influencia o design das calçadas. Seria mais eficaz alcançar uma padronização se realizada por um ente público municipal, que possui os dados e conhecimentos técnicos necessários para uma intervenção urbana de maior impacto, em vez de depender de ajustes feitos individualmente por cada cidadão, dependendo das normas municipais existentes em cada cidade.

Outro desafio enfrentado é o custo inicial significativo associado à implantação de um sistema de padronização, que envolve a instalação de novas placas de endereços e a adaptação das calçadas. No entanto, é importante ressaltar que esses custos podem ser

amortizados a longo prazo com os benefícios obtidos, como melhoria da eficiência dos serviços e segurança.

A manutenção contínua é outro desafio crítico, uma vez que a padronização requer cuidados constantes para garantir que as placas permaneçam visíveis e as calçadas sejam mantidas em boas condições. A falta de manutenção pode prejudicar a eficácia do sistema, tornando essencial alocar recursos para garantir sua durabilidade.

Além disso, em áreas com desigualdades sociais, a implementação da padronização pode apresentar disparidades. É fundamental garantir que todos os bairros, independentemente da sua situação socioeconômica, se beneficiem da padronização, promovendo a igualdade e a acessibilidade para todos (Pimentel; Pimentel, 2018).

A harmonização das normas e regulamentações de padronização também pode ser um desafio, especialmente no Brasil, dada a complexidade de seu território e a diversidade de legislações. Garantir a consistência nas diretrizes de padronização é essencial para um sistema eficaz.

Com isso, a padronização de placas de endereços e calçadas é um desafio constante para muitas cidades, e isso acontece por várias razões. Sem uma uniformidade nas placas e nas calçadas, moradores e visitantes enfrentam dificuldades para se orientar e encontrar locais, o que pode afetar a segurança e a mobilidade nas áreas urbanas.

É competência municipal de criar e aplicar regras que garantam que essas infraestruturas urbanas sejam consistentes e funcionais. Contudo, a falta de padrões claros e uniformes para placas e calçadas pode resultar em uma grande variedade de estilos e práticas, o que enfraquece a eficácia das políticas públicas voltadas para acessibilidade e navegação.

Essa competência municipal envolve várias responsabilidades-chave para garantir que essas infraestruturas urbanas atendam às necessidades da população e melhorem a qualidade de vida na cidade. Primeiramente, devem desenvolver e aplicar normas e regulamentos que definam claramente os padrões para o design e a instalação de calçadas e placas, assegurando que sejam uniformes e funcionais. Isso inclui a criação de diretrizes para garantir que as calçadas sejam acessíveis a todos, com a inclusão de rampas e superfícies adequadas, e que as placas de endereços sejam legíveis e visíveis.

Além disso, as autoridades locais são responsáveis por supervisionar a construção e a manutenção desses elementos, garantindo que estejam em conformidade com as normas estabelecidas e em boas condições.

Desafiador também é que cabe aos municípios promover a conscientização sobre a importância dessas padronizações e coordenar esforços para resolver problemas e adaptar as normas às necessidades específicas da cidade, por ser fundamental a criação de um ambiente urbano organizado e acessível, o que contribui para a eficiência da mobilidade e o bem-estar dos cidadãos.

Além disso, harmonizar as regras locais com as diretrizes federais e estaduais pode ser complicado, pois nem sempre essas orientações estão perfeitamente alinhadas. Para superar

esse desafio, as cidades precisam estabelecer diretrizes específicas que levem em conta suas características e necessidades. Isso envolve criar normas detalhadas que cubram todos os aspectos, desde a visibilidade das placas até a acessibilidade das calçadas.

Esse desafio requer um planejamento cuidadoso, recursos apropriados e boa coordenação entre diferentes órgãos municipais. Com um esforço bem estruturado e um compromisso com a padronização, as cidades podem melhorar a funcionalidade e a qualidade de vida urbana para todos.

Com isso, a educação da comunidade desempenha um papel relevante na superação dos desafios de resistência à padronização. Campanhas educativas podem ajudar a conscientizar os moradores sobre a importância da padronização e garantir sua cooperação, destacando os benefícios para a comunidade como um todo (Góis, 2005).

A superação desses desafios requer uma abordagem holística, envolvendo a participação da comunidade, planejamento cuidadoso e investimentos apropriados. Ao enfrentar esses obstáculos, os municípios podem colher os muitos benefícios que a padronização de placas de endereços e calçadas oferece à dignidade da pessoa humana em seu ambiente urbano (Sarlet, 2015).

Vencidos esses desafios, a padronização de placas de endereços e calçadas se torna um elemento fundamental para a mobilidade urbana de forma eficaz e sustentável, abrangendo diversos modos de transporte, como pedestres, ciclistas, veículos motorizados e transporte público. Ao melhorar a organização do espaço urbano, a padronização impacta diretamente na melhoria da mobilidade, resultando em diversos benefícios para a qualidade de vida nas cidades.

As placas de endereços padronizadas desempenham um papel essencial na melhoria da navegação urbana. Eles simplificam a localização de destinos tanto para pedestres quanto para motoristas, reduzindo o tempo perdido na busca de destinos e minimizando o estresse associado à navegação caótica.

A competência municipal enfrenta o desafio de padronizar placas de endereços, um passo crucial para melhorar a navegação urbana e facilitar a vida dos cidadãos. Quando as placas são uniformes e claras, é muito mais fácil para todos, residentes e visitantes, encontrar endereços e se orientar na cidade.

Cabe assim, as autoridades locais garantir que as placas sigam um padrão consistente, sejam acessíveis a todos e se integrem bem com outras sinalizações. Além disso, é essencial manter as placas em bom estado e atualizar informações quando necessário, enquanto lidam com possíveis resistências e comunicam claramente os benefícios das mudanças para a população. Com essas medidas, a padronização pode tornar a cidade mais fácil de navegar e melhorar a qualidade de vida para todos.

Além do que, a acessibilidade para todos é promovida por meio de calçadas padronizadas com rampas específicas e sinalização acessível. Isso garante que pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida possam se deslocar livremente pela cidade, promovendo a inclusão e a igualdade de acesso aos serviços públicos.

A promoção de transportes não motorizados é outro aspecto importante (Gondim, 2001). Calçadas bem cuidadas incentivam o uso de transportes não motorizados, como caminhadas e ciclismo. Isso reduz a dependência de veículos motorizados, contribui para a redução da poluição do ar e melhora a saúde pública, tornando a mobilidade mais sustentável.

Além disso, a melhoria da organização do espaço urbano e a padronização são direcionadas para a redução de congestionamentos nas vias públicas. Isso não apenas economiza tempo, mas também reduz o consumo de combustível e as emissões de poluentes, beneficiando a cidade como um todo.

A segurança viária é um componente crítico da mobilidade eficiente. Sinalizações claras e calçadas seguras auxiliam na redução de acidentes de trânsito, tornando as ruas mais seguras para todos os usuários.

Essas melhorias na mobilidade elevam a qualidade de vida dos cidadãos ao reduzir o estresse causado pelo trânsito caótico e promover uma sensação de bem-estar, permitindo que as pessoas gastem menos tempo em viagens e mais tempo com a família e para si mesmas.

A padronização contribui ainda para a sustentabilidade ambiental ao reduzir a dependência de veículos motorizados e promover transportes não motorizados. Isso resulta na diminuição das emissões de poluentes e na redução do consumo de recursos naturais, promovendo a saúde no longo prazo do planeta (Gondim, 2001).

A padronização, portanto, de placas de endereço e calçadas, desempenha um papel crucial na promoção de uma mobilidade urbana mais eficiente, inclusiva e sustentável. Isso não apenas facilita a vida dos cidadãos, mas também contribui para a dignidade da pessoa humana, garantindo que todos tenham acesso às oportunidades oferecidas pela cidade, ao mesmo tempo em que preservam o meio ambiente e a qualidade de vida nas áreas urbanas.

Em suma, a competência municipal associada as normativas dos demais entes federais para enfrentar os desafios da padronização de placas de endereços e calçadas, são fundamentais para uma mobilidade urbana eficiente, inclusiva e sustentável. Ao garantir que essas infraestruturas sigam padrões uniformes, os municípios facilitam a navegação e o acesso para todos os cidadãos, incluindo pessoas com deficiências.

Isso promove a dignidade humana ao assegurar que todos possam se deslocar com facilidade e acessar as oportunidades da cidade. Além disso, a padronização ajuda a preservar o meio ambiente e a melhorar a qualidade de vida urbana, ao criar um ambiente mais organizado, funcional e justo para todos.

5. EXPERIÊNCIAS DE CIDADES QUE ADOTARAM A PADRONIZAÇÃO

Diversas cidades ao redor do mundo já implementaram a padronização de placas de endereços e calçadas, e os resultados positivos dessas iniciativas demonstram o impacto significativo que essa prática pode ter na vida urbana.

A implementação de um sistema padronizado de placas de endereço nas ruas de Nova Iorque simplificou a orientação tanto para os moradores locais quanto para os visitan-

tes, resultando em melhorias na eficiência dos serviços de entrega e otimização dos serviços de emergência (Viola, 2020). Isso, por sua vez, contribui para uma cidade mais segura e eficaz. Da mesma forma, Amsterdã também se destaca com suas placas de endereço nítidas e de fácil visualização, garantindo uma navegação mais acessível para todos.

Tóquio deu um passo adiante ao integrar a inovação tecnológica à sua padronização, incorporando QR nas placas de endereço para oferecer informações adicionais tanto para residentes como para visitantes (Corrêa, 2021). Essa abordagem exemplifica como a tecnologia pode desempenhar um papel importante na melhoria da eficiência do sistema de padronização.

Barcelona investiu na padronização de calçadas e na criação de áreas exclusivas para pedestres, incentivando o uso de transporte não motorizado. Isso transformou a cidade em um ambiente mais saudável e acessível, beneficiando a qualidade de vida dos cidadãos.

No Brasil, Curitiba destaca-se pela excelência na manutenção de suas calçadas, que não são apenas bem conservadas, mas também altamente acessíveis (Curitiba, 2023). Isso é evidenciado através da presença de rampas para cadeiras de rodas e da implementação de sinalização tátil. Essas ações têm desempenhado um papel crucial na promoção da inclusão de indivíduos com mobilidade reduzida, ao mesmo tempo que estimulam o uso de meios de transporte sustentáveis na cidade. Isso contribui significativamente para a redução da dependência de veículos motorizados, tornando Curitiba um exemplo notável de urbanismo consciente.

Também, Fortaleza possui relevância por ter instituído o Plano Estratégico Fortaleza 2040, que estabelece diretrizes e ações para curto, médio e longo prazos com foco no ano de 2040 (PMF, 2016), e o Plano Municipal de Caminhabilidade – PMCFFor (2020), além das inovações na legislação urbanística municipal e projetos que influenciaram a mobilidade urbana.

Esses exemplos ilustram como diferentes cidades abordaram a padronização de placas de endereços e calçadas de maneiras criativas e adaptadas às suas necessidades específicas. Eles demonstram que, independentemente do tamanho ou localização da cidade, a padronização pode ser uma medida eficaz para melhorar a qualidade de vida urbana e garantir a dignidade da pessoa humana, promovendo uma convivência mais harmoniosa e facilitando o acesso a serviços essenciais.

6. INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NA PADRONIZAÇÃO

À medida que a tecnologia continua a avançar, sua influência na padronização de placas de endereços e calçadas se manifesta de maneiras inovadoras. Essas inovações não apenas melhoraram a eficiência da padronização, mas também proporcionaram benefícios adicionais para os habitantes urbanos, moldando assim a paisagem urbana de maneira notável.

Muitas cidades estão incorporando códigos QR em suas placas de endereços, permitindo que moradores e visitantes acessem informações adicionais sobre locais específicos

usando seus smartphones. Isso inclui links para sites, avaliações de empresas e até informações históricas sobre o local, tornando a navegação urbana mais rica em detalhes.

A Internet das Coisas (IoT) desempenha um papel crescente na padronização urbana (Araujo, 2020). Sensores embutidos em placas de direção ou calçadas podem coletar dados em tempo real sobre condições prejudiciais, qualidade do ar ou até mesmo densidade de pedestres. Essas informações são valiosas para a gestão urbana e a tomada de decisões.

Aplicativos de navegação móvel estão cada vez mais integrando informações precisas de endereços e calçadas padronizadas. Isso ajuda pedestres e motoristas a se deslocarem de maneira eficiente, melhorando a experiência de mobilidade e minimizando a frustração de se perder na cidade.

Alguns sistemas de padronização estão sendo desenvolvidos com foco na sustentabilidade energética. Por exemplo, placas de direcionamento iluminadas por energia solar podem reduzir o consumo de energia e contribuir para a preservação do meio ambiente, promovendo uma abordagem mais sustentável (Lucchese; Cunha, 2017).

Muitas cidades estão disponibilizando dados de padronização de forma aberta, permitindo que desenvolvedores e empresas criem aplicativos e serviços que utilizam essas informações para melhorar a vida urbana. Isso estimula a inovação e a colaboração em prol de cidades mais eficientes.

A tecnologia de realidade virtual e a modelagem 3D estão sendo usadas para criar representações virtuais apresentadas de cidades, incluindo elementos de padronização. Isso auxilia no planejamento urbano, permitindo que gestores e planejadores visualizem projetos de infraestrutura com maior precisão (Justi; Cantuária; Ruschel, 2021).

Essas inovações tecnológicas não apenas tornam a padronização mais eficiente, mas também aprimoram a experiência dos habitantes urbanos. Elas são recomendadas para a promoção da mobilidade, acessibilidade e segurança nas cidades, alinhando-se com o princípio da dignidade da pessoa humana. Ao combinar tecnologia e padronização, as cidades estão se adaptando às demandas em constante evolução de suas populações, criando ambientes urbanos mais dinâmicos e eficazes.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões relacionadas à padronização de placas de endereços e calçadas em áreas urbanas são relevantes nos debates sobre urbanização e qualidade de vida. Este estudo buscou analisar a influência dessa padronização na promoção da dignidade da pessoa humana nas cidades e como ela pode contribuir para a construção de ambientes urbanos mais humanos, inclusivos e seguros.

Ficou evidente ao longo deste trabalho que a falta de padronização de placas de endereços e calçadas representa um desafio significativo, afetando a identificação de locais e a mobilidade de pedestres. A variação de estilo, tamanho, fonte e localização das placas dificulta tanto para os residentes quanto para os visitantes a tarefa de encontrar destinos. Além disso, a ausência de calçadas acessíveis e padronizadas prejudica a mobilidade, es-

pecialmente daquelas pessoas com mobilidade reduzida, comprometendo a inclusão e a igualdade de acesso aos serviços urbanos.

Neste contexto, a pesquisa buscou analisar a competência municipal para legislar sobre a padronização de placas de endereços e calçadas como um meio garantidor do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana nas áreas urbanas. Ao estabelecer normas claras e uniformes para esses elementos urbanos, os municípios garantem que todos os cidadãos, independentemente de suas habilidades ou condições físicas, possam se deslocar e acessar diferentes áreas da cidade de forma igualitária e segura. A padronização das placas de endereços facilita a orientação e a localização, enquanto calçadas bem projetadas e acessíveis promovem a inclusão e a mobilidade para todos. Essa abordagem não apenas melhora a eficiência e a funcionalidade do ambiente urbano, mas também reflete o compromisso dos governos locais com a dignidade e o respeito pelas necessidades de cada indivíduo.

Assim, a legislação municipal que regula esses aspectos é fundamental para criar cidades mais justas e acolhedoras, onde todos têm acesso pleno às oportunidades e serviços oferecidos.

A hipótese de que a padronização viabiliza a promoção da dignidade da pessoa humana foi confirmada ao longo deste estudo. A padronização não apenas melhora a eficiência na identificação de locais, mas também aumenta a acessibilidade para todos os cidadãos, reduzindo acidentes de trânsito e contribuindo para um ambiente urbano mais seguro e esteticamente agradável.

A metodologia adotada, que se baseou em uma ampla pesquisa bibliográfica, permitiu a compilação de informações de fontes acadêmicas, legais e técnicas relacionadas ao tema da padronização de placas de endereços e calçadas, enriquecendo a análise e a argumentação.

A justificativa para este estudo, que reside na importância de criar ambientes urbanos que respeitem e promovam a dignidade de todos os cidadãos, é ainda mais evidente após a conclusão desta pesquisa. As cidades devem ser locais inclusivos, acessíveis e seguros, onde a mobilidade e a identificação de destino não sejam obstáculos para uma vida digna. A padronização de placas de endereços e calçadas não só contribui para a promoção da dignidade da pessoa humana, mas também para a melhoria da organização urbana, tornando as cidades mais eficientes e adequadas às necessidades de seus habitantes.

Portanto, este estudo reforça a importância da padronização de placas de endereços e calçadas como um instrumento valioso na busca por cidades mais humanas, que promovam a dignidade de todos os seus habitantes. É essencial que os gestores urbanos considerem a padronização como parte integrante de suas políticas de urbanização, movendo-se para um futuro em que as cidades sejam verdadeiramente inclusivas e acolhedoras para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Marcelo Barbosa. Endereço insuficiente. 2018.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Gestão de Riscos e Investigação de Eventos Adversos Relacionados à Assistência à Saúde**. Brasília: Anvisa, 2017. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=ODk0OQ%2C%2C>. Acesso em: 11 out. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CORRÊA, Stela Cristina Hott *et al.* A experiência turística inteligente e suas consequências sobre o viajante segundo a teoria do apego e a teoria das trocas sociais. 2021.

CURITIBA. **Curitiba implanta calçadas acessíveis e recupera ruas em bairros da cidade**. 2023. Disponível em: <https://ipmc.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-implanta-calçadas-acessíveis-e-recupera-ruas-em-bairros-da-cidade/1728>. Acesso em: 17 out. 2023.

DE ARAUJO, Josimary Horta *et al.* Smart Cities: um estudo prospectivo sobre Internet das Coisas (IoT) aplicada ao setor de mobilidade urbana. **Cadernos de Prospecção**, v. 13, n. 1, p. 138-138, 2020.

DIREITO – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo. **Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo**, vol. 6, n. 1, São Paulo: CMSP, 2018- Anual. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bo_2006/Revista-Procuradoria-n.06.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

DIAS, Ana Flávia. **Acessibilidade e mobilidade urbana**: uma análise da legislação brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GÓIS, Cezar Wagner de Lima. **Psicologia Comunitária**: atividade e consciência. Editora Instituto Paulo Freire do Ceará, 2005.

GONDIM, Mônica Fiuza. **Transporte não motorizado na legislação urbana no Brasil**. Rio de Janeiro, 2001.

JUSTI, Alexander Rodrigues; CANTUÁRIA, Gustavo Alexandre Cardoso; RUSCHEL, Regina Coelli. **O CIM participando da base de criação de cidades inteligentes**.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e instrumentos de política urbana. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 10 out. 2023.

LUCCHESI, Márcia Maria; DA CUNHA, Francisco Machado. Trabalhando com a energia solar no ensino de física e ciências. Ensino de Ciências na Região da Campanha: Contribuições na formação acadêmico-profissional, p. 133, 2017.

MASK, Deirdre. **The Address Book: What Street Addresses Reveal about Identity, Race, Wealth, and Power.** Reino Unido: St. Martin's Griffin, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41. ed. São Paulo, Malheiros, 2015.

PADRONIZAÇÃO de Passeios. 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/informacoes/passeios>. Acesso em: 11 out. 2023.

PERPÉTUO, Thiago Pereira. **Uma cidade construída em seu processo de patrimonialização: modos de narrar, ler e preservar Brasília.** 2015. Tese (Doutorado em Preservação do Patrimônio Cultural) - Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN, Rio de Janeiro 2015. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Thiago%20Perp%C3%A9tuo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

PIMENTEL, Mariana Couto; PIMENTEL, Susana Couto. Acessibilidade como um direito fundamental: uma análise à luz das leis federais brasileiras. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 13, n. 1, p. 75-102, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TERRA, Eloy. **As ruas de Porto Alegre: Curiosidades; Como batizar uma rua; Ruas de muita história.** Editora AGE Ltda, 2001.

VIOLA, Ana Luiza Magalhães *et al.* **Mobilidade sustentável na cidade histórica de Ouro Preto: proposta de alterações no sistema existente através de testes operacionais.** 2020.

Recebido em: 05/03/2024

Aceito em: 05/08/2024

AS INSTITUIÇÕES SOCIAIS DE EDUCAÇÃO E A LINGUAGEM DOS DIREITOS HUMANOS: JOHN RAWLS E SUA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Social Education Institutions and the Language of Human Rights: John Rawls and his Institutional Perspective

Fábio Gutierrez Kanashiro

Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Pós-graduado em Direito Constitucional pela LFG Uniderp. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Atua como advogado e professor no Centro Universitário Anhanguera Unaes Campo Grande, lecionando nas disciplinas de Direito Civil, Direito Empresarial e Direito Penal (MS, Brasil). Possui vasta experiência acadêmica e profissional, com ênfase em direitos humanos e direito constitucional e direito privado.

Elisaide Trevisam

Doutora em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pesquisadora com experiência na área do Direito (MS, Brasil), com ênfase em Direitos Humanos e Filosofia do Direito, atuando nos temas: Tolerância. Interculturalismo. Ética e Responsabilidade. Direito e solidariedade. Direitos das minorias. Trabalho Escravo Contemporâneo. Direito Ambiental. Desenvolvimento Sustentável. Complexidade, transdisciplinaridade e transversalidade.

Resumo

Este artigo analisa a linguagem dos Direitos Humanos e as instituições sociais de educação como paradigma humanista e civilizatório. A sociedade contemporânea, marcada pelo fato do pluralismo, desenvolveu assimetrias e desigualdades discursivas na linguagem jurídica, ratificadas equivocadamente pelo corpo social. Compreender as instituições educacionais auxilia na afirmação da linguagem dos direitos humanos. John Rawls promove uma visão alternativa para as instituições sociais, desenvolvendo um novo senso de justiça e carga valorativa para o direito. Realizada uma pesquisa hipotético-dedutiva, verificou-se a importância da democracia, educação e elementos de uma teoria da justiça para a construção de uma nova linguagem jurídica.

Palavras-chave: Linguagem dos Direitos Humanos. Educação. Instituições Sociais. Teoria da Justiça.

Abstract

This paper analyzes the language of Human Rights and social educational institutions as a humanist and civilizational paradigm. Contemporary society, marked by the fact of pluralism, has developed discursive asymmetries and inequalities in legal language, mistakenly ratified by the social body. Understanding educational institutions helps affirm the language of human rights. John Rawls promotes an alternative vision for social institutions, developing a new sense of justice and value for law. Carrying out hypothetical-deductive research, the importance of democracy, education and elements of a theory of justice for the construction of a new legal language was verified.

Keywords: Language of Human Rights. Education. Social Institutions. Theory of Justice.

Sumário:

Introdução; 2 Direitos Humanos e sua perspectiva histórica; 3. Direitos Humanos positivados na ordem jurídica interna. 4. A linguagem dos Direitos Humanos 5. Instituições sociais de educação e a linguagem dos Direitos Humanos; 6. John Rawls e sua perspectiva institucional; 7. Considerações finais; 8. Notas; Referências

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a analisar a linguagem dos Direitos Humanos e as instituições sociais de educação como paradigma humanista e civilizatório em uma sociedade contemporânea marcada pelo pluralismo, com assimetrias discursivas da linguagem jurídica, ratificadas instintivamente pelo corpo social.

As instituições educacionais, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, são vetores que auxiliam na afirmação da linguagem dos direitos humanos, e para tal pressuposto, John Rawls, importante filósofo moral e político do Século XX, promove uma visão alternativa para as instituições sociais, desenvolvendo um novo senso de justiça e carga valorativa para o direito. Diante do problema da linguagem inadequada, verificou-se a importância do valor democrático, da educação e dos elementos de uma teoria da justiça voltados à construção de uma nova linguagem para os direitos humanos.

A emancipação da humanidade tem como um de seus pilares o momento em que o ideal universal de direitos, voltados aos seres humanos como ponto central de qualquer sociedade, passa a ser um elemento norteador da civilidade e do avanço rumo à superação de estágios primitivos, que não observavam a liberdade, igualdade e fraternidade como valores fundantes de uma determinada ordem.

Diante de uma concepção autoevidente, como anuncia Thomas Jefferson na Declaração de Independência dos Estados Unidos (Hamilton *et al.*, 2003), os direitos humanos, ou direitos dos homens em sua premissa inicial, têm uma compreensão jusnaturalista, e por influência dessa quadra histórica, serão também uma das matrizes do pensamento revolucionário francês que caracterizou o final do século XVIII como a Era das Revoluções (Hobsbawm, 2019, p. 7).

Sob o crivo de uma ordem dialética, os direitos humanos, como síntese de um imperativo categórico kantiano (Sandel, 2014, p. 151), agora transpassam sua fase jusnaturalista para a positivação nas Cartas Constitucionais, estabelecendo uma nova diretriz aos Estados e, por consequência, uma nova linguagem jurídica a integrar a gramática dos direitos, ainda que essa observação se evidencie apenas em um estágio formal.

Com a superação da barbárie do fascismo e nazismo ao término do conflito mundial, o espírito da época impulsiona um esforço racional do concerto mundial das Nações através da Organização das Nações Unidas (ONU), consubstanciado na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, um documento internacional norteador da nova era dos Direitos Humanos, uma diretriz assinalada como fase de proteção. (Bobbio, 2004, p. 23).

Não obstante a dinâmica construtiva dos direitos humanos, afirmando um viés integrante para a proteção de valores universais, mudanças sociais ditaram uma compreensão difusa e aberta sobre o entendimento e aplicação dessa premissa universal, agora confinada a todos os seres humanos.

No século XXI, o modelo das democracias liberais passa por severos solavancos institucionais. Esse declínio na estrutura básica da sociedade fomenta, especialmente no

interior de culturas plurais, uma crise da linguagem jurídica e institucional. Essa dificuldade fundamenta-se em uma conjuntura social reacionária e substancialmente irracional, pautando e influenciando atores políticos e parte da opinião pública que, na centralidade de uma democracia constitucional, são responsáveis pela deliberação da razão pública em um empreendimento coletivo. (Rawls, 2005, p. 530).

Evidencia-se que uma problemática na efetivação dos Direitos Humanos, em especial no ordenamento brasileiro, passa por uma desigual e assimétrica compreensão da linguagem jurídica e institucional, estabelecida pelos atores que subscrevem e aplicam os direitos humanos no interior da razão pública.

Para o auxílio e ponderação de uma visão equilibrada dos direitos humanos e sua linguagem, a contribuição de John Rawls sobre as instituições públicas na aplicação de princípios universais de justiça surge como um esteio a amparar uma gramática de proteção e efetivação da linguagem universal dos Direitos Humanos.

Afirma John Rawls que o objeto de sua teoria da justiça é a estrutura básica da sociedade. O autor compreende que essa estrutura se concretiza por meio de instituições sociais responsáveis por fomentar o ideal de justiça entre os indivíduos de um determinado ordenamento. Instituições são criações humanas em um período histórico, utilizadas, em última instância, para alcançar o fim almejado por uma sociedade. Sobre esse arquétipo, os poderes da república, entidades sociais, públicas e privadas, entre outras, são gestadas para harmonizar e produzir o ideal do bem comum.

Uma das consagradas instituições a amparar e sedimentar a linguagem dos Direitos Humanos é o sistema institucional de educação. Do comando constitucional de 1988, deflagra-se um dos principais direitos fundamentais para a sociedade contemporânea: a educação, como um direito social, também ganha relevos internacionais pelos diversos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre essa temática.

Assim, debruçando-se sobre o estudo da linguagem jurídica e institucional dos direitos humanos sob a perspectiva liberal igualitária de John Rawls, o presente artigo tem como escopo abordar a importância de políticas públicas que fomentem as instituições educacionais a provocar uma estruturação histórica dos direitos humanos em uma linguagem universal, visto que tal pressuposto encontra problemas na ratificação de seu valor em uma sociedade marcada pelo pluralismo.

Como a democracia constitucional, amparada em percepções individuais distintas no que concerne a um modo ideal de vida, incorporada por atores das mais diferentes estirpes, pode, sob o crivo de princípios de justiça, equalizar e superar as assimetrias sociais que contribuem significativamente para a destruição da linguagem dos direitos humanos?

O método da pesquisa será o hipotético-dedutivo, com uma interpretação axiológica da realidade, dada a observância histórica e qualitativa de teorias sobre o tema. Será realizada uma pesquisa bibliográfica que servirá para um maior embasamento teórico e científico do tema, fundamentado em livros, sites e artigos que elucidarão o assunto.

2. DIREITOS HUMANOS E SUA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ao delimitar a linha cronológica dos direitos humanos é necessário acompanhar como se deu a compreensão do ser humano como ponto central do olhar religioso, filosófico e científico, para desembaraçar no entendimento contemporâneo valorativo desses direitos.

Uma importante indagação a ser feita é: onde e como se encontra o homem? Amparado a precedentes religiosos, submetidos a tradição judaico-cristã, sob a concepção de um criador que outorga a criatura o domínio sobre a terra, animais e demais elementos da natureza, sedimenta-se uma corporificação do homem como ente singularizado por um determinado Deus.

Nesse contexto, o século VIII a. C. é apontado como o início do período axial, anunciando os grandes princípios que estabeleceram as diretrizes fundamentais de vida, em vigor até hoje. De acordo com Comparato (2010, p. 36):

No século V a. C., tanto na Ásia quanto na Grécia (o “Século de Péricles”), nasce a filosofia, com a substituição, pela primeira vez na História, do saber mitológico da tradição pelo saber lógico da razão. O indivíduo ousa exercer a sua faculdade de crítica racional da realidade.

Por fim, o conceito de pessoa, tem como pressuposto originário as lições difundidas em Boécio, filósofo cristão de formação grega, que aponta sua origem no vocábulo latino ‘*persona*’, cujo sentido geral é de máscara de teatro equipada com uma abertura no entorno da boca, o que permitia ao ator impostar e representar pelo som de sua voz, uma personagem. Neste caso, aceita-se que a derivação de *persona* estaria relacionada ao verbo latino *personare*, que significa soar, passar através da voz do ator, através da *persona*, da máscara (Almeida, 2017, p. 223).

Pessoa como sujeito de direitos universais, atinge sua emancipação como ideia com a filosofia kantiana. Assim, o princípio primeiro de toda a ética é o de que “o ser humano”e, de modo geral, todo ser racional, existe como um fim em si, não simplesmente como meio do qual esta ou aquela vontade possa servir-se a seu talento”. (Comparato, 2010, p. 36).

Em síntese histórica, observa-se que a situação do homem e a concretização dos direitos humanos não nasceu de forma instantânea ou mesmo espontânea, deflagrando uma sedimentação histórica até ao modelo contemporâneo.

Com as Declarações de Direitos dos Estados Norte-americanos e da Revolução Francesa (um pouco depois), e postas na base de uma nova concepção do Estado, que não é mais absoluto e sim limitado, que não é mais fim em si e sim meio para alcançar fins que são postos antes e fora de sua própria existência. Assim, para Bobbio (2004, p. 20): “a afirmação dos direitos do homem não é mais expressão de uma nobre exigência, mas o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos”.

Como se observa, desde o início da era moderna, a perspectiva histórica da linguagem dos direitos humanos inicia-se através da difusão das doutrinas jusnaturalistas, incorporada nas Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, incluídas nas Constituições dos Estados liberais, e depois, acompanha o nascimento, o desenvolvimento, a afirmação,

numa parte cada vez mais ampla do mundo, do Estado de direito. Somente após a Segunda Guerra Mundial é que esse problema passou da esfera nacional para a internacional, envolvendo, pela primeira vez na história, todos os povos.

Neste panorama, a linguagem traçada pelos direitos humanos sai de uma visão estrita e eurocêntrica para uma concepção internacional, na qual, verifica-se a absorção desse axioma no ordenamento jurídico interno, ou seja, valores universalizantes enquanto a Constituição Federativa do Brasil de 1988 passa a irradiar seus efeitos de fato.

3. DIREITOS HUMANOS POSITADOS NA ORDEM JURÍDICA INTERNA

Conforme já mencionado, os Direitos Humanos emanados do plano internacional floresce em meados do século XX, motivado pela barbarie da 2ª Guerra Mundial. Seu desenvolvimento pode ser atribuído as violações de direitos humanos estabelecidos em suma pela ideologia do Nacional Socialismo, concluindo que parte destas violações poderia ser prevenida se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse à época.

Com isso, a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado ao Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à exclusividade da jurisdição doméstica, uma vez que revela-se um tema de legítimo interesse internacional.

O paradigma tradicional de soberania absoluta do Estado, passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permite-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos são violados.

Com o desforço supramencionado, nota-se ainda, que o texto constitucional faz expressas menções aos direitos humanos, em especial no Título I da Constituição Federal, onde fica prescrito a prevalência da aplicação dos direitos humanos como um dos objetivos das relações internacionais do ordenamento brasileiro, art. 4º, A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos. (Brasil, 1988, Art. 4º, II).

Sobre esse mesmo arcabouço, o eixo fundante dos direitos humanos, elevado a princípio fundamental da República, estabelece o Art. 1º, A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana. (Brasil, 1988, Art. 1º, III).

Por fim, reverberando a implementação dos direitos humanos em conjugação com os diplomas internacionais a emenda constitucional nº 45 de 2004, subscreveu ao texto constitucional a redação do art. 5º, § 3º da Constituição Federal que trata da integração tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro, bem como a submissão do Brasil a jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

Diante do panorama exposto, a linguagem dos direitos humanos passa a ser concretizada pelo ordenamento jurídico contemporâneo. Do espectro histórico, tanto interno

como externo, vislumbra-se que a gramática dos direitos humanos traz uma valoração universalizante, relativizando a soberania estatal, sob a perspectiva teleológica de proteção aos seres humanos.

Acontece que, a compreensão dessa linguagem positivada, não encontra um eco coeso em prol de sua aplicação e ratificação dentro de uma sociedade plural e dinâmica, ao contrário, estrutura e potencializa um discurso instrumentalizado por atores institucionais, fundamentados na desigualdade perceptiva da realidade social que arvora-se na democracia liberal, sob um manto comportamental irracional e reacionário, deslegitimando os valores históricos dos direitos humanos.

4. A LINGUAGEM DOS DIREITOS HUMANOS

Dois elementos caracterizam a emancipação do ser humano quanto um ser racional, moldado a desenvolver suas faculdades e capacidades de forma integral, as manifestações da linguagem e os direitos humanos retratam de forma cristalina tais características.

A importância da análise linguística para o direito é de substancial importância, tendo em vista o fenômeno filosófico da guinada linguística do começo do século XX², ter sido um dos principais arcabouços teóricos para o positivismo da época, que dentre outros, influenciou o pensamento jurídico continental de Hans Kelsen³. (Oliveira, 2017, p. 34)

Assim, a natureza proposicional da lógica da linguagem é que permite uma conexão da linguagem e seu objeto. A forma da linguagem científica atuar, em Kelsen, segue o mesmo padrão de Wittgenstein no *Tractatus*. (Maia, 2006, p. 46).

De fato, ao debruçar-se no conteúdo extraído da temática dos direitos humanos, pairamos nosso entendimento sobre prescrições normativas de carga axiológica extremamente robusta e expansiva, vetorizando para a realidade um forte conteúdo ético a ser observado e aplicado ao ordenamento jurídico.

Um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, que a Carta de 1988, descreve nas linhas introdutórias é o eixo valorativo que perpetua todo o embasamento da proteção dos direitos humanos, qual seja, a dignidade da pessoa humana, conforme art. 1º, III, da CF/88. (Brasil, 1988, Art, 1º, III).

Estabelecendo uma análise linguística sobre o crivo puramente lógico-matemático e positivo como sugerem Wittgenstein e Kelsen a compreensão valorativa de normas, caras aos direitos humanos, jamais terão sua teleologia integral em um ordenamento jurídico, tendo em vista que o conteúdo ético e cultural é totalmente esvaziado desta percepção.

Na referida ponderação a proposição (norma), para fazer sentido, deve descrever um fato do mundo, com o qual ela (a proposição) compartilha uma forma lógica, desta feita, como tratar de valores éticos e morais? A consequência disso, no âmbito do *Tractatus*, é uma só: estou fora do campo do sentido. Como não estou descrevendo o mundo, não tenho uma linguagem dotada de sentido para tratar do tema e, conseqüentemente, não tenho como expressar (com sentido) pensamentos éticos.

E como proceder perante a ética? Como lidar com o místico? Segundo o *Tractatus*, há apenas uma escolha a ser feita. As palavras seguintes fecham a

obra de Wittgenstein: "Acerca daquilo de que se não pode falar, tem que se ficar em silêncio" (Tractatus, §6. 52).

Conforme ficou explicitado nesta análise lógica, valorações éticas são absolutamente descartáveis nesta ponderação e nas palavras de Wittgenstein: "tem que ficar em silêncio".

Já do ponto de vista do positivismo jurídico o direito é concebido de forma avaliativa devido ao seu corte metodológico específico, que permite encarar o direito como fato, e não valor.

Na linguagem jurispositivista o termo 'direito' é então absolutamente avalorativo, isto é, privado de qualquer conotação valorativa ou ressonância emotiva: o direito é tal que prescinde do fato de ser bom ou mau, de ser um valor ou um desvalo. (Bobbio, 1996, p.131).

Como foi sopesado, nos termos prescritos no texto constitucional, a dignidade humana jamais teria a completude de suas aspirações, assim a linguagem do direito é fundamental para que a carga axiológica da norma positivada seja integralmente absorvida dentro de uma sociedade, por isso, na atual quadra contemporânea dos direitos fundamentais o positivismo lógico ou mesmo a filosofia analítica Anglo-Saxissônica cedeu espaço para o contemporâneo pós-positivismo que aglutina a ideia de valores a aplicação e compreensão do direito.

Não obstante, a superação de uma linguagem voltada unicamente a lógica e ao direito posto, os Direitos Humanos e sua linguagem para uma determinada sociedade, objeto de uma clara evolução do pensamento humano, ainda não encontrou o seu fim universalizante, tendo em vista a perspectiva pluralista e multicultural da sociedade.

Neste ponto, vale fazer um recorte explicativo, tendo vista que o significado de cultura não se trata de um termo pejorativo e limitador, pelo contrário, em uma sociedade democrática valores culturais devem ser absolutamente observados e protegidos.

Valemos aqui que cultura pode ser considerada como um sistema vivo, gerado por agentes coletivos, socialmente definidos (levando em conta que há uma possibilidade infinita de definições sociais para estes diferentes *agentes de cultura*: desde uma "tribo" a uma sociedade estatal, por exemplo) que, em coordenadas precisas sócio-históricas e físicas ao mesmo tempo, possibilitadoras e coercitivas, dão lugar a produções materiais, simbólicas e ideacionais de todo o tipo, ao mesmo tempo em que são constituídos por elas. (Schwartz, 2011, p. 16).

Assim, como a cultura é um fenômeno dinâmico e as suas definições sociais se perpetuam por diferentes "agentes de cultura", é exatamente por esse prisma que vale a crítica da cultura como um contingente da compreensão e aplicação da linguagem dos direitos humanos.

Aos agentes da cultura, que atuam em uma sociedade plural, imputa-se aqueles que instrumentalizam os direitos humanos unicamente como um discurso simbólico do ocidente, sem qualquer ponderação valorativa, transformando uma linguagem emancipatória em um discurso, irracional, elitista, falacioso e sobretudo reacionário ao deslegitimar a defesa de minorias como: as populações indígenas na busca pela sua autodeterminação, pautas identitárias como a proteção as mulheres, crianças, LGBTQIA+, negros e a imposição estatal

na transfiguração de uma política de segurança pública para uma legitimação autoritária da morte em nome de uma justiça utilitarista.

Com a problemática devidamente indicada, é necessário fomentar e instrumentalizar categorias e faculdades para que o indivíduo, imerso em determinada diversidade, possa ter condições de significativamente compreender a linguagem dos direitos humanos, perfazendo, portanto a importância das instituições educacionais no interior do Estado Democrático de Direito.

5. INSTITUIÇÕES SOCIAIS DE EDUCAÇÃO E A LINGUAGEM DOS DIREITOS HUMANOS

A propagação equivocada da linguagem dos direitos humanos, tem um impacto significativo não só para os atores públicos que são legitimamente competentes para regular as diretrizes e comportamentos de uma sociedade, como a própria opinião pública que ratifica o senso comum e estabelece uma certa previsibilidade de conduta.

Ficou amplamente demonstrado, em termos sintéticos, que a referida linguagem passa por três ponderações, quais sejam, uma concepção lógico-matemática, uma ideia positiva-formalista e por último transfigura-se de um valor axiomático para um instrumento simbólico nas mãos de agentes da cultura.

Como antídoto a tal estruturação equivocada da compreensão linguística dos direitos é preciso pontuar uma metodologia que verdadeiramente aglutine as normas voltadas a proteção dos direitos humanos aos valores que estes mandamentos necessitam para sua efetivação, sem contudo, esse discurso esvaziar-se unicamente como uma retórica bem afinada nas ações de agentes culturais.

O entendimento para superar a concepção arcaica da linguagem até aqui observada, passa por dois elementos: a metodologia para se chegar a efetivação e compreensão dessa linguagem e o conteúdo sob o qual será fundamentado essa compreensão. Neste capítulo, será exposto o método, pelo qual, na plataforma da democracia constitucional, essencialmente as Instituições Educacionais são vetores para alcançar esse objetivo.

O que é uma instituição social? É uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. Sua ação se realiza numa temporalidade aberta porque sua prática a transforma segundo as circunstâncias e suas relações com outras instituições. É histórica. (Chauí, 2020, p.320).

Sobretudo, instituições sociais são estruturadas por regras, normas e valores, ou seja, ampara-se na vontade humana, na qual, em tempos contemporâneos são implementadas por políticas públicas do Estado, baseadas em mandamentos constitucionais do ordenamento.

A Constituição Federal estabelece que a República Federativa do Brasil, constituiu-se em Estado Democrático de Direito, conforme art.1º da CF/88. Portanto, vivemos em uma

democracia constitucional que tem como pressupostos a soberania popular, eleições livres, governo da maioria, Estado de direito e respeito aos direitos fundamentais.

Diante dos citados pressupostos, muito embora, a prática hegemônica do governo da maioria, a ideia contramajoritária do respeito as minorias, transcrito pelo direitos fundamentais e direitos humanos, faz parte de uma gramática valorativa da democracia.

Sob a égide da plataforma democrática é que se arregimenta o primeiro pilar a sustentar a compreensão de uma linguagem dos direitos humanos ao observar o horizonte democrático lastreado pela pluralidade cultural, ressaltando imperativamente a proteção das minorias sob qualquer aspecto contingente.

Consubstanciado este primeiro fundamento, certamente o postulado que ratifica o meio pelo qual irá instituir uma nova linguagem para os direitos humanos é o fortalecimento de Instituições Educacionais por meio de políticas públicas. Para Sader (2010, p. 80): "Educar é um ato de formação de consciência – com conhecimentos, com valores, com capacidade de compreensão".

Cidadãos conscientes geram uma sociedade justa, fraterna e interada de seus direitos e deveres. Se a educação pode ser responsável por forjar consciências e moldá-las conforme conveniências políticas, também a educação passa a ser responsável politicamente pelos resultados que se tem na articulação da vida social. (Bittar, 2010, p. 314).

Construir essa linguagem dentro da consciência de uma sociedade é um pressuposto singular para a Organização das Nações Unidas (ONU), onde ficou instuída, entre o período de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2004 a década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos (Gutierrez, Urquiza, 2013. p. 70).

[...] na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Educação em e para os Direitos Humanos, encontra-se presente, na medida em que se identifica a necessidade de se educar a pessoa humana para o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Não basta escolarizar, é preciso promover a paz, a tolerância e a amizade entre as nações e grupos [...] (Maia, 2010, p.85).

Instituições Sociais de Educação fomentam o senso valorativo dos direitos humanos, sendo a redenção de uma sociedade bem ordenada. Na Carta Política da República a educação é consagrada como um direito fundamental social, conforme o art. 6º da CF/88. Neste cenário normativo-principiológico, em que a mudança do paradigma da linguagem dos direitos humanos necessita ser propagada a todos e todas, a triade Estado, Família e Sociedade são verdadeiramente artífices dessa mudança, seja ela pelo conhecimento formal na educação básica ou superior ou seja pela via informal através de audiências públicas, imprensa e demais mídias eletrônicas.

O art. 205, caput, da CF/88 é imperativo no propósito de construir e fomentar uma linguagem, bem como uma consciência cidadã no ordenamento brasileiro.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Brasil, 1988, Art. 205).

Conjugando dois elementos, quais sejam, democracia e educação, vislumbramos a primeira fase desta metodologia. Não obstante, os preceitos consagrados tanto do pon-

to de vista interno quanto das normas internacionais, faz-se absolutamente necessário indicar o conteúdo material sob o qual irá repousar o auxílio para compreensão de que os direitos humanos muito mais que um instrumento, significa um inegável valor da sociedade democrática.

6. JOHN RAWLS E SUA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

O que justifica a importância das instituições educacionais para a concretização de uma linguagem universal dos direitos humanos? John Rawls, importante filósofo moral e político do Século XX, desenvolveu ao longo de toda sua trajetória acadêmica, a busca por uma teoria da justiça que, acima de tudo, tenha como objeto a estrutura básica da sociedade ou seja, o senso do justo como um valor humano universal que se manifeste integralmente nas instituições sociais.

[...] Nosso tema, porém, é o da justiça social. Para nós, o objeto principal da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou, mais precisamente, o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens decorrentes da cooperação social. Por instituições mais importantes entendendo a constituição política e os arranjos econômicos mais importantes. [...] (Rawls, 2008, p. 8)

Em sua obra seminal, "*Uma teoria da Justiça*" de 1971, John Rawls, ao longo de mais de 700 páginas, formula, com forte poder especulativo racional, a justificativa para a escolha de princípios de justiça. Essa formulação passa por um elemento bastante conhecido da filosofia política, qual seja, a ideia do contrato social, elemento ou categoria metodológica que subscreve a teoria de diversos pensadores da modernidade, dentre eles, Hobbes, Rousseau, Locke e Kant. Portanto, John Rawls denomina-se um filósofo neo-contratualista.

John Rawls estabelece seu pensamento com base em um sentido ideal ou normativo, sua concepção de justiça é um dever/ser. Para isso, ele utiliza a estruturação de um contrato no plano hipotético, assim como Hobbes compreende que o homem em estado de natureza é mal e Kant estabelece a concepção do imperativo categórico, Rawls sustenta que os princípios de justiça são escolhidos em uma posição original, em que a parte hipotética esta sob um véu de ignorância.

Em linhas gerais, a parte na posição original está despida de qualquer conhecimento sobre seu futuro, sua posição social e até mesmo suas características físicas, tendo em vista, que neste momento está acobertada pelo véu da ignorância. Nesse cenário a parte racionalmente para atingir seu fim almejado escolhe dois princípios de justiça:

Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras e o segundo, as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos. (Rawls, 2008, p. 53).

Desse recorte epistemológico sobre o contratualismo na teoria de John Rawls, pondera-se a justificativa da utilização dos dois princípios de justiça. A partir desse experimento mental a parte prioriza o justo em detrimento do bem, concepção antagônica ao ideal de justiça utilitarista que potencializa sentimentos de prazer e felicidade para fundamentar o justo.

Assim, da posição original com a escolha de princípios de justiça, passa-se a atuação na estrutura básica da sociedade ou instituições sociais. Para a teoria de Rawls, pessoas livres em uma posição de igualdade concordam com circunstâncias equitativas. É sobre esse paradigma que a linguagem de direitos humanos necessita ser concebida nas instituições sociais de educação.

Como já foi exposto a linguagem do direito passa por três estágios em sua manifestação e compreensão, uma ideia lógico-matemática, uma atribuição positivista-formalista e por último uma concepção axiológica. Na atual quadra histórica, a linguagem do direito e por assim dizer, dos direitos humanos estão situados no plano pós-positivista que abarca a compreensão das normas voltadas a um olhar valorativo.

Essa observação dos valores em uma sociedade plural, faz com que a carga universalizante dos direitos humanos se desenvolva de forma desigual e assimétrica, fazendo com que uma sociedade fraturada por vários modelos de uma vida excelente, tenham também idéias equivocadas sobre o axioma dos direitos humanos.

O desenvolvimento de instituições de educação, que absorvem os princípios justificados por Rawls é determinante para coibir disfuncionalidades prementes no interior da razão pública de uma sociedade. A construção da consciência dos direitos humanos por meio da educação é motivo de profunda reflexão de John Rawls.

Na obra "*Uma Teoria da Justiça*", Rawls discute o papel do desenvolvimento moral dentro das instituições sociais, buscando uma fundamentação sobre o senso de justiça. Para isso, elenca três estágios do desenvolvimento moral, são eles: a moralidade de autoridade, a moralidade de associação e a moralidade de princípios. (Rawls, 2008, p. 571).

No primeiro estágio situa-se a moralidade de autoridade, que se desenvolve integralmente no seio familiar. O senso de justiça e de direito é contemplado na relação entre pais e filhos, com o desenvolvimento do amor recíproco entre eles, isso desperta na criança que não possui uma capacidade racional plena o sentimento de culpa ou medo caso não corresponda a confiança dos pais.

A conexão desse relacionamento cria uma ética natural, estabelecendo uma relação de autoridade entre o pai e a criança, favorecendo estritamente o aprendizado e a consagração de alguns valores. Assim corrobora Rawls:

A moralidade de autoridade na criança consiste em ela estar disposta, sem a perspectiva de recompensa ou punição, a seguir certos preceitos que, além de lhe parecerem em grande medida arbitrário, também não apelam a suas inclinações originais. A criança adquire a disposição de acatar essas proibições porque as vê dirigidas a ela por pessoas poderosas, que tem seu amor e confiança, e que também agem em conformidade com elas. (Rawls, 2008, p. 575).

No segundo estágio é que a efetivação da educação propicia uma nova linguagem dos direitos humanos, pois trata-se do desenvolvimento moral de associação.

É nas Instituições Educacionais, que um passo importante na vida em comunidade é desenvolvida. O senso de cooperação e coletividade naturalmente requer associações para que determinado fim seja alcançado, sendo nesse cenário que a confirmação e o senso de direito serão profundamente alicerçados na cognição individual.

Desenvolver mecanismos de políticas públicas que aglutine a observância dos princípios de justiça, que por sua vez, modela a ideia de direitos humanos tem um protagonismo vivo para a importância de instituições sociais com esse verniz principiológico, em especial as instituições educacionais.

O conteúdo dessa moralidade é caracterizado pelas virtudes cooperativas: as da justiça e da equidade, da fidelidade e da confiança, da integridade e da imparcialidade. Os vícios típicos são a avidez e a injustiça, a desonestidade e o embuste, o preconceito e a discriminação. Entre os associados, ceder a esses efeitos costuma a despertar sentimentos de culpa (em relação a associação), de um lado, e de ressentimento e indignação de outro. (Rawls, 2008, p.583).

Observar o diagnóstico de Rawls é, a contrário senso, comprovar a infeliz descrição da realidade, quanto a formulação de uma linguagem de direitos humanos por diversos agentes da cultura, que muitas vezes, por ressentimento e preconceito, sentimentos que denotam ausência de padrão educacional, deslegitimam a linguagem do direito. Basta analisar as ponderações corriqueiras da sociedade contemporânea quanto aos direitos dos presos, indígenas, negros, mulheres, comunidade LGBTQIA+ entre outras.

Da visão de Rawls sobre a importância das instituições, ressalta-se a instituições sociais de educação como mecanismos a publicizar uma linguagem de direitos humanos pautada na ideia de justiça como equidade, formulando uma nova gramática de direitos, capaz de equalizar as assimetrias discursivas dos agentes culturais, neutralizando abordagens discriminatórias e ressentidas dentro de uma sociedade multifacetada.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao que foi abordado no presente trabalho, restou estabelecido a importância da compreensão linguística dos direitos humanos, sob um horizonte democrático, pautado em uma noção de justiça como equidade que tem por seu objeto a estrutura básica da sociedade e as instituições sociais.

Em um recorte analítico, conclui-se que a observância, lógico-matemático, formalista-positiva e axiológica, instigam uma deturpação racional da compreensão dos direitos humanos, em especial, no que se refere ao seu entendimento para a sociedade. Minorias, como negros, mulheres e povos tradicionais, sujeitos de direitos e portanto merecedores do devido tratamento protetivo dos direitos humanos, são abruptamente negligenciados, multilando-se o sentido de um valor axiomático para simplesmente notabilizar-se como um instrumento simbólico e retórico.

Com o esforço de uma metodologia, especialmente amparada pelo sentido democrático conjugado na Constituição Federal de 1988, bem como a instrumentalização das instituições educacionais em todas as suas formas de conhecimento, perpetuam os valores universalizantes dos direitos humanos e sistematicamente são sedimentados como uma realidade materialmente valorativa.

John Rawls, em sua trajetória acadêmica, concebeu uma nova diretriz cognitiva para a temática da justiça. O ideal de justo é uma formulação hipotética, portanto, trata-se de uma filosofia normativa do dever/ser. Em “Uma Teoria da Justiça”, obra seminal do autor, a importância das instituições sociais para criação de um senso de justiça são notabilizados de forma detalhada pelo pensador.

A metodologia contratualista de John Rawls que justificativa da escolha e aplicação dos dois princípios de justiça são sensíveis as instituições educacionais na construção de uma linguagem dos direitos humanos. O desenvolvimento moral em seu estágio da moralidade de associação é significativo e preponderante dentro da estrutura educacional para formular, mais do que um senso de justiça, uma nova gramática para os direitos humanos.

8. NOTAS

1. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Brasil, 1988, Art. 5º, §§, 3º e 4º).

2. Nos anos 20-30 do século XX, impôs-se dupla ruptura com a matriz filológica e filosófica até então preponderante. Essa ruptura foi chamada de “giro linguístico” e ensejou consequências nos mais variados campos do conhecimento.

3. Esse pressuposto influencia Kelsen (2009) ao designar como ‘pura’ a teoria do Direito, buscando com isso garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, intentando libertar a Ciência Jurídica de todos os elementos que lhe eram estranhos, sendo esse seu princípio metodológico fundamental seu princípio metodológico fundamental.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. T. de. Evolução histórica do conceito de pessoa – enquanto categoria Ontológica. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 229, out. 2017. ISSN 2447- 4290. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/202>. Acesso em: 4 ago. 2024

BITTAR, Eduardo C.B. A escola como espaço de emancipação dos sujeitos. *In: Direitos humanos: capacitação de educadores. Módulo IV – fundamentos educacionais de educação em direitos humanos.* João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008. p. 171-177.

BOBBIO, Norberto. 1909. *In: A era dos direitos.* Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 52. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CHAUÍ, Marilena. O totalitarismo neoliberal. **Anacronismo e Irrupción**, vol. 10, n. 18, Mayo - Octubre 2020, p. 307-328

COMPARATO, Fábio Konder. 1936. *In: A afirmação histórica dos direitos humanos.* 3. ed. rev. e ampl. São Paulo Saraiva, 2003.

GUTIERREZ, José Paulo, URQUIZA, Antônio H. Aguilera. *In: GUTIERREZ, José Paulo; URQUIZA, Antônio H. Aguilera (org.). Direitos humanos e cidadania: desenvolvimento em educação em direitos humanos.* Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2013.

HAMILTON, Alexander. 1757-1804. *In: HAMILTON, Madison e Jay. O federalista.* Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HOBSBAWN, Eric J. 1917. *In: A era das revoluções.* Tradução de Marcos Santarrita. Revisão técnica de Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

FMAIA, Alexandre Campaneli Aguiar. **Kelsen e a filosofia da linguagem de Wittgenstein:** um estudo comparado do *Tractatus Logico-Philosophicus* e das Investigações Filosóficas sobre a teoria pura do direito. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

NETO, José Leita da Silva; LEITE, Valéria Aureliana da Silva. **Da Teoria Ecológica de Carlos Cósio ao Poder Simbólico de Bourdieu:** A Humanização do Direito. Filosofia do direito I. CONPEDI/UFPB (org.); SILVA, Eduardo Pordeus; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo (coord.). Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/ficha/139.pdf>.

OLIVEIRA, David Barbosa. A reviravolta linguística na teoria do Direito: a filosofia da linguagem na determinação teórica de Kelsen, Ross e Hart. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito.** Unisinos, janeiro-abril 2017.

SADER, Emir, Contexto histórico e educação em direitos humanos no Brasil: da ditadura à atualidade. *In: Educação em Direitos Humanos:* fundamentos teórico-metodológicos. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/06_cap_1_artigo_03.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

SANDEL, Michael J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa.** Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SCHWARTZ, Germano. **Cultura e identidade em tempo de transformações:** reflexões a partir da teoria do direito e da sociologia. SCHWARTZ, Germano; FERNANDEZ, Albert Noguera (org.). Curitiba: Juruá, 2011.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Tratado lógico-filosófico - investigações filosóficas.** 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

Recebido em: 26/02/2024

Aceito em: 13/08/2024

REVISTA DA ESDM

