

REVISTA DA ESDM



Staff da Revista da ESDM

Diretor Geral da ESDM: Rafael Ramos

Diretor 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)

Aloísio 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)

Arcia 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)

Lucíola 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)

Vanessa 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)

Parceiristas

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

Fernando Dias Menezes de Almeida (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, SP, Brasil)

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

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

Lucíola Maria Cabral (Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza - Fortaleza, CE, 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)

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. 11, n. 21 (2025) - .
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
A ILUSTRAÇÃO (JURÍDICA) ESPANHOLA	
Manuel Martínez Neira.....	7
A MEMÓRIA URBANA DE BOTAFOGO – RJ: PRESERVAÇÃO COMO REAÇÃO ÀS PERDAS HISTÓRICAS	
Daniella Martins Costa e Sávia Pontes.....	55
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DE AMARTYA SEN	
Anelise Graciele Rambo e Alexandre Junges	69
PROTAGONISMO MUNICIPAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	
Marcelo Cheli de Lima e Nathalia Leone Marco	77
CONFIGURAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO, DISTRIBUIÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS	
Marlise Amália Reinehr Dal Forno e Cristiane Bolina da Cunha	89
O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DO MANUAL DE AUDITORIA INTERNA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS	
Tânia Calcagno Vaz Vellasco Pereira	104
PLANOS DIRETORES E O PLANEJAMENTO DE GESTÃO DAS ÁREAS DE RISCO	
Edson Quirino dos Santos	119

APRESENTAÇÃO

A Revista da ESDM chega à sua 21ª edição reafirmando o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento científico no campo do Direito, especialmente no âmbito do Direito Público Municipal. Desde 2015, seguimos publicando semestralmente conteúdos acadêmicos de qualidade, acessíveis gratuitamente ao público, estimulando o debate jurídico e promovendo o fortalecimento da pesquisa científica nacional e internacional.

A Revista segue empenhada em ampliar seu impacto e qualidade editorial, de acordo com as atualizações do sistema de avaliação da CAPES. A cada nova edição, buscamos expandir o alcance e o rigor da produção acadêmica, fortalecendo a interlocução entre teoria e prática, entre Direito e sociedade.

Nesta edição, reunimos sete artigos que abordam temáticas atuais, diversas e de grande relevância para o campo jurídico e para a gestão pública. Contamos com a contribuição de autores do Brasil e do exterior, com diferentes formações e experiências, o que enriquece ainda mais o conteúdo desta edição.

Abrimos com o artigo *“A Ilustração (Jurídica) Espanhola”*, do professor Manuel Martínez Neira (Universidad Carlos III de Madrid), com tradução de Denis Guilherme Rolla e revisão de Alfredo de J. Flores. O texto oferece uma nova leitura sobre a Ilustração espanhola, enfatizando não apenas sua crítica ao Antigo Regime, mas, sobretudo, sua contribuição para a construção do constitucionalismo moderno.

No campo do patrimônio histórico e da preservação urbana, Daniella Martins Costa e Sália Pontes apresentam o artigo *“A Memória Urbana de Botafogo – RJ: Preservação como Reação às Perdas Históricas”*, que investiga os impactos das demolições no bairro de Botafogo e sua relação com políticas de conservação patrimonial.

A perspectiva da participação social é analisada por Anelise Graciele Rambo e Alexandre Junges, no texto *“A Participação Social nos Conselhos Municipais sob a Ótica de Amartya Sen”*, que propõe uma leitura da atuação dos conselhos municipais à luz da teoria do “Desenvolvimento como Liberdade”.

Marcelo Cheli de Lima e Nathalia Leone Marco discutem o papel dos entes locais na formulação e execução da política urbana, no artigo *“Protagonismo Municipal na Política de Desenvolvimento Urbano”*, analisando os limites e as possibilidades da competência municipal à luz da Constituição e do Estatuto da Cidade.

Na sequência, Marlise Amália Reinehr Dal Forno e Cristiane Bolina da Cunha apresentam o artigo *“Configuração do Território Urbano, Distribuição Social e Desenvolvimento do Município de Porto Alegre/RS”*, que analisa a urbanização da capital gaúcha a partir de suas raízes históricas de colonização e dependência na América Latina. A partir de autores como Aníbal Quijano, Enzo Faletto e Celso Furtado, o estudo investiga como esses processos moldaram a ocupação do território, a distribuição social no espaço urbano e os atuais fenômenos de gentrificação.

O artigo “*O Papel da Auditoria Interna para o Desenvolvimento Sustentável: Análise do Manual de Auditoria Interna do Município de Campinas*”, de Tânia Calcagno Vaz Vellasco Pereira, investiga como a auditoria interna pode contribuir com práticas sustentáveis na gestão pública, a partir da experiência de Campinas (SP).

Fechando a edição Edson Quirino dos Santos analisa a relevância dos planos diretores no enfrentamento das mudanças climáticas e gestão de áreas de risco no texto “*Planos Diretores e o Planejamento de Gestão das Áreas de Risco*”, destacando a importância do planejamento urbano antecipado e preventivo.

Com esta nova edição, reafirmamos nosso propósito de fomentar o pensamento crítico, contribuir para o aprimoramento das instituições públicas e valorizar o papel do conhecimento científico na construção de soluções para os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros.

A Revista da ESDM permanece indexada em importantes bases de dados, como LATINDEX, RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas do Congresso Nacional), Google Scholar e Miguilim. Seguimos trabalhando para ampliar nossa inserção e visibilidade nos meios acadêmicos.

Agradecemos a todos os autores que submeteram seus trabalhos e aos pareceristas pela dedicação e compromisso na avaliação dos textos. Sua contribuição é essencial para a qualidade desta publicação.

Aos leitores, desejamos uma leitura proveitosa e instigante, na certeza de que os temas abordados nesta edição serão de grande relevância para a pesquisa, a prática jurídica e a formulação de políticas públicas.

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira
Diretora Editorial da Revista da ESDM

A ILUSTRAÇÃO (JURÍDICA) ESPANHOLA¹

The Spanish Legal Enlightenment

Manuel Martínez Neira

Doutor em Direito pela Universidade Carlos III de Madrid. Doutor em História pela Universidade de Valência, Espanha. Professor Emérito da Universidade Carlos III (Madrid, ES). Orcid id: 0000-0003-2572-4366.

Resumo

A Ilustração não apenas marca o surgimento de várias instituições modernas, mas também a origem de nossa linguagem. Nas contribuições mais recentes sobre a Ilustração espanhola, nota-se uma pluralidade de enfoques e interesses. Em contraste com uma história centrada nas ideias de poder, busca-se agora descobrir outros discursos capazes de oferecer uma visão mais convincente da complexidade do devir ilustrado. Desde essa perspectiva, é preciso destacar que o discurso ilustrado não estava voltado apenas a destruir um antigo regime, mas, sobretudo, a criar um novo: o regime constitucional.

Palavras-chave: Ilustração; Espanha (séc. XVIII); Antigo Regime, Constituição.

Abstract

Enlightenment marks the emergence of several modern institutions and the origin of our language. In the most recent contributions to the Spanish Enlightenment, a plurality of approaches and interests can be noted. In contrast to a history that is centered on ideas of power, the current effort is to discover other discourses capable of offering a more convincing vision of the complexity of the enlightened era. From this perspective, it is important to emphasize that the enlightened discourse was not only aimed at destroying the Ancien Régime, but, above all, at creating a new one: the constitutional regime.

Keywords: Enlightenment; Spain (18th century); Ancien Régime, Constitution.

Sumário:

1. A Ilustração na Espanha; 2. A Ilustração e o direito pátrio ["derecho patrio"]; 3. O direito natural ilustrado na Espanha; 4. A reforma do direito penal; 5. A eclosão da economia política; 6. A constituição como ilustração; 7. Notas; Referências.

1. A ILUSTRAÇÃO NA ESPANHA

Nos últimos anos, as publicações sobre a Ilustração espanhola multiplicaram-se, o que é compreensível, uma vez que esse movimento representa o início de nossa modernidade, constituindo como que um espelho, ao qual todos devemos nos fitar. A Ilustração, assim, não apenas marca o surgimento de várias instituições modernas, mas também a origem de nossa linguagem.²

Trata-se, no entanto, de um interesse recente: por um tempo, prevaleceu uma interpretação pejorativa da Ilustração espanhola, ancorada nas opiniões sobre a Espanha de Montesquieu, Voltaire ou Diderot, nem se diga Masson – autores que certamente desconheciam a realidade da Espanha. Somente a partir da década de 1950 iniciaram-se estudos rigorosos sobre o tema. Os primeiros trabalhos destacaram a influência francesa sobre o movimento ilustrado espanhol. Mais tarde, identificaram-se outras influências estrangeiras, como a inglesa, além da redescoberta de elementos da própria tradição.³ Por fim, a historiografia atual apresenta um novo paradigma interpretativo: o da normalidade.⁴

Nas contribuições mais recentes, nota-se uma pluralidade de enfoques e interesses. Em contraste com uma história centrada nas ideias de poder, busca-se agora descobrir outros discursos capazes de oferecer uma visão mais convincente da complexidade do devir ilustrado. Para alguns autores, o objetivo não é apenas identificar ideias ou reformas, mas compreender a mudança de mentalidade que esse movimento provocou. Assim, sob influência da historiografia francesa contemporânea, destacam-se as novas representações da riqueza, do trabalho, da natureza e do saber.⁵ Outros estudiosos concentram-se na cultura política derivada dessa nova concepção de homem.⁶ Além disso, há uma tendência em localizar tais representações em âmbitos geográficos mais restritos, tanto por razões metodológicas quanto epistemológicas.⁷ Esse mesmo impulso levou ao crescimento dos estudos biográficos.⁸

As fontes utilizadas nessas investigações foram significativamente ampliadas, sempre com a intenção de buscar discursos paralelos àqueles considerados “oficiais”, que, até então haviam produzido um relato historiográfico excessivamente simplificado. De fato, a busca pela complexidade caracteriza essa renovação.

A partir dessa complexidade, o autor Francisco Sánchez Blanco questionou alguns dos nossos conhecimentos consolidados sobre esse período, concentrando-se sobretudo na história das ideias, que, para ele, constitui o cerne da Ilustração. Segundo o autor, a Ilustração é, antes de tudo, um fenômeno de mentalidade.⁹ Isso significa que sua essência foi “de caráter cultural e representou uma emancipação individual e coletiva frente às instituições que, até então, exerciam o poder ideológico e político”.¹⁰

Sánchez Blanco faz uma série de considerações preliminares que considero oportuno destacar. A primeira refere-se à cronologia. Todos os historiadores sabem que a história possui seu próprio ritmo, que as transformações radicais nela não ocorrem de forma abrupta, da noite para o dia. As mudanças históricas situam-se nos longos ciclos temporais e são fruto de circunstâncias políticas, econômicas e culturais que se desenvolvem ao longo do tempo. No entanto, como já havia antecipado Tierno Galván, com frequência o século XVIII

espanhol nos é apresentado “como uma mudança brusca, como a súbita recepção de uma nova concepção cultural que se sobrepõe, sem transição, a outra que não apenas é distinta, mas antagonista: em poucas palavras, considera-se, em geral, que na Espanha a Ilustração se sobrepôs ao Barroco”.¹¹

Essa percepção provavelmente está relacionada à coincidência entre o início do século XVIII e a transição conturbada de dinastia. É possível que os novos governantes – os Bourbons – tenham buscado legitimar-se lançando o reinado de Carlos II ao obscurantismo, ao mesmo tempo em que se posicionavam como os porta-vozes da Ilustração. De fato, esse é o caminho trilhado por alguns interessados, como é o caso de Jovellanos, que, em um *Elogio a Carlos III*, situa o início da Ilustração na Espanha nos seguintes termos: “Felipe, compreendendo que não pode tornar feliz [o povo] sem instruí-lo, funda academias, ergue seminários, estabelece bibliotecas, protege as letras e os letrados e, em um reinado de quase meio século, ensina-lhe o valor da Ilustração”.

E, no entanto, afirmava, há uma série de indícios que evidenciam o contrário.¹² Por essa razão, alguns autores – como o próprio Benno von Wiese – falam de uma Ilustração em sentido amplo, que se estenderia desde o Renascimento até o Romantismo, ainda que posteriormente delimitem uma cronologia mais restrita, para aquilo que denominam a plenitude da Ilustração ou a Ilustração em sentido estrito.¹³ Assim, como teremos oportunidade de verificar, a Ilustração é mais do que um fenômeno do século XVIII, pois deita suas raízes ao menos na segunda metade do século XVII e se estende pelos primeiros decênios do século XIX.

Mas, ao mesmo tempo, a Ilustração não esgota o século XVIII. Nesse período, outras mentalidades coexistem com a ilustrada. Assim, o tradicionalismo – que surge precisamente em reação a essas inovações – também é um produto do século XVIII. Além disso, com frequência, certas atividades são qualificadas como ilustradas quando, na realidade, não o são. De fato, como assinalou com lucidez Sánchez Blanco, o cerne da Ilustração não reside em uma série de reformas administrativas ou na realização de obras públicas, tampouco pode ser reduzido ao incentivo à ciência experimental ou à crítica histórica e religiosa.¹⁴ Nem mesmo pode ser definida unicamente como a emancipação do indivíduo, desvinculada de mudanças institucionais que lhe conferem uma dimensão social. Ao contrário, no movimento ilustrado, essa emancipação individual implica sua institucionalização por meio do ato pelo qual o povo ou a nação se dota de uma Constituição.

Desde essa perspectiva, é preciso destacar que o discurso ilustrado não estava voltado apenas a destruir um antigo regime, mas, sobretudo, a criar um novo: o regime constitucional. Nesse sentido, Kant, em sua obra *Ideia de uma história universal em sentido cosmopolita* (1784) – escrita após a Revolução Americana, mas antes da Revolução Francesa –, afirma que a história, no sentido filosófico, deve revelar o caminho do progresso da humanidade rumo a um estado de maior moralidade e liberdade dos indivíduos, tal como garantido por uma Constituição estatal. Aí reside, como agudamente aponta Sánchez Blanco, a chave para a compreensão histórica da Ilustração.

Ainda que essa centralidade da Constituição em todo o processo ilustrado possa parecer evidente para alguns, ela representa, para muitos, uma mudança significativa,

uma nova visão que exige a reformulação do esquema interpretativo tradicional sobre esse período. Aplicando essa perspectiva à Espanha, podemos ler a Constituição de 1812 como uma meta da Ilustração, mais que um dos seus frutos; como um ponto de chegada, e não como o início de uma história constitucional liberal, tantas vezes desvinculada de sua matriz ilustrada.

Na revolução espanhola, alguns enxergaram uma ruptura abrupta entre dois mundos – o do Antigo Regime e o do liberalismo –, sem perceber a existência de uma ponte entre tais mundos, ponte esta robusta e ampla que adentrava entre ambos os limites, ao que denominamos a Ilustração. Além disso, a própria existência da Constituição de 1812 – como fruto de uma evolução de um pensamento crítico ao absolutismo e defensor dos direitos e liberdades – demonstra a presença de uma Ilustração espanhola e de uma revolução espanhola, ainda que aquela não seja um espelho do Iluminismo inglês ou francês, nem esta uma cópia da revolução americana ou francesa.

Se, como se afirmou, a Ilustração é um processo de emancipação que se concretiza na Constituição, podemos estudar a Ilustração espanhola seguindo esse itinerário. É o que propõe Sánchez Blanco, ao sugerir que se analise, primeiramente, a emancipação da autoridade doutrinária, em seguida a emancipação da tradição, depois aquela referente à autoridade religiosa e, por fim, a emancipação da autoridade política – o que conduz, inevitavelmente, ao ato constitucional. Embora, como veremos mais adiante, possamos também individualizar a emancipação jurídica.¹⁵ Não se trata aqui de reproduzir integralmente esse processo – o que exigiria muitas páginas –, mas apenas de assinalar alguns marcos essenciais que nos permitam, posteriormente, compreender melhor os problemas jurídicos [envolvidos].

Já no final do século XVII, existia em Sevilha um círculo de médicos que não reconheciam outra autoridade senão a da experiência, movidos pela mística do progresso. Utilizavam a metáfora da luz e desencadearam uma polêmica entre os antigos e os modernos. O empirismo desse grupo confrontava-se com o método escolástico adotado nas universidades, baseado na transmissão do saber por meio da autoridade, razão pela qual essas instituições tornaram-se seu principal opositor. Geralmente são denominados *novatores*, embora ainda no reinado de Carlos IV os tradicionalistas usassem esse termo para se referir àqueles que hoje chamamos de ilustrados. Esse movimento devia muito à ciência médica holandesa e inglesa, que à época representava a vanguarda intelectual. Além do núcleo sevillano, havia outros focos em Valência e na Corte. Essa autonomia da medicina abrangia também a filosofia natural, pois ambas as ciências estavam intimamente ligadas.¹⁶

Esses indivíduos tinham plena consciência de sua condição intelectual. Assim, Juan de Cortiada escreveu: “É algo lamentável, e até vergonhoso, que, como se fôssemos índios, sejamos os últimos a receber as notícias e luzes próprias que já foram assimiladas pela Europa”.¹⁷ Miguel Antonio de la Gándara acrescentava: “Há dois séculos, a Espanha era o depósito do saber. De seu seio difundiram-se à Europa as luzes do conhecimento. Hoje, somos considerados bárbaros por aqueles mesmos que, então, nos veneravam como oráculos”.¹⁸ Como representante desse empirismo, costuma-se citar o beneditino Feijoo, que defendia veementemente essa corrente. Vejamos um exemplo.

Em sua obra *Teatro Crítico Universal*, Feijoo desenvolve uma bela metáfora com a qual buscava criar doutrina sobre a falácia da autoridade e a necessidade de se emancipar desta, fundamentando o conhecimento na experiência sensível – ou seja, no método empírico.¹⁹ Ele ambienta a narrativa no reino de Cosmosia, isto é, no mundo, pois isto é que significa o termo “cosmos” em grego. A esse reino chegaram duas mulheres: Solidina – a experiência – e Idearia, que simboliza a imaginação. A primeira desejava instruir o povo do país; a segunda, enganá-lo. Para tanto, Idearia abriu uma escola pública, ou seja, uma universidade, prometendo ensinar com pouco esforço. Em suas aulas, explicava usando uma linguagem diferente – o latim –, e transmitia diversas máximas que eram aceitas como dogmas. Diante da hostilidade de Idearia, Solidina teve de fugir e se refugiou nos povoados, onde passou a ensinar mediante o exame dos objetos por meio dos sentidos, demonstrando de forma sensível tudo aquilo que ensinava.

Tudo permaneceu assim até que, na escola de Idearia, ocorreu um cisma, cujo autor foi Papyraceo – isto é, Descartes.²⁰ Ele introduziu novos e admiráveis dogmas, que foram desde o início condenados como heresias pela maioria dos discípulos de Idearia. Os dois grupos entraram, então, em uma acirrada polêmica, cujas críticas mútuas acabaram por desmoralizar a ambos. Foi nesse momento que os habitantes de Cosmosia se lembraram de Solidina, foram procurá-la e construíram na cidade uma magnífica sala de aula para que ela pudesse ensinar – ou seja, fundaram uma academia.

O relato de Feijoo é mais rico em detalhes, mas com esses breves traços já podemos perceber sua lição: uma crítica clara à escolástica universitária, com suas escolas e autores, e uma defesa do novo método empírico, que havia se desenvolvido principalmente nas diversas academias existentes por toda a Europa.

Mas não foram apenas as ciências experimentais – teólogos e juristas também combateram a decadência escolástica, assim como já haviam feito, em seu tempo, os humanistas. De fato, pode-se falar de um humanismo tardio, liderado por Ramos del Manzano e sua escola, que também podem ser considerados *novatores*, e que, a meados do século XVII, introduziram os estudos do humanismo jurídico na Faculdade de Direito (“Leyes”) da Universidade de Salamanca.²¹

Mais tarde, nessas salas de aula de Salamanca, Gregorio Mayans y Siscar iniciou seus estudos jurídicos, que, após ter obtido o grau de *bachiller*, continuou os estudos em Valência.²² Foi nessas aulas que aprendeu o método do humanismo jurídico, que viria a desenvolver em seus trabalhos na área do direito – embora o estudo jurídico tenha ocupado um lugar secundário em sua obra, quando comparado à história, à língua, à retórica e à filosofia moral.

Sánchez Blanco situa Mayans dentro do ecletismo do Setecentos, no qual também inclui o alemão Christian Thomasius e o italiano Ludovico Antonio Muratori – ambos, assim como Mayans, interessados na reforma dos estudos universitários. Ocorre que justamente essa filiação humanista os impede de romper totalmente com a tradição, dificultando, portanto, a aceitação plena da mística do progresso. Eram ecléticos, porque não aderiam à polêmica entre antigos e modernos. Dessa forma, o ecletismo representa um retorno a uma

idade de ouro (Vives, frei Luís de León, frei Luís de Granada, Antonio Solís, Cervantes) e uma crítica à decadência cultural de seu tempo.

Essa emancipação também possuía uma vertente política. Os planos de reformas implementados pelos Bourbons foram, entre outras coisas, uma tentativa de legitimação. No entanto, esses planos colidiam com uma série de direitos adquiridos, e grande parte do esforço inicial da monarquia consistiu em demonstrar seus próprios direitos e afirmar suas regalias. Não se tratava de algo novo – já no século XVII, como veremos adiante, proliferaram diversos autores como Gerónimo de Ceballos, Frasso, Salgado, González de Salcedo, Solórzano, Larrea... que sustentavam a autoridade real nas matérias políticas e econômicas em oposição à Cúria Romana: eram os chamados *regalistas*. Os Bourbons cercaram-se de oficiais que defendiam essa doutrina e que, portanto, colocavam os interesses da monarquia acima dos privilégios eclesiásticos e nobiliárquicos.

Mas essas ideias regalistas também rejeitavam a legitimação teocrática do poder, que agora necessitava de um novo fundamento: o direito natural. Este surgia como um novo fundamento, sobre o qual se sustentava uma nova ciência política – e até mesmo econômica. Nesse contexto, desenvolveu-se um debate sobre as diferentes formas de governo e a mitificação da Constituição inglesa.²³

Seria interessante analisar o desenvolvimento dessas ideias por meio da imprensa do final do absolutismo: *El Censor*, *El Corresponsal de El Censor*, *El Observador*, *El Correo de Madrid*, *Memorial Literario*, *Espíritu de los mejores diarios*... José Miguel Caso González foi o primeiro leitor de *El Censor* no século XX, conforme relata na edição fac-símile da obra.²⁴ Segundo esse autor, esse periódico foi o paradigma da imprensa ilustrada. Tomás y Valiente, assim como Giovanna Calabré, o considerava o principal difusor da ideologia da *Enciclopedia* entre nós. E, de fato, como se pode ler no discurso 137 (1786): “Na verdade, de nada serve que haja em um Estado alguns poucos homens ilustrados, se as luzes não forem mais amplamente disseminadas; pois, ainda que a solidez de seus juízos possa ser reconhecida, dificilmente serão adotados. Mas para expandir essas luzes, nada é mais apropriado do que uma Obra do tipo da minha”.

O periódico, no entanto, propunha-se a mais: ser uma referência para a Ilustração europeia. Assim, no discurso 37 (1786), lemos: “Pode ser ilusão do amor-próprio, mas também me lisonjeio de que há, em meus Discursos, ideias e pensamentos novos, não apenas para os sábios espanhóis, mas também para os ilustrados estrangeiros”. Tal Discurso foi qualificado como um “pequeno tratado de direito natural”.²⁵ Contudo, nas páginas do *Correo de los Ciegos* (posteriormente, *Correo de Madrid*), era considerado excessivamente moderado.

A partir do que foi exposto até aqui, já podemos deduzir que o direito não foi, para os ilustrados, um mero adorno – antes, foi uma prioridade. A cultura que se consolidou durante a Ilustração estabeleceu um vínculo forte entre legislação e felicidade, ou seja, tratava-se de uma relação entre o meio e o fim; daí o direito ocupar o centro de seu interesse. Pode-se afirmar, portanto, que os ilustrados foram os primeiros a descobrir toda a potencialidade política do jurídico.²⁶ Apesar disso, como escreveu recentemente Maria Rosa Di Simone, a historiografia subestimou durante muito tempo a função da ciência jurídica no desenvolvi-

mento da Ilustração e, apenas nos últimos anos, passou a ocupar o centro das atenções em diversos estudos, os quais evidenciaram o caráter central e a importância dos juristas na transformação cultural promovida pelo movimento das Luzes.²⁷

Quais são, então, as linhas fundamentais do pensamento jurídico da Ilustração espanhola? Já em 1973, Francisco Tomás y Valiente esboçou uma apresentação sobre esse tema,²⁸ posteriormente desenvolvida por Santos Coronas.²⁹ Dizia o professor valenciano que a primeira vertente do reformismo ilustrado – e aquela que alcançou maiores êxitos – foi o regalismo. A outra vertente consistia na convicção da existência de um direito natural; uma convicção de natureza racionalista e naturalista, que havia se projetado no pensamento dos economistas, desembocando na doutrina dos fisiocratas, e que, por fim, chegou ao campo político por meio da doutrina dos direitos individuais de John Locke, os quais exigiam a existência de uma Constituição.

Por sua parte, Santos Coronas parte da análise da decadência espanhola frente ao avanço das luzes europeias, para examinar o direito nacional, a recepção do direito natural racionalista, o novo direito público, a reforma do direito penal e a economia política. Esse esquema, que pode ser considerado clássico – na medida em que representa fielmente o pensamento dos protagonistas – será o fio condutor desta exposição, ainda que com uma ordem distinta, a qual considero mais adequada do ponto de vista histórico e lógico. Por outro lado, os materiais utilizados para a redação deste trabalho são fruto de uma pesquisa desenvolvida ao longo de vários anos.

2. A ILUSTRAÇÃO E O DIREITO PÁTRIO [“DERECHO PATRIO”]

O humanismo jurídico, que se desenvolveu no final do século XV, aplicou o método filológico ao estudo do direito. Isso implicou a desmitificação do direito romano, que já não era visto como modelo de toda ordem jurídica, mas apenas como o direito do povo romano, e como tal era estudado com interesse erudito, no contexto de outras fontes da Antiguidade Clássica. Essa nova perspectiva produziu assim a historicização do direito romano, seu encontro com a história. Todo esse processo não era asséptico, havia um interesse ideológico. Por um lado, enfrentar o texto romano despidido das cargas medievais significava enfrentar o individualismo próprio de Roma, que havia sido sufocado pela estrutura coral medieval; justamente em um momento histórico de onde nasce a valorização do indivíduo própria da modernidade. Por outro lado, essa nova visão do direito romano permitia ao direito régio alcançar uma primazia que até então lhe havia sido negada.

De fato, o fortalecimento da monarquia que ocorre com o abandono da Idade Média não só se deu em face do poder da nobreza e outras instâncias como os reinos,³⁰ os municípios³¹ ou as universidades,³² mas também frente ao poder da Igreja em questões políticas e econômicas. Para isso, o monarca tentava impor seu direito em oposição ao denominado direito comum, que estava imbuído das doutrinas do direito canônico e, portanto, defendia uma série de prerrogativas do poder de Roma.

No século XVII, havia uma série de juristas, os quais defendiam os direitos inalienáveis da monarquia, as regalias, frente à jurisdição eclesiástica, razão pela qual serão denominados regalistas. Esses se dedicaram ao estudo do direito régio, também chamado

de “direito pátrio” ou nacional, buscando neste uma legitimação para seus interesses ante o que era exposto pela doutrina do direito comum, o qual foi qualificado de direito estrangeiro. Pode-se afirmar que a doutrina regalista na Espanha tem início em 1633, com o memorial de Chumacero e Pimentel apresentado a Urbano VIII em nome de Filipe IV^(a), sobre agravos e abusos do tribunal da Nunciatura. Depois, sucedem-se os autores dessa corrente durante o século XVII: Gerónimo de Ceballos, Frasso, Salgado, González de Salcedo, Solórzano, Larrea. Destacada figura foi, sem dúvida, Melchor de Macanaz (1670-1760).³³

Ante Roma, os regalistas eram patriotas: amavam seu rei e buscavam o fortalecimento de seu poder – o que significava o fortalecimento do reino – para, assim, favorecer o desenvolvimento das reformas necessárias. Compreende-se bem que esses letrados, envolvidos em assuntos de governo e desejosos de implementar reformas, vissem os privilégios eclesiásticos, entre outros, como obstáculos à sua tarefa e, diante disso, promovessem a autoridade real para a qual trabalhavam. Bons católicos, ao menos nas aparências – Macanaz assistia diariamente à missa –, pediam à Igreja que não invadisse a esfera política.

O regalismo não era apenas uma questão de poder ou de autoridade, mas também – e não de maneira secundária – uma questão econômica. Para expandir o poder, era necessário dinheiro, e para realizar reformas, também. Muitas das fontes desses recursos públicos estavam nas mãos da Igreja. O regalismo era, assim, uma luta por essas fontes. Isso se observa com clareza no requerimento de Macanaz, cujo pano de fundo era sobretudo econômico, pois buscava impedir que Roma continuasse arrecadando fundos dos patrimônios espanhóis. Assim, solicitava-se que as dispensas matrimoniais fossem uma competência régia ou que os eclesiásticos seculares e regulares participassem dos repartimentos gerais. Macanaz chegou, inclusive, a propor ao Conselho de Castela que os confessores não pudessem aconselhar seus penitentes a fazer doações em favor da Igreja. Não causa surpresa que, em 31 de julho de 1714, o cardeal Del Giudice tenha publicado em Paris a condenação do requerimento de Macanaz, juntamente com os livros de Barclay e Talon, dois grandes regalistas franceses.³⁴

Em uma carta de Macanaz a Belluga, bispo de Múrcia, motivada pelos privilégios eclesiásticos relacionados à taxa do sal, lemos: “Leia Vossa Excelência os concílios gerais, os atos apostólicos e a doutrina da Igreja dos catorze séculos iniciais, e não encontrará nada que favoreça sua ideia [...] Deixe de lado, Vossa Excelência, Juan Gutiérrez, que já desviou muitos homens sensatos, e veja os atos das Cortes dos Reis, as leis de São Fernando e as doutrinas conciliares que lhes servem de fundamento [...]”.³⁵

Esse retorno à doutrina da Igreja nos catorze séculos iniciais, esse apelo aos acordos das cortes, à legislação de Fernando III... é um recurso político próprio de sua época, ao qual Macanaz estava habituado desde seus anos universitários. Daí o seu interesse pela história da Espanha, que era um interesse político; daí também o seu interesse pelo direito pátrio, que exigia o conhecimento da história do direito para sua compreensão: tudo era uma tentativa de legitimação. De fato, os regalistas recorriam ao direito pátrio para declarar como indiscutível a autoridade exclusiva dos reis no governo das questões temporais – entendidas estas em sentido amplo, como o governo da esfera política –, no qual se incluíam a amortização eclesiástica ou exame e a retenção de bulas.

Por isso, foi precisamente Macanaz – que acabava de ser nomeado procurador-geral da monarquia – quem apresentou uma proposta ao Conselho de Castela, em Madri, em 27 de novembro de 1713, sobre o ensino do direito pátrio nas universidades.³⁶ Com notável rapidez, no dia 29 do mesmo mês, o Conselho, por meio de carta deliberada, tomou conhecimento do texto do procurador [fiscal] e manifestou que havia “se detido a considerar o quanto se prioriza, nas universidades destes reinos, apenas o ensino do direito comum dos romanos, sendo que, embora em outros tempos as leis do reino tenham sido ensinadas nelas, hoje são vistas com desprezo”. Por essa razão, comunicava às universidades maiores que nas cátedras estabelecidas “em que há apenas permissão legal para ensinar o direito comum, fosse designado, doravante, o ensino prioritário daquelas leis pelas quais devem ser decididos os pleitos nestes reinos, a fim de que a juventude se instrua nelas e desde cedo tome gosto por elas”. Por fim, solicitava a essas universidades que informassem de que “forma e modo pelos quais essa nova designação, tão conveniente, viesse a ser estabelecida e colocada em prática nessa universidade”.³⁷

O parecer da Universidade de Alcalá, que foi o único ao qual tivemos acesso, foi claro e eloquente: recordava que as constituições reformadas expressavam as matérias que deveriam ser lecionadas, ou seja, o direito canônico e o romano, o que sempre haviam feito “sem omitir a explicação e exposição de todas aquelas leis do reino que, por serem concordantes ou contrárias, têm relação com as matérias assinaladas”. Leis, as do reino, que eram conhecidas pelos docentes complutenses, já que “as cátedras não são desejadas como fim, mas como meio mais adequado para servir a Vossa Majestade nos Conselhos, Chancelarias e Audiências, e não podem ignorar os catedráticos que, pela segunda lei de Toro, que é a *ley* 4, título 1, do livro 2 da Recopilação, se ordena que ninguém possa exercer cargo de administração de justiça sem antes haver estudado e conhecido as leis destes reinos”.

O que o claustro de Alcalá não considerava apropriado eram as leituras das leis do reino, ou seja, aquilo que Macanaz propunha e o Conselho determinava. Pois – opinavam – se essas leituras fossem feitas antes do grau de *bachiller*, os inconvenientes seriam muitos: acúmulo excessivo de conteúdo, já que não se poderia prescindir dos direitos romano e canônico; falta de preparação, pois sem conhecer suficientemente os princípios de ambas as jurisprudências, não se poderia compreender bem o sentido das leis do reino; o interesse se desviaria para o mais fácil – as leis pátrias – em detrimento do direito comum romano, apesar de sua importância, pois “aquele que for muito versado nele, com pouco esforço se tornará um grande prático em qualquer província, mas quem nele não estiver suficientemente instruído, por mais que se esforce e trabalhe com as leis do reino, não poderá compreendê-las em profundidade”.

Se, por outro lado, essas leituras fossem feitas após o grau de *bachiller*, nos anos reservados à prática jurídica (“*pasantía*”), os inconvenientes também não desapareceriam, segundo o claustro: o *bachiller* não pareceria adequado como cursante; aquele aluno que deveria explicar os quatro livros das *Instituta* e realizar quatro presidências [da Academia de prática] não teria tempo para estudar o direito pátrio. Além disso, acreditavam que se aproveitava mais da liberdade de assistir aos estudos [atuações] dos advogados, o que não era compatível com a obrigação de frequentar as aulas; por fim,

poucos permaneciam na universidade após obterem o grau de *bachiller*, de forma que a eficácia da medida se diluía.

Por isso, consideravam que não se deveria modificar essa tradição em que nunca se havia atribuído essas leituras. Mas, se o monarca julgasse conveniente, deveria, além disso, criar novas cátedras, nas quais se seguiria o método dos doutores Gonzalo Suárez de Paz e Antonio Pichardo, no quinto e último curso para obtenção do grau de *bachiller*.

O que foi exposto é suficiente para se analisar o contraste entre duas mentalidades: a de um “*novator*” [renovador] e a tradicional. Macanaz, como regalista, queria promover o conhecimento do direito pátrio, no qual precisamente se fundamentavam os direitos do rei, em oposição a um direito comum que, embora tivesse servido para consolidar o poder do monarca, também o fizera com o do papa – ou seja, o sistema político da cristandade típico da plena Idade Média. Essa exigência havia sido preparada pelos humanistas, e não é de se estranhar que em Ramos del Manzano confluem ambas as qualificações: além de afamado humanista, era também um reconhecido regalista. De certo modo, o estudo do direito pátrio deve ser entendido como uma emancipação. Frente a essa postura, encontramos a tradicional, representada neste caso pelo claustro de Alcalá. Este não compreendia – ou não se interessava em compreender – a ordem do Conselho. Permanecia preso às virtudes do direito comum e via nas leis pátrias apenas um complemento, ou seja, tinha uma visão clássica. Não percebia que a pretensão de Macanaz ia muito além: buscava estabelecer uma nova ordem fundamentada na vontade do monarca, em sua lei, e não já no *Corpus iuris*. Ocorre que ainda havia muito caminho a percorrer: o direito pátrio era mal conhecido, composto por um número incontável de normas dispersas ao longo de mais de mil anos, sem qualquer início de sistematização. Era necessário dedicar-se ao seu estudo aprofundado, simplificar todo esse emaranhado legislativo e construir um sistema. Não era, certamente, uma tarefa simples. Mas, para isso, contava-se com o auxílio do direito natural – essa nova ciência nascida na Europa Central – que proporcionava a formação jurídica necessária para tal empreitada.

Contudo, esse debate foi apenas o primeiro. Já em desgraça, Macanaz enviou ao monarca, em 1722, alguns *Auxílios para bem governar uma Monarquia Católica* [*Auxilios para bien gobernar una Monarquía católica*], nos quais voltava a insistir na necessidade do estudo das leis pátrias. Em 1741, por meio de auto acordado de 29 de maio, solicitava-se que fossem explicadas “junto com o Direito dos romanos, as Leis do reino correspondentes à matéria”. Em 1748, o jurista Mora y Jaraba denunciava os erros do direito civil, isto é, do direito romano. E pouco depois, em 1752, o Marquês de la Ensenada, em uma representação dirigida a Fernando VI, dizia: “nas Cátedras das Universidades não se lê por outro texto que o do *Código*, *Digesto* e *Volumen*, que tratam apenas do Direito romano”.³⁸ E propunha a criação de um *Código Ferdinando* ou *Ferdinandino*, ou seja, uma nova recopilação que reduzisse a um só volume os três tomos anteriores – considerando que “há muitas leis revogadas, outras que não estão em uso nem se aplicam a nossos tempos, outras são complicadas e outras, por serem duvidosas, precisam ser esclarecidas” – e que servisse para o estudo do direito real nas universidades.³⁹

Depois – já dentro das reformas carolinas –, em 1770 e 1779, temos novas indicações a esse respeito. Foi precisamente nessas reformas que surgiu essa novidade curricular,

embora talvez agora já não tivesse um claro significado emancipador e, de certa forma, estivesse impregnada de tradicionalismo. Com efeito, após o plano de Olavide para a Universidade de Sevilha em 1769, realizou-se a reforma das antigas universidades espanholas, que consistiu fundamentalmente em dotar cada universidade com um novo plano de estudos e em ditar uma série de normas de organização acadêmica para elevar o nível de exigência. Naturalmente, toda essa tarefa era animada por um espírito de centralização e uniformidade. Nos primeiros desses planos – Valladolid, Salamanca, Alcalá, Santiago, Oviedo –, apareciam cátedras para o estudo do direito real por meio das *Leis de Toro*, com os comentários de Antonio Gómez, e da *Recopilación*. Nos últimos – Granada e Valência –, houve um avanço: surgiu uma cátedra denominada de direito pátrio [*derecho patrio*], na qual se deveriam estudar as *Instituciones* de Asso [Ignacio Jordan de Asso y del Río] e Manuel [Miguel de Manuel y Rodríguez].

No final do século, essa disciplina já pode ser considerada consolidada. Quando, em setembro de 1794, o Conselho aprovou um decreto para que as universidades do reino informassem sobre o ensino do direito pátrio em seus claustros, não houve divergência quanto à sua necessidade^{40(b)}. Em concreto, perguntava-se quais cátedras cada universidade possuía para o estudo do direito pátrio, qual a utilidade desse estudo, qual método era mais adequado para seu ensino e quais autores ou livros eram os mais úteis. Todas as universidades, com algumas variações, defendiam a primazia do direito pátrio, embora, em geral, sentissem a falta de um livro elementar para o estudo dos princípios e fundamentos da “*jurisprudencia*” [ciência jurídica] pátria.

Posteriormente, as reformas do ministro Caballero apenas confirmaram esse caminho, de modo que, no final do Setecentos, a primazia do direito pátrio já estava assegurada, e a vanguarda da emancipação, do ponto de vista jurídico, já não se encontrava mais nessa luta regalista, mas havia se transferido para um campo decididamente iluminista: o do direito natural.⁴¹

3. O DIREITO NATURAL ILUSTRADO NA ESPANHA

Geralmente, o discurso sobre a Ilustração jurídica espanhola esteve centrado nos problemas da recepção de uma corrente jurídica estrangeira, a qual se denominava “direito natural moderno” ou racionalista, mas que, por sua origem, também é chamado de direito natural protestante e, finalmente, pode ser denominado com mais propriedade como direito natural ilustrado. Com efeito, essa doutrina jurídica correspondia ao paradigma da ciência experimental que domina a concepção das Luzes. Já vimos que a Ilustração supunha uma nova epistemologia, uma nova teoria do conhecimento. Em contraposição ao método escolástico – típico da teologia e do direito – surgia o método experimental ou empírico, cujo paradigma se encontrava nas ciências naturais. Analisando a natureza, examinando-a, a razão encontrava uma série de regras que eram próprias do conhecimento científico.

Desde o campo dos juristas, tentou-se emular essa nova metodologia e buscou-se também na natureza o fundamento de uma nova ordem jurídica. Por meio do estudo desta, de suas leis, o jurista poderia responder a todos os problemas que se lhe apresentassem. E para esse estudo contava com uma nova ciência: a ciência do direito natural. Por isso,

essa disciplina não era apenas mais uma, era – do ponto de vista jurídico – a essência da Ilustração, assim como o empirismo o era para as ciências naturais.

Comumente se menciona a Grócio como seu fundador, mas serão outros – Pufendorf, Thomasius, Wolff – os que darão consistência a essa teoria. Todos eles protestantes, o que terá sua importância. De fato, o direito natural não era uma técnica asséptica, mas continha uma ideologia precisa. Desde o início, estava impregnado das crenças protestantes, e muitos dos postulados que se apresentavam como racionais nada mais eram do que parte do credo reformado. Por outro lado, o jusracionalismo era antiescolástico, o que em um primeiro momento significava antirromano.

Tudo isso, unido ao respeito à tradição, que é próprio do pensamento católico, fazia com que, nos países dessa religião, desde o início, se impedisse a recepção dessas doutrinas, de onde os principais representantes do jusracionalismo aparecessem nos índices de livros proibidos. O que, obviamente, ocorreu na monarquia católica, isto é, a espanhola. Mas, como veremos, essa não será a única dificuldade com que o direito natural racionalista se deparou; também aqui – como já havia ocorrido com o direito pátrio – encontraremos o regalismo.

O direito natural poderia beneficiar o poder do monarca, pois lhe conferia uma fundamentação mais moderna e alinhada com a mentalidade da época. Ademais, desde uma perspectiva jurídica, oferecia ao direito real a possibilidade de se libertar do *ius commune*, já que lhe fornecia um novo modelo para seu desenvolvimento e um esquema para sua sistematização. Mas esse abrigo tinha outra face: sua base racional e a-histórica, ao romper com a tradição e estabelecer uma nova ordem, poderia entrar em conflito com uma série de regalias que se sustentavam precisamente nessa tradição e em uma ordem antiga.

Por fim, e desde uma ótica mais técnica, também os juristas mostraram uma primeira e lógica resistência diante da novidade. Eram muitos anos, séculos, de *mos italicus* e, diante dessa cultura jurídica, a nova parecia excessivamente teórica e filosófica, pouco útil para o exercício no foro.

Apesar disso, na Espanha surgiram relativamente cedo vozes que defendiam o ensino desse direito, como Feijoo ou Mayans. O erudito valenciano conheceu e estudou, durante a década de 1740, as obras básicas dos jusnaturalistas modernos (Pufendorf, Heineccio, Wolff, Burlamaqui), e em diversas cartas foi expondo suas reflexões sobre essas leituras. Em 1750, por ocasião da intervenção de seu amigo italiano Lorenzo Boturini na Academia valenciana sobre a ideia do direito natural em Giambattista Vico, expôs uma síntese de seu pensamento sobre essa ciência: o direito natural é a lei imposta por Deus à natureza, que o homem conhece por meio da razão. Isso lhe permitia afirmar que “o modo de promulgar deve ser tal que seja imutável e sempre o mesmo em todos os homens; não há outro princípio comum a todo o gênero humano senão a razão. E assim, o direito natural deve ser promulgado pela razão”.⁴² Essa concepção, comum a muitos outros pensadores espanhóis do Setecentos, foi desenvolvida pelo discípulo de Mayans, o professor dos *Estudios de Madrid*, Joaquín Marín y Mendoza, e estará na base de toda a polêmica sobre as cátedras destinadas ao ensino dessa disciplina.

Com efeito, em 1770 foi criada a primeira cátedra por *real decreto* de 19 de janeiro de 1770 nos *Reales estudios de San Isidro*. Embora já em 1768 tivesse sido autorizada a explicação extraordinária dessa disciplina em todas as universidades do reino, como foi feito em Valladolid por José de Torres Flórez, isso não implicou modificação nos planos de estudo existentes.⁴³

O primeiro catedrático de San Isidro foi Joaquín Marín y Mendoza, discípulo de Mayans, como já mencionamos. Para seu ensino, preparou uma edição expurgada do *Heineccio* (*Elementa iuris naturae et gentium castigationibus ex catholicorum doctrina*), que publicou em 1776. No mesmo ano, imprimiu também um pequeno guia de leitura ou introdução sobre essa ciência, intitulado *História do direito natural e das gentes* [*Historia del derecho natural y de gentes*], obra preciosa que seguramente reúne tantas conversações que levou com seu mestre sobre esses temas.⁴⁴

Tanto na autorização a Torres quanto nos *Reales estudios*, especificavam-se as características desse ensino. Assim, no auto de 13 de janeiro de 1768, que autorizava Torres para essa explicação pública, indicava-se que retirasse as suas lições de autores espanhóis, de modo preferencial, e estrangeiros, sempre que fossem compatíveis com o dogma revelado e os princípios fundamentais da monarquia espanhola – ou seja, por autores seguros. Deveria redigir os apontamentos de aulas e apresentar tal escrito ao Conselho; infelizmente, apesar de longa dedicação ao tema, não conseguimos encontrar tais papéis, que seriam úteis para conhecer o conteúdo das lições. Apesar disto, o *Real decreto* de 19 de janeiro de 1770, que a estabeleceu nos *Reales estudios de San Isidro*, indicava que se deveria mostrar a união necessária entre a religião, a moral e a política.

Posteriormente, os planos de estudo para a Universidade de Granada (1776) e Valência (1786) incluem entre suas matérias ambas as cátedras desta matéria e selecionam para o ensino a obra de Almici. Neste contexto, em 1786, José de Torres Flórez, presbítero e catedrático de *Volumen* da Universidade de Valladolid, propôs no claustro de professores a introdução do direito natural nos estudos jurídicos, segundo o livro de Almici. Ensino que, como já indicado, havia ministrado em tal universidade na condição de extraordinário. A proposta nos interessa muito, porque motivou uma consulta da Universidade de Valladolid ao *Consejo de Castilla*, e deste às outras universidades maiores do reino, sobre a conveniência de introduzir tal ensino. O expediente formado com a consulta e as distintas respostas refletem bem uma opinião qualificada, da parte dos claustros, sobre esta ciência ilustrada.

Após examinar detidamente a doutrina do Almici, em janeiro de 1788, o reitor da Universidade de Valladolid, o presbítero Gabriel Hugarte y Alegría, expôs ao monarca sua petição por tal ensino, não como um ensino extraordinário, mas como substituto das cátedras de *Volumen* e *Código*. Argumentou que, embora o estudo do direito romano fosse útil, os estudantes não deveriam dedicar mais tempo a ele do que aquilo que era necessário. Nesta perspectiva, argumentou-se que dois anos de estudo de *Instituciones civiles* e um de *Pandectas* eram suficientes, e que o quarto ano – durante o qual se frequentava as cátedras de *Volumen* e *Código*, onde se estudavam os títulos do direito público romano que tratavam de seus magistrados e oficiais – era visto mais como entretenimento supérfluo do que como instrução.

O reitor havia revisado a doutrina do livro didático proposto, o Almici, incluindo uma lista de correções a serem incorporadas a uma edição para uso escolar, isto é, uma edição expurgada de possíveis erros. Isso também é de grande interesse para nós, pois desta maneira nos permitirá responder a esta questão fundamental: quais problemas concretos colocou a recepção do direito natural racionalista na Espanha, especificamente na formulação que Almici fez dele? Isso nos conduzirá a compreender que lugar a matéria de direito natural e de direito das gentes ocupava para os letrados da época carolina na formação de juristas, que é outra maneira de lidar com os direitos.

O Conselho, após analisar a representação do reitor de Valladolid, solicitou um relatório sobre o assunto ao claustro da universidade. Nele, o claustro expressara sua concordância com o oferecimento das cátedras de direito natural e das gentes no lugar das cátedras de *Volumen* e *Código*, como preliminar ao estudo de ambas as jurisprudências. Também expressaram a conveniência de prosseguir esse estudo com a obra de Almici, com as censuras já propostas pelo reitor; dessa forma, aproximava-se mais do modelo da Universidade de Valência.

Diante disso, e considerando que um pouco antes – quando em 1771 o *Método general de estudio* daquela universidade foi aprovado – a opinião do claustro era contrária, o Conselho solicitou à universidade um relatório sólido e extenso sobre o assunto. Também enviou cópias da representação feita pelo reitor de Valladolid às universidades de Salamanca e Alcalá, para que também pudessem se pronunciar sobre o assunto. Logicamente, a primeira universidade a apresentar o documento foi Valladolid. O relatório de Valladolid coincidia com o que havia sido dito sobre a necessidade do estudo do direito natural e a consequente redução do direito romano. Também na avaliação positiva que fazia do Almici: dizia-se ser uma obra perfeita. Faltava agora entrar naquelas coisas que “o autor não explicava com a clareza que os jovens necessitavam”.

O eixo desses esclarecimentos era a defesa da monarquia frente à poliarquia e, sobretudo, frente ao tiranicídio. Nesse sentido, dizia-se que era necessário que, nos trechos em que se ensinava a preferência da poliarquia sobre a monarquia – apresentando-a como mais conforme à igualdade e liberdade naturais – fossem colocadas as notas correspondentes para advertir aos discípulos que o autor lisonjeava o governo de seu próprio país, já que era frequente “entre os políticos mais sensatos” preferir o governo sob o qual se vive. Disto se deduzia que era necessário mostrar aos jovens as virtudes do governo monárquico, apresentando-o como “contemporâneo da natureza, conforme com a ordem que ela induziu nas coisas, mais vantajoso aos cidadãos que os demais governos nos quais se diz haver maior igualdade e liberdade. Palavras lisonjeiras para quem ama a licença desenfreada, mas dolorosas para quem considera os maus efeitos que trouxeram às sociedades civis, arruinando muitas monarquias e substituindo-as pela popularidade, ou melhor dizendo, para estabelecer depois a tirania, como demonstraram o célebre Saavedra e Barelaio”.

Outro aspecto era a “doutrina sediciosa de Juan Petit, proscria pelo concílio de Constância”, o tiranicídio. Já que sua doutrina estava proibida, devia-se corrigir o Almici nos trechos que tratavam disso:⁴⁵ livro 2, capítulo 7, número 3 § *ceterum*; 2,7,4; 2,7,5; 2,7,6; 2,9,5 § *neque postea*. No 2,7,3 § *ceterum*, matizava-se a proibição de resistir à autoridade. No 4,

expunha-se que, quando o príncipe agia como tirano, atropelando o direito divino e humano, invadindo seus súditos, desprezando a justiça e as leis fundamentais do Estado ou a religião, os vassallos podiam, sem nenhuma dúvida, agir contra seu soberano, resistir a suas resoluções e inclusive depô-lo do trono mediante a força. Tudo isso era, para o reitor e o claustro de Valladolid, oposto à doutrina apostólica, contrário à sã política e perigosíssimo. No 2,7,5, dizia-se ainda que era lícito aos súditos expatriar-se, buscar auxílio entre estrangeiros, opor-se ao príncipe e tirar-lhe o reino e a vida. No 2,7,6, expunha-se que o príncipe de origem ilegítima deveria ser expulso. Por fim, no 2,9,5 § *neque postea*, ensinava-se que a tirania do soberano devolvia ao povo a autoridade suprema.

O relatório do claustro da universidade de Salamanca enfatizava a necessidade absoluta do estudo do direito natural para o conhecimento científico das leis civis, mas não entrava na análise da obra de Almici, por considerar mais apropriada a de Heineccio, da qual Almici – segundo os salmantinos – havia copiado quase inteiramente seu livro. Ante o excesso de romanismo, pediam uma cátedra de direito natural, pois “o estudo das leis será sempre limitado e deficiente sem o conhecimento dessas outras primitivas, universais e imutáveis, que com linguagem pura, simples e uniforme dita a natureza a todos os homens e a todas as nações, e grava em nós com caráter indelével para nossa felicidade e bem-estar, sendo depois, nas sociedades, a fonte e o princípio de toda justiça civil”. Além disso, sublinhava-se a necessidade de que essa “ciência do homem e do cidadão, ciência [...] mais universal que todas, de todos os lugares e razões, da vida privada e da pública” fosse um estudo preliminar e útil para todas as profissões.

Concluía o relatório elogiando a iniciativa de Valladolid e pedindo que, enquanto se elaborava um novo plano de estudos para Salamanca, também pudessem converter as cátedras de *Código* e *Volumen* em direito natural e das gentes.

Por fim, e com considerável demora, o claustro de Alcalá enviou seu relatório, embora de teor contrário, demonstrando assim seu já conhecido caráter conservador. Alcalá também considerava conveniente que os jovens, que se dedicassem ao estudo do direito civil ou canônico, fossem instruídos em direito natural e das gentes. No entanto, entendia que, como seus conteúdos já eram tratados na filosofia moral – estudada no curso preliminar da faculdade de direito (“*Leyes*”) – não havia necessidade de repeti-los. Almici, diziam, não apresenta em sua obra nada que outros autores não tratem na filosofia moral; Jacquier – a quem se explicava a filosofia moral em Alcalá – abrangia todos os temas do livro de Almici, embora, admitem, de forma mais resumida e sem tanta clareza em alguns pontos. Assim, a obra de Almici poderia servir para o curso preliminar de filosofia moral, passando depois para o estudo do direito civil ou canônico.

Contudo, esse claustro acreditava que o expurgo proposto pelo reitor de Valladolid não era suficiente. Continuavam considerando perigoso o conteúdo desse livro e propunham, em vez disso – para o curso preliminar de filosofia moral –, Heineccio. Em concreto, criticavam a doutrina de Almici sobre a origem e constituição das sociedades civis, que ele fundamentava em pactos mútuos explícitos ou implícitos entre o príncipe e seus vassallos. Além disso, a segurança, felicidade e utilidade dos cidadãos apareciam não como fim, mas como condição para que tais pactos mantivessem seu valor. Dessa forma, destruíam-se o que

para o claustro de Alcalá era o princípio mais sagrado do direito natural, a devida subordinação aos soberanos e magistrados, e abria-se “uma porta larga para rebeliões, motins e tumultos, não apenas no caso de o príncipe ser tirano em todo o rigor desse termo, mas mesmo no de não ser ou não parecer bom aos vassalos, ou útil aos seus interesses”.

Além disso, apontavam outros pontos problemáticos da obra: livro 1, capítulo 5, número 5; 1,8,3; 2,8,9 (nota 42); 2,9,14. No primeiro, Almici dizia que o temor servil é origem da superstição, e que presta a Deus um culto indevido e dissonante. Para o claustro de Alcalá, essa doutrina era inaceitável, pois contrariava o que fora defendido no concílio de Trento. No 1,8,3, explicava-se que o direito natural não obrigava a socorrer o inimigo, mesmo em situação de extrema necessidade, já que, por causa da inimizade, este teria rompido os vínculos e perdido os direitos da sociedade. No 2,8,9 (nota 42), dizia-se que era lícito aceitar o desafio, desde que o provocado não pudesse evitar a provocação e a injúria recorrendo ao príncipe. Por fim, no 2,9,14, condenavam-se – com base em Grócio – como injustas as cruzadas contra os infiéis e a conquista da América, pois, segundo Almici, estas eram movidas pela avareza.

Parece que a consulta da universidade de Valladolid e todo o processo por ela motivado não tiveram os resultados esperados quanto à substituição das cátedras naquela universidade, provavelmente por ter coincidido com a Revolução Francesa – o relatório de Alcalá tem data de 1 de julho de 1789 – mas certamente não deixou de ter outras consequências.

Por um lado, é possível que este debate tenha deixado sua marca nas edições de Almici na Espanha. Com efeito, temos notícias de uma primeira edição de Almici em Valência, aparentemente incompleta, da qual não restam vestígios. Quando o plano de estudos começou a ser aplicado na universidade de Valência, o reitor Blasco iniciou imediatamente o trabalho nos textos escolares. Em março de 1787 solicitou ao Conselho a licença de impressão, que foi concedida em setembro. O reitor incumbiu o livreiro Salvador Faulí da impressão do Almici, a qual foi iniciada e alguns cadernos concluídos. Nesta situação, o catedrático da disciplina rejeitou a edição, e enviou uma nota a Blasco apontando os erros contidos no livro: a defesa do regicídio e do tiranicídio que já conhecemos. Como consequência disso, Blasco enviou uma carta ao editor para que suspendesse imediatamente a venda do livro, e pediu ao catedrático da disciplina, o professor Jaime Camarasa, que apresentasse as notas para corrigir o livro, embora pareça que sem muito êxito. Após o claustro geral dos catedráticos, em 29 de março de 1788, foi ordenado o recolhimento dos cadernos impressos e informado o Conselho do ocorrido.

Depois dessa primeira edição incompleta, houve outras duas, já completas, ambas em 1789, uma em Valência e outra em Madrid, embora eu ignore qual foi a primeira. Cada uma tinha uma orientação: a valenciana era uma edição escolar, com prólogo e notas adequadas, planejada para o plano de estudos da universidade, como já foi mencionado. A madrilenha parecia uma edição geral. Ambas incluíram, com diferentes intensidades, as correções que antes analisamos.

Por outro lado, as consultas ocasionadas pela representação da Universidade de Valladolid certamente estiveram por trás da *Real orden* de 20 de julho de 1787, que dis-

punha que, em todas as universidades do reino, fossem reconhecidos os cursos literários obtidos nos *Estudios de San Isidro*.⁴⁶ Com isso, dizia a *Real orden*, pretendia-se “estimular a maior participação de discípulos nos ensinamentos estabelecidos nos *Estudios reales* de Madrid e fomentar o avanço da instrução pública”. Embora inicialmente se falasse em instrução pública em geral, logo se especificava um interesse particular: “ninguém duvida que o direito natural não só facilita e prepara os entendimentos para o estudo do civil, mas também é considerado como a sua parte mais nobre. Pois o direito civil e até o canônico e todos os demais com os quais são regidas as sociedades têm por base a equidade natural, da qual, porque ditada aos homens pelo autor infalível da natureza, não podem apartar-se sem cair em erros perniciosos ou desvios. Com esse propósito, o direito natural, reduzido a sistema pelos mais ilustres sábios do século passado, estabelece os primeiros princípios e fundamentos de todas as matérias tratadas nos demais direitos, como o são as várias espécies de domínio e direitos, os contratos, sucessões, delitos e penas etc. E embora o direito natural tenha certamente vínculo mais estreito com o civil, não carece de conexão suficiente com o canônico, porque nele se tratam muitos dos assuntos próprios daquele. E, por essa mesma razão, em todos os *Estudios generales* bem-organizados, precede sempre o estudo das instituições civis ao das canônicas, pois os princípios destas não podem ser bem compreendidos sem a orientação ou luz daqueles. Facilmente se poderia ampliar muito mais na comprovação dessa verdade, mas parece-me que basta o já dito para demonstrar que, aos jovens que, após estudada a lógica e a ética, completassem seu curso de direito natural nesses *Reales Estudios*, devem ser admitidos livremente nas universidades, onde se apresentariam com a correspondente certificação e prévia exame por um dos de direito civil ou canônico, conforme se ajuste a seus ulteriores desígnios”.

E assim se ordenou que “todo o curso da cátedra de direito natural e das gentes dos referidos *Reales Estudios* deve valer e ser considerado como um ano de prática dos quatro exigidos para o exame e obtenção do título de advogado, subsistindo igualmente o provimento acordado pelo Conselho em decreto de 4 de dezembro de 1780, para que não se admita ao exame de advogado ninguém que, depois de ter o grau de *bachiller* em leis, realize prática em Madrid sem apresentar certificação do catedrático de direito natural e das gentes desses estudos reais, comprovando que assistiu ao curso completo de um ano de seu ensino”.

Ou seja, esses estudos representaram o bastião na difusão da ideologia ilustrada, inclusive no âmbito do direito natural. Depois, “os jovens que, a partir desses estudos, acodem a estas [as universidades] para cursar as ciências maiores de teologia, ambos os direitos [*‘leyes*’ e *‘cánones*’] e medicina, levarão todas as ideias e preparação necessárias para se destacarem e fazerem rápidos progressos nestas; o que certamente foi o principal objetivo que Sua Majestade teve ao providenciar a expedição de seu *Real decreto* de renovação desses *Reales estudios* de 19 de janeiro de 1770, pois em seu exórdio se dignou dizer: ‘que seu intuito real era atender, em primeiro lugar, àqueles estudos que servem de fundamento para toda erudição e ciência’”.

Além disso, como já vimos, o direito natural era também ensinado nas universidades de Granada e Valência, sendo em algumas outras universidades como ensino extraordinário

– em todas estavam facultadas –; em outros centros, como o colégio de nobres de Madrid ou alguns seminários, e alguns catedráticos já haviam introduzido seu ensino em suas explicações dos textos romanos. Por fim, as academias de *jurisprudencia*, que tiveram grande protagonismo sob o reinado de Carlos III, tinham essa disciplina como principal objeto.

É nesse contexto que deve situar-se a famosa ordem datada de Aranjuez, de 19 de junho de 1794. Nela, argumentava-se que “alguns homens sábios e zelosos, eclesiásticos e seculares, foram e são da opinião de que as cátedras de direito natural e das gentes, estabelecidas em algumas universidades, nos *Estudios Reales de San Isidro* e no *Seminario de Nobles* são extremamente perigosas e ainda mais nas circunstâncias atuais, pois, embora o propósito a que se destinam tenha sido considerado útil quando foram criadas, a experiência tem ensinado que elas trazem consigo o risco quase inevitável de que a juventude, imbuída de princípios contrários à nossa constituição, venha a deduzir consequências perniciosas que podem se espalhar e produzir uma desordem no modo de pensar da nação”.⁴⁷

Em vista destas considerações, o monarca achou conveniente a sua supressão, mas antes de ordenar tal supressão, pediu ao *Consejo de Castilla* – de maneira muito reservada – um parecer sobre o modo de realizá-la, de forma que no próximo curso não houvesse continuação do ensino público de direito natural e que isso não viesse a trazer inquietação ao “*público literato*”.

Para esse Conselho, o erro foi não formar, na época, um tratado elementar de direito natural “adaptado à nossa constituição. O dano resultou de valer-se de autores estrangeiros”. E remete a um parecer anônimo sobre o livro de Juan Bautista Almici, no qual foram descritos ali todos os “excessos” cometidos sob o pretexto do estudo do direito natural. Segundo esse texto anônimo, Almici não era mais que uma cópia de Heineccio – o que a universidade de Salamanca já havia afirmado –, porém muito mais perigosa, pois se apresentava como doutrina católica, o que fazia com que o leitor poderia aceitá-la sem as reservas necessárias. Entre os perigos que continha, sublinhava-se a doutrina do pacto social, a explicação dos distintos tipos de governo, a explicação sobre a natureza e finalidade dos tributos... Não se tratava de perigos teóricos, dizia o texto, pois algumas teses defendidas em 1790 e 1791, nos *Estudios* de Madrid, mantiveram posições consideradas inadmissíveis.

Em relação ao primeiro tema, o pacto social, Almici assinalava que “as cidades e repúblicas são formadas por meio de um pacto. E como esse pacto é absoluto e livre, segue-se claramente que aquele que não consente com ele vive fora da sociedade”. Essa doutrina havia aparecido nas já mencionadas teses de 1790 e 1791, que provocaram a intervenção da Inquisição, pois “um jovem que aprende no direito natural que a autoridade real reside principalmente no povo, que o rei não é mais que um depositário dessa autoridade, que o povo pode recuperá-la quando esteja insatisfeito com a conduta do seu rei e julga que ele não cumpre as condições com que lhe foi conferida tal autoridade, será estranho que, com tais ideias, se despreze o mais sagrado do trono e queira se tornar superior ao seu monarca, como a Assembleia da França?”

Quanto ao segundo, o tipo de governo, Almici “elogia o governo inglês com excessivo louvor, porque une a aristocracia e a democracia ao governo monárquico”: “o reino floridíssi-

mo da Inglaterra pode ser um exemplo de semelhante império, no qual, ressaltando as prerrogativas do rei sobre guerra e da paz, nem novas leis são estabelecidas, nem novas obras ou tributos são determinados, exceto em juntas do reino que são chamadas de parlamentos. Esse é o exemplo dado pela admirável república dos ingleses, que, composta de modo inefável, soube associar a monarquia do rei, a aristocracia dos parlamentos e a democracia do povo. Como tão boa e formosa mescla está constituída”. Por isso, o autor temia que “um jovem, senhor, que aprende essa doutrina e vê pintada nela com tão excessivo elogio a constituição inglesa, que avaliação fará da constituição do nosso reino, estabelecida com um governo diferente? Não seria normal que, imbuído desses princípios, que acredita que sejam de direito natural, se um dia tiver a oportunidade, de desgostar de nossa constituição, pretenda derrubá-la aspirando àquela?”

Em terceiro lugar, com relação aos tributos, Almici assinala que estes “competem ao rei somente, quando a utilidade e bem da república o exigem; segue-se daí que o príncipe não tem direito a estes, quando se trata de sua privada comodidade, lucro ou entretenimento”. E o autor anônimo dizia que “com esta doutrina, excelentíssimo senhor, já se conhece o juízo que um incauto jovem formará sobre a obrigação de pagar tributos, quando venha a aprender no direito natural que somente são devidos aqueles que são precisos e necessários para a utilidade comum, sem atender à comodidade particular do soberano. E também é conhecida a liberdade que se tomará para ordenar as despesas do rei, moderar sua família e calcular sua manutenção, como entendo que já se verificou em certas teses e conclusões de San Isidro, que no dito último ano de 90 ou 91 proibiu o Santo Ofício e recolheu com prudente sigilo”.

Por tudo isso, conclui o escrito dizendo que, “com esse direito natural, os fundamentos da constituição do nosso reino estão sendo silenciosamente minados, e, se esse perigo não for prontamente evitado, é de se temer que não demorará muito para que essa mina arborentando, mergulhando-nos na desolação da França, que, seguindo os mesmos princípios, nela incorreu”. Portanto, propôs suprimir essas cátedras e continuar com o ensino da cátedra de ética, na qual se pode “aprender um direito natural que seja compatível com o Estado e com a religião”, ou seja, “aqueles princípios de direito natural que são conformes à revelação divina e que devem ser ensinados aos jovens, para que possam aprender a respeitar e obedecer as legítimas potestades, sem expô-los aos desvarios em que se precipita esse direito natural, ensinando-os a julgar, limitar e calcular as obrigações e faculdades de seus superiores, enquanto ignoram as próprias”.

Em suma, o direito natural minava os fundamentos do absolutismo, os quais eram considerados como a constituição do reino, e em reação a isso, foi propor a supressão dessas cátedras e a manutenção do ensino das cátedras de ética, nas quais se podia aprender um direito natural conveniente ao Estado e à religião. Um direito natural que – e isso é o que interessa aqui – priorizava os deveres sobre os direitos. Essa visão não era nova, não surgiu agora como consequência da Revolução; já estava presente na concepção de Mayans, mas também em um autor como Torres Floréz;⁴⁸ estava nos relatórios das universidades que analisamos, sobretudo – mas não exclusivamente – em Alcalá. Era outra interpretação do direito natural, difundida também em outros foros.⁴⁹

Em vista disso, em San Ildefonso, em 31 de julho, o monarca comunicou ao Conselho uma *Real orden* na qual, considerando “como justas as razões que lhe foram apresentadas por alguns ministros de sua maior confiança, e outras pessoas de acreditada probidade, prudência e doutrina, resolveu suprimir em todas as universidades, e em todos os seminários e centros de estudo as cátedras que modernamente foram estabelecidas em direito público, natural e de gentes, bem como o ensino dessas matérias em que, mesmo não havendo cátedra específica, tenha-se ministrado em outra cadeira”. Igualmente, instava o Conselho a emitir as ordens pertinentes às diferentes universidades e seminários do reino.

Com data de 12 de agosto, ordenava-se que “imediatamente e antes do início do próximo curso, se efetivasse a supressão das referidas cátedras e cessasse desde logo o ensino dos mencionados direitos”. A *Real orden* foi enviada, por um lado, aos reitores e claustros; por outro, aos bispos, pedindo que acusassem o recebimento imediatamente e que, oportunamente, informassem sobre sua execução.

Pelas respostas das universidades e seminários, sabemos que – além das já mencionadas – existia cátedra na universidade de Oñate e no seminário de Murcia; mas, além disso, o ensino parece ser mais amplo, pois, em alguns casos, indica-se que a matéria era comunicada aos professores de direito civil – como em Sevilha – ou de teologia e filosofia – como em Baeza. Enfim, o seminário de Cuenca chamará atenção para um aspecto central de todo esse debate: a filosofia moral.

De fato, como se recordará, o Conselho, em seu parecer reservado, propunha continuar com o ensino da cátedra de *ética*, na qual se poderia “aprender um direito natural conveniente ao Estado e à religião”. Ou seja, essa ética ou filosofia moral possuía conteúdos análogos aos do direito natural. Na realidade, não estão claros os limites entre direito natural, filosofia moral ou direito público. Ainda que alguns autores definam e delimitem seus respectivos âmbitos, essas delimitações não coincidem com propostas de outros autores. Trata-se sempre de disciplinas que aplicam a metodologia racionalista ao estudo das relações entre o homem e a sociedade, mas seus conteúdos concretos e suas denominações variam. Basta recorrer à escola escocesa de filosofia moral, ou entre nós às reflexões de Mayans ou Jovellanos, para exemplificar o tema. Assim, vimos que o claustro de Alcalá defendia a identidade de conteúdos entre ambas as matérias, e o mesmo ocorria em Granada: quando, posteriormente à ordem de 1794, a universidade de Granada propôs um manual para o estudo da *ética*, escolheu o Almici.

Talvez por tudo isso, em 18 de setembro de 1794, o Conselho aprovou um decreto para que as universidades do reino informassem sobre a necessidade da filosofia moral como requisito indispensável para se matricular “na faculdade de direito”, conforme determinado nos últimos planos de estudo; se era permitido esse estudo em qualquer convento, colégio ou casa, sendo depois os alunos examinados pelas universidades; e se poderiam cursá-la no mesmo ano da lógica. Também fazia uma série de perguntas sobre o estudo do direito pátrio, como já vimos anteriormente.

Todas julgavam esse estudo indispensável. Assim, Valladolid opinava que a filosofia moral era “o principal fundamento do estudo sólido de ambas as jurisprudências”. Por sua

vez, a Universidade de Sevilha dizia que a filosofia moral poderia ser reduzida a duas partes: o direito natural e os atos do homem em relação ao bem e ao mal, ou seja, o que se costuma entender por *ética*; e concluía que esta segunda deveria ser estudada – com grande proveito para a felicidade e boa direção dos povos – dado que a primeira havia sido suprimida.

Em suma, mais do que uma supressão, poderíamos falar em substituição: o Conselho jamais se opôs ao direito natural em si, mas sim a um direito natural estrangeiro que não respeitava a constituição do reino, propondo substituí-lo por outro conveniente ao Estado e à religião, que chamava de *ética* ou filosofia moral. Este ensino seria obrigatório para todos que desejassem estudar “*leyes*” ou “*cánones*”, oferecendo um fundamento necessário ao estudo do direito pátrio.

Pois bem, essa substituição ou supressão revela as contradições do absolutismo. O monarca absoluto queria consolidar seu poder, sobretudo frente à Igreja e à nobreza; para isso, precisava liberar o direito real do antigo *ius commune* e buscar um novo fundamento. O direito natural servia para fundamentar seu poder e sistematizar seu direito. Mas, como demonstraram as teses defendidas em San Isidro, essa nova doutrina também servia para questionar o próprio absolutismo. Daí que, na Espanha, como em outros territórios europeus,⁵⁰ o monarca tenha recorrido à censura para proteger seu poder: fez isso ao expurgar as edições de Heineccio ou de Almici, e também ao substituir ou suprimir as cátedras de direito natural e seu ensino.

4. A REFORMA DO DIREITO PENAL

A crítica ilustrada encontrou no direito penal um lugar idôneo para seu desenvolvimento, pois esse ramo se mostrava muito distante da nova sensibilidade racionalista e utilitarista.⁵¹ No entanto, um autor como Feijoo ainda defenderia a dureza e exemplaridade da pena, assim como a pena de morte e a das galés.⁵²

Em 1764, no mesmo ano da morte de Feijoo, o marquês de Beccaria publicou sua famosa obra *Dei delitti e delle pene*, na qual nos oferece um bom resumo de todo o debate iluminista sobre o direito penal. Com efeito, sua importância não reside na originalidade, mas naquela síntese dos ideais e lugares comuns do Iluminismo [“quella summa degli ideali comuni e luoghi comuni di tutto l’illuminismo che è l’opera del Beccaria”⁵³]. Por isso, a análise de sua recepção na Espanha nos servirá de guia para essas reflexões.⁵⁴

A obra foi conhecida e utilizada desde sua publicação em 1764, tanto no original italiano quanto, posteriormente, em sua tradução francesa (1766). Assim, na *Gaceta* de 15 de fevereiro de 1765 mencionava-se – em alusão a uma iniciativa do governo de Moscou – que “o excelente Tratado do Marquês Beccaria” continha todos os princípios necessários para a reforma da legislação criminal. Também naquele ano, como veremos adiante, foi utilizada em uma dissertação da *Real Academia de Derecho Público de Madrid*. Acebedo, Foronda, Jovellanos e Meléndez Valdés – entre outros – demonstram seu conhecimento da obra em diversos escritos.

Em 1770, Alfonso María Acebedo publicou seu *De reorum*, um ensaio sobre a tortura ou questão do tormento, no qual se opunha a tais práticas e evidenciava a influência do

jurista italiano. Nesse mesmo ano, Lardizábal citou Beccaria nos exames para a primeira cátedra de direito natural dos *Reales Estudios de San Isidro*.⁵⁵ Jovellanos nos legou uma peça teatral, *El delincuente honrado* (provavelmente de 1773), de escasso valor literário, mas que revela sua experiência na condição de *alcalde del crimen* na *Audiencia de Sevilla*. Precisamente, essa obra termina com a mesma frase que encerra a introdução de Beccaria.⁵⁶

O livro também teve seus detratores: os defensores da legislação criminal vigente, ou seja, os partidários da tortura, como era o cônego sevilhano Pedro de Castro.⁵⁷ É sintomático que, em 1773, esse autor tenha encontrado sérias dificuldades para publicar sua obra, e que só tenha conseguido fazê-lo em 1777, ano ao qual voltaremos posteriormente.

Nesse contexto, o clérigo Juan Antonio de las Casas solicitou licença em maio de 1774 ao *Consejo Real* para publicar sua tradução da obra de Beccaria. Esse pedido desencadeou um duro confronto entre o fiscal do Conselho, Pedro Rodríguez Campomanes, e a Inquisição, conforme Giovanna Calabró relatou em detalhes.⁵⁸

O Conselho remeteu a tradução à *Real Academia de la Historia*, cujo diretor era Campomanes, pedindo seu parecer. A Academia, em sessão de 17 de junho de 1774, declarou que a obra estava fielmente traduzida para o castelhano, mas considerava que, para evitar inconvenientes, era desejável acrescentar um prólogo do tradutor “em que advertisse que se trata de um Discurso de um *Philósofo* que faz suas especulações segundo as ideias inspiradas pela humanidade, sem ofender o respeito às leis que foram necessárias para conter a perversidade dos homens que não agem nem pensam conforme tais princípios, e que, conservando o decoro da prática dos Tribunais e dos Magistrados, tais reflexões *Philosophicas* podem ser úteis para melhorar os costumes e diminuir a necessidade de penas atrozes”.^(c) Com essa ressalva, registrada na edição de 1774, o *Consejo* permitiu a publicação do livro.

Além disso, a edição começava com a seguinte nota: “O Conselho, conformando-se com o parecer do Sr. Fiscal, permitiu a impressão e publicação desta Obra, apenas para instrução pública, sem prejuízo das Leis do Reino, e sua pontual observância [*puntual observancia*]; mandando, para entendimento de todos, que esta Nota fosse colocada no início”.

Logo em seguida, contudo, atuaram os detratores do livro. Assim, frei Fernando de Ceballos, no quarto tomo de sua “*Falsa filosofia ou o ateísmo, deísmo, materialismo e demais novas seitas convencidas de crime de Estado contra os soberanos e suas regalias, contra os magistrados e potestades legítimas*”^(d) (seis tomos, 1774-1776) – obra inconclusa, pois no sétimo tomo atacava as regalias, e não obteve licença para sua publicação até que conseguisse fazê-lo em 1801, em Lisboa – investia contra Beccaria. E logo também atuou a Inquisição.⁵⁹ Deve-se observar, contudo, que já a Inquisição romana havia incluído “*Dos delitos e das penas*”^(e) no índice de livros proibidos em 1766.

Com efeito, por carta de 3 de fevereiro de 1777, o inquisidor geral Felipe Beltrán y Cueva enviou ao ministro Roda um projeto⁶⁰ de “*Édito que se foi formado por este Supremo Tribunal dos Livros que merecem ser proibidos ou expurgados*”,^(f) no qual aparecia “a obra intitulada ‘Tratado dos delitos e das penas’,^(g) traduzida do italiano por don Juan Antonio de las Casas, impressa em Madrid, no ano de 1774, em um tomo in 8º; que tem impressas a

seguir duas adições, a 1ª com este título: 'Resposta a um escrito de título: Notas e observações sobre o Livro dos delitos e das penas';^(h) a 2ª com este título: 'Juízo de um célebre Professor sobre o Livro dos delitos e das penas'.⁽ⁱ⁾ Tanto a obra principal quanto as duas adições referidas são totalmente proibidas, mesmo para aqueles que tenham licença para ler livros proibidos. E igualmente se proíbe o original italiano, do qual parece derivar a tradução espanhola, bem como qualquer outro idioma em que se encontre o referido livro ou suas adições. Por ser obra capciosa, dura e indutora de uma quase absoluta impunidade, e que promove o Tolerantismo, tanto em matérias referentes à Fé quanto no tocante aos costumes, sendo ofensiva à Legislação Divina e Humana, particularmente à Criminal, tanto eclesiástica quanto civil."

Roda tentou evitar o conflito entre o *Consejo* e a Inquisição, e em 4 de março do mesmo ano propôs o expurgo como solução intermediária: "Sua Majestade ordenou que se fizesse um reconhecimento, e, tendo sido examinado por pessoas de sua real confiança, estas foram de parecer que a obra *Dos delitos e das penas*, dado que seu objeto e principal finalidade não é induzir à impunidade absoluta dos delitos, mas sim propor penas proporcionais, por amor à humanidade, poderia ser expurgada nos trechos que merecessem censura pela excessiva liberdade que se nota em suas expressões – naquelas que seriam dignas de correção ou que necessitassem ser explicadas em sentido sadio."

Mas ao inquisidor, em carta de 25 de maio, parecia "impossível expurgá-la, porque, embora estejam espalhadas por toda a obra inumeráveis proposições dignas de censura, no que ela mais merece, é no objetivo que o Autor se propôs». Como agudamente destacou Tomás y Valiente, o motivo central da condenação residia no seguinte raciocínio do inquisidor:⁶¹ "Vivemos em um tempo em que a liberdade de pensar sobre todas as matérias ameaça o mais sagrado da religião, e não menos a tranquilidade pública dos Estados. Só esse motivo tem levado muitos a detestar esta obra, e vários a escrever contra ela, entre os próprios espanhóis doutos e zelosos. Para mim e para o Santo Ofício também não é desprezível este temor, comum entre os Sacerdotes e Bispos mais sábios, de que os esforços e intentos dos Filósofos, que o Autor tanto estima, visam diretamente apagar dos corações dos vassalos a obediência, a subordinação e o respeito devido aos Monarcas, a quem vemos como instituídos por Deus e colocados em seu lugar na terra, cuja preservação e autoridade interessam profundamente à Igreja".

E o inquisidor tinha razão, dirá Tomás y Valiente, pois havia percebido que a pena de morte e o juramento eram temas marginais, e que, por outro lado, "o pactismo e a liberdade de pensar atacavam as raízes mesmas de um sistema político e religioso que o Santo Ofício defendia em interesse próprio e da Monarquia".

Como se vê, os mesmos argumentos usados quando analisamos a edição de Almici e o decreto de 1794: em síntese, o absolutismo régio e seu regalismo. Mais ainda, de forma bastante resumida e com todas as ressalvas que se queiram fazer, penso que se pode afirmar que o nervo de todo o século XVIII – e não apenas do espanhol – é o absolutismo: um absolutismo que – revestido de regalismo – na primeira metade do século surge como motor da mudança, e que, para alcançar sua primazia, se alia às novidades filosóficas; um absolutismo que, depois, na segunda metade do século, deseja apenas conservar a primazia

alcançada frente às pretensões contratualistas que estão na base do direito natural ilustrado. Daí a peculiar relação, que é uma contradição, entre a monarquia e a Ilustração.

Em 9 de junho, o ministro Roda respondeu que “o Rei ficou inteiramente satisfeito com o parecer de Vossa Excia. Revma., no qual, com as mais sólidas razões e fundamentos seguros, prova que o *Tratado dos delitos e das penas* não pode nem deve ser expurgado [...] nem o merece [a expurgação], por estar o maior dano no objetivo a que se dirige”. Por isso, “Sua Majestade determina que possa desde logo ser proibido absolutamente e com as censuras que merece”. Contudo, o livro não foi proibido pelo Conselho e, embora em 1785 o caso tenha voltado a ser analisado, o Conselho voltou a defendê-lo. Isso fez com que, mesmo que a Inquisição tenha apreendido tantos exemplares quanto pôde, o livro continuasse circulando.⁶²

Antonio Risco tentou uma abordagem diferente⁶³ Ele se concentrou na opinião do público potencial de Beccaria, na natureza desse público e nas condições que tornam possível essa influência. Nessa perspectiva, interessa-lhe o mundo dos letrados, pois parece que os primeiros interessados nas teses do italiano deviam ser precisamente eles: esses juristas que frequentavam as repartições da burocracia da Corte em busca de um emprego. As academias jurídicas seriam seu ponto de encontro e de transmissão de novas ideias.

Assim, José Ruenes dissertou em 20 de março de 1765 sobre o roubo e as penas que deveriam ser aplicadas a esse delito na *Real Academia de Derecho Público* de Madrid. E propôs a proporcionalidade entre a pena e o delito. Esta é, para Risco, a primeira alusão explícita ao grande princípio defendido por Beccaria, anterior à tradução francesa (1766). Mas, como teremos ocasião de analisar, a proporcionalidade das penas não era um patrimônio exclusivo de Beccaria. De todo modo, o importante é que esse discurso foi proferido por um jovem letrado diante de uma assembleia seleta, que poderia compreendê-lo bem e debatê-lo, e assim poderia repercutir nos escritórios onde os jovens juristas – o grosso das academias jurídicas – construíam seu futuro.

Em 1768, na mesma academia, em uma simulação de processo, discutiu-se o problema da tortura. E os exemplos podem se multiplicar; o que permite a Risco pensar em uma recepção rápida da obra italiana e no protagonismo desses letrados quanto à assimilação desses conteúdos. Já não seria apenas uma questão de protagonistas conhecidos da Ilustração, como Jovellanos, por exemplo, mas sim de um coletivo ilustrado.

Depois da publicação em castelhano do livro de Beccaria, o fenômeno se ampliou, motivado também pelos trabalhos de Lardizábal e pela publicação de seu *Discurso* em 1782. Em 2 de outubro de 1784, na *Real Academia de Derecho Español y Público*, Pedro Rodríguez López recusou a tortura por ferro por meio de uma dissertação intitulada:

*Sobre se é contra o espírito das leis do Reino a prática que observam alguns juizes em causas criminais de 'cargar de hierro' aos réus, ou mortificá-los de outro modo para que confessem seus delitos. E se semelhante estilo de averiguar a verdade equivale ou não à tortura e deve ser reprovado.*⁶⁴

Nesse mesmo ano, essa academia convocou um prêmio sobre o tema da “necessidade de um código de leis nacional e as regras exatas para sua formação”. E em 1786,

incluiu em seu programa “a necessidade e meios de dar uma regra simples para um código criminal”. Em 1788, vem da *Real Academia de Jurisprudencia Práctica*, “sobre a reforma da Legislação criminal ideada pelos Filósofos deste tempo, e efeitos que produziu esta ideia”. E assim continua Antonio Risco apresentando exemplos – trinta e seis, concretamente – dos programas, que anexa nos apêndices de seu artigo, até a supressão das academias jurídicas madrilenhas decretada pelo governo em 1804.

É certo que algum desses «acadêmicos», como Mariano Colón de Larreategui, fazia esses debates juntamente com uma atitude profissional na qual aplicava e defendia a legislação vigente, mas nem por isso – diz Risco – pode ser tachado de reacionário.

Mas nem tudo foi Beccaria. Já lemos que esse filósofo era um divulgador privilegiado das ideias ilustradas. Justamente uma ideia da Ilustração espanhola podemos entrever ao constatar que alguns dos postulados do milanês já haviam sido utilizados anteriormente por nossos juristas. Assim, Macanaz, em 1722, apresentou a Felipe V uns “*Auxílios para bem governar uma Monarquia católica*”, nos quais tratava do “enorme abuso do Direito Romano, da confusão das leis Pátrias, da necessidade de estudá-las, da prolixidade na expedição dos pleitos, da proporção que deve haver entre as penas e os delitos, do quão prejudicial é ao Estado a pena de morte em várias classes de réus, e da que deveria substituí-la para que, sem ela, os delitos fossem em menor número”.⁶⁴

Não se tratava apenas do discurso de um “louco visionário”. Se lermos a *Novísima recopilación* (livro 12, título 14, lei 3), encontraremos uma pragmática assinada por Felipe V em 23 de fevereiro de 1734, pela qual se ordenava “que a qualquer pessoa que, tendo completado dezessete anos, dentro da Corte e nas cinco léguas de seu entorno distrito, fosse provado ter roubado a outrem, seja entrando nas casas ou atacando nas ruas e caminhos, seja com armas ou sem elas, sozinho ou acompanhado, e mesmo que não resultasse ferimento ou morte na execução do delito, deve-se impor pena capital, tanto pela *Sala de Alcaldes de Casa y Corte*, quanto pelos juízes ordinários, sem margem para atenuar ou comutar essa pena por outra mais branda e benigna”.

Como indicou Casabó Ruiz, essa penalidade tão extrema não foi bem recebida pelos tribunais.⁶⁵ Na Lei 5 do mesmo livro e título da *Novísima recopilación*, registra-se outra pragmática do rei, datada de 3 de novembro de 1735, motivada justamente por essa severidade. Nela, o monarca respondia a uma representação enviada por meio do Conselho pela *Sala de Alcaldes de Casa y Corte* em 10 de abril de 1734. No fundo, o que se desejava saber era “se eram compreendidas em minha Real resolução os furtos domésticos, ou executados sem violência ou de curta quantidade”. Ao que o rei declarou: “que todo furto, qualificado ou não, de pouca ou muita quantidade, deve estar sujeito à pena da pragmática”. Além disso, o monarca determinava uma série de medidas para assegurar o cumprimento de sua vontade real, pois constatava que isso não vinha ocorrendo: “e quando deveria persuadir-me a que o justo, conveniente e preciso desta lei, e tão expressiva e não duvidosa declaração de meu Real ânimo executasse a cega deferência de meus Ministros a seu mais pronto e efetivo cumprimento, não vejo os efeitos de sua observância, apesar de ser notória a perpetração de semelhante delito”.

A *Sala*, conforme expôs em uma nova representação de 28 de fevereiro de 1744, continuava a considerar desproporcional a pena de morte para os furtos simples de pequena monta, sem violência ou uso de força, “em que se compreendem os que roubam capas, mantas ou outro gênero de vestidos nas ruas, que vulgarmente chamam ‘capeadores’, sem escalamento, ferida, nem fratura de porta de casa, arca, cofre, papelreira, escritório nem outra coisa alguma fechada em que estivesse a coisa que se furtasse, nem que se abrisse com chave falsa, ‘ganzúa’ ou outro instrumento semelhante”. Diante dessa representação, relata Sempere que o Conselho, em consultas de 9 de abril e de 23 de novembro de 1744, manifestou ao rei que “a gravidade daquela pena, sobre ser desmedida e nada proporcional à qualidade do delito por que se impunha, não chegava a conter os roubos, pois nem os roubados se atreviam a denunciar os ladrões, nem as testemunhas a declarar a verdade, consentindo mais bem em gravar suas consciências, quebrantando o juramento, que em ver condenado a ninguém a morte por um delito que não tinham por grave nem digno de semelhante pena”.⁶⁶

Por isso o monarca resolveu “que as penas dos furtos simples sejam arbitrárias, segundo e como a *Sala* viesse a regular a qualidade do furto, tendo presente para isso a repetição ou reincidência, o valor do que se regula do roubo, a qualidade da pessoa a quem se roubou e a do delinquente, com o demais que se encontre previsto pelo Direito”.

Ainda assim, em 13 de abril de 1764, Carlos III decidiu renovar a vigência da *pragmática* de 1734. Também nessa ocasião, o Conselho manifestou uma opinião contrária, argumentando que “as penas devem ser proporcionais aos delitos, segundo a maior ou menor malícia, maior ou menor dano, a premeditação para cometê-lo e outras circunstâncias”. E destacou a necessidade de prevenção desse delito: “propôs algumas providências úteis que pudessem ser tomadas para evitar os ociosos e vagabundos, cuidar da infância de ambos os sexos, desterrar a libertinagem e mendicidade, origem dos furtos e outros vícios”.

Todo esse episódio pode parecer paradoxal. Frente à ideia de uns Bourbons paladinos das reformas e de instituições “reacionárias”, ao menos durante o reinado de Felipe V, encontramos com algo contrário: um Conselho de Castela e uma *Sala de alcaldes de Casa y Corte* que tinham que zelar pela proporcionalidade das penas – um dos postulados iluministas – em oposição à vontade absolutista do monarca. E isso desde 1734. Mais tarde, encontramos um Conselho preocupado com os “remédios preservativos”, o objetivo principal de toda boa legislação criminal ilustrada.

Tudo isso favoreceu a proposição de reforma da legislação criminal, a qual – conforme relata José Ramón Casabó – teve origem em um relatório sobre os presídios da África, elaborado por Jorge Juan ao retornar de sua embaixada no Marrocos.⁶⁷ O rei solicitou ao Conselho que propusesse as medidas mais adequadas para resolver as questões levantadas, e a *Sala de alcaldes* apresentou uma proposta em 30 de junho de 1770 na qual indicava “que o primeiro passo para distinguir os delinquentes e seus destinos deveria ser a formação de um Código Criminal ou de Leis Penais, em que, seguindo as estabelecidas nos diferentes Corpos do Direito destes Reinos em tudo aquilo que não houvesse motivo para variá-las, emendando o que pelo tempo e suas circunstâncias pedisse diferente decisão, se graduassem as penas segundo a gravidade dos delitos, suas qualidades, provas e exceções”. O

Conselho a encaminhou ao rei em 25 de setembro de 1770, e o monarca, em sua resposta, encarregou esse tribunal de estudar como realizar uma reforma do direito criminal. Com essa resposta de Carlos III, afirma José Ramón Casabó, tem início oficial a reforma ilustrada do direito penal na Espanha.

Manuel de Roda, secretário de *Gracia y Justicia*, por meio de ofício enviado ao Conselho em 1776, no qual revisava uma série de assuntos pendentes, incluía entre eles “a formação de um Código Criminal, em que se compilem todas as leis penais, omitindo as que não estão em uso, evitando a perplexidade que as mesmas leis produzem por sua contrariedade, obscuridade ou variação de costumes segundo a diferença de tempos”. Para preparar essa tarefa, o Conselho nomeou Lardizábal. Assim o relata o próprio protagonista na introdução de seu *Discurso*: “Este sábio e respeitável Senado conheceu desde logo, com sua comum penetração e discernimento, que para fazer uma reforma, qual convinha às benéficas intenções do Soberano, e que não fosse voluntária e caprichosa, era indispensável ter à vista todas as penas que em diversos tempos se colocam aos delitos, e as alterações que padeceu este importante ramo da legislação. Com este fim, dignou-se mandar-me que formasse um extrato pontual e circunstanciado de todas as leis penais que foram publicadas nos principais Corpos de nosso Direito desde a dominação dos Godos até o tempo presente”.⁶⁸ Posteriormente, foi-lhe também confiada a realização de um suplemento para atualizar a *Nueva recopilación*. Esse assunto, à primeira vista, não nos interessaria, pois não afeta a legislação penal, mas apenas a parte civil. No entanto, os dois expedientes foram reunidos, e a junta encarregada de examinar o trabalho de Lardizábal teve de estudar, primeiramente, esse suplemento.⁶⁹

Concluído o extrato, apresentou-o ao Conselho em 9 de janeiro de 1778, e este o remeteu à Sala de *alcaldes* para que o analisasse e emitisse parecer. Mais tarde, talvez pelo atraso no andamento do processo, Lardizábal publicou seu “*Discurso sobre as penas, contraído às leis criminais de Espanha para facilitar a sua reforma*”^(K) (1782), no qual a influência de Beccaria está manifesta, embora não o cite nem uma única vez, devido, seguramente, à proibição da Inquisição. Diante dessa demora – talvez motivada pelos assuntos de Portugal ou do livre comércio com a América –, o Conselho, em 10 de dezembro de 1782, por iniciativa do *fiscal* Campomanes, lembrava que deveria ser constituída uma junta – chamada de *Junta de recopilación* – para examinar o extrato. Com data de 11 de março de 1783, foram nomeados os membros da mesma, entre os quais estava Manuel de Lardizábal. Inicialmente, dedicou-se ao quarto tomo da *Recopilación*; concluída essa tarefa, em 26 de outubro de 1785, a Junta recebeu todos os antecedentes da formação do código criminal, “para que, examinando e reconhecendo tudo, propusesse o citado Código criminal”. E, finalmente, em 29 de março de 1787, elevou a Floridablanca o plano do Código para sua aprovação. Diante da falta de resposta, reenviou-o em abril de 1788, pedindo “se sirva dizer, se poderá estender o Código conforme o plano ou se há algo nele a acrescentar, retirar ou corrigir”.

No escrito que acompanhava o plano,⁷⁰ a Junta indicava que o “prolixo e detalhado exame” que havia realizado da legislação criminal, havia lhe mostrado “a necessidade, não só de alterar muitas penas, por estarem inteiramente antiquadas e sem uso algum, de onde resulta necessariamente um arbítrio imoderado e prejudicial nos Juízes e Tribunais; mas

também de dar a essas leis nova forma e método, pois não têm nenhum na *Recopilación*, já que se encontram espalhadas e desorganizadas por todos os seus livros e títulos”.

Para isso, a Junta considerou “indispensável formar um corpo separado de legislação criminal, sem mistura de outra coisa alguma, que compreenda não só os delitos e as penas que lhes correspondem; mas também o que diz respeito às provas dos delitos e à instrução dos processos criminais”. Esse corpo deveria estar “dividido em partes, títulos e leis, com boa ordem, método e clareza, e com toda a concisão possível, de modo que qualquer pessoa pudesse se familiarizar facilmente com essa importante legislação”. Para tanto, “e para proceder com sistema e sob regras fixas e constantes, foi elaborado o plano anexo, que contém sumariamente tudo o que deve compreender a Obra e a ordem que deve ter”. E enviou-o ao Conselho para a aprovação.

O teor do escrito permite esclarecer que a Junta, ao falar de uma “nova forma e método” e de um “sistema e sob regras fixas e constantes”, estava referindo-se a algo mais do que uma *recopilación*, ou seja, a um código ilustrado. Dessa forma buscava-se a máxima “clareza” e “concisão possível”, para que “qualquer um pudesse ficar familiarizado com facilidade nesta importante parte da legislação”; o que – como indicou José Ramón Casabó – reflete a confiança iluminista na educação como meio preventivo, por um lado, e o princípio também iluminista da certeza do direito, por outro.

O plano estava dividido em quatro partes: dos delitos e suas penas; das pessoas que devem participar nas causas criminais para atuar legitimamente nestas; da ordem e forma de instruir os processos criminais na presença do acusado, ou na sua ausência e rebeldia; das provas dos delitos. Casabó nos diz que a influência de Filangieri é manifesta na primeira parte do plano, a dos delitos e suas penas. Precisamente quando a “*Ciência da legislação*” [“*Scienza della legislazione*”] desse autor estava sendo publicada em língua castelhana (os diversos volumes foram editados entre 1787 e 1789), graças a Jaime Rubio. Essa influência conferia grande modernidade ao plano.

Com a mudança de monarca, a reforma segue seu curso, e em 28 de dezembro de 1788 Floridablanca escrevia sobre o assunto a Campomanes, decano interino do Conselho. Em 13 de fevereiro seguinte, o monarca fez uma nomeação para a Junta, pois por falecimento faltava um de seus membros. Segundo Casabó, esta é a última notícia sobre a reforma. Diversos motivos, entre eles a proibição do livro de Filangieri pela Inquisição, conduziram à *Novísima recopilación*.

5. A ECLOSÃO DA ECONOMIA POLÍTICA

Todo o processo de racionalização e toda a mística do progresso que supunha a Ilustração apareciam na nova ciência da economia política (política aqui em oposição à privada), que se havia desenvolvido fundamentalmente na Inglaterra entre o ano da publicação dos “*Ensaíos*” de Hume (1752) e o da publicação de “*A riqueza das nações*” de Smith (1776). Entre seus protagonistas destacam-se, entre outros, Galiani, Steuart, Cantillon, Quesnay, Mirabeau, Turgot.⁷¹ Por isso, Jovellanos, em sua estada em Sevilha, começou o estudo da língua inglesa para poder ler os autores mais destacados e, entre eles, Adam Smith.⁷² A essas leituras acrescentou a dos arbitristas hispânicos e, fruto dessas reflexões,

escreveu sua “*Introdução a um discurso sobre o estudo da economia civil*” (1776, embora alguns digam que é de 1796).

Mais tarde, no *Elogio de Carlos III* lido na *Real sociedad matritense* em 8 de novembro de 1788, fará – como indicou Perdices de Blas – um elogio à economia política, pois a esse monarca cabe “a glória de converter inteiramente seus vassallos ao estudo da economia”, a ciência mais importante entre as úteis. Graças a isso, “Espanha lê seus mais célebres escritores, examina seus princípios, analisa suas obras; fala-se, disputa-se, escreve-se, e a nação começa a ter economistas”.

Mas os inícios vinham de antes, daqueles arbitristas e projetistas do século XVII, que já haviam debatido sobre a liberdade de comércio ou a reforma da *hacienda*.⁷³ O novo dessa ciência é a constatação de leis econômicas sob influência do racionalismo moderno. A ciência da legislação precisava desses conhecimentos econômicos, pois os governos, “com leis bem meditadas, poderiam acrescentar a riqueza de seus estados”.

Por isso, Jovellanos afirmou em 1776 que a “*economía civil*” ou “*política*” era o mais importante dos estudos necessários aos magistrados: “porque tocando a esta ciência a investigação das fontes da pública prosperidade e a dos meios de franquear e difundir seus benéficos torrentes, ela é a que deve ser consultada para a derrogação das leis inúteis ou perniciosas e para a formação das necessárias e convenientes”. Daí que os estudos de jurisprudência não fossem suficientes, pois se dirigiam “somente a dirimir as contendas particulares segundo as leis, e nunca a formar leis para dirimir as contendas, sendo assim que uma nação necessita continuamente modificar suas leis”. Por isso, em alguns tratados sobre a ciência da legislação aparecem unidos princípios de direito natural e de economia política, já que ambas as ciências propunham um mesmo objetivo: a felicidade dos povos baseada em sua prosperidade.

Esse interesse pela economia política traduziu-se em seu ensino. Bernardo Joaquín Danvila iniciou sua explicação no âmbito da cátedra de filosofia moral que existia no *Seminário de nobres* de Madrid em 1779, baseando-se para isso, em um livro de Cantillo.⁷⁴ Em 1784, foi constituída uma cátedra de *economía civil y comercio* na *Real sociedad económica aragonesa*, que foi dirigida por Lorenzo Normante. Deve-se destacar que as sociedades econômicas de amigos do país foram o canal mais importante para a difusão desses estudos, embora não tivessem uma cátedra específica para tal ensino. A *Real orden* de criação dessa cátedra em Zaragoza recomendava o livro de Danvila, enquanto não fosse traduzido para o castelhano as “*Lições de comércio*” [“*Lezioni di commercio*”] de Antonio Genovesi, que eram consideradas mais adequadas, o que ocorreu em 1786.

A economia política não apareceu em nenhum dos planos de estudos que Carlos III ditou para as universidades do reino. Contudo, essa ausência de cátedras dessa matéria não indica necessariamente sua falta de ensino nas universidades, pois este poderia ocorrer tanto nas salas de aula, como cursos extraordinários, quanto nas academias; como aconteceu na *Academia de derecho real y práctica forense* da Universidade de Salamanca.⁷⁵

O ensino da economia política, assim como o do direito natural, acaba sendo contestado: “Rejeita-se o novo gosto pela Economia Política e o estilo bonito e entretido com que

se a expõe, mas que influi como propaganda que arraiga muito prontamente nos jovens, desprezando as leis estabelecidas pelo prurido de se meterem todos a legisladores". E, como se percebe dessas palavras ditas no claustro de Salamanca em 1793, os motivos da rejeição são análogos: a potencialidade crítica desse estudo.

Em 1802 Simón de Viegas, fiscal do Conselho, propôs o estabelecimento de uma cátedra de economia civil em cada uma das universidades do reino.⁷⁶ Em seu escrito, queixava-se de que a economia civil ou política só era cultivada "em espaço privado por puro interesse, quando é uma das que merecem mais os auxílios e a atenção do Governo". E acrescentava que ao Conselho cabia "estabelecer e animar os ensinamentos úteis, enquanto a ilustrada e bem dirigida educação pública é o mais sólido fundamento da felicidade geral, e uma Nação jamais pode adquirir nem manter superioridade quanto a outra mais que em virtude da superioridade de sua Ilustração e conhecimentos nas ciências". Segundo esse *fiscal*, "a economia civil é uma das [ciências] mais importantes para o Estado, pois estende sua jurisdição a todos os artigos da Agricultura, Indústria e Comércio interior [...] Se ao zelo dos autores de nossas antigas leis tivesse se unido a inteligência que, de forma muito desculpável, lhes faltava naquela época, não se sabe a que grau de opulência e poder teria chegado uma Nação que, pela fecundidade de talentos e frutos da terra, parecia que a Natureza a destinara para que fosse superior a todas as demais. Mas o fato, Senhor, é que, na matéria que trato, vivemos tão às escuras e tão destituídos de luzes que nossos equívocos só foram corrigidos ou pela pura imitação daqueles que as possuíam, ou pela lição dos danos com que nos castigou nossa própria ignorância".

Por isso, sugeria que se solicitasse a todas as universidades do reino um relatório sobre a forma de estabelecer e dotar cátedras dessa "ciência prática da economia civil tão útil aos objetivos do Governo e à situação da Nação, com relação aos seus interesses domésticos".

Todo esse debate conduziu à inclusão de uma cátedra de economia política no plano de estudos de 1807, o primeiro comum para todas as universidades. Nele indicava-se, de modo transitório para seu estudo, as *Investigações sobre a riqueza das nações* de Adam Smith – que havia sido editado em Valladolid em 1794 – até que estivesse traduzido para o castelhano o *Tratado de economia política* de Jean Baptiste Say.⁷⁷

Dessa forma, até a publicação do Say – que já escapa ao nosso marco cronológico – os dois livros mais utilizados para esse ensino da economia política foram o de Genovesi e, sobretudo, o de Smith. Junto a estes, deve-se assinalar alguns autores espanhóis como Antonio Muñoz, Danvila, Valentín de Foronda, Normante e Ramón Campos.

Adam Smith publicou sua *Investigação da natureza e causas da riqueza das nações* em 1776, obra que foi qualificada como "fruto de uma Escola: a Escola escocesa de Filosofia Moral", ou seja, da concepção jusracionalista da escola escocesa, embora nela se destaque sobretudo o utilitarismo.⁷⁸

Parece que sua recepção espanhola começou em Valladolid. O reitor do *Colegio de los escoceses* traduziu em 1777 alguns trechos da obra de Smith referentes ao problema da beneficência para a leitura de Campomanes. Por outro lado, o livro circulou bastante pela Espanha, sobretudo entre os membros das sociedades econômicas de amigos do país

– Vicente Alcalá Galiano, Martín Fernández de Navarrete, Agustín de la Cana, Manuel Siso Espinosa, Melchor Gaspar de Jovellanos, Valentín de Foronda – tanto em sua edição original quanto na tradução francesa. Em 1792, foi publicada em castelhano a síntese que Condorcet havia feito, graças a Carlos Martínez de Irujo. Por fim, em 1794 tivemos a tradução de José Alonso Ortiz.

A obra teve que enfrentar a crítica da Inquisição espanhola pela primeira vez em 1791. Os censores opinavam que algumas de suas afirmações eram contrárias à religião e à monarquia, por isso foi proibida em 1792; embora pudesse ser lida por aqueles que tivessem licença para ler livros proibidos. Apesar disso, logo foi publicada em castelhano. Javier Larreategui investigou com profundidade o encontro da obra de Smith com a censura espanhola,⁷⁹ e Pedro Schwartz o expurgo ao qual a mesma foi submetida.⁸⁰

6. A CONSTITUIÇÃO COMO ILUSTRAÇÃO

Vimos que a Ilustração supôs um novo paradigma epistemológico que se traduziu – desde o ponto de vista jurídico – na substituição do modelo do *ius commune* por uma nova ordem fundamentada no direito natural, com a consequente primazia do direito real; o que provocou a aplicação desses novos princípios a um setor jurídico – o direito penal – especialmente sensível a eles; e, finalmente, conduziu à descoberta de uma nova ciência útil também para a legislação, chamada economia política. Mas sabemos que a Ilustração foi algo mais e, inclusive, que sobretudo era esse algo mais: a Ilustração foi um debate constitucional. De fato, o direito natural, além de atender às leis criminais ou da economia, mirava o governo dos povos, isto é, os distintos sistemas políticos existentes para analisar qual era o mais conveniente às leis da natureza. Dessa maneira, também surgiu uma nova ciência política que alguns autores denominaram direito público.

Com efeito, essa disciplina adquiria agora uma nova autonomia por meio de obras que utilizavam a metodologia do denominado “direito natural” para questionar-se quanto à origem da soberania, sua finalidade, os deveres e direitos dos súditos e soberanos, as formas de governo. Também na Espanha assistimos a esse desenvolvimento. Assim nos descreve Valentín de Foronda em 1781: “Pois estamos numa época em que há uma fermentação tão grande na Espanha, no que diz respeito a falar desses assuntos, que não há reunião e até mesmo salão de damas em que os assuntos de Estado não sejam o objeto favorito das conversas, e que, por conseguinte, seria vergonhoso incorrer em absurdos grosseiros por não levar adiante uma tocha como a deste livro, que os ilumine”. Ele se referia ao livro do barão de Bielfeld, do qual falarei em seguida, e essas eloquentes palavras faziam parte do seu prólogo.

Javier Fernández Sebastián ressalta como a consciência política espanhola experimentou um impulso sem precedentes no último terço do século XVIII, precisamente quando enfraquecia a confiança na capacidade do monarca para concluir as reformas: “quando, ao final do reinado de Carlos III, é evidente a frustração do projeto ilustrado, abre-se um debate constitucional que, para o setor radical, supõe de fato uma transição sem solução de continuidade das Luzes ao liberalismo”.⁸¹ E é que o problema básico do pensamento político ilustrado, como afirma José María Portillo, era o absolutismo; e frente a ele, dois

conceitos novos serviriam de continente para a cultura política que estava sendo gestada: “nação” [“*nación*”] e “Constituição” [“*Constitución*”].⁸²

Entre os autores que se aventuraram nessas questões, destacam-se Montesquieu, Mably, Vattel, Rousseau. Junto a eles, na Espanha teve grande influência o já mencionado barão de Bielfeld e suas *Instituições políticas*, escritas em francês em 1760 e traduzidas ao castelhano em 1767.⁸³ Mas também existia um bom número de autores próprios: José Campillo, Jovellanos, Jerónimo de Ustáriz, Juan Enrique de Graef, Bernardo Ward, Miguel Antonio de la Gándara, Forner, Pedro Rodríguez Campomanes, Arroyal, Aguirre, Cabarrús ou Rentería.

Francisco Sánchez Blanco nos ofereceu um conjunto de citações que servem para ilustrar esse debate.⁸⁴ Nos assuntos econômicos – já desde as teorias mercantilistas – clamava-se por liberdade, frente a uma série de instituições como os grêmios. Assim, o “*Discurso sobre a educação popular dos artesãos*”^(l) (1775) de Pedro Rodríguez Campomanes; o relatório de Jovellanos dirigido à *Junta general de comercio* (1785); ou a “*Memória sobre como ajeitar a legislação para conseguir o livre preço dos grãos*”^(m) (1790), de Ramón de Pi-són. Advertia Graef, em seu “*Discurso sobre o comércio*” (1756), que a atividade econômica somente poderia florescer quando o governo deixasse o comércio em paz, fazendo com que não mais reinassem o temor e a coação.

O clérigo Miguel Antonio de la Gándara recomendava de forma mais concreta a liberdade para curar os males da Espanha: liberdade comercial, mas também para os escritos políticos e jurídicos.⁸⁵ Assim, no parágrafo 96, lemos: “*A lei de Cristo é a liberdade [Lex Christi est libertatis]*, e impedir excessivamente essa liberdade natural é fonte de grandes atrasos literários. Os grandes homens, que poderiam nos iluminar como nas demais nações, todos se absterem de escrever, temerosos da facilidade das proibições, e esse é um meio de manter a Nação nas trevas, proteger a ignorância, fundar o idiotismo e fazer com que os homens não se iluminem mais hoje do que ontem. A decadência de nossa Ilustração provém em grande parte desse princípio”.

Sobre essa liberdade intelectual, pronunciou-se também Valentín Foronda.⁸⁶ Enfim, a liberdade de cultos ou a tolerância religiosa que existia na Holanda era vista como causa de sua prosperidade, na tradução que Salvador J. Mañer e Antonio María Herrero fizeram de *O Estado político da Europa*⁽ⁿ⁾ (1740). A aspiração a desfrutar de liberdade não se limitava à economia, nem sequer à esfera privada; possui uma finalidade constitucional. Enrique Ramos, que escrevia sob os pseudônimos de Desiderio Bueno e Antonio Muñoz, redigiu um *Elogio de don Álvaro de Bazán, marquês de Santa Cruz* (1765) e um *Discurso sobre economia política* (1769), nos quais afirmava que um cidadão só é livre onde mandam as leis. José Agustín Ibáñez de la Rentería exclamava, em um discurso pronunciado ante a *Sociedad bascongada de amigos del país* em 1780: “Somos escravos das leis, para podermos ser verdadeiramente livres”.

Nesse mesmo ano, Jovellanos pronunciou seu discurso de posse na *Academia de la Historia*, com a dissertação de título “*Sobre a necessidade de unir ao estudo da legislação o de nossa história*”.^(o) Nele, julgava as distintas instituições segundo o grau de liberdade e justiça que haviam proporcionado; e traçava um esboço da constituição histórica. Vicente

Alcalá Galiano escreveu o texto “*Sobre a economia política*” [*Sobre la economía política*] (1785), onde fala da justa repartição dos impostos, critica a desigualdade introduzida pelos privilégios nobiliárquicos e reflete o discurso do clássico *O contrato social* de Rousseau. León de Arroyal, um oficial da Fazenda [*Hacienda*] nos últimos anos de Carlos III, começou a escrever em 1787 umas “*Cartas econômico-políticas ao conde de Lerena*” com a finalidade de melhorar o sistema de rendas, mas compreende que nada se pode fazer sem a reforma da constituição, e por isso refletia sobre o contrato social. E tomava como modelo para a Espanha a Constituição francesa de 1791.

Já vimos que, para a mentalidade ilustrada, a igualdade é a premissa da liberdade. Juan Enrique Graef, Manuel Rubín de Celis, José Cadalso e o *Correo de Madrid*, para citar alguns exemplos, ridicularizavam os argumentos utilizados pelos aristocratas para exigir cargos e honrarias, e lhes opunham os princípios de mérito e capacidade. No entanto, não faltavam aqueles, como Campomanes e Jovellanos, que defendiam o estamento da nobreza para articular a sociedade e estabelecer um elo entre o rei e o povo. De novo, deparamo-nos com o ecletismo.

Diante dessa situação, um jurista como Jovellanos buscava que todas essas mudanças fossem feitas sempre dentro da legalidade, e manifestava repulsa pela revolução; empenhava-se, por isso, por reconstruir a constituição histórica da Espanha. Por outro lado, “o militar ingênuo”, Manuel Aguirre, publicou em 1787 um discurso que se afasta da legitimação histórica e se volta para as Constituições da Holanda e, sobretudo, dos Estados Unidos da América. E propõe a criação de um Conselho de Estado, uma espécie de senado supremo para governar o país, que representasse a voz do povo e sua vontade.⁸⁷

Também para León de Arroyal parecia supérfluo recorrer à história para propor novas leis fundamentais, pois estas deveriam se apoiar no direito natural. O abade José Marchena, por exemplo, propunha claramente uma solução à maneira francesa.

Mas todos tinham no centro de seu interesse a Constituição, ou seja, a institucionalização social do processo de emancipação que surge com a Ilustração e, portanto, seu objetivo. Assim, Martínez Marina, no prólogo de sua “*Teoria das Cortes*” [*Teoría de las Cortes*], indicará como a revolução e a constituição foram produto da Ilustração: “Era, pois, necessário, antes de levantar o majestoso edifício de nossa regeneração, preparar os espíritos, aplainar os caminhos, dissipar as nuvens, derramar as luzes e fixar a opinião pública sobre as verdades nas quais se apoiam os direitos do homem e do cidadão” (n. 117).

Tudo isso conduziu ao texto [da Constituição de Cádiz] de 1812, mas não de forma pacífica. Não apenas porque essa Constituição fosse resultado de um processo revolucionário, mas também porque nele – e em toda a polêmica prévia que tentamos assinalar brevemente, com a ajuda, em parte, das citações oferecidas por Sánchez Blanco – encontraram-se distintas posturas que, em síntese, podem ser reduzidas a duas: a que defendia uma constituição escrita, redigida *ex novo*; e a que preferia a manutenção da chamada “nossa constituição histórica”, também denominada como “nossas leis fundamentais”.⁸⁸

Mas, o que se entendia por “constituição histórica”, por uma constituição histórica que estava integrada por “nossas leis fundamentais” e que se buscava com afinco na legislação

castelhana? A pergunta não é ociosa. Ainda em 1795, Jovellanos, em sua conhecida carta a Prado, perguntava-se por ela e por quem poderia determiná-la.⁸⁹

O tema foi recentemente abordado por Santos Coronas, autor que dedicou muito tempo e energia ao estudo de nossos ilustrados e que, a partir dessas leituras, busca reconstruir o conceito de “constituição histórica” tal como era concebido pelos ilustrados moderados do último terço do século XVIII espanhol.⁹⁰

Resumidamente, naquele momento de nossa história, especulava-se entre diversos autores sobre a existência – desde os godos em diante e à margem de nominalismos – de uma concepção pactuada do poder, expressa em algumas *leis fundamentais* que manifestavam um difuso *constitucionalismo histórico*. Assim, na disputa entre absolutismo e pactismo travada na baixa Idade Média, foram se fixando certos princípios que estariam na base da legislação fundamental do reino: antes de tudo, que a lei por antonomásia era a de *Cortes*.

Na *Junta de legislación* formada por proposta de Jovellanos para auxiliar a comissão das Cortes (1809), essa concepção era claramente manifesta. As tarefas atribuídas a essa Junta eram: i) reunir as *leis fundamentais* da monarquia; ii) fixar os meios para assegurar sua observância; iii) indicar as reformas pertinentes.⁹¹

Para essa data, Jovellanos já tinha perfeitamente claro seu modelo constitucional, que podemos descobrir fundamentalmente em sua correspondência com lord Holland: sistema bicameral, separação de poderes, elenco de direitos. Mas a queda da *Junta central* significou o fracasso do grupo anglófilo em Cádiz e o desenvolvimento de uma história já conhecida.⁹² E é que a revolução oferecia um novo conceito de *Constituição*, que, com seus direitos, aparecerá no texto de 1812.

7. NOTAS

1. Versão original do texto, em língua espanhola: MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. La ilustración (jurídica) española. In: PECES-BARBA, Gregorio *et al* (ed.). **Historia de los derechos fundamentales**. vol. 2/1. Madrid: 2001. p. 381-437 [Separata]. Tradução de Denis Guilherme Rolla (Mestre em Direito, UFRGS). Revisão por Alfredo de J. Flores (Professor Permanente do PPGDir-UFRGS). Os tradutores agradecem a autorização dada pelo autor para essa publicação. O acesso ao texto original se deu via o sistema E-Archivo da Universidade Carlos III de Madrid, que disponibiliza os textos em livre acesso. Afirma-se ainda que, como critério de tradução do termo “Ilustración”, os tradutores optaram por manter “Ilustração” como equivalente, para manter a proximidade de significado, ainda que o termo “Iluminismo” seja mais difundido em língua portuguesa. O autor usou como epígrafe a seguinte frase, ao início do texto: “Sacar a los vasallos a un estado de hombres con libertad” (Correo de Madrid, 1787).

2. GARAY, Jesús de. La objetividad, viejo y nuevo problema. In: ANDRÉS-GALLEGO, José (ed.). **New History, Nouvelle histoire: Hacia una nueva historia**. Madrid: Editorial Actas, 1993. p. 155-157; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

3. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. Península ibérica. In: FERRONE, Vincenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 340-351.

4. Com a transição democrática e a incorporação da Espanha à União Europeia, muitos historiadores abandonaram em seu trabalho o paradigma da peculiaridade espanhola, pelo da normalidade – assim, Espanha teve sua história normal, ou seja, análoga à dos países de seu entorno. Ver: PÉREZ, Joseph.

Historia de España. Barcelona: Crítica, 1999; FUSI, Juan Pablo; PALAFOX, Jordi. **España, 1808-1996: El desafío de la modernidad.** Madrid: Espasa Calpe, 1997.

5. SILVA, Renan. **Los ilustrados en Nueva Granada, 1760-1808:** Genealogía de una comunidad de interpretación. Paris: 1997 (a tese é inédita).

6. PORTILLO, José María. Los límites de la monarquía: Catecismo de Estado y Constitución política en España a finales del siglo XVIII. **Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, n. 25, 1996; FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. **Fragmentos de monarquía.** Madrid: Alianza Editorial, 1992; FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. **La Ilustración política:** Las «Reflexiones sobre las formas de gobierno» de J. A. Ibáñez de la Rentería y otros discursos conexos. Bilbao: 1994.

7. PÉREZ SARRIÓN, Guillermo. **Aragón en el Setecientos:** crecimiento económico, cambio social y cultura, 1700-1808. Lérida: 1999; LLUCH, Ernest. **La Catalunya vençuda del segle XVIII:** foscors i clarors de la il·lustració. Barcelona: Edicions 62, 1996 (existe uma versão castelhana); PORTILLO, José María. **Monarquía y gobierno provincial:** poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

8. CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. Jovellanos, jurista ilustrado. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 66, p. 561-614, 1996; LÓPEZ, François. **Juan Pablo Forner (1756-1797) y la crisis de la conciencia española.** Salamanca: 1999; MESTRE, Antonio. **Don Gregorio Mayans y Siscar, entre la erudición y la política.** Valencia: 1999; PERDICES BLAS, Luis. **Pablo Olavide (1725-1803):** el ilustrado. Madrid: 1993; VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María. **La monarquía y un ministro:** Campomanes. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

9. SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **La mentalidad ilustrada.** Madrid: Taurus, 1999. p. 08.

10. SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **La Ilustración en España.** Madrid: Akal, 1997. p. 14.

11. TIERNO GALVÁN, Enrique. Prólogo. In: VON WIESE, Benno. **La cultura de la Ilustración.** Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1954. p. 12-13.

12. SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **Europa y el pensamiento español del siglo XVIII.** Madrid: Alianza Editorial, 1991. p. 28-42. Ilustrará também: KAMEN, Henri. **La España de Carlos II.** Barcelona: Editorial Crítica, 1987. p. 494-518 [sobretudo o capítulo 13, "Hacia un espíritu crítico"].

13. VON WIESE, Benno. **La cultura de la Ilustración.** Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1954. Também sustenta esta amplíssima concepção que quase se confunde com a modernidade: LÓPEZ, François. Rasgos peculiares de la Ilustración en España. In: **Mayans y la Ilustración.** Valencia: 1981. p. 629-672.

14. Como pretendeu, entre outros, J. Sarrailh, o que levou a M. Hernández a forçar uma postura contrária: HERNÁNDEZ, Mauro. Carlos III un mito progresista. In: EQUIPO MADRID DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. **Carlos III, Madrid y la Ilustración.** Madrid: Siglo XXI Editores, 1998. p. 01-23; SARRAILH, Jean. **La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII.** México: Fondo Cultura Económica, 1957.

15. Este é basicamente o esquema de seu livro *La Ilustración en España*, que é uma síntese de sua obra anterior [SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **Europa y el pensamiento español del siglo XVIII.** Madrid: Alianza Editorial, 1991] e uma referência da seguinte [SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **La mentalidad ilustrada.** Madrid: Taurus, 1999], que é dedicada à primeira metade do século XVIII; e de outra todavia no prelo, dedicada à segunda metade do XVIII que esperamos poder ler em breve.

16. SÁNCHEZ BLANCO. **Europa y el pensamiento español del siglo XVIII.** cit. p. 28 et seq.

17. CORTIADA, Juan de. **Carta filosófico-médico-chymica.** 1687.

18. GÁNDARA, Miguel Antonio de la. **Apuntes sobre el bien y el mal de España (1759).** Edición de Jacinta Macías. Madrid: 1988. p. 195 [*Clásicos del pensamiento económico español*, n. 9].

19. FEIJOO, Benito Jerónimo. **Teatro crítico universal o discursos varios en todo género de materias para desengaño de errores comunes**. Tomo V, discurso XI. Edición de Giovanni Stiffoni. Madrid: Castalia, 1991. Stiffoni afirma que este discurso é a exposição mais clara do pensamento do beneditino sobre a problemática filosófica do momento, constituindo “un verdadero manifiesto de adhesión crítica a la filosofía experimental y a la concepción utilitarista de la investigación científica, que Feijoo sintetiza en la obra de Boyle y de la Royal Society” (p. 332).
20. Aqui, Feijoo faz um jogo de palavras entre o termo latino *papyrus* e o francês *carte*, do qual se origina o sobrenome do conhecido filósofo.
21. PESET, Mariano; MARZAL, Pascual. Humanismo jurídico tardío en Salamanca. **Studia historica: Historia moderna**, n. 14, p. 63-83, 1996 [qualificação de *novator* na p. 83].
22. PESET, Mariano. Mayans y el método del humanismo jurídico. In: **Congreso Internacional sobre el Conde de Aranda y su tiempo**. Zaragoza: 1998. Assim, Mayans identificará a liberdade com o cristianismo, que lhe permite dizer a verdade frente à opressão escolástica ou nobiliárquica.
23. Ilustrará: VALLEJO, Jesús. La memoria esquiva del duque de Almorávar: Lectura de su Constitución de Inglaterra (1785). In: ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 453-505. Também: CLAVERO, Bartolomé. Estudio y edición. In: DE LOLME, Jean Louis. **Constitución de Inglaterra**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. Ou a fortuna de Mably na Espanha: STIFFONI, Giovanni. La fortuna di Gabriel Bonnot de Mably in Spagna tra illuminismo e rivoluzione borghese. **Nuova rivista storica**, n. 76, p. 517-530, 1992.
24. CASO GONZÁLEZ, José. El Censor, ¿periódico de Carlos III? In: **El Censor, obra periódica (1781-1787)**. Ed. Facsímil. Universidad de Oviedo: 1989. Em seu estudo, Caso González defende que esse periódico teria sido a voz de um grupo de ilustrados apoiados por Carlos III e reunidos em torno da condessa de Montijo – entre os quais estaria Jovellanos –, cujo objetivo era transformar a mentalidade dos espanhóis. Cañuelo e Pereira, os responsáveis pela edição, seriam apenas figuras de fachada. Em oposição a esse projeto, Campomanes apareceria como um déspota não ilustrado. A interpretação é bem construída, mas dificilmente plausível.
25. CALABRÒ, Giovanna. Beccaria e la Spagna. In: **Atti del Convegno Internazionale su Cesare Beccaria**. Torino: 1966. p. 101-120 [citação na p. 119].
26. GROSSI, Paolo. **Assolutismo giuridico e diritto privato**. Milano: Giuffrè Editore, 1998.
27. SIMONE, Maria Rosa Di. Derecho. In: FERRONE, Vincenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 123-131.
28. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. Aspectos jurídico-políticos de la Ilustración de España. In: **Actas del Simposio Toledo ilustrado**. vol. 1. Toledo: 1975 [consta agora em: **Obras completas**. 6 vol. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. Tomo 4, p. 3263-3272].
29. CORONAS, Santos M. El pensamiento jurídico de la Ilustración en España. In: MONTAGUT, Tomàs de (ed.). **Història del pensament jurídic**. Barcelona: 1999. p. 153-166.
30. Desde esse ponto de vista, os chamados decretos “de nueva planta” perseguiam a eliminação de uma série de poderes que os reinos possuíam e que implicavam diversas limitações ao poder monárquico. Ver: TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. Aspectos jurídico-políticos de la Ilustración de España. In: **Actas del Simposio Toledo ilustrado**. vol. 1. Toledo: 1975.
31. MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. **Una reforma ilustrada para Madrid**: El reglamento del Consejo real de 16 de marzo de 1766. Madrid: 1994.
32. MARTÍNEZ NEIRA, Manuel; VILLALBA PÉREZ, Enrique. Control regio y visitas universitarias: la reforma de la Universidad de Alcalá. In: **Doctores y escolares**. vol. II. Valencia: 1998. p. 49-59.

(a) *Nota de tradução*: tal memorial foi publicado como obra – CHUMACERO Y CARRILLO, Juan; PIMENTEL, Domingo, O.P. **Memorial dado por Don Juan Chumacero y Carrillo y D.Fr. Domingo Pimentel, Obispo de Cordoua, a la Santidad del Papa Urbano VIII. Año de M.DC.XXXIII de orden ... del Rey ... Phelipe IV sobre los excessos que se cometen en Roma**. Madrid: en casa de Juan de Moya, 1727.

33. Apesar do tempo decorrido, ainda pode ser lido com proveito: MARTÍN GAITE, Carmen. **El proceso de Macanaz**: Historia de un empaquetamiento. 5. ed. Madrid: Espasa Calpe, 1999.

34. MARTÍN GAITE, Carmen. **El proceso de Macanaz**: Historia de un empaquetamiento. 5. ed. Madrid: Espasa Calpe, 1999. p. 258 et seq.

35. MARTÍN GAITE. **El proceso de Macanaz**, cit. p. 231 et seq.

36. Um extrato da proposição em: MARTÍN GAITE. **El proceso de Macanaz**, cit. p. 229-230.

37. CAMPOS Y FERNÁNDEZ DE SEVILLA, Francisco Javier. Memorial a Felipe V. La Universidad de Alcalá solicita, a principios del siglo XVIII, se mantenga la enseñanza del derecho común. In: **Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro**. tomo I. Valencia: 1989. p. 211-223. Aqui aparece a carta deliberada de 1713 enviada à Universidade de Alcalá e o relatório da mesma.

38. MORA Y JARABA, Pablo de. **Los errores del derecho civil y abusos de los jurisperitos para utilidad pública**. Madrid: 1748. Foi publicada pouco depois da famosa obra de Muratori: MURATORI, Lodovico Antonio. **Dei difetti della giurisprudenza**. Venezia: Giambattista Pasquali, 1742 [tradução espanhola de 1794].

39. Sobre o conceito de código: CLAVERO, Bartolomé. La idea de código en la Ilustración jurídica. **Historia. Instituciones. Documentos**, n. 6, p. 49-88, 1979.

40. MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. ¿Una supresión ficticia? Notas sobre la enseñanza del derecho en el reinado de Carlos IV. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 68, p. 523-544, 1998.

40(b) *Nota de tradução*: esse texto já recebeu tradução para a língua portuguesa por nossa equipe nesta mesma revista, em edição anterior – MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Uma supressão fictícia: Notas sobre o ensino do direito no reinado de Carlos IV. Tradução de Denis Rolla e Alfredo de J. Flores. **Revista da ESDM**, v. 10, n. 20, p. 07-29, 2024.

41. MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Lecturas antiguas y lecturas ilustradas. Una aproximación a los primeros manuales jurídicos. **Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija**, n. 1, p. 143-209, 1998.

42. MESTRE, Antonio. **Don Gregorio Mayans y Siscar, entre la erudición y la política**. Valencia: 1999. p. 273-284.

43. Sobre isso escrevemos em: MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Despotismo o Ilustración: Una reflexión sobre la recepción del Almici en la España carolina. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 66, p. 951-966, 1996. Enquanto não indicar o contrário, remeteremos a esse artigo para ilustrar estas linhas.

44. MARÍN Y MENDOZA, Joaquín. **Historia del derecho natural y de gentes**. Madrid: 1776 [utilizo essa edição: MARÍN Y MENDOZA, Joaquín. **Historia del derecho natural y de gentes**. Edición de Manuel García Pelayo. Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1950]. Em algumas ocasiões, creio que esta obra não foi bem interpretada. Disse-se que era muito elementar, que demonstrava pouco conhecimento do *direito natural*; não é assim. Seu autor apenas pretendia oferecer um guia de leitura para aqueles que quisessem adentrar-se nessa ciência, o que consegue com sobras: nela demonstra competência — sim, a partir da concepção mayansiana, que também transparece em sua edição do Heineccio.

45. Carlos III havia proibido, em 1767, o ensino da doutrina do regicídio e tiranicídio nas universidades, nem mesmo sob o título de probabilidade (**Novísima recopilación** 8,4,3).

46. Sobre isso escrevi em: MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. ¿Una supresión ficticia? Notas sobre la enseñanza del derecho en el reinado de Carlos IV. **Anuario de historia del derecho español**, n. 68, p. 523-544 [espec. p. 539 et seq.], 1998.

47. MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. ¿Una supresión ficticia? Notas sobre la enseñanza del derecho en el reinado de Carlos IV. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 68, p. 523-544 [espec. p. 524 et seq.], 1998.

48. TORRES FLÓREZ, José de. **Disertación sobre la libertad natural jurídica del hombre (1788)**. Ed. de Salvador Rus Rufino. Universidad de León: 1995.

49. Bartolomé Clavero destacou como a interpretação da constituição inglesa feita por De Lolme serve mais para reforçar o poder institucional do que para garantir a liberdade individual: CLAVERO, Bartolomé. Estudio y edición. In: DE LOLME, Jean Louis. **Constitución de Inglaterra**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 42.

50. SAVATER, Fernando. Censura en la Europa ilustrada. In: **Censura e Ilustración**. Santiago de Compostela: 1997. p. 23-35; DOMERGUE, Lucienne. **La censure des livres en Espagne à la fin de l'ancien régime**. Madrid: 1996.

51. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **El derecho penal de la monarquía absoluta (siglos XVI, XVII y XVIII)**. 2. ed. inalterada. Madrid: Editorial Tecnos, 1992 [agora em: **Obras completas**. tomo I. p. 185-545]. Também TOMÁS Y VALIENTE et alii. **Sexo barroco y otras transgresiones premodernas**. Madrid: Alianza Editorial, 1990. Destaque para: GACTO, Enrique. Aproximación a la historia del derecho penal español. In: CLAVERO et alii (ed.). **Hispania, entre derechos propios y derechos nacionales**. vol. 1. Milano: Giuffrè Editore, 1990. p. 501-530.

52. MARTÍNEZ RISCO, Sebastián. **Las ideas jurídicas del padre Feijoo**. Orense: 1973.

53. TARELLO, Giovanni. **Storia della cultura giuridica moderna**: I. Assolutismo e codificazione del diritto. Bologna: Il Mulino, 1976. p. 296.

54. Um primeiro estudo relevante sobre Beccaria na Espanha foi feito por Giovanna Calabrò [CALABRÒ, Giovanna. Beccaria e la Spagna. In: **Atti del Convegno Internazionale su Cesare Beccaria**. Torino: 1966]; nele se reúne a rica documentação relativa à tradução espanhola conservada no *Archivo Histórico Nacional* de Madrid. Tomás y Valiente tratou desse tema em diversas ocasiões, que citarei oportunamente. Recentemente, foi abordado em: SCANDELLARI, Simonetta. La polemica sull'abolizione della tortura nella Spagna della seconda metà del secolo XVIII. In: TODINI, Giampiero (ed.). **In memoria di Ginevra Zanetti**. Sassari: 1994. p. 335-372. Por fim, uma última contribuição foi feita em: RISCO, Antonio. Présence de Beccaria dans l'Espagne des lumières. In: **Beccaria et la culture juridique des lumières**. Etudes historiques éditées et présentées par Michel Porret. Genève: 1997. p. 149-167.

55. RUS RUFINO, Salvador. **Historia de la cátedra de derecho natural y de gentes en los Reales estudios de san Isidro (1770-1794)**. Universidad de León: 1993.

56. “¡Dichoso yo, si he logrado inspirar aquel dulce horro con que responden las almas sensibles al que defiende los derechos de la humanidad!” [JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. **Obras completas**. tomo I. Oviedo: 1984. p. 554].

57. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **La tortura en España**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1994 [agora em: **Obras completas**. vol. I. p. 757-912]. Falando em especial do capítulo 4 (p. 839-872) “*Derecho y proceso penal a finales del siglo XVIII: la crítica de Beccaria*”, foi o prólogo da edição do clássico *De los delitos y de las penas*, que foi publicado pela editora Aguilar em 1969; ao qual se somou sua apresentação à edição fac-símile de 1774, que foi publicada em Madrid em 1993.

58. CALABRÒ, Giovanna. Beccaria e la Spagna. In: **Atti del Convegno Internazionale su Cesare Beccaria**. Torino: 1966.

(c) *Nota de tradução*: foram mantidos termos na forma presente no original em espanhol, que remontam à imagem francesa do “philosophe”, cujo sentido conota uma ambientação iluminista que se atribuía a Beccaria.

(d) *Nota de tradução*: no original – “Falsa filosofía o el ateísmo, deísmo, materialismo y demás nuevas sectas convencidas de crimen de Estado contra los soberanos y sus regalías, contra los magistrados y potestades legítimas”.

59. TORIO, Ángel. Beccaria y la Inquisición española. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, p. 391-415, 1971. O autor apresenta parte da documentação bastante interessante existente no Arquivo de Simancas sobre a proibição do livro.

(e) *Nota de tradução*: no original – “Dei delitti e delle pene”.

60. Por édito do rei de 16 de junho de 1768, ordenou-se à Inquisição que, antes de efetuar a proibição de um livro, submetesse o projeto ao monarca.

(f) *Nota de tradução*: no original – “Edicto que se ha formado por este Supremo Tribunal de los Libros que merecen ser prohibidos o expurgados”.

(g) *Nota de tradução*: no original – “Tratado de los delitos y de las penas”.

(h) *Nota de tradução*: no original – “Respuesta a un escrito intitulado: Notas y observancias sobre el Libro de los delitos y de las penas”.

(i) *Nota de tradução*: no original – “Juicio de un célebre Profesor sobre el Libro de los delitos y de las penas”.

61. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **Obras completas**. Tomo I. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. p. 871.

62. DELVAL, Juan Antonio. Beccaria en España. In: BECCARIA, Cesare. **De los delitos y de las penas**. Madrid: Alianza Editorial, 1968.

63. RISCO, Antonio. Présence de Beccaria dans l'Espagne des lumières. In: **Beccaria et la culture juridique des lumières**. Etudes historiques éditées et présentées par Michel Porret. Genève: 1997. p. 149-167.

(j) *Nota de tradução*: no original – “Sobre si es contra el espíritu de las leyes del Reino la práctica que observan algunos jueces en causas criminales de cargar de hierro a los reos, o mortificarlos de otro modo para que confiesen sus delitos. Y si semejante estilo de averiguar la verdad equivale o no a la tortura y debe reprobarse”.

64. SEMPERE Y GUARINOS, Juan. **Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III**. tomo III. Madrid: 1786. p. 88. Existe edição fac-símile feita em Salamanca em 1997.

65. CASABÓ RUIZ, José Ramón. Los orígenes de la codificación penal en España: El plan de código criminal de 1787. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 22, p. 313-342, 1969.

66. SEMPERE Y GUARINOS, Juan. **Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III**. tomo III, volumen II (voz Lardizábal y Uribe). Madrid: 1786. p. 166-180.

67. CASABÓ RUIZ, José Ramón. Los orígenes de la codificación penal en España: El plan de código criminal de 1787. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 22, p. 313-342 [espec. p. 319 et seq.], 1969. O autor utiliza fundamentalmente documentação do *Archivo Histórico Nacional*.

68. LARDIZÁBAL URIBE, Manuel de. **Discurso sobre las penas**. Edición de José Antón Oneca. Madrid: 1967. p. 53 [Separata – **Revista de Estudios Penitenciarios**, n. 174, 1966]. Existe uma edição recente – LARDIZÁBAL URIBE, Manuel de. **Discurso sobre las penas**. Granada: 1997 –, mas se trata de uma versão atualizada para uso escolar, sem interesse para a pesquisa, portanto.

69. BERMEJO CABRERO, José Luis. El proyectado suplemento a la Nueva recopilación. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 50, p. 303-326, 1980.

(k) *Nota de tradução*: no original – “Discurso sobre las penas contrahido a las leyes criminales de España para facilitar su reforma”.

70. Tanto o escrito quanto o plano estão reproduzidos integralmente no mencionado artigo de Casabó [CASABÓ RUIZ, José Ramón. Los orígenes de la codificación penal en España: El plan de código criminal de 1787. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 22, p. 313-342, 1969].

62. DELVAL, Juan Antonio. Beccaria en España. In: BECCARIA, Cesare. **De los delitos y de las penas**. Madrid: Alianza Editorial, 1968.

63. RISCO, Antonio. Présence de Beccaria dans l'Espagne des lumières. In: **Beccaria et la culture juridique des lumières**. Etudes historiques éditées et présentées par Michel Porret. Genève: 1997. p. 149-167.

(j) *Nota de tradução*: no original – “Sobre si es contra el espíritu de las leyes del Reino la práctica que observan algunos jueces en causas criminales de cargar de hierro a los reos, o mortificarlos de otro modo para que confiesen sus delitos. Y si semejante estilo de averiguar la verdad equivale o no a la tortura y debe reprobarse”.

64. SEMPERE Y GUARINOS, Juan. **Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III**. tomo III. Madrid: 1786. p. 88. Existe edição fac-símile feita em Salamanca em 1997.

65. CASABÓ RUIZ, José Ramón. Los orígenes de la codificación penal en España: El plan de código criminal de 1787. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 22, p. 313-342, 1969.

66. SEMPERE Y GUARINOS, Juan. **Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III**. tomo III, volumen II (voz Lardizábal y Uribe). Madrid: 1786. p. 166-180.

67. CASABÓ RUIZ, José Ramón. Los orígenes de la codificación penal en España: El plan de código criminal de 1787. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 22, p. 313-342 [espec. p. 319 et seq.], 1969. O autor utiliza fundamentalmente documentação do *Archivo Histórico Nacional*.

68. LARDIZÁBAL URIBE, Manuel de. **Discurso sobre las penas**. Edición de José Antón Oneca. Madrid: 1967. p. 53 [Separata – **Revista de Estudios Penitenciarios**, n. 174, 1966]. Existe uma edição recente – LARDIZÁBAL URIBE, Manuel de. **Discurso sobre las penas**. Granada: 1997 –, mas se trata de uma versão atualizada para uso escolar, sem interesse para a pesquisa, portanto.

69. BERMEJO CABRERO, José Luis. El proyectado suplemento a la Nueva recopilación. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 50, p. 303-326, 1980.

(k) *Nota de tradução*: no original – “Discurso sobre las penas contrahido a las leyes criminales de España para facilitar su reforma”.

70. Tanto o escrito quanto o plano estão reproduzidos integralmente no mencionado artigo de Casabó [CASABÓ RUIZ, José Ramón. Los orígenes de la codificación penal en España: El plan de código criminal de 1787. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 22, p. 313-342, 1969].

71. FUENTES QUINTANA, Enrique; PERDICES DE BLAS, Luis. Estudio preliminar a la edición facsímil de la traducción de la riqueza de las naciones realizada por José Alonso Ortiz en 1794. In: SMITH, Adam. **Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. vol. I. Salamanca: 1996. p. xv-cxiv.

72. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. **Jovellanos**. Madrid: Espasa Calpe, 1988. p. 49.

73. PERDICES DE BLAS, Luis. **La economía política de la decadencia de Castilla en el siglo XVII**. Madrid: 1996; PERDICES DE BLAS, Luis. **El mercantilismo**. Madrid: 1998.

74. DANVILA, Bernardo Joaquín. **Lecciones de economía civil o de el comercio**. Madrid: 1779.

75. PERAL, Diego Mateo del. Sobre Ramón Salas y la incorporación de la Economía civil a la enseñanza universitaria. **Investigaciones económicas**, n. 6, p. 167-190, mayo de 1978.

76. Archivo Histórico Nacional, **Consejos**, leg. 5445-8. A proposta foi reproduzida por: GARCÍA SÁNCHEZ, Justo. Creación de la cátedra de Economía política en las universidades españolas a principios del siglo XIX. Proyecto de D. Simón de Viegas en 1802. **Moneda y crédito**, n. 180, p. 71-83, marzo de 1987. Trabalhamos no original para essa pesquisa.

77. MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Lecturas antiguas y lecturas ilustradas. Una aproximación a los primeros manuales jurídicos. **Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija**, n. 1, p. 143-209 [espec. p. 152], 1998.

78. FUENTES QUINTANA, Enrique; PERDICES DE BLAS, Luis. Estudio preliminar a la edición facsímil de la traducción de la riqueza de las naciones realizada por José Alonso Ortiz en 1794. In: SMITH, Adam. **Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. vol. I. Salamanca: 1996. p. xv-cxiv.

79. LASARTE, Javier. Adam Smith ante la Inquisición y la Academia de la historia. In: LASARTE, J. **Economía y hacienda al final del antiguo régimen**: Dos estudios. Madrid: 1976. p. 15-127.

80. SCHWARTZ, Pedro. La recepción inicial de La riqueza de las naciones en España. **Documento de trabajo 9034**. Universidad Complutense, 1990.

81. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. Península ibérica. In: FERRONE, Vicenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 340-351.

82. PORTILLO, José María. Política. In: FERRONE, Vicenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 112-123.

83. BIELFELD, Jacob Friedrich [Barón de Bielfeld]. **Instituciones políticas**. Obra en que se trata de la sociedad civil, de las leyes, de la policía, de la real hacienda, del comercio y fuerzas de un Estado, y en general de todo cuanto pertenece al gobierno. Escrita en idioma francés por el barón de Bielfeld y traducida al castellano por Domingo de la Torre y Mollinedo. 6 vols. Madrid: 1767-1801. Embora os volumes 5 e 6 tenham outro subtítulo: “*Obra en que se trata de los principales Estados de Europa, de su situación local, de sus posesiones, de sus vecinos y límites, de su clima y producciones, de sus manufacturas y fábricas, de su comercio, de los habitantes y de su número, de la nobleza, de la forma de gobierno, de sus departamentos, del soberano y sus títulos, y en qué se fundan, de la sucesión al trono, de sus ejércitos y marina, de sus rentas, de la política general de cada corte y de la política particular para con otras potencias*”. Isso se deve ao fato de que nesses volumes se traduzia a terceira parte do original, que tratava dos assuntos descritos; ou seja, existia uma primeira e segunda parte gerais, sobre princípios de política, e uma parte geral sobre a política dos diferentes Estados europeus. Os cinco primeiros volumes estão dedicados ao Conde de Aranda, o último a Miguel Cayetano Soler. Valentín Foronda realizou em 1781 uma edição parcial comentada com abundantes notas, na qual oferecia apenas os capítulos dedicados a Portugal e Espanha: BIELFELD, Jacob Friedrich. [Barón de Bielfeld]. **Instituciones políticas**: Obra en que se trata de los reinos de Portugal y España, de su situación local... Edición de Valentín Foronda. Bordeaux: 1781.

84. SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **Europa y el pensamiento español del siglo XVIII**. Madrid: Alianza Editorial, 1991. p. 338-378.

(l) *Nota de tradução*: no original – “*Discurso sobre la educación popular de los artesanos*”.

(m) *Nota de tradução*: no original – “*Memoria sobre cómo arreglar la legislación para conseguir el libre precio de los granos*”.

85. GÁNDARA, Miguel Antonio de la. **Apuntes sobre el bien y el mal de España (1759)**. Edición de Jacinta Macías. Madrid: 1988. p. 195 [*Clásicos del pensamiento económico español*, n. 9].

86. FORONDA, Valentín. Disertación sobre la libertad de escribir (1780). **Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa**, t. VI, Madrid, p. 01-04, 4 de mayo de 1789.

(n) *Nota de tradução*: no original – “*El Estado político de la Europa*”.

(o) *Nota de tradução*: no original – “*Sobre la necesidad de unir al estudio de la legislación el de nuestra historia*”.

87. **Correo de Madrid**, números 101-111; trata-se do discurso escolhido em um concurso organizado pela *Sociedad económica madrileña* sobre o espírito da legislação.

88. Sobre isso, Tomás y Valiente escreveu um importante estudo: TOMÁS Y VALIENTE, F. Génesis de la constitución de 1812: I. De muchas leyes fundamentales a una sola constitución. **Anuario de Historia**

del Derecho Español, n. 65, p. 13-125, 1995. O professor valenciano distinguia quatro posturas: as duas mencionadas, junto aos que apoiavam a Constituição de Bayona [1808] e àqueles que não abordavam a questão constitucional de maneira alguma, mas no fundo penso que se trata do dilema entre *historicismo* e *racionalismo* típico do pensamento ilustrado.

89. ÁLVAREZ ALONSO, Clara. La influencia británica y la idea de constitución en Jovellanos. *In*: ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 507-543 [em especial, p. 539].

90. CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. Las leyes fundamentales del antiguo régimen. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 65, p. 127-218, 1995 [agora em: CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. **Estudios de historia del derecho público**. Valencia: 1998. p. 177-323]. Embora sobre o tema tenha anunciado uma monografia.

91. CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. **Estudios de historia del derecho público**. Valencia: 1998. p. 289.

92. ÁLVAREZ ALONSO, Clara. La influencia británica y la idea de constitución en Jovellanos. *In*: ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 507-543 [em especial, p. 534 et seq.]; CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. Jovellanos, jurista ilustrado. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 66, p. 561-614, 1996; CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. La recepción del modelo constitucional inglés como defensa de la constitución histórica propia (1761-1810). *In*: ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 615-643.

REFERÊNCIAS***(p)

Archivo Histórico Nacional, **Consejos**, leg. 5445-8.

ÁLVAREZ ALONSO, Clara. La influencia británica y la idea de constitución en Jovellanos. *In*: ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 507-543.

*BECCARIA, Cesare. **Tratado de los delitos y de las penas**. Edición facsímil [Madrid, 1774] con presentación de Francisco Tomás y Valiente. Madrid: 1993.

BERMEJO CABRERO, José Luis. El proyectado suplemento a la Nueva recopilación. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 50, p. 303-326, 1980.

BIELFELD, Jacob Friedrich [Barón de Bielfeld]. **Instituciones políticas**. Obra en que se trata de la sociedad civil, de las leyes, de la policía, de la real hacienda, del comercio y fuerzas de un Estado, y en general de todo cuanto pertenece al gobierno. Escrita en idioma francés por el barón de Bielfeld y traducida al castellano por Domingo de la Torre y Mollinedo. 6 vols. Madrid: 1767-1801.

BIELFELD, Jacob Friedrich. [Barón de Bielfeld]. **Instituciones políticas**: Obra en que se trata de los reinos de Portugal y España, de su situación local... Edición de Valentín Foronda. Bordeaux: 1781.

CALABRÒ, Giovanna. Beccaria e la Spagna. *In*: **Atti del Convegno Internazionale su Cesare Beccaria**. Torino: 1966. p. 101-120.

CAMPOS Y FERNÁNDEZ DE SEVILLA, Francisco Javier. Memorial a Felipe V. La Universidad de Alcalá solicita, a principios del siglo XVIII, se mantenga la enseñanza del derecho común. *In*: **Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro**. tomo I. Valencia: 1989. p. 211-223.

CASABÓ RUIZ, José Ramón. Los orígenes de la codificación penal en España: El plan de código criminal de 1787. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, v. 22, p. 313-342, 1969.

CASO GONZÁLEZ, José. El Censor, ¿periódico de Carlos III?. In: **El Censor, obra periódica (1781-1787)**. Ed. facsímil. Universidad de Oviedo: 1989.

CLAVERO, Bartolomé. Estudio y edición. In: DE LOLME, Jean Louis. **Constitución de Inglaterra**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

CLAVERO, Bartolomé. La idea de código en la Ilustración jurídica. **Historia. Instituciones. Documentos**, n. 6, p. 49-88, 1979.

*CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. (ed.). **El libro de las leyes del siglo XVIII**: Colección de impresos legales y otros papeles del Consejo de Castilla (1708-1781). 5 vols. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. El pensamiento jurídico de la Ilustración en España. In: MONTAGUT, Tomàs de (ed.). **Història del pensament jurídic**. Barcelona: 1999. p. 153-166.

CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. **Estudios de historia del derecho público**. Valencia: 1998. p. 177-323.

CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. Jovellanos, jurista ilustrado. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 66, p. 561-614, 1996.

CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. La recepción del modelo constitucional inglés como defensa de la constitución histórica propia (1761-1810). In: ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 615-643.

CORONAS GONZÁLEZ, Santos M. Las leyes fundamentales del antiguo régimen. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 65, p. 127-218, 1995.

Correo de Madrid, números 101-111.

CORTIADA, Juan de. **Carta filosófico-médico-chymica**, 1687.

DANVILA, Bernardo Joaquín. **Lecciones de economía civil o de el comercio**. Madrid: 1779.

DELVAL, Juan Antonio. Beccaria en España. In: BECCARIA, Cesare. **De los delitos y de las penas**. Madrid: Alianza Editorial, 1968.

DOMERGUE, Lucienne. **La censure des livres en Espagne à la fin de l'ancien régime**. Madrid: Publicaciones de la Casa Velázquez, 1996.

El Censor, obra periódica (1781-1787). Edición facsímil con estudio de José Caso González. Universidad de Oviedo, 1989.

EQUIPO MADRID DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. **Carlos III, Madrid y la Ilustración**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1998.

FEIJOO, Benito Jerónimo. **Teatro crítico universal o discursos varios en todo género de materias para desengaño de errores comunes**. Tomo V, discurso XI. Edición de Giovanni Stiffoni. Madrid: Castalia, 1991.

FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo. **Fragmentos de monarquía**. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. **Jovellanos**. Madrid: Espasa Calpe, 1988.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. **La Ilustración política**: Las «Reflexiones sobre las formas de gobierno» de J. A. Ibáñez de la Rentería y otros discursos conexos. Bilbao: 1994.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. Península ibérica. In: FERRONE, Vincenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 340-351.

FERRONE, Vincenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

FORONDA, Valentín. Disertación sobre la libertad de escribir (1780). **Espíritu de los mejores diarios literarios que se publican en Europa**, t. VI, Madrid, p. 01-04, 4 de mayo de 1789.

FUENTES QUINTANA, Enrique; PERDICES DE BLAS, Luis. Estudio preliminar a la edición facsímil de la traducción de la riqueza de las naciones realizada por José Alonso Ortiz en 1794. In: SMITH, Adam. **Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. vol. I. Salamanca: 1996. p. xv-cxiv.

FUSI, Juan Pablo; PALAFOX, Jordi. **España, 1808-1996**: El desafío de la modernidad. Madrid: Espasa Calpe, 1997.

GACTO, Enrique. Aproximación a la historia del derecho penal español. In: CLAVERO et alii (ed.). **Hispania, entre derechos propios y derechos nacionales**. vol. 1. Milano: Giuffrè Editore, 1990. p. 501-530.

GÁNDARA, Miguel Antonio de la. **Apuntes sobre el bien y el mal de España (1759)**. Edición de Jacinta Macías. Madrid: 1988. [*Clásicos del pensamiento económico español*, n. 9].

GARAY, Jesús de. La objetividad, viejo y nuevo problema. In: ANDRÉS-GALLEGO, José (ed.). **New History, Nouvelle histoire**: Hacia una nueva historia. Madrid: Editorial Actas, 1993. p. 155-157.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La lengua de los derechos**: la formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

GARCÍA SÁNCHEZ, Justo. Creación de la cátedra de Economía política en las universidades españolas a principios del siglo XIX. Proyecto de D. Simón de Viegas en 1802. **Moneda y crédito**, n. 180, p. 71-83, marzo de 1987.

*GRAEF, Juan Enrique de. **Los Discursos Mercuriales de Juan Enrique de Graef**. Edición de Francisco Sánchez Blanco. Sevilla: 1996.

GROSSI, Paolo. **Assolutismo giuridico e diritto privato**. Milano: Giuffrè Editore, 1998.

HERNÁNDEZ, Mauro. Carlos III un mito progresista. In: EQUIPO MADRID DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. **Carlos III, Madrid y la Ilustración**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1998. p. 01-23.

LARDIZÁBAL URIBE, Manuel de. **Discurso sobre las penas**. Edición de José Antón Oneca. Madrid: 1967. [Separata – **Revista de Estudios Penitenciarios**, n. 174, 1966].

LARDIZÁBAL URIBE, Manuel de. **Discurso sobre las penas**. Granada: 1997.

KAMEN, Henri. **La España de Carlos II**. Barcelona: Editorial Crítica, 1987.

LASARTE, Javier. Adam Smith ante la Inquisición y la Academia de la historia. *In*: LASARTE, J. **Economía y hacienda al final del antiguo régimen**: Dos estudios. Madrid: 1976. p. 15-127.

LÓPEZ, François. **Juan Pablo Forner (1756-1797) y la crisis de la conciencia española**. Salamanca: 1999.

LÓPEZ, François. Rasgos peculiares de la Ilustración en España. *In*: **Mayans y la Ilustración**. Valencia: 1981.

LLUCH, Ernest. **La Catalunya vençuda del segle XVIII**: foscors i clarors de la il·lustració. Barcelona: Edicions 62, 1996.

MARÍN Y MENDOZA, Joaquín. **Historia del derecho natural y de gentes**. Madrid: 1776.

MARÍN Y MENDOZA, Joaquín. **Historia del derecho natural y de gentes (1776)**. Edición de Manuel García Pelayo. Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1950.

MARTÍN GAITE, Carmen. **El proceso de Macanaz**: Historia de un empaquetamiento. 5. ed. Madrid: Espasa Calpe, 1999.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Despotismo o Ilustración: Una reflexión sobre la recepción del Almici en la España carolina. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 66, p. 951-966, 1996.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Lecturas antiguas y lecturas ilustradas. Una aproximación a los primeros manuales jurídicos. **Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija**, n. 1, p. 143-209, 1998.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. **Una reforma ilustrada para Madrid**: El reglamento del Consejo real de 16 de marzo de 1766. Madrid: 1994.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. ¿Una supresión ficticia? Notas sobre la enseñanza del derecho en el reinado de Carlos IV. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 68, p. 523-544, 1998.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel; VILLALBA PÉREZ, Enrique. Control regio y visitas universitarias: la reforma de la Universidad de Alcalá. *In*: **Doctores y escolares**. vol. II. Valencia: 1998. p. 49-59.

MARTÍNEZ RISCO, Sebastián. **Las ideas jurídicas del padre Feijoo**. Orense: 1973.

MESTRE, Antonio. **Don Gregorio Mayans y Siscar, entre la erudición y la política**. Valencia: 1999.

MORA Y JARABA, Pablo de. **Los errores del derecho civil y abusos de los jurisperitos para utilidad pública**. Madrid: 1748.

MURATORI, Lodovico Antonio. **Dei difetti della giurisprudenza**. Venezia: Giambattista Pasquali, 1742.

PERAL, Diego Mateo del. Sobre Ramón Salas y la incorporación de la Economía civil a la enseñanza universitaria. **Investigaciones económicas**, n. 6, p. 167-190, mayo de 1978.

PERDICES DE BLAS, Luis. **El mercantilismo**. Madrid: 1998.

PERDICES DE BLAS, Luis. **La economía política de la decadencia de Castilla en el siglo XVII**. Madrid: 1996

PERDICES BLAS, Luis. **Pablo Olavide (1725-1803)**: el ilustrado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Editorial Complutense, 1993.

PÉREZ, Joseph. **Historia de España**. Barcelona: Crítica, 1999.

PÉREZ SARRIÓN, Guillermo. **Aragón en el Setecientos**: crecimiento económico, cambio social y cultura, 1700-1808. Lérida: 1999.

*PESET, Mariano. Derecho romano y derecho real en las universidades del siglo XVIII. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 45, p. 273-339, 1975.

PESET, Mariano. Mayans y el método del humanismo jurídico. In: **Congreso Internacional sobre el Conde de Aranda y su tiempo**. Zaragoza: 1998.

*PESET, Mariano; MANCEBO, Pilar. Carlos III y la legislación sobre universidades. **Documentación jurídica**, Madrid, n. 57, ene.-mar. 1988.

PESET, Mariano; MARZAL, Pascual. Humanismo jurídico tardío en Salamanca. **Studia historica**: Historia moderna, n. 14, p. 63-83, 1996.

PORTILLO, José María. Los límites de la monarquía: Catecismo de Estado y Constitución política en España a finales del siglo XVIII. **Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, n. 25, 1996.

PORTILLO, José María. **Monarquía y gobierno provincial**: poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

PORTILLO, José María. Política. In: FERRONE, Vincenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 112-123.

RISCO, Antonio. Présence de Beccaria dans l'Espace des lumières. In: **Beccaria et la culture juridique des lumières**. Etudes historiques éditées et présentées par Michel Porret. Genève: 1997. p. 149-167.

ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998.

SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **Europa y el pensamiento español del siglo XVIII**. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **La Ilustración en España**. Madrid: Akal, 1997.

SÁNCHEZ BLANCO, Francisco. **La mentalidad ilustrada**. Madrid: Taurus, 1999.

SARRAILH, Jean. **La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII**. México: Fondo Cultura Económica, 1957.

SAVATER, Fernando. Censura en la Europa ilustrada. In: **Censura e Ilustración**. Santiago de Compostela: 1997. p. 23-35.

SCANDELLARI, Simonetta. La polemica sull'abolizione della tortura nella Spagna della seconda metà del secolo XVIII. In: TODINI, Giampiero (ed.). **In memoria di Ginevra Zanetti**. Sassari: 1994. p. 335-372.

SCHWARTZ, Pedro. La recepción inicial de La riqueza de las naciones en España. **Documento de trabajo 9034**. Universidad Complutense, 1990.

SEMPERE Y GUARINOS, Juan. **Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III**. Tomo III. Madrid: 1786.

SEMPERE Y GUARINOS, Juan. **Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III**. Edición facsímil [Madrid, 1786] con presentación de Teófanos Egido. Salamanca: 1997.

SILVA, Renan. **Los ilustrados en Nueva Granada, 1760-1808**: Genealogía de una comunidad de interpretación. Paris: 1997.

SIMONE, Maria Rosa Di. Derecho. In: FERRONE, Vincenzo; ROCHE, Daniel (ed.). **Diccionario histórico de la Ilustración**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 123-131.

SMITH, Adam. **Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. Edición facsímil [Valladolid, 1794] con estudio preliminar de Enrique Fuentes Quintana y Luis Perdiges de Blas. Salamanca: 1996.

STIFFONI, Giovanni. La fortuna di Gabriel Bonnot de Mably in Spagna tra illuminismo e rivoluzione borghese. **Nuova rivista storica**, n. 76, p. 517-530, 1992.

TARELLO, Giovanni. **Storia della cultura giuridica moderna**: I. Assolutismo e codificazione del diritto. Bologna: Il Mulino, 1976.

TIERNO GALVÁN, Enrique. Prólogo. In: VON WIESE, Benno. **La cultura de la Ilustración**. Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1954. p. 12-13.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. Aspectos jurídico-políticos de la Ilustración de España. In: **Actas del Simposio Toledo ilustrado**. vol. 1. Toledo: 1975.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. Aspectos jurídico-políticos de la Ilustración de España. In: TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **Obras completas**. 6 vols. Tomo IV. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. p. 3263-3272.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **El derecho penal de la monarquía absoluta (siglos XVI, XVII y XVIII)**. 2. ed. inalterada. Madrid: Editorial Tecnos, 1992.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. El derecho penal de la monarquía absoluta (siglos XVI, XVII y XVIII). In: TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **Obras completas**. 6 vols. Tomo I. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. p. 185-545.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. Génesis de la constitución de 1812: I. De muchas leyes fundamentales a una sola constitución. **Anuario de Historia del Derecho Español**, n. 65, p. 13-125, 1995.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **La tortura en España**. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1994.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. La tortura en España. In: TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. **Obras completas**. 6 vols. Tomo II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. p. 757-912.

TOMÁS Y VALIENTE, Fr. et alii. **Sexo barroco y otras transgresiones premodernas**. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

TORIO, Ángel. Beccaria y la Inquisición española. **Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales**, p. 391-415, 1971.

TORRES FLÓREZ, José de. **Disertación sobre la libertad natural jurídica del hombre (1788)**. Edición de Salvador Rus Rufino. Universidad de León: 1995.

VALLEJO, Jesús. La memoria esquiva del duque de Almodóvar: Lectura de su Constitución de Inglaterra (1785). In: ROMANO, Andrea (ed.). **Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800**. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 453-505.

VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María. **La monarquía y un ministro**: Campomanes. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

VON WIESE, Benno. **La cultura de la Ilustración**. Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1954.

NOTAS

***Oferece-se uma seleção de fontes e bibliografia citadas no texto, que refletem fragmentos da cultura espanhola do Setecentos, ou seja, de sua Ilustração.

(p) *Nota de tradução*: alguns textos que constam na bibliografia, assinalados com asterisco (*) em seu início, não estão citados no texto, mas constam na bibliografia final que foi definida pelo autor na publicação original; além disso, dois textos foram acrescentados pelos tradutores em nota de tradução, os quais recordamos mais uma vez agora nesta nota: MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Uma supressão fictícia: Notas sobre o ensino do direito no reinado de Carlos IV. Tradução de Denis Rolla e Alfredo de J. Flores. **Revista da ESDM**, v. 10, n. 20, p. 07-29, 2024; CHUMACERO Y CARRILLO, Juan; PIMENTEL, Domingo, O.P. **Memorial dado por Don Juan Chumacero y Carrillo y D.Fr. Domingo Pimentel, Obispo de Cordoua, a la Santidad del Papa Urbano VIII. Año de M.DC.XXXIII de orden ... del Rey ... Phelipe IV sobre los excessos que se cometen en Roma**. Madrid: en casa de Juan de Moya, 1727.

Recebido em: 01/08/2025

Aceito em: 04/08/2025

A MEMÓRIA URBANA DE BOTAFOGO – RJ: PRESERVAÇÃO COMO REAÇÃO ÀS PERDAS HISTÓRICAS

The Urban Memory of Botafogo - RJ: Preservation as a Response to Historical Losses

Daniella Martins Costa

Arquiteta formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2005). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura - PROARQ/UFRJ (2012). Doutora em Arquitetura com ênfase em Preservação do Patrimônio Cultural no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PPGAU/UFF (2017). Professora do Departamento de Urbanismo e Meio Ambiente - DPUR/FAU/UFRJ (RJ, Brasil). Professora do quadro permanente do Programa de Pós-graduação em Arquitetura- PROARQ/UFRJ, onde participa do Laboratório de Narrativas em Arquitetura (LANA) e coordena o Laboratório Cidade e Memória (LCM). Membro do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - ICOMOS Brasil.

Sávia Pontes

Arquiteta formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2018-2023). Mestranda do curso de Pós-Graduação em Arquitetura da UFRJ (início em 2024) (RJ, Brasil). Pós graduanda em Design de Interior pela Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera (início em 2024). Membro do Laboratório Cidade e Memória (LCM).

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Rua Martins Ferreira e adjacências, localizado no bairro de Botafogo, Rio de Janeiro, na tentativa de entender se existiu uma relação entre a demolição da residência da família Oliveira Castro na década de 1970 e o posterior tombamento do conjunto em questão. O estudo investiga como a perda de edificações de valor histórico impulsionou o processo de preservação de outras construções locais e reflete a importância das políticas de conservação patrimonial em contextos urbanos em transformação. Por meio de uma abordagem histórica e teórica, o trabalho explora os desafios enfrentados pela preservação do patrimônio cultural e as estratégias necessárias para proteger a memória e a identidade local. Além disso, são analisados casos emblemáticos de edificações demolidas e os efeitos das transformações urbanísticas no bairro de Botafogo, evidenciando a importância de programas de incentivo, conscientização comunitária e reutilização adaptativa de construções históricas. O artigo reforça a necessidade de medidas efetivas para preservar o legado arquitetônico e cultural em cenários marcados por intensa especulação imobiliária, contribuindo para o debate sobre preservação em contextos urbanos.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Preservação arquitetônica. Memória urbana. Urbanização. Botafogo.

Abstract

The aim of this article is to analyze the architectural and urban complex of Rua Martins Ferreira and its surroundings, located in the Botafogo district of Rio de Janeiro, in an attempt to understand whether there was a relationship between the demolition of the Oliveira Castro family home in the 1970s and the subsequent listing of the complex in question. The study investigates how the loss of buildings of historical value drove the preservation process of other local constructions and reflects the importance of heritage conservation policies in changing urban contexts. Through a historical and theoretical approach, the work explores the challenges faced by the preservation of cultural heritage and the strategies needed to protect local memory and identity. In addition, emblematic cases of demolished buildings and the effects of urban transformations in the Botafogo neighborhood are analyzed, highlighting the importance of incentive programs, community awareness and adaptive reuse of historic buildings. The article reinforces the need for effective measures to preserve the architectural and cultural legacy in scenarios marked by intense real estate speculation, contributing to the debate on preservation in urban contexts.

Keywords: Cultural heritage. Architectural preservation. Urban memory. Urbanization. Botafogo.

Sumário:

1. Introdução; 2. Método; 3. Resultados e discussão; 3.1. Contexto histórico e urbanístico de Botafogo; 3.2. Proteções legais do patrimônio arquitetônico de Botafogo; 3.3. Demolições e ausências na paisagem urbana de Botafogo e bairros adjacentes; 4. Considerações finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O bairro de Botafogo, localizado na Zona Sul do Rio de Janeiro, passou por um intenso processo de transformação desde o início de sua ocupação no século XVI (IRPH, 2012), resultando em mudanças significativas em sua paisagem urbana e composição social. A urbanização acelerada – impulsionada pela chegada da família real portuguesa em 1808, pela reforma urbanística de Pereira Passos e pela regulamentação do gabarito das edificações – alterou profundamente a dinâmica do bairro. Essas transformações refletem um fenômeno recorrente nas grandes cidades, no qual o crescimento urbano frequentemente entra em conflito com a preservação da memória e da identidade locais.

Diante desse cenário, muitas construções de valor histórico foram substituídas por novas tipologias arquitetônicas, redefinindo a configuração urbana da região (Abreu, 2022). Alterações nas normas urbanísticas da época favoreceram a substituição de casas e sobrados por edifícios mais altos, acelerando o processo de verticalização em áreas como Botafogo. Essas mudanças contribuíram diretamente para a demolição de diversas edificações antigas, cuja destruição afeta a forma como a cidade é lembrada e reinterpretada ao longo do tempo. Como afirma Pierre Nora (1993, p. 9), “a história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais”, o que reforça a necessidade de refletir sobre as consequências dessas transformações para a preservação do patrimônio cultural, da memória coletiva e da identidade local.

Este artigo examina o impacto da demolição de edificações históricas no bairro, com destaque para a residência da família Oliveira Castro e sua relação com o posterior tombamento do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Rua Martins Ferreira. A pesquisa busca compreender de que maneira essas transformações influenciaram as políticas de preservação patrimonial e a percepção da memória coletiva. Assim, este estudo investiga se a destruição de parte do patrimônio arquitetônico de Botafogo impulsionou medidas mais eficazes de preservação ou se representou um ciclo contínuo de perda e descaracterização de parte do bairro.

Dessa forma, considera-se que a perda da residência Oliveira Castro, emblemática na paisagem de Botafogo, pode ter contribuído simbolicamente e politicamente para a mobilização em torno do tombamento posterior da Rua Martins Ferreira. Esta hipótese será investigada a partir da análise documental e da tentativa de identificação dos agentes envolvidos nos dois episódios.

2. MÉTODO

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa para compreender as dinâmicas de preservação e transformação urbana em Botafogo, com foco no Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Rua Martins Ferreira. Fundamentada na revisão bibliográfica, na análise documental e no estudo de caso, a metodologia busca articular diferentes fontes

para contextualizar o impacto da demolição da residência da família Oliveira Castro e o posterior tombamento da área.

A revisão bibliográfica ancora-se em autores que discutem a relação entre memória, patrimônio e urbanismo. A pesquisa documental envolve a análise de arquivos históricos, bibliotecas e acervos institucionais, com o objetivo de identificar registros relevantes sobre as políticas de preservação na região. Além disso, fotografias e mapas históricos serão utilizados para traçar uma linha do tempo das transformações urbanas em Botafogo.

A pesquisa também examina a legislação patrimonial vigente e suas implicações sobre o conjunto tombado, considerando sua influência na manutenção da memória e identidade urbana. Ao integrar essas perspectivas, a metodologia permite não apenas reconstruir a trajetória histórica da área estudada, mas também avaliar o papel da preservação patrimonial no contexto urbano de Botafogo, sujeito à especulação imobiliária e à crescente verticalização do bairro.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção marca o início da análise dos dados obtidos ao longo da pesquisa, articulando os achados empíricos com o referencial teórico apresentado. É nesse momento que se estabelecem conexões entre o processo de transformação urbana de Botafogo, a demolição de edificações de valor histórico e as respostas institucionais e comunitárias voltadas à preservação patrimonial.

A partir da contextualização histórica e das legislações analisadas, os tópicos seguintes apresentam e discutem as evidências que sustentam as reflexões propostas. Essa abordagem permite compreender como a memória urbana se manifesta não apenas por meio da permanência de edifícios, mas também através das ausências, das disputas simbólicas e das políticas de salvaguarda que emergem em resposta às perdas. Assim, torna-se possível identificar mecanismos sociais e políticos que moldam o modo como o patrimônio é selecionado, interpretado e protegido ao longo do tempo.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO E URBANÍSTICO DE BOTAFOGO

Segundo o Guia da Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) (IRPH, 2012), o bairro de Botafogo manteve características rurais até o início do século XIX, quando começou a passar por um processo acelerado de urbanização. Uma figura central nesse contexto foi o Padre Clemente, cuja influência entre o final do século XVII e o início do século XVIII deixou marcas significativas como o Caminho de São Clemente, atualmente conhecido como Rua São Clemente –, uma das principais vias do bairro. Após o seu falecimento, sua sesmaria foi desmembrada em lotes e vendida, dando origem a chácaras.

A partir da chegada da família real portuguesa ao Brasil no início do século XIX, o bairro passou por significativas transformações urbanísticas, acelerando o processo de parcelamento do solo e impulsionando sua consolidação como área urbana (Figura 1). A região tornou-se um espaço disputado por nobres e comerciantes, consolidando-se como uma área de prestígio, enquanto novas vias eram abertas para facilitar o tráfego local.



Figura 1: Abertura de vias no bairro de Botafogo, Rio de Janeiro – RJ

Fonte: INEPAC, 1991. Edição: Sávía Pontes Paz, 2025

Além da Rua São Clemente, destacavam-se a Rua Nova de São Joaquim (atual Voluntários da Pátria), a Rua Real Grandeza, o Caminho do Berquú (atual Rua General Polidoro), o Caminho de Copacabana (Rua da Passagem) e a Praia de Botafogo. A Rua São Clemente, em particular, foi ocupada pelos grandes barões do café, enquanto as demais ruas abrigavam comerciantes e pequenos nobres que, em busca de novos espaços, passaram a evitar a região central da cidade, segundo afirma Regina Chiaradia (s.d) e o Guia da APAC (2012).

A partir de meados do século XIX, diversos elementos de infraestrutura foram sendo gradualmente incorporados à região, como o transporte marítimo de passageiros, o sistema de iluminação a gás, os bondes, o abastecimento de água e o serviço de limpeza urbana, como ressalta Maurício Abreu (2022). Um dos aspectos mais notáveis da disponibilidade de transportes é a ampla variedade de opções que atendem à Rua São Clemente e suas proximidades, ressaltando sua relevância para a mobilidade local.

Apesar da atmosfera aristocrática que caracterizava Botafogo, a região também atraiu imigrantes e pessoas de menor poder aquisitivo, que se estabeleceram em casas modestas e abriram pequenos comércios. Esse movimento contribuiu para a diversificação do uso do solo, consolidando o comércio e os serviços ao longo das principais vias do bairro. Na segunda metade do século XIX, os últimos proprietários de fazendas remanescentes desmembraram suas terras em chácaras e sítios. Paralelamente, novas ruas surgiram e a paisagem urbana foi transformada com a construção de imponentes palacetes e casarões, reforçando a posição de Botafogo como um espaço privilegiado.

O século XX foi marcado por profundas transformações urbanas, impulsionadas principalmente pela reforma urbanística promovida por Pereira Passos, que incluiu o prolongamento da avenida beira-mar da Praia de Botafogo. O surgimento das vias arteriais

representou uma adequação espacial coincidente com a nova organização social marcada pelos “valores e os modi vivendi cosmopolitas e modernos das elites econômica e política nacionais” (Abreu, 2022, p. 189). Essas mudanças resultaram no aumento da população do bairro, agora composta por moradores de diferentes classes sociais.

Nesse contexto de crescimento, novas ruas internas foram abertas entre as ruas São Clemente e Voluntários da Pátria, ambas de características urbanas semelhantes — longas, estreitas e predominantemente residenciais. Dessa maneira, o Código de Obras de 1937 influenciou significativamente a configuração da paisagem urbana. Entre suas implicações, destacam-se as exigências de recuos, gabaritos e alinhamentos que transformaram o tecido urbano preexistente. Nesse processo, o bairro de Botafogo perdeu diversas casas e sobrados antigos, substituídos por construções mais altas e modernas, o que alterou profundamente sua morfologia original e acelerou a verticalização da região.

3.2 PROTEÇÕES LEGAIS DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO DE BOTAFOGO

As cidades podem ser comparadas a organismos vivos, em constante desenvolvimento, que refletem as experiências históricas, sociais e culturais de seus habitantes, como explicam Costa et al. (2019, p. 352). Nesse contexto, o tombamento de conjuntos arquitetônicos no Brasil surgiu como um instrumento de proteção e preservação de bens de valor histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, garantindo sua manutenção para as gerações futuras. Essa prática teve início em 1937, com a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), e evoluiu de uma abordagem voltada à estética, como aponta Lia Motta (1987), para uma visão mais ampla, que passou a abranger conjuntos representativos da história e da cultura local.

No bairro de Botafogo, a especulação imobiliária se intensificou a partir da década de 1980, impulsionada pela valorização da região e pela escassez de terrenos disponíveis. Como consequência, diversas comunidades foram removidas, com exceção da Favela Dona Marta, atual Santa Marta. A fim de conciliar crescimento urbano e preservação do patrimônio histórico, a Prefeitura do Rio de Janeiro adotou uma série de medidas de proteção, incluindo o Decreto nº 6.934, de 9 de setembro de 1987 (Rio de Janeiro, 1987), que estabeleceu o tombamento provisório de bens culturais em Botafogo e Humaitá. Esse decreto abrangia edificações emblemáticas, como igrejas, palacetes, vilas e construções modestas situadas em ruas como São Clemente, Real Grandeza e Voluntários da Pátria.

Segundo o Guia da APAC de Botafogo (IRPH, 2012), o Departamento Geral de Patrimônio Cultural (DGPC) — atualmente Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH) — deu continuidade a esse processo ao identificar um conjunto arquitetônico representativo das primeiras décadas do século XX. As construções, em estilos eclético, neocolonial e normando, levaram à criação do Decreto nº 9.904, de 12 de dezembro de 1990 (Rio de Janeiro, 1990), ampliando a proteção a novos imóveis. O decreto estabelecia diretrizes para a preservação da ambiência urbana, incluindo a manutenção de volumetria, fachadas e telhados. Entre os bens protegidos estavam a residência nº 60 da Rua Martins Ferreira e a de nº 385 da Rua São Clemente (Figura 2), posteriormente incorporadas ao principal tombamento tratado neste artigo.



Figura 2: Edificações localizadas na Rua Martins Ferreira, nº 60, e na Rua São Clemente, nº 385, respectivamente, no bairro de Botafogo, Rio de Janeiro – RJ

Fonte: Acervo pessoal da autora, 2025

O processo de tombamento em Botafogo reflete a preocupação em preservar a identidade arquitetônica e urbana do bairro. A ampliação progressiva das áreas protegidas demonstra a tentativa de equilibrar desenvolvimento urbano e manutenção do patrimônio. O marco inicial desse movimento foi o tombamento do Jardim de Infância Marechal Hermes, em 1979 (Figura 3), localizado na rua Capistrano de Abreu, nº 1. Inaugurado em 1910 durante a gestão do prefeito Serzedello Corrêa, o edifício integra uma iniciativa pioneira de construção de escolas públicas voltadas à Educação Infantil na região.



Figura 3: Jardim de Infância Marechal Hermes, no bairro de Botafogo, Rio de Janeiro – RJ

Fonte: Inepac, 1991

Projetado especificamente para atender às necessidades de crianças pequenas, apresenta elementos arquitetônicos singulares: peitoris rebaixados, janelas com vidros menores que os padrões da época — visando à segurança — e uma rampa de acesso à área de recreação, que facilita a mobilidade dos alunos. Tais características revelam uma concepção pedagógica avançada para o período e reforçam seu valor histórico, cultural e arquitetônico.

A relevância do edifício ultrapassa sua função escolar, tendo influenciado diretamente a posterior delimitação da área de proteção da ambiência das ruas Martins Ferreira e Capis-

trano de Abreu. No entanto, somente em 1991 esse perímetro foi ampliado para abranger um conjunto mais expressivo de ruas, evidenciando a reação tardia frente às demolições que vinham comprometendo a paisagem urbana local.

Essa preocupação com a descaracterização do bairro levou à proteção não apenas de edificações específicas, mas também de elementos urbanos, como arborização, traçado das ruas e características do adensamento. No ofício encaminhado à Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro anexado ao Processo de Tombamento da Rua Martins Ferreira, a diretora-geral do INEPAC, Dina Lerner, alertou para o acelerado processo de deterioração da paisagem de Botafogo, enfatizando a urgência de medidas mais abrangentes — o que culminaria, anos depois, na criação da APAC em 2002 (INEPAC, 1991). Essa iniciativa consolidou um inventário detalhado dos bens de interesse histórico, categorizando-os conforme sua relevância para a preservação. O processo evidencia a complexidade da proteção patrimonial em um contexto de valorização imobiliária acelerada, destacando o papel das políticas públicas na manutenção da memória e da identidade urbana.

Apesar dessas iniciativas, as medidas adotadas não foram suficientes para atender às demandas da Associação de Moradores e Amigos de Botafogo (AMAB), um dos grupos mais ativos na luta pela preservação do bairro. Assim, a APAC de Botafogo foi instituída pelo Decreto nº 22.221, de 4 de novembro de 2002 (Rio de Janeiro, 2002), com o objetivo de valorizar e preservar a diversidade urbana local. A APAC reconheceu a importância de exemplares arquitetônicos dos séculos XIX e XX, muitos dos quais passaram a ser utilizados para fins comerciais, como escolas, clínicas e escritórios, enquanto grandes edifícios residenciais foram erguidos em áreas mais recentes (IRPH, 2012).

A criação da APAC permitiu a realização de um inventário detalhado das residências de valor histórico e cultural, resultando na classificação de 13 subáreas de proteção e quatro áreas de entorno de bens tombados. Os imóveis foram divididos em quatro categorias: Bens de interesse individual para tombamento; Bens de interesse para preservação de conjunto; Bens de interesse para simples registro; e Bens apenas tutelados. Além das edificações, a APAC garantiu a proteção de elementos urbanos, como arborização e meio-fios de cantaria, que contribuíram e ainda contribuem para a identidade do bairro (IRPH, 2012).

Posteriormente, novas ampliações foram realizadas por meio do Decreto nº 22.643, de 10 de fevereiro de 2003 (Rio de Janeiro, 2003), e do Decreto nº 29.690, de 12 de agosto de 2008 (Rio de Janeiro, 2008), ambos da Prefeitura do Rio de Janeiro. Essas medidas reforçaram a proteção de bens classificados, intitulados bens de interesse individual para tombamento, que passaram a integrar o patrimônio protegido da cidade. Entre esses imóveis estavam residências da Rua Capistrano de Abreu, Ruas Conde de Irajá, Rua Martins Ferreira e Rua São Clemente.

Paralelamente às ações municipais, o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) também atuou na preservação do patrimônio cultural de Botafogo. Na década de 1990, o órgão iniciou o Processo de Tombamento E-18/000.038/91, em resposta ao crescimento acelerado do bairro e à destruição de edificações históricas. O alerta surgiu após a “demolição de todo um casario típico de sua arquitetura tradicional” (INEPAC, 1991, p. 2),

evidenciando a necessidade de complementação das medidas municipais com iniciativas estaduais de proteção.

Dessa forma, as proteções legais estabelecidas ao longo das décadas refletem a constante preocupação com a preservação da identidade arquitetônica e urbanística de Botafogo diante das pressões da especulação imobiliária. A criação da APAC local consolidou um conjunto de medidas que não apenas garantiram a salvaguarda de edificações históricas, mas também consideraram a ambiência e os elementos urbanos essenciais para a manutenção da paisagem. No entanto, o desafio da preservação patrimonial permanece, exigindo a contínua atualização das políticas públicas e a participação ativa da sociedade civil na valorização e defesa do patrimônio arquitetônico.

Apesar da ausência de menção explícita à residência Oliveira Castro no processo de tombamento, o documento E-18/000.038/91 do INEPAC aponta a 'demolição de todo um casario típico' como fator desencadeador da ação de salvaguarda, o que permite inferir a influência simbólica de casos como o da família Oliveira Castro no fortalecimento da política preservacionista.

3.3 DEMOLIÇÕES E AUSÊNCIAS NA PAISAGEM URBANA DE BOTAFOGO E BAIRROS ADJACENTES

A residência que pertenceu à família Oliveira Castro, um dia situada na Rua São Clemente, foi um dos alvos das demolições no bairro de Botafogo. A família dos Oliveira Castro foram personagens importantes durante o período do ciclo do café desempenhando um papel de grande atuação no período que vivenciaram (Monay, 2014, p. 25). Um dos proprietários da residência (Figura 4) foi José Mendes de Oliveira Castro, barão de Oliveira Castro em 1904, comerciante e banqueiro, casado com D. Maria Estefânia Pontes Câmara, filha do Comendador Manuel Pontes Câmara e de Guilhermina Matos Vieira. Viveu nesta residência após a morte dos seus pais onde tomou conta dos seus irmãos e, posteriormente, com a herança comprou a parte da casa e também possuía outras residências como casa de veraneio, em Petrópolis.



Figura 4: Registro da residência da família Oliveira Castro antes de ser demolida na Rua São Clemente, atual número 398, no bairro de Botafogo, Rio de Janeiro – RJ

Fonte: Coleção Lucia Sanson / Acervo Fundação Casa de Rui Barbosa, 1960 e 1960, respectivamente

Conforme descreve a transcrição do Inventário de Carlota Deolinda Ribeiro de Castro em 1884 (Pessoa; Santos, 2023), a localização privilegiada e a construção refinada atesta a importância dessa família. A residência era um sobrado elevado, edificado em pedra e cal, com fachada simétrica e imponente. Suas paredes internas eram revestidas de estuque, conferindo um acabamento sofisticado aos ambientes. Na parte frontal, sete janelas adornavam a construção, permitindo ampla entrada de luz natural. O acesso principal se dava por uma escadaria de cantaria, ladeada por um grail de ferro ornamentado, que reforçava o caráter nobre do imóvel.

D. Castorina acompanha o filho José, que erguera um amplo casarão térreo, em estilo neoclássico, na rua São Clemente no n.º 152 A, para abrigar a família, então com cinco dos quatorze filhos que teria com a primeira esposa; o filho Antônio, esposa, e dois dos quatro filhos que teriam, se instalaram em casa frente à da mãe, enquanto que o marido da caçula Castorina, Manoel Moreira da Fonseca, iria requer aforamento de terreno próximo, para morar com esposa e o único filho (Pessoa, 2018, p. 134).

Além da imponência da edificação, a propriedade possuía um diferencial importante: o direito ao uso das águas provenientes da antiga chácara de Manuel José da Cunha Ozório, o que reforçava sua valorização e funcionalidade. Essas características evidenciam não apenas a grandiosidade do imóvel, mas também a relevância da família no contexto urbano da época, consolidando sua presença em uma das áreas mais nobres da cidade.

Assim como a existência de espaços que materializam a memória, aqueles marcados pelo colapso da mudança também são capazes de evocá-la. Como um navio à deriva, memórias podem emergir da ausência de marcas, criando espaços habitáveis onde passado e presente se fundem. Segundo Costa e Teixeira (2013, p. 7), que citam Michel de Certeau, a recordação não desaparece com a falta de vestígios materiais; ao contrário, a ausência pode intensificar a evocação do passado, funcionando como um gatilho para a lembrança e ativando camadas de significado que se tornam ainda mais presentes pela falta do referente material. Assim como essa residência, o Pavilhão Mourisco também é um exemplar entre as edificações que um dia já fizeram parte da história do bairro de Botafogo.

À noite, o Pavilhão era todo iluminado. No terraço, em torno, havia mesas, onde se bebia cerveja e refrescos. Na parte interna ficavam o salão de chá e o restaurante, para os jantares e as festas alegres nos discretos gabinetes reservados. A fotografia mostra o Pavilhão Mourisco em 1907. O edifício era coberto por um grupo de cinco cúpulas douradas. Duas escadas de mármore davam acesso às varandas no primeiro pavimento, calçadas a ladrilho espanhol. Nas colunas ao lado das entradas e no teto decorado liam-se numerosas inscrições árabes. No porão alto ficavam as cozinhas, a despensa e a adega. A pequena construção que se vê à esquerda era o "guignol", que fazia a delícia da petizada. Nas tardes de espetáculo, o teatro de marionetes era cercado pelas crianças. A hora de subir o pano, tomavam lugares nos bancos enfileirados diante do palco, o arrecadador de níqueis procedia à sua frutuosa diligência e o divertimento principiava, sob risadas gostosas da criançada. Nos fundos do teatro havia um carrossel e um rinque de patinação (Dunlop, 1963).

Conforme relata Charles Julius Dunlop, colunista do *Correio da Manhã*, o edifício proporcionava uma ambiência singular. Inspirado nas construções da Avenida dos Campos Elísios, em Paris, foi erguido na Praia de Botafogo (Figura 5) entre o fim do século XIX e o início do século XX, sendo inaugurado em 1907 como bar e restaurante. O projeto foi assinado pelo arquiteto francês naturalizado brasileiro Alfredo Burnier e concebido em estilo neopersa, conferindo à edificação um caráter singular e destacado no panorama arquitetônico local.



Figura 5: Registro do Pavilhão Mourisco na Praia de Botafogo, Rio de Janeiro – RJ

Fonte: Coleção Mestres do Séc. XIX, Acervo IMS, c. 1910

Apesar da elegância do espaço, sua gestão e os eventos realizados suscitaram críticas, entre elas a reprovação à “democrática aproximação de classes” (Fon-Fon, 1908) que o ambiente proporcionava. Mesmo tendo passado por obras de revitalização por volta de 1915, o Pavilhão Mourisco foi gradualmente perdendo relevância, em parte devido à presença de pessoas em situação de vulnerabilidade no entorno e, sobretudo, à valorização de bairros emergentes como Copacabana, Leme e Ipanema, que passaram a concentrar investimentos e atrair novos públicos.

Ainda assim, seguiu sendo palco de atividades de destaque. Em 1919 o local abrigou a primeira feira livre da cidade e também foi utilizado como ringue de patinação nos preparativos para a estreia do Brasil nas Olimpíadas de 1920, na Antuérpia, conforme registrado na seção Correio Sportivo (Correio da Manhã, 2020). Em 1926, tornou-se sede da União dos Escoteiros do Brasil e, pouco depois, passou a receber a primeira linha de ônibus que ligava Botafogo à Avenida Almirante Barroso. No início da década de 1930, recebeu um festival de arte beneficente para a Caixa da Associação dos Funcionários do Lloyd Brasileiro. Entre 1934 e 1937, sob a direção da poeta Cecília Meireles, sediou a Biblioteca Infantil do Distrito Federal, sendo posteriormente fechado para dar lugar a um departamento coletor de impostos (Wanderley, 2020).

Nos anos seguintes, o pavilhão ainda serviu como sede da Casa Maternal Recreio Pindorama para Crianças, mas em 1950 foi demolido para a construção do Túnel do Pasmado. Seu desaparecimento gerou grande repercussão na imprensa, tornando-se notícia em diversos jornais da época.

Outro exemplo emblemático de casarão demolido no Rio de Janeiro, que teve um impacto significativo na história da cidade, foi o Palácio Monroe (Figura 6). Originalmente construído para servir como pavilhão brasileiro na Feira Mundial de Saint Louis, no Missouri (EUA), em 1903, o edifício foi projetado pelo arquiteto e engenheiro militar Coronel Francisco Marcelino de Sousa Aguiar. Após a exposição e receber a mais importante pre-

miação arquitetônica conferida no evento, foi desmontado e remontado na Avenida Central na região central da então capital federal, próximo a importantes edifícios públicos, como o Teatro Municipal, a Escola de Belas Artes, a Biblioteca Nacional, a Câmara Municipal e o Supremo Tribunal Federal (Alvarenga, 2019).



Figura 6: Registro do Palácio Monroe na Av. Rio Branco, no bairro da Cinelândia, Rio de Janeiro – RJ

Fonte: Coleção Gilberto Ferrez, Acervo IMS, c. 1910

Já instalado na capital federal, o edifício foi inicialmente destinado a sediar a 3ª Conferência Pan-Americana, em 1906, ocasião em que recebeu diversas autoridades políticas estrangeiras. Posteriormente, foi rebatizado como Palácio Monroe, em homenagem ao ex-presidente dos EUA, James Monroe, substituindo seu nome original, Pavilhão São Luiz, que fazia referência à cidade americana de Saint Louis. Ao longo de sua história, foi palco de importantes eventos oficiais da capital. Em 1914, tornou-se a sede da Câmara dos Deputados, função que exerceu até 1922, quando passou a abrigar a Comissão Executiva da Exposição Comemorativa do Centenário da Independência. Nos anos seguintes, serviu a diversas instituições públicas e sofreu intervenções que comprometeram sua configuração original. Com a transferência da capital para Brasília, em 1960, o edifício perdeu gradativamente sua relevância, culminando em sua controversa demolição em 1976 (Alvarenga, 2019, p. 152).

A demolição do Palácio Monroe não esteve diretamente ligada à especulação imobiliária no bairro, mas exemplifica outras questões igualmente complexas. Entre as diversas hipóteses sobre sua destruição, Alvarenga (2019) destaca o viés político, relacionado ao esvaziamento da centralidade do Rio de Janeiro após a transferência da capital para Brasília, um processo conduzido pelo governo militar e reforçado pela fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro. Além disso, o valor estético e arquitetônico do edifício gerou intenso debate entre os arquitetos Paulo Santos e Lúcio Costa. Enquanto Santos defendia sua relevância artística como parte da história brasileira, Costa via o ecletismo arquitetônico como uma ruptura na continuidade do processo histórico, o que contribuiu para a argumentação em favor de sua demolição.

Casos como o do Palácio Monroe evidenciam que a demolição de edificações históricas não se restringiu a Botafogo, mas refletiu um processo mais amplo que marcou a transformação da paisagem urbana no Rio de Janeiro. Em Botafogo, a remoção desses marcos arquitetônicos apaga registros visíveis da memória coletiva, alterando a relação da cidade com seu passado. No entanto, a ausência física dessas construções não significa um esquecimento definitivo, mas sim uma ressignificação dos espaços, onde a memória pode se manifestar de maneira intangível. Paradoxalmente, a destruição pode intensificar a necessidade de lembrar, funcionando como um catalisador para novas narrativas sobre o passado e para a conscientização sobre a importância da preservação do patrimônio histórico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade, como um organismo vivo, precisa, por vezes, perder parte de seu tecido para se refazer (Costa *et al.*, 2019). No entanto, essa perda nem sempre ocorre de maneira equilibrada, podendo ser exagerada e motivada por razões que não favorecem a cidade nem a manutenção de sua memória.

A presente pesquisa buscou investigar a relação entre a demolição da residência da família Oliveira Castro e o posterior tombamento do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico da Rua Martins Ferreira, bem como compreender o impacto da perda de edificações históricas na preservação de outros bens patrimoniais no bairro de Botafogo. Além disso, procurou refletir sobre as políticas de preservação patrimonial em contextos urbanos sujeitos a intensos processos de transformação.

A análise histórica e urbanística revelou que a verticalização do bairro contribuiu significativamente para a descaracterização de sua paisagem, resultando na demolição de diversas edificações de valor histórico e arquitetônico. No entanto, embora seja possível identificar um movimento de proteção patrimonial decorrente da crescente destruição do tecido urbano original, a pesquisa não conseguiu estabelecer, de maneira conclusiva, uma relação direta e causal entre a demolição da residência da família Oliveira Castro e o tombamento posterior do conjunto arquitetônico da Rua Martins Ferreira. Essa questão permanece aberta, exigindo estudos complementares para aprofundar a compreensão sobre os agentes e processos envolvidos na decisão de preservação.

Além disso, a pesquisa evidenciou que a perda de edificações históricas pode, paradoxalmente, funcionar como um catalisador para o reconhecimento da importância da preservação patrimonial. Contudo, os desafios impostos pela especulação imobiliária e pelas limitações das políticas públicas de proteção ainda representam obstáculos significativos para a conservação do patrimônio arquitetônico em Botafogo e em outras áreas urbanas sujeitas a intensa valorização do solo.

Dessa forma, este estudo contribui para a reflexão sobre os mecanismos de preservação e os impactos da transformação urbana na memória coletiva. No entanto, a história permanece em aberto, pois a dinâmica de mudanças na cidade exige um olhar contínuo sobre as estratégias de preservação e sobre as formas como a sociedade reage às perdas patrimoniais. Estudos futuros poderão aprofundar essa discussão, explorando novas abordagens metodológicas e ampliando a análise para outros casos semelhantes em diferentes contextos urbanos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2022. 156 p. ISBN 978-65-998868-05.

ALVARENGA, Daniel Levy. O Palácio Monroe e as trincheiras da memória. **Revista de história bilros**, v. 7, p. 146-169, 2019.

BRASIL. Código de Obras do Distrito Federal. Decreto nº 6.000, de 1º de julho de 1937. Estabelece normas para construções no Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 jul. 1937.

CARDOSO, Dezouart Cardoso. **História dos Bairros - Botafogo**. Rio de Janeiro: Index, 1983. v. 01. 87p.

CHIARADIA, Regina. Memória histórica. AMAB – Associação de Moradores e Amigos de Botafogo. Rio de Janeiro, [s.d]. Disponível em: <https://www.amabotafogo.org.br/historia-do-bairro>. Acesso em: 28 mar. 2025.

CORREIO DA MANHÃ. Rio de Janeiro: **Correio da Manhã**, 1901- . Semanal, às sextas. Fundado por Edmundo Bittencourt; Presidente: Claudio Magnavita, ano 118, n. 23.438 (13/19 set. 2019)-. Disponível em: <http://hemerotecadigital.bn.br/acervo-digital/correio-manha/089842>. Acesso em: 5 maio 2025.

COSTA, Daniella Martins; MANHÃES, Igor Reis; BARROS, Nathalia Paixão Conceição; JANSEN, Artur Pereira. Petrópolis: um primeiro olhar urbano-paisagístico para a preservação no estado do Rio de Janeiro. Anais do II Congresso Nacional para Salvaguarda do Patrimônio Cultural: as problemáticas da preservação do patrimônio cultural no século XXI: Cachoeira do Sul-RS: UFSM-CS, 2019. v. 3. p. 350-364.

COSTA, Daniella Martins; TEIXEIRA, Kamila Cobbe. Presence and absence: Built heritage as a trigger of memory. In: **Kit Alumni Club Brazil**, 2013, Recife. II Kit Alumni Club Brazil, 2013. v. 1.

DUNLOP, Charles Julius. Rio Antigo. Rio de Janeiro: **Editora Rio Antigo**, 1963.

FON-FON: Semanário alegre, político, crítico e espusiente. Rio de Janeiro: [s.n.], 1907-[1958?]. Semanal. Fundada em 13 de abril de 1907. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DOCREADER/DOCREADER.ASPX?BIB=259063>. Acesso em: 5 maio 2025.

INEPAC, Rio de Janeiro. Processo de Tombamento: E-18/000.038/91. Conjunto arquitetônico e urbanístico da Rua Martins Ferreira e adjacências. Tombamento provisório: 5 de fevereiro de 1991, Tombamento definitivo: 18 de dezembro de 2002, Localização: Rio de Janeiro – RJ.

IRPH – Instituto Rio Patrimônio da Humanidade. Guia das APACs. Botafogo / Humaitá, 2012. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6433361/4172412/guia10.compressed.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

MONAY, Ana Carolina. Os Oliveira Castro e os Pontes Câmara: as conexões nos arquivos pessoais. In: IX Jornada de Iniciação Científica da Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014, Rio de Janeiro. IX Jornada de Iniciação Científica da Fundação Casa de Rui Barbosa - Programação e Resumos, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/casaruibarbosa/pt-br/atuacao/pesquisa/pdfs/fcrb_9_jornada_iniciacao_cientifica.pdf. Acesso em: 23 mar. 2025.

MOTTA, Lia. A SPHAN em Ouro Preto - uma história de conceitos e critérios. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, v. 22, p. 108-122, 1987.

NORA, Pierre. **Entre memória e história: a problemática dos lugares**. Projeto História, São Paulo, v. 10, dez., 1993, p.9.

PESSOA, Ana Maria. As casas do comendador Albino de Oliveira Guimarães. In: Ana Pessoa; Gonçalo de Vasconcelos e Sousa. (org.). Actas do III Colóquio Internacional A Casa Senhorial: Anatomia dos Interiores. Porto: **Universidade Católica Editora**, 2018, v. 1, p. 123-144.

PESSOA, Ana Maria; RIBEIRO, Júlia Lacerda Pinto. **Inventário de Carlota Deolinda de Castro (1843-1843)**. A Casa Senhorial: Portugal, Brasil & Goa. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://acasasenhorial.org/acs/index.php/pt/fontes-documentais/inventarios/761-carlota-deolinda-ribeiro-de-castro-1884>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 6.934, de 9 de setembro de 1987**. Determina o Tombamento Provisório do bem cultural que menciona. Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rpequ>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 9.904, de 12 de dezembro de 1990**. Determina o tombamento provisório dos bens que menciona. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hprlu>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 22.221, de 4 de novembro de 2002**. Cria a área de proteção do ambiente cultural do bairro de botafogo, IV região administrativa, determina o tombamento provisório dos bens que menciona e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hufoq>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 22.643 de 10 de fevereiro de 2003**. Acrescenta os anexos III e IV, dá nova redação aos arts .4.º e 5.º e retifica os anexos I e II do Decreto n.º 22.221 de 04 de novembro de 2002. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mhpve>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 29.690, de 12 de agosto de 2008**. Altera o anexo IV do Decreto nº 22.643 de 10 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://leismunicipa.is/slnpd>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 35.879, de 5 de julho de 2012**. Dispõe sobre o Rio como patrimônio da humanidade e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/aluhq>. Acesso em: 25 mar. 2025.

WANDERLEY, Andrea Camara Tenório. **Série “O Rio de Janeiro desaparecido” X – No Dia dos Namorados, um pouco da história do Pavilhão Mourisco em Botafogo**. Brasileira Fotográfica, Rio de Janeiro, 12 de junho de 2020. Disponível em: <https://brasilianafotografica.bn.gov.br/?p=18767>. Acesso em: 15 mar. 2025.

Recebido em: 07/07/2025

Aceito em: 03/08/2025

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DE AMARTYA SEN

Social Participation in Municipal Councils from the Perspective of Amartya Sen

Anelise Graciele Rambo

Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Mestre em Geografia (UFRGS). Licenciada em Geografia (UNIJUI). Docente do Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia e do Bacharelado em Desenvolvimento Regional e do Bacharelado em Cooperativismo (Ead) do Departamento Interdisciplinar da UFRGS Litoral (RS, Brasil).

Alexandre Junges

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisando o impacto da participação social na implementação de políticas públicas de saúde. Graduado em Fisioterapia pela UNISINOS, licenciado em Ciências pela FURG e formação parcial de Tecnólogo em Processos Gerenciais no IFRS, integra conhecimentos das áreas da saúde, educação e gestão pública para a análise de dinâmicas socioeconômicas e territoriais. Possui formação lato sensu com MBA em Auditoria em Saúde e especializações em diversas áreas da Fisioterapia e da Educação, além de cursos e certificações voltados à gestão pública e ao Direito Municipal. Servidor público desde 2008, tendo atuado na Secretaria Municipal da Fazenda de Tramandaí-RS, onde exerceu a função de Chefe de Gabinete, acumulando experiência em gestão. Desde 2017, fisioterapeuta concursado no município de Imbé (RS, Brasil) e membro do Conselho Municipal de Saúde, representando o Conselho Regional de Fisioterapia (CREFITO-5) no segmento trabalhadores de saúde, com forte atuação no controle social e na defesa de políticas públicas efetivas.

Resumo

Este ensaio destaca a importância da participação social em conselhos municipais como mecanismos capazes de promover o “*Desenvolvimento como Liberdade*”, na perspectiva de Amartya Sen. Seu enfoque diverge das concepções tradicionais de desenvolvimento, que geralmente se concentram no crescimento econômico, e destaca como a participação democrática permite que os cidadãos exerçam influência direta sobre políticas significativas, como as de educação e saúde. A participação social nos conselhos, não só promove as liberdades individuais e coletivas, mas também contribui para o fortalecimento dos pilares democráticos. Amartya Sen sugere que o desenvolvimento seja medido pela ampliação das liberdades desfrutadas, um princípio que percola os conselhos municipais, possível desde a participação social. Tal envolvimento não só encoraja a realização de debates significativos sobre questões-chave, garantindo que as decisões reflitam um consenso comunitário, mas também exemplifica como a interação entre liberdades políticas, econômicas e sociais contribui para que existam sociedades mais inclusivas. A perspectiva da importância da liberdade de participação política como meio e fim para o desenvolvimento, evidencia o papel dos conselhos municipais em ajudar a promover um desenvolvimento enraizado na expansão das liberdades humanas. Diante disso, defendemos a necessidade e importância da liberdade política dos cidadãos, por meio da participação ativa da sociedade civil nos conselhos municipais, na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Desenvolvimento como liberdade. Conselhos de saúde. Sociedade civil.

Abstract

This article highlights the importance of social participation in municipal councils as a mechanism capable of promoting "Development as Freedom," from the perspective of Amartya Sen. His approach diverges from traditional conceptions of development, which generally focus on economic growth, and emphasizes how democratic participation allows citizens to exert direct influence on significant policies, such as those related to education and health. Social participation in councils not only promotes individual and collective freedoms, but also contributes to strengthening democratic pillars. Amartya Sen suggests that development should be measured by the expansion of the freedoms people enjoy, a principle that underpins the functioning of municipal councils, made possible by social participation. Such involvement not only encourages meaningful debates on key issues, ensuring that decisions reflect community consensus, but also exemplifies how the interaction between political, economic, and social freedoms contributes to the creation of more inclusive societies. The importance of freedom of political participation as a means and an end of development highlights the role of municipal councils in promoting development rooted in the expansion of human freedoms. Therefore, we defend the importance of political freedom for citizens, through active civil society participation in municipal councils, in the formulation, implementation, and evaluation of public policies.

Keywords: Regional development. Development as freedom. Health councils. Civil society.

Sumário:

1. Introdução; 2. Desenvolvimento; 2.1. A Participação Social como Liberdade; 2.2. Interligações entre Liberdade e Desenvolvimento; 2.3. Exemplos e Evidências; 3. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento tem sido tradicionalmente associado ao crescimento econômico. No entanto, Amartya Sen revoluciona essa visão em sua obra *"Desenvolvimento como Liberdade"*, argumentando que o desenvolvimento deve sim ser avaliado pela expansão das liberdades que as pessoas desfrutam. Este ensaio se propõe a explorar como a participação social nos conselhos municipais serve como um veículo para esse tipo de desenvolvimento, permitindo a expressão das liberdades individuais e coletivas e promovendo políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

A premissa fundamental de Sen de que o desenvolvimento transcende o mero acúmulo de capital econômico para abranger a liberdade e a capacidade humana encontra uma aplicação direta e prática nos conselhos municipais. Essas instâncias de participação cívica permitem que os cidadãos exerçam sua liberdade de influenciar diretamente as políticas que moldam suas vidas, desde a educação até a saúde e a infraestrutura local ao nível do seu município. Este processo não apenas democratiza a governança local, mas também fortalece as capacidades individuais e coletivas, desde ajudar a garantir o bem-estar e a segurança da população, até promover o acesso público aos serviços essenciais, capacitando os cidadãos a terem uma voz ativa na moldagem de políticas que afetam diretamente suas vidas.

A liberdade participativa, conforme discutido por Sen, é vital para o debate e a decisão coletiva sobre questões que vão desde a modernidade x tradição, até direitos fundamentais como a educação. Esse aspecto reforça o papel da participação social como um mecanismo para assegurar que as decisões refletem o consenso comunitário e respeitam as liberdades fundamentais. Portanto, os conselhos municipais, ao promover a participação ativa, não só exercem liberdades políticas, mas também fomentam um ambiente propício ao desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas, cultivando um terreno fértil para o seu florescimento.

Ao explorar as interconexões entre diferentes tipos de liberdades — políticas, econômicas e sociais —, Sen destaca como essas liberdades se reforçam mutuamente, promovendo um desenvolvimento mais holístico (ver tudo integrado). A participação ativa nos conselhos municipais ilustra essa dinâmica interativa, permitindo que os cidadãos não apenas exerçam sua liberdade política, mas também influenciem o desenvolvimento integral de suas comunidades. Esse encadeamento de liberdades evidencia a eficácia da liberdade como meio para o desenvolvimento, ressaltando o papel instrumental das liberdades políticas e a importância da transparência e responsabilidade governamental. Desta forma, o cidadão também poderá se tornar protagonista da mudança.

Exemplos concretos da ação de conselhos municipais que incorporam processos participativos demonstram o impacto tangível dessa participação na melhoria da qualidade de vida e na eficácia das políticas públicas. Esses exemplos não apenas corroboram a teoria de Sen, mas também fornecem evidências práticas de como a liberdade de participação política pode ser um poderoso motor para o desenvolvimento econômico e social. A capacidade dos cidadãos de influenciar políticas públicas reflete não só a importância das liberdades políticas e civis como um fim em si, mas também seu papel instrumental na promoção do bem-estar coletivo, impulsionando avanços significativos na qualidade de vida e na justiça social para toda uma população.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO LIBERDADE

A participação nos conselhos municipais representa uma forma concreta de exercício da liberdade, permitindo aos cidadãos influenciar decisões que afetam suas vidas diretamente. Este aspecto é crucial para o conceito de desenvolvimento de Sen, que coloca a liberdade no centro do progresso humano. No núcleo da argumentação está a ideia de que o desenvolvimento transcende o crescimento econômico, focando na expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. A participação social em conselhos municipais exemplifica vividamente essa expansão de liberdades. Ao envolver os cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, esses conselhos não apenas democratizam o processo decisório mas também ampliam o espectro de liberdades exercidas pelos indivíduos, abrangendo desde a liberdade de expressão até a participação ativa na vida política e econômica da comunidade, a capacidade para moldar um futuro coletivo mais justo e inclusivo.

Esse engajamento direto nos assuntos do município vai permitir que os cidadãos não apenas exerçam seus direitos civis, mas também influenciem nas decisões que impactam nas suas vidas cotidianas, como na educação, saúde e nos demais serviços públicos: fortalece-se a democracia participativa, garantindo que as políticas públicas reflitam verdadeiramente as necessidades e aspirações da população. Tal participação é essencial para a realização de liberdades substantivas, conforme Sen argumenta, removendo barreiras à liberdade que surgem da pobreza, da tirania, da carência de oportunidades econômicas, e da negligência dos serviços públicos.

Sen ressalta a liberdade não apenas como um ideal, mas como um meio prático e essencial de desenvolvimento. Ele argumenta que “o conjunto das liberdades relevantes

pode ser muito amplo", incluindo a liberdade de participar ativamente nas decisões políticas e comunitárias que afetam a vida cotidiana das pessoas. A participação social efetiva em conselhos municipais pode ser usada de exemplo como um reflexo direto dessa visão, proporcionando aos cidadãos o protagonismo e o poder de moldar políticas públicas em educação, saúde e infraestrutura, áreas críticas para a melhoria da sua própria qualidade de vida. Essa abordagem contrasta com visões tradicionais que limitam o desenvolvimento à economia, reforçando que *"as conexões aristotélicas [...] relacionam-se claramente à qualidade de vida e às liberdades substantivas"*.

O autor salienta a importância de abordagens inclusivas, criticando qualquer tentativa de *"tolher a liberdade participativa com o pretexto de defender valores tradicionais"*. Isso sublinha que a participação efetiva nos conselhos municipais não só exerce a liberdade de expressão e participação, mas também combate a privação de capacidades ao garantir que todos os segmentos da sociedade, incluindo grupos frequentemente marginalizados como as mulheres, população afrodescendente, povos originários, LGBTQIAPN+, pessoas portadoras de alguma deficiência, entre outras, tenham voz ativa nas decisões que moldam suas vidas.

A concepção sobre desenvolvimento, enfatizando a liberdade e a qualidade de vida, fundamenta-se principalmente na premissa de que o desenvolvimento transcende a mera acumulação de riquezas, focando na expansão das capacidades humanas e na liberdade. Esta visão ressoa profundamente na ideia de participação social nos conselhos municipais, onde a liberdade de escolha e a capacidade de influenciar decisões políticas locais constituem um cerne vital para o aprimoramento da qualidade de vida da comunidade. O engajamento ativo dos cidadãos nas decisões políticas não apenas reflete o exercício de liberdades políticas, mas também promove o florescimento de capacidades individuais e coletivas, desde a capacidade de viver em segurança até o acesso a oportunidades educacionais e de saúde.

Sen argumenta que a liberdade participativa é crucial para decidir coletivamente sobre questões de modernidade e tradição, bem como sobre os direitos fundamentais, como a educação. Isso destaca o papel da participação social como um meio de garantir que todas as vozes sejam ouvidas e respeitadas, reforçando a ideia de que o desenvolvimento é um processo inclusivo que beneficia a todos na sociedade. Assim, ao empoderar cada indivíduo para contribuir ativamente nas decisões comunitárias e políticas, a liberdade participativa não só fomenta a democracia, mas também promove uma sociedade mais equitativa e justa, onde as políticas refletem as necessidades e os desejos de toda a população, não apenas de uma elite dominante.

2.2 INTERLIGAÇÕES ENTRE LIBERDADE E DESENVOLVIMENTO

A abordagem de Sen revela como diferentes tipos de liberdades — políticas, econômicas e sociais — são interligadas e como cada uma contribui para a expansão da liberdade humana em geral. A participação social nos conselhos municipais vem para exemplificar essa interconexão, ao permitir que os cidadãos tenham um papel ativo na configuração de políticas que afetam diretamente suas vidas econômicas e sociais. Tal participação não só fortalece a liberdade política, mas também promove oportunidades sociais, como acesso à educação e à saúde, além de facilitar a transparência e a responsabilidade do governo.

Este “encadeamento” entre diferentes tipos de liberdades sublinha a eficácia da liberdade como meio para o desenvolvimento, uma vez que a participação democrática e os direitos políticos podem servir para prevenir desastres econômicos, como fomes coletivas, demonstrando o papel instrumental das liberdades políticas na salvaguarda da liberdade econômica. Ele traz luz à interconexão entre diversas formas de liberdade - econômica, social, política - e a participação social nos conselhos municipais é um reflexo dessa dinâmica, onde a liberdade política se entrelaça com liberdades sociais e econômicas. Por exemplo, ao influenciar políticas educacionais, os cidadãos não só exercem sua liberdade de participação política, mas também promovem a liberdade social por meio do acesso à educação. Essas ações conjuntas melhoram as oportunidades econômicas e sociais, demonstrando a eficácia da liberdade como motor do desenvolvimento, na qual o progresso compartilhado é resultado do reconhecimento e da valorização das diversas contribuições individuais, reforçando a noção de que o verdadeiro desenvolvimento é sustentável apenas quando inclusivo e acessível a todos.

A teoria de Sen sobre as “*liberdades instrumentais*” demonstra como diferentes tipos de liberdade se interconectam para promover um desenvolvimento abrangente. A participação social, sendo uma dessas liberdades, atua como um catalisador para outras, incluindo “*facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora*”. Nos conselhos municipais, essa interação dinâmica entre liberdades se manifesta quando as decisões tomadas refletem uma compreensão profunda das necessidades da comunidade, promovendo um desenvolvimento que é sustentável e inclusivo. Este entrelaçamento de liberdades não só capacita os indivíduos a melhorarem suas próprias vidas, mas também fortalece a estrutura social e econômica da comunidade como um todo, assegurando que as decisões políticas possam ser mais equitativas e que os recursos distribuídos de maneira justa.

Sen também aborda a “*democracia e incentivos políticos*”, observando como sistemas democráticos robustos — exemplificados pela participação ativa em conselhos municipais — podem prevenir desastres econômicos, como fomes coletivas. Isso ilustra como a liberdade política, exercida através da participação cívica, é fundamental para a segurança econômica e a sobrevivência. A eficácia dessa participação, portanto, é duplamente reforçada: como um fim em si mesma e como um meio de promover liberdades adicionais.

Além disso, a liberdade de participação garante que as políticas públicas reflitam as necessidades e desejos dos cidadãos, contribuindo para um desenvolvimento que é verdadeiramente inclusivo e representativo das aspirações da comunidade. Este é um exemplo prático de como as liberdades instrumentais se complementam, apoiando a tese de Sen de que o desenvolvimento efetivo requer a promoção de um conjunto interconectado de liberdades.

2.3 EXEMPLOS E EVIDÊNCIAS

Importante para fundamentar a relação entre participação social e desenvolvimento, pesquisas sobre exemplos concretos de conselhos municipais que aplicaram métodos participativos em sua tomada de decisão devem ser realizadas. Avaliando essas experiências, será possível evidenciar como a envolvimento ativo dos cidadãos pode levar a avanços notáveis

em áreas chave como saúde, educação e infraestrutura, ilustrando assim o impacto positivo da participação social na melhoria da qualidade de vida nas comunidades. Tais exemplos poderão corroborar com a argumentação de Sen de que a *“liberdade de participação política não apenas é um fim em si, mas também um meio poderoso para alcançar o desenvolvimento econômico e social”*. A capacidade dos cidadãos de influenciar políticas públicas demonstra não só a importância constitutiva das liberdades políticas e civis, mas também o seu papel instrumental na promoção do bem-estar coletivo. Ilustrações práticas de conselhos municipais que envolvem ativamente cidadãos em suas operações demonstram melhorias tangíveis na qualidade de vida e na eficácia das políticas públicas. Estes exemplos reforçam a argumentação de Sen sobre a eficácia da liberdade na promoção do desenvolvimento.

A relação entre democracia, liberdades políticas e prevenção de crises econômicas oferece uma ilustração poderosa dos efeitos práticos da participação social. Sen observa que em democracias multipartidárias com liberdade de imprensa, fomes coletivas são virtualmente inexistentes, destacando a capacidade da liberdade política de proteger contra a privação extrema. Isso evidencia como a participação social, especialmente em contextos democráticos, pode ter um impacto significativo na prevenção de crises, ao assegurar que os governos respondam às necessidades e direitos dos cidadãos. A prática da democracia participativa, portanto, transcende a mera representação política, agindo como uma barreira essencial contra o descaso e a inação governamental, garantindo que as prioridades da população sejam ouvidas e atendidas de forma proativa.

A abordagem de Sen ao *“desenvolvimento como liberdade”* sugere que medir o progresso requer mais do que avaliar o crescimento econômico; necessita da consideração da expansão das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. Exemplos práticos de conselhos municipais que promovem a participação ativa e inclusiva demonstram como tal envolvimento direto pode levar a melhorias tangíveis na qualidade de vida, validando a ideia de que a participação social é um meio essencial para o desenvolvimento.

O impacto da participação social nos conselhos municipais se estende para além de promover liberdades e capacidades básicas, como a educação e a saúde. Ele também incita a uma maior transparência e responsabilidade do governo, aspectos cruciais das *“liberdades instrumentais”* de Sen, que em conjunto promovem um desenvolvimento mais holístico e justo. Essa colaboração estreita entre os diferentes setores da sociedade contribui para a criação de soluções inovadoras para problemas complexos, reforçando o tecido social e facilitando a implementação de políticas que abordem as necessidades reais da comunidade.

Finalmente, a relação entre pobreza e privação de capacidades, conforme descrita por Sen, sublinha a relevância da participação social nos conselhos municipais para enfrentar as raízes da pobreza. Ao envolver os cidadãos nas decisões que afetam suas vidas, os conselhos municipais podem combater a pobreza não apenas em termos de renda, mas na expansão das capacidades e liberdades, abordando a pobreza em sua essência mais profunda. Dessa maneira, a inclusão ativa no processo decisório permite uma abordagem mais abrangente e eficaz, reconhecendo e valorizando as diversas dimensões da vida humana. Isso viabiliza políticas públicas que vão além de medidas paliativas, focando no fortalecimento das estruturas que sustentam o desenvolvimento integral dos indivíduos e das comunidades.

3. CONCLUSÃO

Como visto, a participação social nos conselhos municipais é essencial para a realização do conceito de *“Desenvolvimento como Liberdade”* de Amartya Sen. Ao fomentar um ambiente onde as liberdades são exercidas e valorizadas, os conselhos municipais podem funcionar como catalisadores para o desenvolvimento sustentável, promovendo políticas que refletem as necessidades e desejos dos cidadãos. Este ensaio reafirma a importância da participação social como um meio de alcançar um desenvolvimento que é verdadeiramente inclusivo e libertador.

A interação entre a participação social nos conselhos municipais e os conceitos trazidos ressaltam a centralidade da liberdade na promoção de um desenvolvimento humano abrangente. Ao facilitar a participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas e econômicas, os conselhos municipais não apenas ampliam as liberdades individuais e coletivas, mas também fortalecem o tecido democrático, contribuindo para um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Este enfoque reafirma a premissa trazida por Sen de que o *“desenvolvimento verdadeiro se alcança não apenas pelo avanço econômico, mas pela expansão das liberdades que as pessoas desfrutam”*.

Através da lente das ideias de Amartya Sen, torna-se evidente que a participação social nos conselhos municipais é mais do que um mecanismo democrático: ela é uma expressão vital da liberdade humana que promove o desenvolvimento abrangente. Ao fomentar uma cultura de participação ativa, os conselhos municipais não apenas empoderam os indivíduos, mas também catalisam o desenvolvimento que é profundamente enraizado na expansão das liberdades humanas, refletindo a interdependência crucial entre liberdade e desenvolvimento. Este paradigma ressalta a necessidade de políticas e estruturas institucionais que reconheçam e promovam a liberdade como tanto o objetivo quanto o meio mais eficaz para alcançar um desenvolvimento verdadeiramente humano e sustentável.

A interação dinâmica entre a participação social nos conselhos municipais e os conceitos ressalta a importância de uma abordagem holística para o desenvolvimento. Ao reconhecer que o verdadeiro progresso vai além dos indicadores econômicos e abraça as liberdades individuais e coletivas, os conselhos municipais se destacam como espaços fundamentais para a construção de sociedades mais justas e inclusivas. Este enfoque não apenas fortalece os alicerces da democracia, mas também enfatiza a necessidade de políticas públicas que coloquem as pessoas no centro do processo decisório, garantindo que o desenvolvimento seja verdadeiramente orientado para as necessidades e aspirações dos cidadãos.

Ao adotar uma perspectiva centrada na liberdade e na participação ativa, os conselhos se tornam não apenas fóruns de debate político, mas sim espaços onde os valores fundamentais da democracia são vivenciados e fortalecidos. Essa dinâmica reflete a visão de Sen de que o desenvolvimento humano não pode ser alcançado sem uma expansão simultânea das liberdades substantivas, das oportunidades e das capacidades individuais. Portanto, ao reconhecer e promover a participação social nos conselhos como um elemento essencial do desenvolvimento humano, estamos não apenas adotando uma abordagem mais inclusiva e participativa, mas também pavimentando o caminho para um futuro onde a liberdade e a justiça social são os pilares da nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. Cap. 1, 2 e 4.

Recebido em: 18/11/2024

Aceito em: 04/08/2025

PROTAGONISMO MUNICIPAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Municipal Protagonism in Urban Development Policy

Marcelo Cheli de Lima

Advogado do Senado Federal (DF, Brasil). Ex-Procurador autárquico federal do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo. Advogado. Mestre em Direito Financeiro e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco). Pós-graduado em Direito e Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pós-graduado em Direito Tributário e Aduaneiro pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

Nathalia Leone Marco

Advogada Especialista em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito - EPD. Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura do Município de São Paulo, atuando na Procuradoria Geral do Município (SP, Brasil). Autora de artigos jurídicos no âmbito do Direito Público. Professora de cursos preparatórios para concursos públicos. Aprovada no concurso para Procurador do Município de São Paulo.

Resumo

A Constituição Federal outorgou aos Municípios a competência para executar a política de desenvolvimento urbano, desde que atendidas as diretrizes gerais estabelecidas em lei nacional. Não obstante a competência outorgada ao poder público municipal para executar essa política, a própria Constituição não conferiu expressamente aos Municípios competência legislativa concorrente para legislar sobre direito urbanístico. Diante dessa realidade, e considerando o protagonismo dos entes locais na execução da política urbana, qual é o papel dos Municípios diante da ausência de competência para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico? O presente artigo pretende perquirir acerca do tema e analisar os princípios e institutos jurídicos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade, com o objetivo de responder à questão supra.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Município. Política de desenvolvimento urbano. Competências municipais. Competência legislativa concorrente.

Abstract

The Federal Constitution granted municipalities the authority to implement urban development policy, provided that it meets the general guidelines established by national law. Notwithstanding the competence that is granted to the municipal public power to execute the urban development policy, the Constitution itself did not expressly grant to the Municipalities concurrent legislative competence to legislate on urban law. Faced with this reality, considering the protagonism of local entities to implement urban policy, what is the role of municipalities in the face of the lack of competence to concurrently legislate on urban law? This article intends to inquire about the subject and analyze the principles and legal institutes provided for in the Constitution and in the Statute of Cities, aiming to answer the above question.

Keywords: Urban law. Municipality. Urban development policy. Municipal competences. Concurrent legislative competence

Sumário:

1. Introdução; 2. O Município na Constituição de 1988; 3. Divisão de competência legislativa em matéria urbanística; 4. Autonomia e protagonismo municipal em matéria urbanística; 4.1. Legislar sobre assuntos de interesse local; 4.2. Suplementar a legislação federal e estadual no que couber; 4.3. Promover o adequado ordenamento territorial; 5. Normas gerais de direito urbanístico: limites no Estatuto da Cidade; 5.1 Hipóteses taxativas do direito de preempção; 5.2 Concessão de uso especial para fins de moradia; 5.3. Prazo máximo para o município dar adequado aproveitamento ao imóvel após desapropriação-sanção; 6. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO

No complexo sistema de repartição de competências adotado pela Constituição de 1988, o Município foi dotado de inúmeras atribuições, consequência de sua elevação à categoria de ente federativo dotado de autonomia. Dentro do federalismo cooperativo, tais atribuições devem ser pautadas de forma harmônica ao lado dos demais entes federados.

Quando se trata de suas competências privativas ou comuns, não há muito o que discutir. As questões mais problemáticas surgem no campo da competência concorrente.

O direito urbanístico, tema tratado pela primeira vez na atual Constituição, foi inserido no rol do art. 24, cujos assuntos são de competência legislativa concorrente. Em sua literalidade, apenas a União, os Estados e o Distrito Federal seriam competentes para legislar sobre direito urbanístico.

Diante da ausência de previsão expressa dos Municípios no rol de entes que podem legislar concorrentemente, surge a seguinte questão: na dicção do art. 182, *caput*, da Constituição, considerando que os Municípios são os executores da política de desenvolvimento urbano, é possível afirmar que os entes locais podem legislar sobre direito urbanístico?

Neste artigo, pretende-se delinear a competência dos entes federativos em matéria de direito urbanístico, relacioná-la com o protagonismo do Município na execução da política de desenvolvimento urbano e, mesmo diante da ausência de previsão expressa, investigar se os entes locais têm competência para legislar acerca da matéria.

Será perquirida, igualmente, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual será analisada à luz da Constituição, especialmente no que se refere à competência da União para estabelecer normas gerais em matéria de competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, além de possíveis incursões em temas que seriam de competência privativa dos Municípios.

A resposta à pergunta haurida do tema proposto não prescinde da verificação da posição do Município na Constituição, especialmente no que tange à autonomia que lhe é concedida pela *Norma normarum*, à divisão de competências em matéria de direito urbanístico, ao protagonismo dos entes locais na execução da política de desenvolvimento urbano e, finalmente, às normas gerais sobre direito urbanístico editadas pela União, especialmente o Estatuto da Cidade.

Parte-se do ponto de que a palavra “protagonismo”, neste estudo, refere-se à preponderância da atuação do Município em matéria urbanística na Constituição de 1988, em comparação com a União e os Estados-membros.

2. O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil é um Estado Federal formado pela união indissolúvel dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja, associam-se, de forma harmoniosa, vários centros de poder político autônomo (entes federados).

Segundo Marcelo Cheli de Lima, seguindo doutrina majoritária, a federação brasileira é indissolúvel, nos termos da Constituição; ademais, na dicção do autor, no Brasil a organização político-administrativa compreende quatro entes federados, a saber: União, Estados membros, Distrito Federal e os Municípios, *in litteris*:

O Estado Brasileiro é uma federação formada pela união indissolúvel dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme prevê nossa Constituição Federal (CF, art. 1º, caput). O federalismo é uma forma de Estado que pressupõe a conjugação de vários centros de poder políticos autônomos. No Brasil, a organização político-administrativa compreende 04 (quatro) entes federados: a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios (Lima, 2020, p. 21-45).

A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao elevar o Município a ente federativo, dotado de autonomia administrativa, financeira, política e legislativa.

Michel Temer, nos lembra a doutrina (Mendes; Carneiro, 2016, p. 11), fala que a autonomia municipal é uma realidade anterior à existência do Estado brasileiro, uma vez que as cidades e vilas nasceram muito antes da existência do Estado unitário imperial ou mesmo do Estado republicano.

A autonomia conferida aos entes locais pela Constituição de 1988, na dicção de Paulo Bonavides, configura indubitavelmente o avanço mais considerado de proteção e abrangência recebido por este instituto na nossa história:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Com efeito, as mudanças havidas, conforme intentaremos demonstrar, alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do país, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já se não pode levar a cabo com indiferença à consideração de natureza e, sobretudo, da dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no país por obra da Carta Constitucional de 05 de outubro de 1988.

[...]

Todavia, no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais logrado no direito positivo das Constituições antecedentes (Bonavides, 2004, p. 344-345).

A ideia de ampliar a autonomia municipal não ganhou adeptos apenas no Brasil, porquanto já cogitada pela República Federativa da Alemanha, no entanto, no país europeu a Comissão da Câmara dos Deputados emitiu parecer negativo a toda inovação que viesse alterar a posição constitucional do Município no ordenamento federativo alemão:

Não é somente o Brasil que se têm congregado vastas correntes de opinião para alargar a esfera do município na organização estrutural da forma de Estado. Também na República Federal da Alemanha esteve essa ideia tão viva e presente que dela se ocupou a Comissão da Câmara dos Deputados (*Bundestag*), incumbida de fazer uma enquete sobre a reforma da Constituição. A comissão, contudo, ao contrário do que esperavam algumas forças políticas, emitiu parecer negativo a toda a inovação que viesse alterar a posição constitucional do município no ordenamento federativo alemão. Pelo que consta no famoso Relatório intitulado *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (II), Bund und Länder* (1973-1976), a Comissão rejeitou a proposta de introduzir-se no Conselho Federal (*Bundesrat*), equivalente ao nosso Senado, uma representação dos municípios, por entender que isto conduziria a uma completa federalização (*Vollföderalisierung*), não somente das esferas estatais, mas também das municipais, provocando assim alteração substancial da ordem federativa, bem como mudanças de qualidade e estrutura do *Bundesrat* (Bonavides, 2004, p. 345).

Na Alemanha, nas palavras do autor, cogitou-se a inclusão de representação dos municípios no *Bundesrat* o que permitiria os entes locais participar, v.g., da inovação do ordenamento jurídico, por meio de alteração da Constituição e da criação de leis.

Sobre a autonomia municipal, ainda é importante frisar que esta engloba vários aspectos, que podem ser sistematizados em três categorias, a saber: (a) autonomia política; (b) autonomia administrativa; e (c) autonomia financeira (Conti, 2001, p. 12-16).

A autonomia política ou autogoverno dos municípios manifesta-se pela demarcação, na Constituição, dos poderes da entidade descentralizada, abrange, inclusive, os poderes de auto-organização (Conti, 2001, p. 12-16).

Autoadministração ou autonomia administrativa consiste na capacidade do município estabelecer sua Administração Pública para prestar os serviços locais à população e cumprir as atribuições previstas no ordenamento jurídico.

A autonomia financeira, finalmente, é a capacidade outorgada pela Constituição Federal aos municípios de cobrar tributos para custear suas atividades. A autonomia financeira, nos escólios de José Maurício Conti, é de fundamental importância, porquanto:

Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e poder autônomo que se lhes atribua (Conti, 2001, p. 14).

O autor supracitado tem razão, não se cogita da prestação de serviços sem recursos financeiros para custeá-los, ademais, não seria possível o exercício das autonomias políticas e administrativa pelos municípios se estes entes dependessem, tão somente, dos recursos financeiros transferidos dos entes central e regional.

3. DIVISÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA

Primeiramente, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a fazer o que se chama de “constitucionalização do direito urbanístico”, pois, pela primeira vez, o tema aparece em um capítulo próprio, ainda que curto, tratando da política urbana (Oliveira; Marco, 2021, p. 431).

Esse curto capítulo abarca os artigos 182 e 183 da Magna Carta; o primeiro demonstra o protagonismo do município em matéria de desenvolvimento urbano; o segundo traz o regramento para a usucapião especial urbana.

Necessário, então, estabelecer quais os delineamentos da competência legislativa em matéria urbanística, traçando o que cabe à união, estados, distrito federal e municípios e, ainda, se estes estão contemplados no âmbito da competência concorrente.

Saber se determinado assunto está na seara do direito urbanístico, ou seja, no estudo dos princípios e normas que regem os espaços habitáveis, é de fundamental importância para definir as regras de competência. Isso fica evidente quando se cogita que as restrições de vizinhança, por exemplo, são de competência exclusiva da União, por serem normas de direito civil, ao passo que as limitações urbanísticas, que são imposições de

ordem pública oriundas do poder de polícia, são de competência simultânea de todos os entes estatais, pela dicção dos artigos 24, I e 30, I (Meirelles, 2017, p. 551).

Conforme destacado pela professora Fernanda Dias Menezes de Almeida, no que tange à repartição de competências na federação brasileira, foi estruturado um sistema complexo, no qual convivem as competências privativas com as competências concorrentes, “abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação” (Almeida, 2013, p. 58).

Cumprir destacar, inicialmente, a competência material da União, trazida no artigo 21, inciso XX, para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Quanto aos transportes, tem-se a lei federal 12.587/12, que instituiu a Política Nacional da Mobilidade Urbana, que é fundamental para a sustentabilidade das cidades.

Chegando à competência para legislar sobre direito urbanístico, verifica-se que a competência legislativa é concorrente, pela dicção do artigo 24, inciso I, da Constituição. Ou seja, são competentes para legislar, inicialmente, a União, os Estados e o Distrito Federal.

Para a União, cabe a edição de normas gerais de direito urbanístico, ou seja, normas que garantam a unidade e integração para o desenvolvimento nacional e que, ao mesmo tempo, permitam a flexibilidade para que Estados e Municípios possam legislar de acordo com suas particularidades regionais e locais (Meirelles, 2017, p. 555).

Hely Lopes Meirelles faz uma importante advertência:

Legislar é editar regras gerais de conduta; não é intervir executivamente nas entidades federadas, impondo padrões standardizados nos mínimos detalhes. O que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de Urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará contra a autonomia estadual e municipal e incorrerá em inconstitucionalidade (Meirelles, 2017, p. 556).

No que diz respeito aos Estados membros, a Constituição Federal de 1988, ao abrir a eles a possibilidade de legislar concorrentemente em diversas matérias que, anteriormente, escapavam de sua atividade legiferante, ampliou-lhes o horizonte e incentivou-lhes a criatividade, como pontua a professora Fernanda Menezes (Almeida, 2013, p. 61).

Sua competência é residual, uma vez que são reservadas a eles as competências que não sejam vedadas pela Constituição (artigo 25, §1º). As duas competências expressas estabelecidas pela Constituição aos Estados é a exploração, diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado (artigo 25, §2º) e a instituição, mediante lei complementar, de regiões metropolitanas (artigo 25, §3º).

Eles suplementam ou complementam a legislação editada pela União, de acordo com as peculiaridades regionais. Assim, podem editar planos regionais, criar regiões metropolitanas ou regulamentar institutos criados pela legislação federal, além de colaborar com os Municípios para a execução das políticas públicas (Medauar, 2019, p. 50-51).

A falta de edição de leis estaduais de urbanismo, que dariam direção a seus municípios e conjugação dos planos diretores ao sistema estadual, faz com que haja ausência de integração dos planos diretores, que surgem isolada e esparsamente no território estadual (Meirelles, 2017, p. 573).

Importante destacar que essa competência legislativa mais reduzida não se aplica ao Distrito Federal, ente federativo híbrido, que acumula competências estaduais e municipais. Em sua vertente municipal, o Distrito Federal possui uma competência ampla, como será demonstrado neste trabalho ao discorrermos sobre o município.

4. AUTONOMIA E PROTAGONISMO MUNICIPAL EM MATÉRIA URBANÍSTICA

Conforme mencionado, a Constituição Federal traz importantes competências ao município em seu art. 30 e também em outros dispositivos, como o artigo 144, §8º, no qual fica o ente autorizado a constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Destaca-se neste trabalho as três mais relevantes ao nosso objeto de estudo, uma vez que o ente é o maior executor da política urbana.

Defende-se neste trabalho a ideia de que o município, a despeito de não estar incluído no rol dos entes aptos a legislar concorrentemente, possui, sim, essa competência.

Tal ideia é reforçada pela professora Fernanda Menezes, ao falar do artigo 30: “[...] preferiu o constituinte englobar num mesmo artigo as competências legislativas e materiais, privativas e *concorrentes* (g.n.), abandonando a técnica mais racional de separar essas modalidades em artigos diferentes” (Almeida, 2013, P. 100).

Fernanda Dias Menezes (Almeida, 2013, p. 140) diz que os Municípios, ao não estarem incluídos no rol do art. no 24, “[...] não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o artigo 30, II, da Constituição”. A autora chama essa modalidade de *competência concorrente primária*, porque prevista na Constituição, mas diferente da aplicada para União e Estados.

Posição idêntica foi adotada por Hely Lopes Meirelles (Meirelles, 2017, p. 554), que adverte que o Município deve apenas se atentar para dois fatores: certificar-se de que o assunto é classificado como de interesse local e respeitar os limites da legislação federal ou estadual em vigor.

Verifica-se, inclusive, que muitos dos assuntos listados no rol do artigo 24, além do direito urbanístico, podem conter interesse local, tais como: proteção do meio ambiente, defesa da saúde, proteção à infância e à juventude, entre outros.

Neste estudo, segue-se a posição do referido autor, para o qual o município tem competência ampla em matéria urbanística, decorrente, principalmente, de três previsões da Constituição federal: legislar sobre assuntos de interesse local; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

4.1 LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é privativa do Município e aparece no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. A expressão substitui o “peculiar interesse” da constituição pretérita.

A doutrina é pacífica no sentido de entender interesse local como aquele em que *prepondera* os interesses municipais, o que não precisa ocorrer de forma exclusiva, uma vez que um mero interesse local pode ter reflexos regionais ou até mesmo nacionais.

José Afonso da Silva (Silva, 2012, p. 478) observa a dificuldade, no Estado moderno, de identificar o que é interesse geral em relação ao interesse regional ou local, uma vez que muitos problemas não são de interesse nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares a um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.

O que dirá se uma matéria é, ou não, de interesse local é a própria casuística. Tempo de espera em fila de banco, distância mínima entre estabelecimentos e horário de funcionamento de comércio são exemplos de assuntos já entendidos como de interesse local pelo Supremo Tribunal Federal, muitas vezes até sumulados, tais como a Súmula Vinculante 38: é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

4.2 SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NO QUE COUBER

Estados e Municípios podem exercer a competência plena ou suplementar, essa última sendo supletiva ou complementar. Competência suplementar supletiva é a faculdade de regulamentar integralmente determinada matéria na ausência de norma geral federal ou estadual acerca do tema. Já a complementar é aquela que permite aos Estados e Municípios inteirarem a legislação federal, tratando de assuntos que não foram falados por ela (Lima, 2022, p. 92).

A expressão *no que couber deve ser interpretada como de acordo com o interesse local*. Diante de legislação federal e estadual em matéria urbanística, cabe ao Município suplementá-la de acordo com suas peculiaridades.

A legislação local não engloba apenas as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo Prefeito, mas também os Regulamentos vindos do Executivo. Suplementar a legislação federal e estadual é tratar de matérias que, originalmente, não fazem parte da competência municipal, mas, havendo interesse local, o assunto pode ser objeto de lei pelo Município (Costa, 2015, p. 140).

Vamos além para falar que, havendo interesse local, o assunto *deverá* ser objeto de lei pelo Município, uma vez que estaremos diante de competência *exclusiva* municipal.

4.3 PROMOVER O ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL

O artigo 30, inciso VIII, estabelece que cabe ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Tal autonomia foi reconhecida em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em junho de 2021, cuja ementa transcrevemos abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º a 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

(ADI 6602, Relator(a): Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 14 de junho de 2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

Percebe-se que, no julgamento da ADI 6602/SP, foi reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição Paulista que usurpavam a competência municipal de ordenação do território. Tais dispositivos criavam restrições à desafetação de áreas verdes ou institucionais no Estado.

Na defesa da norma impugnada, o Governador do Estado aduziu que o texto da Constituição Paulista estava inserido no regular exercício da competência atribuída aos Estados e ao Distrito Federal para editar normas suplementares sobre direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e controle da poluição.

Destacamos: “[...] ainda que os Estados tenham competência para editar legislação suplementar em matéria urbanística [...], reconhece-se o protagonismo que o texto constitucional conferiu aos Municípios em matéria de política urbana”.

Dessa maneira, é reiterado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que assuntos como ordenamento territorial, planejamento urbano, fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo estão dentro do rol de assuntos de interesse local, sendo de competência exclusiva do Município.

De fato, as competências mais relevantes em matéria urbanística são destinadas aos Municípios, uma vez que são os entes mais próximos à realidade da população e habilitados constitucionalmente a promover o adequado ordenamento territorial, o que justifica seu

maior destaque nessa seara. Contudo, devemos lembrar que esse fato não exclui a atuação concertada entre os entes da federação, dentro do conceito de federalismo cooperativo, no qual os diversos entes devem fazer uso dos instrumentos de cooperação, como convênios e consórcios públicos (Medauar, 2019, p. 230).

5. NORMAS GERAIS DE DIREITO URBANÍSTICO: LIMITES NO ESTATUTO DA CIDADE

A edição do Estatuto da Cidade - Lei federal 10.257/01 -, trouxe três avanços muito importantes: regulamentou, após treze anos, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, supriu a lacuna que havia a respeito de uma lei federal sistematizada - até a sua edição, só havia leis esparsas relacionadas ao Direito Urbanístico - e tentou uniformizar a política urbana no território nacional.

Impende salientar que o Estatuto da Cidade é “lei-quadro”, expressão comumente usada pelo direito constitucional da Europa continental para se referir a leis que

traçam a delimitação geral de determinados institutos ou procedimentos, com vistas à uniformização do seu regime jurídico em um dado território, de modo a evitar a excessiva fragmentação desse regime jurídico, por meio da multiplicação de leis e regulamentos que não possuam um vínculo sistêmico (Medauar, 2019, p. 52).

O Estatuto da Cidade, ao mesmo tempo em que deu ênfase a questões de caráter social, como a usucapião coletiva de imóvel urbano, também regulamentou instrumentos altamente sofisticados do ponto de vista capitalista, como o CEPAC (Maximiano; Nohara, 2017, p. 146).

Interessante notar que algumas experiências municipais moldaram o texto do referido diploma. A título de ilustração, trazemos o exemplo citado por José Antonio Aparecido Junior: a operação urbana consorciada. A Operação Urbana Faria Lima foi a inspiração para o texto que institui o instrumento da operação urbana consorciada no Estatuto da Cidade (Aparecido Junior, 2017, p. 185).

A lei federal trouxe, ainda, a mais importante criação paulistana, os certificados de potencial adicional de construção – CEPAC, também trazido na Lei da Operação Urbana Faria Lima e adotou uma nova nomenclatura: operação urbana, para o Estatuto, é operação urbana consorciada.

Outros instrumentos, a despeito de não estarem regulamentados na legislação federal, nasceram da experiência municipal. O referido autor traz o exemplo da concessão urbanística, normatizada pela primeira vez no Município de São Paulo. Não foi prevista no Estatuto, tendo surgido no Plano Diretor Estratégico de 2002 e regulamentada pela Lei Municipal 14.917/2009 (Aparecido Junior, 2017, p. 254).

Sendo a mais importante norma geral de caráter urbanístico, interessante observar alguns pontos que poderiam, em tese, ter extrapolado essa competência.

5.1 HIPÓTESES TAXATIVAS DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

O direito de preempção é previsto no artigo 25 e seguintes do Estatuto, e consiste na preferência conferida ao Poder Público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá esse direito.

Essa lei municipal deve, necessariamente, enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas no artigo 26 do Estatuto, que prevê hipóteses fechadas, tais como regularização fundiária e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Por mais abrangente que as hipóteses do artigo 26 possam parecer, entendemos que essa obrigatoriedade de enquadramento avança a competência municipal, uma vez que o Município deveria ter autonomia para prever outras hipóteses, de acordo com o interesse local.

5.2 CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A previsão da concessão de uso especial para fins de moradia, instituto de regularização fundiária em áreas públicas, foi vetada do texto do Estatuto da Cidade, uma vez que imprecisões no projeto de lei poderiam ocasionar riscos à aplicação do instrumento. Assim, foi editada a medida provisória 2.220/01 com o regramento do instituto da concessão individual e coletiva. Posteriormente, a medida provisória 759/16, convertida na Lei 13.465/17, estendeu a data máxima para as ocupações.

Há quem entenda que esse regramento não seria aplicável a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que lei federal não poderia impor esse instituto a todos, o que violaria a autonomia federativa. Assim, as regras teriam aplicabilidade somente para imóveis de propriedade da União.

Entendemos que cada município tem autonomia para aplicar, ou não, esse instituto em sua área, também pautado no interesse local e na plena capacidade de regular o espaço urbano.

5.3 PRAZO MÁXIMO PARA O MUNICÍPIO DAR ADEQUADO APROVEITAMENTO AO IMÓVEL APÓS DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO

A desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública é exclusiva do Município e adotada quando descumpridas as medidas antecedentes para a função social da propriedade urbana.

O artigo 8º, §4º, prevê que o Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

O estabelecimento de prazo máximo para aproveitamento do imóvel fere a autonomia municipal, pois ignora as particularidades de cada município, que, a depender do caso, poderá precisar de um prazo maior para dar a devida destinação ao imóvel.

5.4 PROIBIÇÃO DE ISENÇÃO NO CASO DE IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO (PROGRESSÃO SANÇÃO)

O estatuto da cidade prevê que é defesa a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva (progressão sanção do IPTU), conforme dicção do art. 7º, § 2º.

Contudo, tal proibição viola a Constituição, notadamente o teor do art. 182, § 4º, II, porquanto a Lei maior não autorizou a União a proibir isenção ou anistia, mas tão somen-

te dispor sobre a progressão sanção, ademais, os municípios têm autonomia financeira, ou seja, possuem competência para, entre outros impostos, instituir o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), como corolário, os entes locais têm competência plena para instituir hipóteses de exclusão do crédito tributário.

A União, portanto, ao instituir a referida vedação, extrapola sua competência de estabelecer diretrizes e normas gerais e desrespeita a autonomia municipal, legislativa e financeira.

6. CONCLUSÃO

Os municípios têm o protagonismo na execução da política de desenvolvimento urbano, nos termos da Constituição, mas os entes locais podem legislar sobre direito urbanístico?

A resposta é afirmativa, conforme defendido, com fundamento no art. 30, I e II e VIII, da Lei maior, os municípios têm competência para estabelecer normas jurídicas sobre direito urbanístico, por meio de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual ou promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, desde que o faça com o escopo de viabilizar a execução da política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182, *caput*, da Constituição.

Isto porque, a atual ordem constitucional outorgou aos entes locais competências bastantes amplas (como nunca antes na história constitucional brasileira), portanto, nos termos da Constituição, tais entes têm autonomia, entre outras, legislativa.

Tal autonomia, é suficientemente delimitada no texto magno e, no que tange ao direito urbanístico, encontra previsão no rol de competências legislativa concorrente nos termos do art. 24, *caput*, I.

A União, conforme cediço, estabeleceu norma geral (Estatuto da Cidade) que fixa diretrizes gerais sobre política de desenvolvimento urbano e direito urbanístico, no entanto, extrapolou acerca da definição de normas e diretrizes gerais, estabelecendo regras específicas, invadindo a competência dos municípios, por exemplo, na proibição geral de concessão de isenção de IPTU cobrado utilizando a técnica de tributação conhecida como progressão sanção (IPTU progressivo no tempo).

Finalmente, é irrefragável que o protagonismo outorgado pela Constituição Federal aos municípios para executar sua política de desenvolvimento urbano, não obstante as diretrizes gerais fixadas pela União por meio de lei (Estatuto da Cidade), depende, em certa medida, da possibilidade de os entes locais estabelecerem, por meio de sua competência legislativa, normas jurídicas atinentes ao direito urbanístico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Direito urbanístico aplicado**: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6602. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 14 junho de 2021. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 122, div. 23 jun. 2021, pub. 24 jun. 2021

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LIMA, Leo Vinicius Pires de. **Tratado de direito urbanístico**: livro I. São Paulo: Gráfica Paulo's, 2022.

LIMA, Marcelo Cheli de. **Federalismo fiscal, autonomia financeira dos Municípios e dívida pública**: a responsabilidade pessoal do agente público municipal pelo descumprimento de normas jurídicas que disciplinam a contração de operações de crédito realizadas pelos Municípios. Revista Brasileira de Direito Municipal. RBDM, Belo Horizonte, ano 21, n. 78, p. 21-45, out./dez. 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

MEDAUAR, Odete *et al.* (coord.). **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Mendes; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA FILHO, Gilberto Bernardino de; MARCO, Nathalia Leone (coord.). **A Boa gestão pública e o novo direito administrativo**: dos conflitos às melhores soluções práticas. São Paulo: SGP – Soluções em Gestão Pública, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Recebido em: 29/04/2025

Aceito em: 04/08/2025

CONFIGURAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO, DISTRIBUIÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS

*Urban Spatial Configuration, Social Distribution and
Environmental-Legal Development in Porto Alegre, RS*

Marlise Amália Reinehr Dal Forno

Docente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (RS, Brasil). Doutora e mestre em Geografia pela UFRGS. Professora permanente e orientadora no Programa de Pós-graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES) da UFRGS.

Cristiane Bolina da Cunha

Engenheira Civil na Universidade Federal da Ciências de Saúde de Porto Alegre, onde atua como Diretora de Obras e Manutenção (RS, Brasil). Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-graduada em Arquitetura, Construções e Manutenção de Edificações Sustentáveis. Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Resumo

A história da maioria das cidades latino-americanas remonta de um passado colonial, onde a formação do território, as dinâmicas sociais, de mobilidade e desenvolvimento se deram, sobretudo, à luz de perspectivas e interesses externos ao seu ambiente. A distribuição social no espaço, a divisão do trabalho, os planos e processos desenvolvidos ao longo do tempo trazem consigo aspectos que podem ser explicados à medida que se compreende a origem e o contexto local. Diante desta perspectiva, o presente ensaio apresenta uma análise temporal da dinâmica de formação do território e da urbanização da cidade de Porto Alegre-RS, considerando como ponto de partida o contexto histórico da colonização e da dependência realizada na América do Sul, sob a perspectiva de autores como Aníbal Quijano, Enzo Faletto e Celso Furtado. A partir destas teorias e considerando a complexidade das relações sociais e do processo de desenvolvimento, o ensaio abordará inicialmente um breve histórico do processo de colonização da América Latina, fundamental para o entendimento dos processos de organização e ocupação do espaço urbano. Na sequência, serão explorados os processos de desenvolvimento dos países da América Latina após sua independência e suas relações ainda existentes com o período monárquico. O encerramento do ensaio se dará com o estudo de caso da cidade de Porto Alegre-RS, a partir do exame do encadeamento de circunstâncias que embasaram a formação do espaço urbano e como elas se relacionam com a origem de dependência e colonização para explicar a distribuição social no território urbano, bem como os processos de gentrificação e de desenvolvimento da cidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Território. Colonização. Urbanização. Ocupação do solo urbano. Classes sociais. Gentrificação.

Abstract

The history of most Latin American cities dates back to a colonial past, where the formation of territory, social dynamics, mobility and development took place mainly in the light of perspectives and interests external to their environment. The social distribution in the space, the division of labor, the plans and processes developed over time bring with them aspects that can be explained as we understand the origin and the local context. From this perspective, this essay presents a temporal analysis of the dynamics of territory formation and urbanization in the city of Porto Alegre-RS, taking as a starting point the historical context of colonization and dependency in South America, from the perspective of authors such as Aníbal Quijano, Enzo Faletto and Celso Furtado. Based on these theories and considering the complexity of social relations and the development process, the essay will initially look at a brief history of the colonization process in Latin America, which is fundamental to understanding the processes of organization and occupation of urban space. It will then explore the development processes of Latin American countries after their independence and their relationship with the monarchical period. The essay will conclude with a case study of the city of Porto Alegre-RS, examining the chain of circumstances that underpinned the formation of urban space and how they relate to the origins of dependency and colonization to explain social distribution in the urban territory, as well as the processes of gentrification and development in the city.

Keywords: Development. Territory. Colonization. Urbanization. Urban Land Occupation. Social classes. Gentrification.

Sumário:

1. Introdução; 2. Revisitando a colonização na América Latina; 3. A Independência dependente; 4. O Desenvolvimento dos países subdesenvolvidos; 5. A organização do espaço e os processos urbanos; 6. O caso de Porto Alegre: um breve relato da formação da cidade e evolução da urbanização; 7. A distribuição social no contexto da organização urbana da capital; 8. O que o passado revela; Referências.

1. INTRODUÇÃO

A historicidade de formação de uma cidade apresenta traços e raízes de seus ancestrais. Na América Latina, contudo, tão forte também é a influência de seus dominadores e das estruturas desenvolvidas para o saneamento de necessidade e interesses externos.

O processo de colonização desta parte do continente americano modificou um cenário preexistente e ditou a regra dos caminhos a serem perseguidos a partir de então. Não somente estabeleceu as novas relações e organizações sociais, como também destinou estes povos a um processo de dependência que perdura até os dias de hoje.

Estas características da dominação, provocaram nos países da América Latina desequilíbrios estruturais que são facilmente visualizados em diferentes perspectivas e pontos de análise. O subdesenvolvimento, por exemplo, parece ser um dos aspectos mais marcantes dessa história, onde é visível um universo de desigualdades quando se compara estas nações a nível global.

Trazendo para uma análise mais próxima e localizada, a cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, é uma destas tantas cidades sul-americanas que teve o seu processo evolutivo marcado pelo processo de colonização. Esta cidade, formada por uma heterogeneidade de saberes, culturas e etnias, teve, a partir destes processos, a definição de suas relações sociais, forma de distribuição do trabalho, ocupação do território e o processo de desenvolvimento.

Assim, o presente ensaio pretende abordar diferentes categorias de análise a partir de uma reflexão que percorrerá o processo de colonização, as relações de dependência, a origem e formação do município de Porto Alegre, sua divisão de território, distribuição social e desenvolvimento, concluindo com uma breve reflexão de como os movimentos ocorridos no passado afetaram a conformação da cidade e de suas relações espaciais, econômicas, sociais e ambientais até os dias de hoje.

Outrossim, para se analisar os impactos da colonização na formação deste município é vital iniciar pela investigação do passado, revisitando o processo de colonização, a partir do qual permitirá ao pesquisador entender a conformação das relações sociais e formação das cidades para então, de forma mais assertiva, apoiar suas observações e reflexões acerca do impacto das heranças coloniais na formação do município de Porto Alegre.

2. REVISITANDO A COLONIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A América Latina, rica em cultura, conhecimentos e riquezas, possuía estruturas e sistemas bem definidos pelos povos que habitavam a região antes da chegada dos colonizadores, como os incas, maias, astecas e outros.

Com a chegada dos espanhóis, primeiramente, e depois dos portugueses, estes se apropriaram dos sistemas de trabalho utilizados pelos povos originários para explorar os abundantes recursos de toda a região que, posteriormente, foram a chave para o início do desenvolvimento capitalista, de acordo com o sociólogo Aníbal Quijano (2005).

No século 15, os espanhóis chegaram à América com um plano mercantilista. No século 16 os principais impérios originais já estavam dominados. Esta economia base no início da colonização se deu pela extração de metais preciosos das terras latino-americanas. Os espanhóis, apropriaram-se não só dos recursos, como também da mão de obra compulsória dos povos originários quando da dominação e colonização, através da “mita” e da “encomenda” (Quijano, 2005).

Da mesma forma, os portugueses quando chegaram à América Latina, desenvolveram-se localmente com objetivos similares e adotando o processo de escravização não somente dos povos originários como também de outros trazidos para o continente, como os povos africanos.

Tanto a colonização da América Portuguesa como da Espanhola, exploraram os recursos naturais locais e a agricultura, utilizando mão de obra explorada de nativos e escravos.

Neste contexto, André Gunder Frank afirma então que a América Latina nasceu capitalista, fruto de processo colonizador desenvolvido para atender as demandas do capital comercial europeu do século XVI e, portanto, insere-se também no mundo comercial capitalista (Theotônio dos Santos, 1998).

Segundo Aníbal Quijano (2005), neste processo de dominação e colonização, estruturou-se a chamada colonialidade do poder. Para o autor, esta articulação de escravização e extração de riquezas da América, foi o que originou à dominação da Europa sobre os outros povos, iniciando-se a partir de então as classificações de grupos sociais e organização do trabalho imposta da América para o restante do mundo.

Na estrutura Eurocentrista, os povos de outros continentes não eram considerados racionais como eles, bem como também eram considerados inferiores por conta de sua etnia e cor da pele. Daí surgiram denominações como índios e negros, de tal modo que isso os classificava como inferiores. Assim, é possível entender que os Europeus categorizaram a América sob preceitos raciais e de trabalho (Quijano, 2005).

Assim, o colonialismo do poder pode ser modernamente compreendido como a estratificação da sociedade e manutenção do acúmulo de riquezas nas mãos de uma minoria de grupos privilegiados, com acesso exclusivo a bens, produtos, serviços e facilidades que os povos frutos da colonização não tem acesso. Essa prática permanece nos dias atuais e continua influenciando as características da formação dos aglomerados urbanos.

3. A INDEPENDÊNCIA DEPENDENTE

E então, após séculos de dominação, as colônias foram sendo dizimadas e os países latino-americanos adquirindo a sua independência. Um processo longo e dolorido, mas que trouxe a essas nações um suspiro de dignidade.

As décadas se passaram e então estas nações se reorganizaram politicamente e redefiniram seus domínios territoriais, contudo, não parece que esta retomada representou de fato uma independência completa dos seus colonizadores.

Celso Furtado (2009), cita a dependência do impulso externo através da expansão do mercado mundial para exportação de matérias primas, produtos e subprodutos aos países desenvolvidos como um destes exemplos.

Tão grande é esta dependência que, segundo o autor, durante a crise de 1929 que provocou a contração do comércio mundial, países subdesenvolvidos em processo de crescimento anterior à crise tiveram quedas significativas nos períodos que a sucederam. O mesmo sabe-se que ainda ocorre nos dias atuais.

Neste mesmo caminho, Theotônio dos Santos (1998) aponta que mesmo com a emancipação política da maioria dos povos da América Latina após a segunda guerra mundial, tal fato não assegurou a plena realização da independência.

Já Blomstrom e Hettne (1990) complementam este entendimento asseverando que a dependência ocorre ainda no âmbito interno das nações, promovidas por diferentes estruturas sociais, econômicas e políticas.

Uma densidade de teorias acerca da dependência foi desenvolvida por décadas até o surgimento da teoria do desenvolvimento na América Latina, por volta de 1960, com o objetivo de sintetizar as teorias e metodologias deste movimento intelectual e histórico conduzido por grandes nomes das ciências sociais (Dos Santos, 1998).

No Brasil, após uma tentativa de fortalecer o mercado interno a partir das décadas de 30 e 40 e, assim, desvincular-se de uma dependência completo das nações desenvolvidas, foi interrompido pelo golpe de 64, onde se estabeleceu o livre comércio, fortalecendo parcerias baseadas no interesse externo e recolocando o país em uma trajetória de desenvolvimento dependente (Dos Santos, 1998).

Destarte, mesmo com os reconhecidos esforços dos grupos de atores que tem movimentado mudanças de esferas sociais, políticas, econômicas e ambientais na América Latina e, principalmente, no Brasil, as raízes do processo de constituição e estruturação do país ainda denotam grande dependências das grandes economias internas, ainda que independente o seja.

4. O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Para entender o desenvolvimento das cidades, é ponto de partida o entendimento dos processos evolutivos que levaram a evolução da urbanização, demográfica, das atividades e processos socioeconômicos.

Neste intento, fica claro a partir da leitura de autores como Milton Santos, que essa análise evolutiva deve considerar o contexto entre iguais, sem apropriar-se da vã tentativa de comparar a evolução de países subdesenvolvidos com aquela alcançada por países desenvolvidos. E, não menos importante, que aqui fique claro que tratamos por países desenvolvidos aqueles que participaram da Revolução Industrial.

As sociedades latino-americanas, de acordo com Faletto (1981), são de forma mais comumente denominadas como “sociedades tradicionais”, ao contrário da sociedade europeia, por exemplo, que desde sempre se considerou uma sociedade moderna.

Segundo Faletto (1981), destas perspectivas, os países da América Latina para alcançar o status de sociedade moderna, passam por um processo natural e intermediário o qual as caracteriza como sociedades “em desenvolvimento”, sendo este um aspecto considerado simplório pelo autor para abranger as diferentes formas de sociedade e singularidades.

Assim, é possível compreender que não existe um processo fixo e igualitário a ser seguido em direção ao desenvolvimento de uma nação. As fases, mencionadas por algumas correntes, não se aplicam a países que passaram por um processo de colonização e que, não ficaram somente para trás na corrida pelo progresso, mas devido a dependência de tecnologias, bens, serviços e uma série de outros fatores, talvez estejam condenadas a permanência em um estado subdesenvolvido.

Os economistas suecos Magnus Blomstrom e Bjorn Hettne corroboram com esta compreensão, ao afirmarem na obra “um conflito de paradigmas” que não se pode considerar o subdesenvolvimento como a condição inicial de um processo evolucionista (Dos Santos, 1998).

Mas afinal o que é o desenvolvimento? Segundo Celso Furtado (2009), o desenvolvimento está diretamente relacionado com acúmulo de capital. Por capital, pode-se entender aqui como o tecnológico, intelectual, financeiro, humano.

Para este autor, pensando no processo de desenvolvimento econômico, existem muitas variáveis que interferirão diretamente no alcance deste e, de forma simplista, pode-se dizer que países modernos desenvolvem-se com a criação de novas técnicas quando não há a subocupação de outros fatos produtivos, enquanto as sociedades subdesenvolvidas podem atingir níveis de crescimento com a aplicação de técnicas já conhecidas, ou seja, tecnologias produtivas amplamente difundidas e utilizadas nas sociedades ditas modernas.

Furtado (2009) ainda afirma que é comum países subdesenvolvidos apresentarem deficiências em seus fatores de produção, não devido à escassez de mão de obra, mas devido à falta de capital. Assim, aumentam-se as desigualdades entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, uma vez que a primeira aproveita melhor seus fatores de produtividade, devido a existência de capital.

Indo além, o desenvolvimento também está diretamente relacionado a divisão do trabalho e, como vimos anteriormente, houve para os países sul-americanos uma determinação do seu papel na divisão internacional do trabalho. Deste modo, pela categorização de inferioridade atribuída a esta região, o valor do trabalho tende, em sua maioria, a ser inferior ao encontrado em países desenvolvidos, o que limita e impõe grandes barreiras ao processo de crescimento.

Faletto (2009) acena para as não menos importantes questões sociais do processo de desenvolvimento. Neste aspecto, o autor afirma que com as mudanças sociais ocorridas gradualmente nos países da América Latina e a conquista de espaços, através das massas e grupos de atores, aumentaram o nível de participação social, sobretudo no campo da política. O autor também destaca a influência dos condicionantes estruturais destas nações, os interesses e objetivos que dão sentido e orientam o curso do desenvolvimento.

Em se tratando de Brasil, a constituição da sociedade e dos processos de desenvolvimento não esconde as consequências do processo de colonização, à medida que se percebe um Estado capitalista com ampla concentração de capital nas mãos de uma minoria, refletindo em um desenvolvimento desigual.

5. A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO E OS PROCESSOS URBANOS

As definições de espaço geográfico e organização dos territórios sempre foram objeto de disputa. Analisando do ponto de vista das colônias, é evidente que a forma como os espaços foram distribuídos e determinados são influenciadas pelo ritmo temporal da época.

O território e o surgimento das cidades dos países subdesenvolvidos é fruto de uma imposição de interesses externos, onde a vida desenvolvida internamente, muito depende de fatores externos, ocasionando o isolamento entre cidades e regiões, prejudicando e dificultando conexões internas e consequentemente o crescimento homogêneo do território (Milton Santos, 1980).

Milton Santos registra que no estado brasileiro, a organização espacial acompanhou sua historicidade de colonização e trouxe contornos dos tempos de dominação, bem como posteriormente das imigrações, refletindo na distribuição do seu território, bem como do estabelecimento de regiões e cidades chave, muitas delas, definidas ainda sob o domínio colonial.

A dinâmica de transformação do espaço é variada. O transporte se desenvolve de acordo com as principais rotas de comércio para o exterior. A urbanização ocorre de forma intensa e desigual. As cidades, nasciam para atender, sobretudo as necessidades externas e então, para sua própria subsistência, novas cidades surgiam, com o enfoque no atendimento do consumo local. Assim, as relações se desenvolviam de forma dinâmica e muita diversa da evolução homogênea identificada em países desenvolvidos (Milton Santos, 1980).

Milton Santos já falava sobre a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos, afirmando a existência de grandes diferenças destes para os desenvolvidos ou industrializados.

A falta de regularidade na determinação de cidades e regiões, impossibilitou que o território dos países colonizados tivesse um desenvolvimento integrado, com rápidas comunicações que propiciassem uma boa distribuição dos recursos advindo da especialização das cidades em determinadas atividades industriais. Esta situação também afetou diretamente a distribuição de renda oferecida pelas diferentes cidades, uma vez que a falta de integração dificultava a circulação da informação, do capital e do homem (Milton Santos, 1980).

A história do Brasil começou no campo e foi de lá que a urbanização deu seus primeiros passos sob o domínio e planejamento de uma era imperial. Segundo Nestor Goulart Reis Filho (1968), em seus primórdios, a urbanização brasileira apresentou três momentos distintos. O primeiro demarcado pela fundação do Rio de Janeiro em 1567 e na sequência da Paraíba em 1585. Já o segundo período acontece entre 1580 e 1640, os anos de dominação espanhola, onde novas cidades e vilas foram criadas, com a urbanização se estendendo em direção à Amazônia. O terceiro e último momento se deu no período em que, além da fundação de novas vilas, Olinda e São Paulo foram promovidas à categoria de cidades, entre 1650 e 1720.

Assim, em síntese, Batisde (1978) indica que é a partir do século XVIII que de fato a urbanização brasileira se desenvolve, à medida em que a cidade se torna a casa do senhor de engenho que já não mais desenvolve sua vida inteiramente no campo e expande suas relações sociais e comerciais para os centros urbanos. Ainda assim, a cidade como existe hoje só nasceu no século XX.

Nas cidades, as atividades econômicas se desenvolveram. A agricultura continuou sendo o carro chefe da economia brasileira, como ainda o é, com a especialização de algumas produções em determinadas regiões. Contudo, a dificuldade da interconexão entre regiões, devido ao tamanho do território, prejudicou a divisão do trabalho no território brasileiro, bem como o desenvolvimento de uma densidade demográfica e econômica que permitisse o estabelecimento de organismos urbanos locais sólidos fora dos grandes centros econômicos (Milton Santos, 1993).

Dito isto, fica claro que a divisão do espaço, organização do território e desenvolvimento da urbanização brasileira passou longe de ser homogênea entre as regiões, refletindo a diversidade de contrastes geográficos, econômicos e culturais que revelam desigualdades até hoje, em alguns aspectos, não superadas.

6. O CASO DE PORTO ALEGRE: UM BREVE RELATO DA FORMAÇÃO DA CIDADE E EVOLUÇÃO DA URBANIZAÇÃO

Porto Alegre nasceu em meio a disputas por território protagonizada por portugueses e espanhóis em toda a América Latina. Desde sua fundação, naquela época, o território como existe hoje não estava consolidado e muitas mudanças aconteceriam nos anos que se seguiram.

No século XVIII as incursões por terra resultaram na conquista de terras do atual território da capital do Rio Grande do Sul. Mas foi a partir da chegada de colonos portugueses que tinham como destino final a região das Missões Jesuíticas, que o processo de povoamento efetivamente iniciou (Monteiro, 2012).

Em meio aos conflitos históricos da época que só findaram no início do século XIX, os casais açorianos estabeleceram-se em Porto Alegre, denominada na época como Porto de São Francisco dos Casais.

O povoamento, a partir de então, desenvolveu-se na região do arroio dilúvio até a separação do seu território de Viamão, em 1772, quando de fato passou a registrar os dados populacionais de batismos, óbitos, nascimento e casamentos. De acordo com os historiadores, é a partir desta data que se considera a fundação de Porto Alegre (monteiro, 2012). Mas é somente em 1822 que recebe o foro de cidade (Vieira, 2021).

Dali em diante, a cidade ganhou uma malha urbana nos anos seguintes concentrada na região do centro da cidade, fortificações e espaços de organização da freguesia e das regiões de produção agrícola. As primeiras ruas, recebiam o nome de moradores, apontavam as características do local ou indicavam atividades importantes que se faziam em seu percurso (Monteiro, 2012).

A Rua da Praia era a principal rua comercial de Porto Alegre neste período. Além dela, a Rua da Ponte (atual Rua Riachuelo) e a Rua da Igreja (atual Duque de Caxias) formavam as três grandes malhas de circulação dentro do eixo central, onde a área urbana se assentava (Vieira, 2021).

Nestas ruas principais estavam localizadas além dos comércios mais importantes e das estruturas administrativas, os sobrados onde habitavam as famílias mais abastadas. Já nos becos, ruas de construção irregular que cortavam as vias principais, situavam-se as habitações da população pobre (Monteiro, 1995).

O historiador Charles Monteiro (2012) aponta que com o passar dos anos outras atividades importantes foram sendo desenvolvidas, estabelecendo a estrutura política-administrativa da futura cidade, merecendo destaque para a elaboração o primeiro Código de Posturas Polícias em 1829 que teve como função estabelecer a forma de uso e ocupação do solo.

Monteiro (2012) aponta ainda, que nos anos seguintes as construções começaram a se adensar e avançaram para novas direções, sobretudo após o término da guerra do Farrapos. O mercado público nasceu para organizar as atividades comerciais; espaços de lazer e religiosos foram construídos; pontes permitiam a expansão e ligação da cidade; a linha férrea permite a comunicação da cidade com os povoados próximos e o bonde de tração animal inicia suas atividades a partir do final do século XIX.

Ainda na metade do século XIX, as famílias abastadas passam a contar com o fornecimento de água pela Companhia Hidráulica Porto-Alegrense. Antes disso, a disponibilidade de água para o abastecimento da população ficava por conta das vertentes das chácaras, algumas fontes e poços públicos e as vendas pelos aguadeiros (Vieira, 2021).

O esgoto sanitário, até então jogado diretamente no Guaíba, passou a ser recolhido através da utilização de fossas móveis somente em 1878. Contudo, o destino final do resíduo doméstico continuou sendo o mesmo: O Guaíba. Tal situação só mudou em 1899, quando, devido ao crescimento da cidade, os despejos foram redirecionados para a zona sul da cidade, região periférica, ainda sem urbanização acentuada. O esgoto da cidade só

passou a ser canalizado, e apenas nas principais áreas da cidade, nas primeiras décadas do século XX (Vieira, 2021).

Já a iluminação pública de Porto Alegre teve suas primeiras ações de implantação na década de 1830, utilizando lampiões abastecidos com óleo de baleia, passando a funcionar com querosene a partir de 1864. Tudo mudou na capital em 1874, com a inauguração da Usina do Gasômetro, melhorando significativamente a iluminação pública da zona urbanizada (Vieira, 2021).

Foi neste contexto que Porto Alegre terminou o século XIX, com a continuidade da expansão das áreas de urbanização, das atividades, infraestrutura, melhoramentos urbanos e investimentos em áreas de interesse da elite local. Neste período também, houve a expansão da instalação de fábricas, desenvolvimento da política e das relações sociais e esportivas com grande influência pela presença dos imigrantes alemães (Monteiro, 2012).

A reorganização das estruturas sociais, políticas, econômicas e do espaço urbano da capital ganham um novo capítulo a partir da Proclamação da República em 1889. A cidade cresce em população, indústrias e relações comerciais, elevando o porto de Porto Alegre a um dos principais pontos de importação e exportação da região (Pesavento, 2001).

Neste período as mudanças foram muitas e já iniciadas imediatamente após a independência, deixando claro o sentimento de libertação do período colonial e a necessidade de fixar uma identidade própria (Vieira, 2021).

Foi neste cenário que em 1914 foi elaborado um Plano Geral de Melhoramentos para a cidade que se tornou na sequência uma das pioneiras no planejamento urbanístico para o crescimento das cidades. O plano contemplou o aprimoramento e expansão de vias de acesso e transporte, canalização do Arroio Dilúvio, bem como o embelezamento da cidade com a criação de parques. Porto Alegre estava colocando em prática um grande projeto de modernização.

Com o avançar das mudanças e das estruturas políticas, Porto Alegre passou pela reorganização do espaço, onde se estabeleceu uma separação das áreas de habitação e de trabalho. Naquela época, as classes altas habitavam o centro da cidade, local onde se situavam os melhores comércios e espaços de lazer.

Com a reorganização do espaço a elite migrou em direção ao norte, região da cidade de topografia mais elevada, e, portanto, tida como uma das mais nobres da cidade naquele tempo. Destaca-se aqui que nesta época não constavam nos mapas oficiais a representação dos territórios onde se concentravam a maioria da população negra, predominando uma mentalidade burguesa, modernista e segregacionista (Monteiro, 2012).

O historiador Charles Monteiro destaca que após esse processo de migração da elite para as áreas altas da cidade, o centro passou por uma reformulação das características de ocupação, sendo predominantemente preenchido por prédios e estruturas de atividades públicas e comerciais.

Nos anos seguintes, as estruturas urbanas continuaram a passar por melhorias com a ampliação das linhas férreas, utilização dos bondes elétricos, fornecimento de energia elétri-

ca, aterro de grande trecho da lagoa do gualba, construção do cais do porto, prolongamento de ruas centrais. Nessa época, Porto Alegre ainda se tornou o principal polo fabril da região sul, sendo superado apenas por São Paulo e Distrito Federal (Monteiro, 2012).

Em 1959, em meio a efervescência da modernização da capital, nasceu o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre. Mesmo ano em que foi publicada a lei nº 2.022 que estabeleceu os limites e nomenclatura dos 58 bairros da cidade, mantendo outros bairros e vilas ainda na ilegalidade (Monteiro, 2012).

Na década de 1960, Porto Alegre já contava com uma população de 641 mil habitantes, dando início neste mesmo período a formação de aglomerados urbanos nas extremidades da capital, dando origem ao início da metropolização do município, tendo este processo se aprofundado com o deslocamento das indústrias e residências dos trabalhadores destas fábricas para a hoje denominada região metropolitana (Monteiro, 2012).

Nos períodos que se seguiram, Porto Alegre se verticalizou e passou por um processo importante de urbanização e adensamento de construções para habitações uni e multifamiliares, além do desenvolvimento maciço de construções comerciais que se estendem até os dias de hoje.

Porto Alegre desenvolveu-se como um dos grandes centros urbanos do cenário brasileiro. Palco de grandes eventos e rico em cultura, lazer, política e negócios, mantém-se em um processo contínuo de transformação, uma vez que traz consigo muitos desafios ainda a serem enfrentados e que são compreensíveis quando se reflete sobre a sua historicidade.

7. A DISTRIBUIÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO URBANA DA CAPITAL

Conforme apresentado na seção anterior, o desenvolvimento urbano de Porto Alegre se deu em meio a concentração da população abastada primeiramente nas três principais ruas da capital nos primórdios de sua ocupação. Posteriormente, a ocupação da elite se deslocou para áreas mais privilegiadas topograficamente e longe dos riscos das enchentes que em determinado período assolaram boa parte das principais áreas de urbanização da cidade.

Ao longo do processo de desenvolvimento, a distribuição destas populações acompanhou o projeto de melhoramentos de serviços públicos e privados, estrutura urbana, criação de parques, pontos culturais e demais atrativos destinados a um público muito específico.

Por outro lado, as populações de baixa renda sempre se situaram nas zonas periféricas da região central e ao longo do processo de modernização da cidade não tiveram sua condição melhorada, uma vez que continuaram ocupando os pontos para onde eram empurrados à medida que os planos intencionados pelos governos eram postos em prática.

Desde a fundação de Porto Alegre, a população negra faz parte da vida da cidade, representando grande parte da população. Concentrada no espaço central e nas suas bordas, exerciam os mais diversificados serviços essenciais para o funcionamento da cidade (Vieira, 2021). Segundo a historiadora Helga Piccolo (1991), no final do século XIX representavam cerca de 30% da população residente na capital. Alguns livres, outros

escravizados, desenvolviam os mais diversificados ofícios como carpinteiros, barbeiros, alfaiates, babás, quitandeiras, roceiros, padeiros, amas de leite, domésticas, capatazes, dentre outras ocupações.

De acordo com Vieira (2021) ao longo dos processos e revoluções urbanas, os negros foram sendo deslocados das áreas centrais para as bordas da cidade. A movimentação do território, neste contexto, está diretamente relacionada com as transformações temporais e os diferentes momentos pelo qual o desenvolvimento urbano do município passou.

Assim, na obra “Territórios Negros em Porto Alegre”, Daniele Vieira (2021) destaca três diferentes temporalidades na migração da população negra dentro da cidade de Porto Alegre.

A primeira fase caracteriza o surgimento de Porto Alegre, como uma cidade colonial, concentrada apenas na região central. Nesta fase, a população negra concentrou-se no centro e nas bordas, tendo seu primeiro mecanismo de deslocamento de território marcado pela abolição da escravidão e proclamação da República.

Na sequência, Vieira (2021) aponta que a segunda alteração das territorialidades negras aconteceu com a migração total para o entorno do centro. Este processo foi ocasionado pela implantação dos projetos de melhoramento e modernização da cidade, onde houve a demolição dos becos, abertura e alargamento de vias e investimentos na expansão das cidades para a região então ocupada pelos territórios negros.

O terceiro momento para Vieira (2021) se deu no período entre 1941 a 1970, quando os territórios negros foram deslocados do entorno do centro para a periferia. Nesta fase, houve a urbanização dos arraiais, com a expansão dos melhoramentos urbanos para estas regiões e consequente aumento dos valores associados ao solo, impossibilitando a permanência das populações menos favorecidas.

Este processo ocorreu não somente com as populações negras, mas com todos os grupos de baixa renda. Neste mesmo contexto, o autor Carlos Furtado (2011), registrou em sua obra “Gentrificação e (re)organização urbana em Porto Alegre” os processos ocorridos com outras populações vulneráveis durante o mesmo período e que corroboram com a dispersão e segregação denotada por Vieira.

Neste mesmo contexto histórico e temporal, Carlos Furtado (2011) cita o exemplo do Arraial Navegantes, situado ao norte do centro da cidade, que desde sua ocupação original já apresentava a segregação natural das classes, onde a área mais sujeita e prejudicada por alagamentos era ocupada por malocas e na região sul de Navegantes ficavam as indústrias.

No caso de Navegantes, com o aumento dos investimentos e necessidades de melhoramentos no centro da cidade, as indústrias ali instaladas foram removidas para a região de Navegantes, após melhoramentos realizados pelo poder público para incentivar essa migração. Assim, o centro da cidade permaneceu nobre e disponível para o implemento das melhorias urbanas demandadas.

Anos mais tarde, com o aumento do número de vilas e ocupações irregulares nesta região, a Prefeitura colocou em prática um projeto de recuperação da região e investi-

mentos foram realizados para revitalizar e devolver o valor do solo para aquele ponto da cidade. Este processo consistiu na elaboração de um projeto de revitalização do parque Humaitá com a previsão de construção de edificações para uso residencial e comercial. Com este processo, grandes investimentos foram realizados na construção de proteções contra inundação, rodovias e avenidas necessárias para a valorização da área e atração de investidores (Furtado, 2011).

Com a implantação deste projeto de recuperação da área e estímulo para a implantação do Parque Humaitá, o poder público municipal desenvolveu ações para a exclusão das vilas irregulares, com o intuito de removê-las para a periferia. Furtado (2011) aponta que este projeto foi parcialmente executado entre 1969 e 1972, sobretudo com o uso da força, tendo como objetivo a liberação de áreas para novas edificações e indústrias.

O autor expõe que as justificativas apresentadas à época pela Prefeitura Municipal indicava que as vilas não poderiam ser reconhecidas e regularizadas devido a condições topográficas que exigiam serviços de terraplanagem para que as cotas ficassem dentro de parâmetros determinados. Contudo, após a remoção das vilas e a execução da terraplanagem, nenhuma vila foi reconhecida e a ocupação foi modificada pelo plano diretor. Esta modificação propiciou a construção de prédios residenciais e comerciais destinados a população da classe B e C, estabelecendo um número mínimo de salários-mínimos como pré-requisito para aquisição das moradias na área. Furtado (2011) ressalta que este foi o início dos processos de gentrificação e que teve como objetivo a implantação de um filtro social.

Este mesmo processo ocorreu em outros pontos da cidade ao longo da urbanização e até hoje afeta uma boa parte da população local.

8. O QUE O PASSADO NOS REVELA

Como visto anteriormente, desde a formação da cidade de Porto Alegre houve a intencional segregação da população através de uma classificação social que remete ao período colonial e as classificações eurocentristas. Tal fato não é exclusivo da capital e aconteceu desta forma na maioria das cidades do Brasil.

Antes do início republicano, os preceitos de utilização da mão de obra escrava foram adotados em todos os processos de atividades primárias, onde os negros trabalhavam nas lavouras e nas casas da burguesia.

Com o término do período monárquico e a revolução promovida pela independência, permanece transparente que o projeto de modernização que se executou não incluiu os recém libertos e as demais populações classificadas como “proletários”, destinando-o a execução de ofícios já determinados pela divisão do trabalho eurocêntrica.

Tal fato fica claro com a leitura de passagem da obra de Daniele Machado Vieira (2021), que remete a discussão dos processos de melhoramentos urbanos à época, o qual diz:

Apesar da falta de verbas terem sido um empecilho para a expansão dos melhoramentos para outras áreas, havia também a manifesta priorização do núcleo central como alvo do projeto de modernidade. A intenção de dotar e “isolar” o centro da cidade para desfrute da classe abastada era explícita. Um

trecho da edição de 3-3-1896 do jornal Gazetinha publiciza tal pensamento: "Os arrabaldes estão aí e devem ser habitados pelos proletários. Na cidade propriamente dita só devem residir os que podem se sujeitar às regras e preceitos da burguesia" (apud Monteiro, 1995, p. 34).

É fácil concluir a partir da experiência histórica de Porto Alegre que a urbanização e a organização social se deram à luz de uma fortíssima influência colonizadora que estratificou a sociedade em classes e raças, desenvolvendo mecanismos para manter o afastamento dos diferentes e o privilégio de minorias.

Fica evidente, então, a influência do período colonial na formação de aglomerados urbanos na cidade de Porto Alegre. À luz do que já afirmava Aníbal Quijano, é visível como na formação e urbanização da cidade utilizou-se dos mesmos preceitos utilizados durante o processo de colonização e dominação dos países da América Latina para realizar a estratificação da sociedade, acumulação de riquezas e benefícios reservados a apenas uma pequena parcela da população.

Atualmente, Porto Alegre possui uma população de 1.332.845, segundo dados do IBGE do ano de 2022. Em 2003, o índice de GINI que indica a diferença de concentração de renda, era de 0,47 e a incidência da pobreza de 23,74% (IBGE, 2003).

Tais dados, ainda que representativos de um cenário de vinte anos atrás, reforçam a percepção de que ainda se vive, mesmo que em menor medida, a influência colonialista na cultura de desenvolvimento urbano, social e econômico do município. Estes números, dizem muito sobre o intenso processo de transformação ainda necessário para a mudança de realidades onde a participação popular e a força de atores sociais impõem mudanças emergentes.

Hoje, os atores sociais participam dos fóruns de discussão e do orçamento participativo para investimentos na cidade. Contudo, os desafios ainda são muitos e as estruturas ainda demandarão esforços conjuntos para a mudança de cenários que repercutem à nível nacional

Concluiu-se, portanto, que a teoria de Aníbal Quijano sobre o Colonialismo do Poder, enormemente se aplica a forma como se deu a conformação das estruturas de organização urbana e social do município de Porto Alegre, denotando ainda, um longo caminho, em direção as necessárias mudanças em direção a um mundo e uma cidade menos desigual.

REFERÊNCIAS

BATISDE, Roger. **Brasil, Terra de Contrastes**. DIFEL. São Paulo, 1978.

BLOMSTRON, M; HETTNE, B. *La Teoría Del Desarrollo en Transición, F.C.E*. México, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As três interpretações da Dependência**. Perspectivas, São Paulo 38, p. 17-48, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4 (120), p. 663-686, outubro-dezembro/2010.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FREITAS, Eduardo P.; BAUER, Caroline S.; MAGALHÃES, Cristiane M. *et al.* **História da América: origem e colonização**. Grupo A, 2020. *E-book*. ISBN 9786556900582. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556900582/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

FURTADO, C. **O modelo Brasileiro de Subdesenvolvimento**. In: FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, 3 ed. Editora Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Gentrificação e (re)organização urbana**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2000.

GOULART, N.R.F. **Evolução Urbana do Brasil**. Pioneira. São Paulo, 1968.

GUNDER FRANK, André. **Acumulação mundial: 1492-1789**. São Paulo, Zahar, 1980.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/pesquisa/36/30246>. Acesso em: 31 mar. 2024.

MONTEIRO, Charles. **Breve história de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora da Cidade; Letras & Vida, 2012.

MONTEIRO, Charles. **Porto Alegre: urbanização e modernidade. A construção social do espaço urbano**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

PESAVENTO, Sandra Jatthy. **O imaginário da cidade: visões literárias do urbano**: Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.

PINTO, Aníbal. Natureza e implicações da "Heterogeneidade estrutural" da América Latina. In: **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2000.

PREBISCH, Raul. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 1949.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires, 2005. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. e 6 reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**. 3. ed. e reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SANTOS, Theotonio dos. **Teoria da Dependência**: balanços e perspectivas. Niterói, 1998.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Curitiba: Hemus, 2001. Livro I: (Capítulos 1, 2, 3, 5 e 6).

VIEIRA, Daniele Machado. **Territórios negros em Porto Alegre/RS (1800-1970)**. São Paulo: Hucitec, 2021.

Recebido em: 18/11/2024

Aceito em: 04/08/2025

O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DO MANUAL DE AUDITORIA INTERNA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

The Role of Internal Audit for Sustainable Development – View of the Internal Audit Manual of the Municipality of Campinas

Tânia Calcagno Vaz Vellasco Pereira

Ex Procuradora Municipal. Mestre em Direito Público. Pós Graduada em Direito Público. Pós Graduada em Direito Civil e Processo Civil. Especialização em Facilitação de Diálogos. Especialização em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente pela Faculdade de Direito de Coimbra. Como Procuradora Municipal foi destacada para fazer a coordenação jurídica da revisão do Plano Diretor. Ex Superintendente Jurídica na Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano. Ex Conselheira e membro de comissão na OAB/RJ. Membro Consultora da Comissão de Direito Urbanístico no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Diretora do Departamento de Auditoria Interna na Secretaria Municipal de Gestão e Controle de Campinas (SP, Brasil).

Resumo

Ações realizadas no presente requerem atitudes que vislumbrem o impacto desta ação no futuro, de forma a garantir que todos tenham suas necessidades atendidas no presente e a impedir que as gerações futuras tenham o atendimento de suas necessidades comprometidas. Essa tomada de consciência demanda mudança de comportamento do cidadão e exige da Administração Pública um comprometimento em efetivar seu real papel que é melhorar a qualidade de vida das pessoas. Esse atuar comprometido com o hoje e com o amanhã se dá de várias formas, seja na reestruturação administrativa com órgãos equipados com capital humano especializado para bem direcionar os gestores, seja através da elaboração de atos normativos ou orientações administrativas que prescrevam acerca de condutas e procedimentos capazes de induzir a comportamentos e entregas de serviços e produtos compatibilizados com o desenvolvimento sustentável. É nesse contexto que o presente artigo analisa o Manual de Auditoria Interna do Município de Campinas com objetivo de trazer a reflexão do atual papel da auditoria diante da busca pela sustentabilidade.

Palavras-chave: Auditoria Interna. Função. Município. Desenvolvimento sustentável.

Abstract

Actions carried out in the present require attitudes that envision the impact of that action in the future, in order to ensure that everyone has their needs met in the present; and preventing future generations from meeting their compromised needs. This awareness demands a change in citizen behavior and demands from the Public Administration a commitment to carrying out its real role, which is to improve people's quality of life. This action committed to today and tomorrow takes place in various ways, whether in administrative restructuring with bodies equipped with specialized human capital to direct managers well, or through the drafting of normative acts or administrative guidelines that prescribe conduct and procedures capable of inducing behaviors and deliveries of services and products compatible with sustainable development. It is in this context that this article analyzes the Internal Audit Manual of the Municipality of Campinas with the aim of bringing reflection on the current role of auditing in the search for sustainability.

Keywords: Internal Audit. Role. Municipality. Sustainable development.

Sumário:

1. Introdução; 2. Da Sustentabilidade; 2.1 Origem do Termo; 2.2 Status normativo; 3. Da Auditoria; 3.1. Função contemporânea da Auditoria Interna na Administração Pública; 4. Manual de Auditoria Interna do Município de Campinas; 4.1. Conformidade Legal; 4.2. Estrutura; 4.3. Compatibilidade com o Desenvolvimento Sustentável; 4.3.1. Democracia, Processos, Procedimentos e Sustentabilidade; 4.3.2. Entregas compatibilizadas com a Dimensão ESG e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS; 5. Conclusão; 6. Notas; Referências. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea, diferente do modelo patrimonialista, quando o governante decidia de acordo com seus interesses, e do modelo burocrático, determinado pela autorreferencialidade que não conseguia ver o cidadão, nem tampouco saber se sua demanda ou necessidades foram atendidas, hoje, ante uma sociedade plural e diversa, reclama uma postura administrativa de escuta ativa, onde demandas internas e externas precisam ser consideradas pelo gestor para que o interesse coletivo seja atendido no presente e preservado no futuro.

As entregas e serviços precisam ser gerenciadas pelo ente público, precisam interagir com informações internas e externas, haja vista a complexidade, a pluralidade e a interconectividade das demandas atuais com questões afetas ao meio ambiente, que apontam para tomadas de decisões com lastro na sustentabilidade.

Na esteira desse raciocínio dotar o Poder Público com instrumento administrativo que a uma só vez uniformiza procedimento trazendo segurança jurídica e induz a comportamentos alinhados com a busca pela sustentabilidade, pode trazer à baila a reflexão da exata compreensão do papel da Administração Pública e da função de cada órgão nesse processo pela busca da perenidade da vida com qualidade.

Dentre esses órgãos da Administração está a auditoria interna municipal, que pode contribuir para que seus integrantes consigam, senão por fim a um problema seja operacional ou de conformidade, mas mitigá-lo, trazendo soluções de aprimoramentos que possam melhorar procedimentos internos de forma imediata e de forma mediata melhorar as condições de vida do indivíduo à luz do art. 3º da Constituição Cidadã, que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e que encontra eco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável legados pela Nações Unidas como abordado em tópico próprio no corpo do presente artigo.

Governos e pessoas, notadamente governos municipais, são protagonistas na tarefa pela busca da sustentabilidade, pois é nas cidades que a vida acontece, demandas locais causam reflexos não só para os munícipes, mas para além das cidades e para além do tempo presente, incidindo sobre os stakeholders responsabilidade em seu atuar e responsabilidade com suas entregas.

Um instrumento administrativo alinhado com normas e valores que objetivam o bem-estar de todos no presente e no futuro pode ser o canal para que o órgão competente para determinada função cumpra seu papel na busca de resultado fático, afinal, nenhuma função pode estar desvinculada do poder-dever de buscar eficiência, muito menos desvinculada de pautar sua agenda em privilegiar o princípio da dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito e substrato de direitos individuais e coletivos.

Assim, o presente artigo analisa o Manual de Auditoria Interna do Município de Campinas que observou preceitos de sustentabilidade, sistematizando procedimentos capazes de reposicionar a auditoria interna, por conseguinte reposicionar a Administração local a trabalhar em prol de uma agenda global comum tendo como instrumento a formalização de documento administrativo orientativo.

2. DA SUSTENTABILIDADE

2.1 ORIGEM DO TERMO

Melhorar a relação homem e meio ambiente, que teve sua primeira discussão positiva na Conferência de Estocolmo em 1972¹ realizada pelas Nações Unidas, e compatibilizar produção, crescimento econômico e proteção ambiental, que tem como marco o relatório Brundtland de 1987² são as pedras de toque do tema sustentabilidade.

Este relatório, foi apresentado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, sob a presidência da médica, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland demonstra que (i) a importância de se trilhar para além das disciplinas de sua área de competência, dando a devida importância à transversalidade e a interconectividade de temas que necessariamente precisam dialogar para solução de demandas complexas como as afetas ao desenvolvimento humano e questões ambientais (ii) a duas por ter inserido o conceito de desenvolvimento sustentável no discurso público.

Cabe aqui citar um trecho do relatório³ que deixa claro sua total e integral compatibilidade com os deveres da Administração Pública. O primeiro refere-se ao próprio conceito de forma esclarecedora que “[...] O **desenvolvimento sustentável** é o desenvolvimento que **encontra as necessidades atuais sem comprometer** a habilidade das **futuras gerações** de atender suas próprias necessidades.” (grifo nosso).

Aqui se percebe que a necessidade da exata compreensão da finitude de recursos não renováveis e o acompanhamento pela administração da disponibilização desses recursos sob o aspecto qualitativo e quantitativo pode ser a forma de garantir o uso perene por aqueles que estão por vir.

Outro trecho do relatório⁴ aqui transcrito deixa claro que a Administração precisa estar preparada com processos, procedimentos e estruturas administrativas eficientes:

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

Repete-se nesse segundo trecho destacado a necessidade de alinhamento da Administração com a exata compreensão da finitude de recursos quando da exploração destes bens tal como a água; aponta acerca da necessidade de planejamento estratégico para alocar recursos de forma eficiente e eficaz; indica a necessidade de criar e aplicar novas tecnologias para melhorar as cidades e a vida das pessoas nas cidades, e, por fim, frisa acerca da importância de uma estrutura administrativa com pessoal qualificado ciente e consciente que as entregas públicas têm um único propósito, qual seja, a de melhorar a qualidade de vida das pessoas.

O tema sustentabilidade iniciado em Estocolmo em 1972 continuou ganhando espaço no cenário internacional, e em vários fóruns de debate, mas foi na Conferência das

Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro,⁵ sob o nome “Cúpula da Terra” que foi adotada a Agenda 21.

Como bem ressaltado pela ONU⁶ neste evento que se começou a somar à perspectiva ambiental padrões de desenvolvimento que causam danos ao meio ambiente como a pobreza, a dívida externa dos países em desenvolvimento, padrões insustentáveis de produção e consumo, pressões demográficas e a estrutura da economia internacional, resultando em um documento que conciliou justiça social, proteção do meio ambiente e eficiência econômica.

O desafio de se avançar rumo às sociedades sustentáveis culmina com a Agenda 2030 em 2015,⁷ quando líderes mundiais na sede da ONU em Nova York elaboraram um plano de ação que resultou em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, conhecidos como ODS abaixo elencados:

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
3. Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
4. Garantir educação de qualidade, inclusiva e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
6. Garantir a disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento para todos;
7. Garantir o acesso à energia de forma confiável, sustentável, moderna e a preços viáveis para todos;
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
10. Reduzir a desigualdade interna dos países e entre eles;
11. Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
12. Garantir padrões de consumo e produção sustentáveis;
13. Tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos;
14. Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável de ecossistemas terrestres, gerir florestas de forma sustentável, combater a desertificação, interromper e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, fornecer acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Esses objetivos são apresentados pela ONU em forma de um painel, apresentado na Figura 1 objetivando melhor entendimento.

Figura 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas



Fonte: ONU

Conforme indicado no próprio preâmbulo do documento trata-se de um plano de ação ambicioso com 17 Objetivos e 169 metas para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, sendo integrados e indivisíveis sob o tripé das três dimensões do desenvolvimento sustentável, quais sejam: a econômica, a social e a ambiental.

Registra-se que as dimensões do desenvolvimento sustentável acima citadas se encontram em harmonia com princípios ambiental, social e de governança (ASG) conhecida pela sigla em inglês ESG, de environmental, social and governance, termo cunhado em 2004, em uma publicação do Pacto Global⁸ em parceria com o Banco Mundial, sob o título *Who cares wins*.

Advindo de uma provocação do então secretário-geral da ONU à presidentes de grandes instituições financeiras, Kofi Annan que perquiria a integração de fatores ambientais, sociais e de governança do mercado de capitais, hoje é tema que ocupa a agenda no campo privado e na agenda pública, pois reflete compromissos de todos para com todos e para com o planeta, indo ao encontro da essência da Administração Pública que tem como *ratio* cuidar da coisa pública e atender a coletividade.

2.2 STATUS NORMATIVO

A Constituição Federal de 1988 elevou o tratamento ao meio ambiente ao patamar constitucional, trazendo por conseguinte, a sustentabilidade como princípio estruturante capaz de nortear atos e ações privadas e públicas.

É de clareza solar no Texto Constitucional o conceito positivado de sustentabilidade no art. 225 caput quando impõe o dever ao Poder Público e à coletividade de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Tendo em vista o conceito de sustentabilidade, que busca atender as necessidades do presente sem comprometer o atendimento das necessidades no futuro, bem como a complexidade e a pluralidade da sociedade atual, cabe ressaltar que as diversas formas de

abordagem da sustentabilidade do parágrafo 1º do art. 225 não podem sofrer uma interpretação *numeros clausus*, ao contrário precisam considerar circunstâncias que embora não explicitadas no texto constitucional fazem parte do bloco de constitucionalidade, portanto, do bloco de preservação da vida local e global.

3. DA AUDITORIA

A etimologia da palavra auditoria⁹ vem do latim *audire*, que significa ouvir, e da língua inglesa vem to audit, que significa examinar, ajustar, corrigir e certificar.

Da história¹⁰ extrai-se que a chegada da auditoria ao Brasil remonta aos anos de 1940 em virtude do aparecimento de grandes empresas e da necessidade de confirmação de seus registros contábeis, bem como da taxaço do imposto de renda.

Embora tenha se originado no setor privado, não se trata de atividade exclusiva de determinado ramo, ao contrário, está presente no setor privado e no setor público, pois em ambos a fiscalização, a verificação de transações, operações e procedimentos se fazem fundamentais para afastar fraudes, erros, inconformidades ou práticas ineficazes das organizações.

Ao presente artigo, que se propôs analisar o Manual de Auditoria Interna da cidade de Campinas, interessa a abordagem da auditoria no setor público municipal, que é exercida pelo sistema de controle interno do Poder Executivo, diferente do controle externo, exercido pelas Câmaras Municipais e pelos tribunais de Contas, como prescreve o art. 31 da Constituição Cidadã.

Norma de reprodução obrigatória para todos os entes, o art. 70 da CRFB/88 indica os tipos de fiscalização, quais sejam, contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial, bem como os sujeitos desta fiscalização, que são todos os entes, entidades da administração direta e indireta e a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que de alguma forma lide com recurso público.

Portanto, está aqui a se falar de auditoria interna governamental que assim define a Instrução Normativa nº 03/2017,¹¹ que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal:

[...] uma atividade **independente e objetiva de avaliação e de consultoria**, desenhada para **adicionar valor e melhorar as operações de uma organização**. Deve buscar **auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos**, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. (grifo nosso)

Registra-se que a normativa retro citada aponta a consultoria, que consiste em assessoramento, aconselhamento, como um dos meios da auditoria atingir sua finalidade, que é agregar valor às entregas ou serviços.

Esta postura normativa reflete a Administração Pública de hoje que privilegia órgãos com capacidade de promover consensos rumo a objetivos comuns, como será melhor abordado no próximo item.

3.1 FUNÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AUDITORIA INTERNA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com origem na confirmação de registros contábeis de empresas que chegavam ao Brasil de 1940 e que migrou também para o setor público apegado ao formalismo da época de tão somente fiscalizar a conformidade e a legalidade, a auditoria de hoje, à luz dos arts 70 e 37 da CRFB/88, tem como norte a legalidade, a legitimidade e a economicidade, desde que otimizado pela eficiência.

O controle continua aferindo registros contábeis, *in casu*, da contabilidade pública regida pela Lei 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar, 101/2020, mas o foco de eficiência da despesa foi expandido para eficiência das entregas de serviços e produtos para a sociedade, papel que precisa ser desempenhado pelos órgãos públicos, notadamente pela auditoria interna.

Depois da base constitucional e de normas nacionais tem-se a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores denominada INTOSAI,¹² com sede em Luxemburgo e ligada a ONU através do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas que estabelece princípios, normas e diretrizes.

As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, conhecida como ISSAI, abrangem os requisitos da auditoria do setor público no nível organizacional com orientações e regulamentos lastreados nas melhores práticas internacionais objetivando a promoção de auditorias independentes e eficazes buscando a melhoria dos serviços e entregas públicas.

Tempos de demandas complexas, da transversalidade de temas, de tecnologia da informação, de incertezas climáticas, de assimetrias de informações, da necessidade de transparência, de sigilo de dados, de probidade, de ética na aplicação de recursos públicos atrai um novo olhar para além da conformidade onde a eficiência é o propósito a se alcançar pelo setor público em sua atividade de controle e avaliação.

É longo o caminho e são muitos os desafios a serem superados, mas uma estrutura com pessoal técnico qualificado onde haja interação e cooperação com pessoas e órgãos e normativas que possam orientar toda essa estrutura pode encurtar caminhos, evitar inobservância aos objetivos fundamentais da República, e contradição com normas, preceitos e valores como os que tem como foco transformar lugares e a realidade das pessoas, como pretende os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS (ONU, 2015) e as Dimensões Ambiental, Social e Governança – ESG (Pacto Global Rede Brasil, 2020)

É no cenário de resultados que se encontra inserida a auditoria no setor público, onde o exaurimento dessa atividade se dá, não com a entrega de relatórios, mas com a implementação das recomendações pela unidade auditada, que precisam ser atuais, factíveis e mensuráveis, de forma que os impactos sejam tangíveis e alinhados com objetivos comuns para todos e para o planeta.

4. MANUAL DE AUDITORIA INTERNA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

4.1 CONFORMIDADE LEGAL

A Lei Complementar 20.121/2018, de 25 de junho de 2018, regulamentada pelo Decreto 202/2018, de 20 de dezembro de 2018, instituiu no Município de Campinas o Sistema de Controle Interno que tem como órgão central a Secretaria Municipal de Gestão e Controle e que tem a auditoria como uma das modalidades de prestação de contas.

Por sua vez a atividade de auditoria tem o cargo de auditor de controle interno criado pela Lei 12.985/2007, cargo este exercido somente por servidores efetivos, conforme art. 12 da Lei Complementar 202/2018.

Toda esta atividade é permeada por um planejamento, elemento fundamental para uma Administração transparente, onde a prestação de contas se dá à luz da *accountability*, sendo aquele a pavimentação desse caminho para que as necessidades da sociedade sejam atendidas sem percalços inesperados durante a jornada.

Este planejamento na seara pública aparece sob várias denominações como o Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei de Orçamento Anual - LOA, consagrados no art. 165 da CRFB/88; como o Plano Diretor, lei estruturante no ordenamento das cidades, previsto no art. 182 da Constituição e outros planejamentos de curto e médio prazos escolhidos pelos entes para bem direcionar os gestores em políticas, programas ou ações específicas, como é o Plano Operativo Anual de Campinas,¹³ plano de ação que contempla o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT-2024.

Quanto ao Plano Operativo Anual de 2024 este tem por objetivo a realização do acompanhamento, a verificação da regularidade dos atos administrativos, a obtenção de razoável segurança da regularidade dos atos de gestão, o fortalecimento dos controles internos, a avaliação da eficiência e efetividade das políticas públicas, a aplicabilidade das leis e normativos vigentes.

Quanto ao Plano Anual de Auditoria Interna este é o documento em âmbito municipal que estabelece todas as atividades para o próximo exercício dos departamentos da Secretaria Municipal de Gestão e Controle estabelecendo um cronograma de atividades que inclui ações planejadas que objetivam agregar valor à gestão local, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos da gestão e dos controles internos, por meio de recomendações, e demais atividades necessárias para a promoção dos seus objetivos institucionais.

Dentre as atividades estabelecidas estão as atividades do Departamento de Auditoria Interna – DAI, órgão que exerce a supervisão das atividades de auditoria interna, a quem coube proceder com a revisão do Manual de Auditoria Interna e a padronização dos processos de auditoria.

Nota-se, portanto, que a revisão do Manual de Auditoria Interna¹⁴ se encontra em total sintonia com o princípio da legalidade inerente a Administração Pública, bem como com o elemento competência, caracterizado pelo poder atribuído ao Departamento de Auditoria Interna para o desempenho da revisão do Manual.

4.2 ESTRUTURA

O Manual de Auditoria Interna, objeto do presente artigo está estruturado em 4 capítulos, o primeiro aborda princípios, competência dos participantes e o planejamento estratégico que tem o Plano Anual de Auditoria como definidor dos trabalhos prioritários a serem realizados no exercício seguinte.

O Segundo capítulo é reservado a Auditoria Interna propriamente dita, detalhando os tipos de auditorias e suas fases que culmina com o envio do Plano de Providências, documento onde são feitas as recomendações pela auditoria para a Coordenadoria Departamental de Controle e Monitoramento responsável pelo monitoramento no Departamento de Auditoria Interna.

O terceiro capítulo aborda o monitoramento, *in casu*, da implementação das medidas pactuadas entre auditor e unidade auditada, indicando a metodologia o compartilhamento da responsabilidade, o recebimento do Plano de Providências, a formalização do início dos trabalhos e toda sua gestão; no quarto capítulo tem-se os fluxos de auditorias.

Embora seja o primeiro item a ser considerado na leitura do Manual deixou-se propositalmente para o final a abordagem do pilar de todo o trabalho que a auditoria interna pretende imprimir, onde se verifica a identidade e o propósito desta atividade através da demonstração da sua missão, visão e seus valores.

Este tripé é a ponte para o futuro comum pois indica os valores que permeiam toda a atividade que pretende ser reconhecida como unidade de aperfeiçoamento da gestão, tendo como missão agregar valor à gestão municipal para entregas alinhadas não só com o princípio da conformidade, mas também com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

Portanto, o Manual é inaugurado com a certeza de que a atividade é desenvolvida por órgão comprometido em promover consensos comuns rumo a resultados capazes de transformar a realidade da Administração e da cidade.

4.3 COMPATIBILIDADE COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

4.3.1 DEMOCRACIA, PROCESSOS, PROCEDIMENTOS E SUSTENTABILIDADE

Proporcionar espaços de debate dentro de processos e procedimentos é condição *sine qua non* para entregas sob o veis da sustentabilidade, que exige um Estado atuante à luz do consenso com orientações e regras preestabelecidas que busca o entendimento e não a dominação.

Demandas complexas e plurais, característica da sociedade atual que tem pela frente o desafio de conciliar o desenvolvimento econômico no presente sem deixar escassez para o futuro inibindo conflitos intergeracionais, tem nos modelos de organização e instituições que privilegiam processos participativos a esperança da existência de arenas onde os atores possam construir juntos soluções com potencialidades de impactar positivamente toda forma de vida e o planeta.

Dessa forma é imprescindível uma postura dialógica para o atingimento de resultados capazes de transformar a realidade da Administração e da cidade e a comunicação eficiente e adequada, que precisa ser realizada durante todo o processo de auditoria, é o padrão normativo de comportamento internacional a ser seguido, como bem explanado no item 2.3.2.1 do Manual, sem comprometer a independência e a imparcialidade dos trabalhos.

Todo esse processo de comunicação eficiente e adequada tem como palco para o consenso as reuniões com a Unidade Auditada, formalizadas em diferentes tipos e com propósitos específicos indicados no item 2.3.3.6, onde em uma – Reunião de Exposição de Achados, se apresenta e se discute o resultado da comparação entre um critério preestabelecido pela equipe durante a fase de planejamento e a condição real encontrada, ocasião que o auditado tem a oportunidade de esclarecer pontos que entende carecedores de maiores informações que possam influenciar as conclusões dos trabalhos.

Outro tipo de reunião – Busca Conjunta de Soluções, tem-se, como o próprio nome indica, a identificação de soluções pela Unidade Auditada e pelos auditores para os problemas detectados, objetivando propostas de melhoria e correção de falhas.

A Reunião Final com a Unidade é reconhecida como etapa crucial do processo de auditoria interna, pois tem como objetivos esclarecer pontos levantados pela equipe de auditoria, discutir observações e recomendações, obter feedback e informações adicionais da Unidade antes da finalização do Relatório da Auditoria.

Esta importância é materializada através de um roteiro para a Reunião Final que tem como objetivos, *in verbis*:

- **Esclarecimento dos Achados de Auditoria:** Apresentar de forma clara e objetiva os achados de auditoria, destacando as não conformidades identificadas e os critérios utilizados pela equipe para sua avaliação. A equipe de auditoria deve estar preparada para esclarecer eventuais dúvidas dos gestores da Unidade Auditada e explicar os impactos potenciais das falhas encontradas.
- **Discussão de Soluções e Planos de Ação:** Estimular a Unidade Auditada a apresentar um plano de providências para corrigir as fragilidades e irregularidades identificadas. Essa é uma oportunidade para os gestores sugerirem soluções práticas e discutirem a viabilidade de implementação das ações corretivas propostas.
- **Acordo sobre Prazos para Implementação:** Negociar e estabelecer prazos razoáveis para a implementação das ações corretivas, assegurando que a Unidade Auditada disponha de tempo suficiente para executar as melhorias necessárias de forma eficaz.

Todo esse enredo democrático tem como objetivo reiterar a importância da colaboração entre os envolvidos, mola propulsora para a continuidade da atividade de auditoria que precisa contar com recomendações atuais e factíveis e com um monitoramento que assegure o cumprimento das ações acordadas que se transformarão em entregas.

4.3.2 ENTREGAS COMPATIBILIZADAS COM A DIMENSÃO ESG E COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

É no Plano de Providências, que estão formalizadas as recomendações da auditoria e as providências adotadas pelos gestores para regularizar ou sanear falhas, inconformidades ou irregularidades apontadas pela auditoria, subsidiado pelos papéis de trabalho, mas, principalmente, lastreados no consenso propiciado pelas reuniões.

A formulação das recomendações exige alinhamento com regras, normas, valores e princípios, onde a transversalidade e a interconectividade de temas sejam considerados pelos auditores antes de formulá-las, tendo a sustentabilidade, princípio estruturante legado pelo Constituinte Originário, como fundamento de todo o raciocínio a ser empreendido, eis que um dever imposto ao Poder Público.

O alinhamento exige, outrossim, compatibilidade com entregas capazes de contribuir para o processo de transformação de uma sociedade, que por sua vez precisa atender expectativas de agendas globais que objetivam o bem comum de todos e do planeta onde a Dimensão ESG e os ODS fazem o papel de direcionadores de condutas e ações em prol de um desenvolvimento sustentável.

Ocorre que, se por um lado esses direcionadores não são autoaplicáveis, por outro há o dever constitucional imposto ao Poder Público para que o bem-estar ambiental, social e econômico se faça presente com projeções positivas para o futuro, o que só é possível com habilidades, conhecimentos e empenho do agente na função que desempenha.

Na esteira desse raciocínio o Manual indica como requisitos a serem observados quando do preenchimento do Plano de Providências as dimensões ESG e os eixos ODS.

Figura 2. Anexo V – Plano de Providências

ANEXO V – PLANO DE PROVIDÊNCIAS

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Processo SEI nº: PMC.XXXX.XXXXXXX-XX

PONTO DE AUDITORIA	RECOMENDAÇÃO	ESG	ODS	PROVIDÊNCIAS A SEREM IMPLEMENTADAS	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL INDICADO PELO GESTOR

Fonte: Manual de Auditoria Interna. Campinas, 2024.

Em que pese ser da equipe de auditoria a competência e a responsabilidade por fazer os devidos enquadramentos, a responsabilidade compartilhada, inerente ao tema sustentabilidade, foi adotada no Manual no item 3.2, pois toda atividade de auditoria só trará resultados tangíveis com a indicação das providências adotadas pela unidade auditada.

Ressalta-se que o tempo de verificação da implementação das recomendações pela unidade auditada foi devidamente considerado como se vê no item 3.5. do Manual, que estabelece um período máximo de 03 (três) anos de monitoramento, contados a partir do dia seguinte à data da pactuação do Plano de Providências.

A Agenda da ONU estabeleceu prazo para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, requerendo comprometimento de todos os atores em prol do atingimento desses objetivos, portanto, o prazo estipulado, além de ser importante para a Administração Pública trazendo segurança jurídica, é aliado na busca pela sustentabilidade que tem o ano de 2030 como tempo demarcado para que o desenvolvimento sustentável e uma vida digna para todos seja uma realidade.

5. CONCLUSÃO

Em a Era dos Direitos Norbberito Bobbio¹⁵ faz lembrar que os direitos do homem não foram dados de uma vez por todas e nem conjuntamente, mas a convergência de tradição, de correntes de pensamentos precisa acontecer, pois um futuro comum exige consenso de ideias e ideais.

Buscar um futuro comum, com objetivos, valores e princípios comuns em uma sociedade plural, com insegurança climática e com assimetrias de informação é um desafio que toca a cultura de um povo que precisa repensar hábitos em pequenas ações individuais no seu dia a dia, para que as novas gerações possam usufruir de costumes onde o padrão adotado seja capaz de melhorar a vida do ser humano.

Buscar um futuro comum, é um desafio para a Administração Pública que precisa estar atenta e atualizada às demandas e as novas técnicas de melhor atendê-las.

Enfim, o presente trabalho buscou demonstrar que o Manual de Auditoria Interna objeto do presente artigo apresenta uma sistematização que privilegia espaços de diálogo, tendo a proteção do meio ambiente, a justiça social e a eficiência econômica como substrato para que o Poder Público Municipal possa se nortear para que o desenvolvimento sustentável de fato aconteça.

Cabo Frio, 12 de novembro de 2024.

6. NOTAS

1. ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o meio ambiente**. 2020. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 08 out. 2024.

2. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.1991. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 08 out. 2024

3. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

4. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

5. PACTO GLOBAL REDE BRASIL. **Entenda o significado da sigla ESG (Ambiental, Social e Governança) e saiba como inserir esses princípios no dia a dia de sua empresa**. Pacto global Rede Brasil, São Paulo, 1 dez. 2020. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/esg>. Acesso em 14 out. 2024.

6. ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o meio ambiente**. 2020. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 08 out. 2024.

7. ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015. Disponível em <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

8. PACTO GLOBAL REDE BRASIL. **Entenda o significado da sigla ESG (Ambiental, Social e Governança) e saiba como inserir esses princípios no dia a dia de sua empresa**. Pacto global Rede Brasil, São Paulo, 1 dez.2020. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/esg>. Acesso em: 14 out. 2024.

9. GOMES, Elaine Dias; ARAÚJO, Ademilson Ferreira de; BARBOZA, Reginaldo José. Auditoria: alguns aspectos a respeito de sua origem. **Revista Científica Eletrônica de Ciências Contábeis**, Garça, v. 1, n. 13, 2009. Disponível em: http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/xza6N0w4fq-VM1H2_2013-4-24-11-13-58.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

10. GOMES, Elaine Dias; ARAÚJO, Ademilson Ferreira de; BARBOZA, Reginaldo José.

11. Instrução Normativa – IN CGU nº 03/2017 – **Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/6-instrucao-normativa-no-3_referencial-tecnico_9jun2017.pdf. Acesso em: 08 out. 2024.

12. TCU. **ISSAI em português**. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 16 out. 2024

13. CAMPINAS. **PLANO OPERATIVO ANUAL**. POA, 2024. Disponível em : https://portal-api.campinas.sp.gov.br/sites/default/files/secretarias/arquivos-avulsos/133/2023/12/18-164111/POA_2024.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

14. CAMPINAS. **MANUAL DE AUTORIA INTERNA**. Manual, 2024. Disponível em : <https://portal-api.campinas.sp.gov.br/sites/default/files/secretarias/arquivos-avulsos/133/2023/12/11-144256/01%20Manual%20de%20Auditoria%20Interna%20v23.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

15. BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 229.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 229.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 11 out. 2024.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 08 out. 2024.

CAMPINAS. **MANUAL DE AUTORIA INTERNA**. Manual, 2024. Disponível em: <https://portal-api.campinas.sp.gov.br/sites/default/files/secretarias/arquivos-avulsos/133/2023/12/11-144256/01%20Manual%20de%20Auditoria%20Interna%20v23.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

CAMPINAS. **PLANO OPERATIVO ANUAL**. POA, 2024. Disponível em: https://portal-api.campinas.sp.gov.br/sites/default/files/secretarias/arquivos-avulsos/133/2023/12/18-164111/POA_2024.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

CAMPINAS. **Lei 12.985/2007**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores do Município de Campinas. 2007. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/85057>. Acesso em: 21 out. 2024.

CAMPINAS. **Lei Complementar 20.121/2018**. Institui o Sistema de Controle Interno da Administração Pública municipal direta e indireta e reestrutura e consolida a Secretaria Municipal de Gestão e Controle.

Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/132855>. Acesso em: 21 out. 2024.

CAMPINAS. **Decreto 202/2018**. Regulamenta a Lei Complementar nº 202, de 25 de junho de 2018, que instituiu o sistema de controle interno da administração pública municipal. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/133608>. Acesso em: 21 out. 2024.

GOMES, Alaine Dias; ARAÚJO, Ademilson Ferreira de; BARBOZA, Reginaldo José. AUDITORIA: ALGUNS ASPECTOS A RESPEITO DE SUA ORIGEM. Revista Científica Eletrônica de Ciências Contábeis, Garça, v. 1, n. 13, 2009. Disponível em: http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/xza6N0w4fqVM1H2_2013-4-24-11-13-58.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

Instrução Normativa – IN CGU nº 03/2017 – **Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/lai/auditoria/ciset/manuais-normativos-e-pop/6-instrucao-normativa-no-3_referencial-tecnico_9jun2017.pdf. Acesso em: 08 out. 2024.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o meio ambiente**. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 08 out. 2024.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. **Entenda o significado da sigla ESG (Ambiental, Social e Governança) e saiba como inserir esses princípios no dia a dia de sua empresa**. Pacto global Rede Brasil, São Paulo, 1 dez.2020. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/esg>. Acesso em: 14 out. 2024.

TCU. **ISSAI em português**. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 16 out. 2024.

BIBLIOGRAFIA

BETTINE., Marco. **A Teoria do Agir Comunicativo e Jürgen Habermas**: bases conceituais. São Paulo: Edições EACH, 2021. 1 E-book. DOI 11606/9786588503027.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 37 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Lei 4.320/1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e o Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

Brasil. **Lei Complementar 141/2012**. Regulamenta o § 3º da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei 10.098/2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. RAP, v. 34, 2000.

Controladoria-Geral da União – CGU. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direito Fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Recebido em: 12/11/2024

Aceito em: 04/08/2025

PLANOS DIRETORES E O PLANEJAMENTO DE GESTÃO DAS ÁREAS DE RISCO

Master Plans and the Planning of Risk Area Management

Edson Quirino dos Santos

Doutorando em Planejamento e Gestão do Território - Universidade Federal do ABC. Mestre em Políticas Públicas - Universidade Federal do ABC - UFABC (2020). Mestre em Direito pela UNIMES - Universidade Metropolitana de Santos (2012) e pela Universidade Guarulhos - UnG (1999). Bacharel em Direito pela UnG - Universidade Guarulhos (1993) e em Teologia pela UMESP - Universidade Metodista de São Paulo (2016). Licenciado em Pedagogia pela UnG - Universidade Guarulhos (2006). Coursou especialização em Gestão Pública pela UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo (2015) e Especialização MBA em Gestão e Tecnologias Ambientais pela Escola Politécnica da USP - Universidade de São Paulo (2018). Procurador do Município em Guarulhos desde Dezembro/2006, lotado na Procuradoria dos Direitos Difusos, Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente (SP, Brasil).

Resumo

O texto trata da importância dos planos diretores como instrumentos de política pública para a gestão de áreas de risco. A partir do contexto fático da ocupação desordenada das cidades brasileiras e da vulnerabilidade social, aborda a relação entre mudanças climáticas e os desafios enfrentados, principalmente nas áreas de encostas e margens de rios. Discorre a respeito do papel da Lei 12.608/12, ao instituir a Política Nacional de Defesa Civil, bem como das alterações introduzidas por essa lei no Estatuto da Cidade como estratégias de defesa civil e medidas de adaptação e resiliência urbana. Destaca a importância de os planos incorporarem mecanismos de prevenção de desastres e de adaptação climática, principalmente por meio do mapeamento das áreas de risco e da definição de diretrizes para a ocupação e uso do solo. Ressalta que, para reduzir os desastres socioambientais, é essencial planejar de forma antecipada, priorizando a prevenção e a mitigação dos riscos.

Palavras-chaves: Planejamento. Plano Diretor. Gestão de Áreas de Risco. Áreas de Risco. Estatuto da Cidade.

Abstract

This text discusses the importance of master plans as public policy instruments for the management of risk areas. Based on the factual context of unregulated urban expansion in Brazilian cities and social vulnerability, it examines the relationship between climate change and the challenges faced, particularly in hillside and riverside areas. It addresses the role of Law 12.608/12 in establishing the National Civil Defense Policy and the changes introduced by this law in the City Statute as strategies for civil defense and measures for urban adaptation and resilience. The text highlights the importance of integrating disaster prevention and climate adaptation mechanisms into master plans, mainly through risk area mapping and the definition of guidelines for land use and occupation. It emphasizes that, to reduce socio-environmental disasters, it is essential to plan in advance, prioritizing risk prevention and mitigation.

Keywords: Planning. Master Plan. Risk Area Management. Risk Areas. City Statute.

Sumário:

1. Introdução; 2. O Contexto Brasileiro. Desafio frente às ocupações em áreas de risco; 3. Crescimento das Cidades; 4. A Política Nacional de Defesa Civil; 5. Principais inovações atinentes ao planejamento decorrentes da Lei 12608/12; 6. Áreas de risco, Desastres e Vulnerabilidade; 7. Gestão das áreas de Risco; 8. Plano Diretor no contexto da gestão das áreas de risco; 9. Considerações finais; 10. Notas; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo discorrer sobre a importância dos Planos Diretores Municipais enquanto instrumento da política pública municipal na gestão de áreas de risco.

De início, consideremos que, a partir do desenho constitucional, dentre outras atribuições, é de competência dos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, inciso VIII). Embora o artigo 184 do mesmo texto, ao tratar da Política Urbana, estabeleça que as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano tenham como “objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” – competência da legislação federal –, figuram os entes municipais como executores dessa política pública.

Dá a importância do Planejamento Urbano enquanto instrumento que viabilize o acompanhamento do crescimento das cidades, “cuja principal função é promover a função social da propriedade em detrimento de interesses privados” (Vieira; Isensee, 2020). Não se pode negar, contudo, que tal crescimento nem sempre ocorre de forma planejada, por meio da intervenção do Estado na produção de infraestrutura e na instituição de leis de zoneamento que promovam a ocupação do território de forma ordenada. Para a maioria da população, restam apenas os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental proibiu para a construção ou não disponibilizou para o mercado formal, ou nos espaços precários das periferias (Rolnik, 2009) espaços onde há crescimento “espontâneo”, à margem das ações de planejamento, sem serem alcançados pelas intervenções do capital e da classe dominante, o que acirra as desigualdades sociais e a luta de classes (Reani *et al.*, 2020).

O quadro que aqui se delineia, impõe ao gestor público, aos planejadores, e aqueles que tem como ferramenta de trabalho as normas do direito urbanístico, a necessidade de que introduzam práticas de ações de planejamento urbano, para além das preocupações formais, estéticas e funcionais (Lage e Lage; Francisco Filho; 2020), para traçar mecanismos que contribuam para modificar situações indesejáveis que os municípios estejam sofrendo (Saleme; Bonavides; 2018), impondo ainda, a necessidade da construção de uma agenda de planejamento inclusiva, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, ao instituir a chamada “Agenda 2030” assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, na qual fixou a meta ODS 11, tendo como objetivo específico “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, superando os conflitos entre a questão ambiental e urbana (Klink, *et. al.* 2016), superando a lógica da visão funcionalista do ordenamento do território, segundo a qual, associa o planejamento a determinada ordem, na perspectiva do desenho urbano regular, atribuindo uma conotação negativa a tudo aquilo que seja “desordenado”, irregular e/ou ilegal, desconsiderando que a informalidade urbana é um processo cada vez presente nas cidades (Costa, 2008)

Nesse sentido, considerando a realidade de que parte significativa da população está inserida no contexto do crescimento não planejado ou ordenado, dentre elas, as que ocu-

pam as chamadas áreas de risco, novas políticas urbanas devem ser incorporadas ao planejamento local para que novos mecanismos de prevenção e diminuição de impactos sejam incorporados na rotina daqueles que são afetados por chuvas torrenciais (Saleme; Bonavides, 2018), por meio, de ações de proteção e defesa civil, realização prévia de estudos técnicos que identifiquem as áreas de risco no Município, incorporando no Plano Diretor as áreas identificadas (Leite, 2017), acompanhadas de medida de gestão dos riscos verificados.

Ao se tratar de planejamento, consideremos que há duas modalidades: o econômico e o físico. O planejamento físico comporta três modalidades: o territorial, o urbanístico e o setorial. Os dois primeiros são semelhantes, pois tentam ordenar de forma integral o território, a partir de uma distribuição em unidades menores de acordo com a homogeneidade e função. O planejamento urbanístico, por sua vez, considera os aspectos relacionados ao uso do solo, enquanto o territorial leva em consideração os elementos estruturantes regionais. No que se refere ao planejamento físico setorial, são levados em consideração os aspectos da distribuição geográfica de uma determinada função, e se distingue, em sua maioria, em três grandes áreas: infraestrutura, equipamentos e meio ambiente (Porto; Bremer, 2018).

Ainda quanto aos aspectos gerais do planejamento urbano, há de se ter em conta, quanto a necessidade de que este deve levar em consideração a realidade dada, buscando promover a articulação das dimensões natural e humana, cuja discussão seja coerente ao discurso da sustentabilidade (Santos; *et al*, 2021), sendo, portanto, as questões ambientais um desafio cada vez mais presente nas ações de planejamento urbano, o que indica a importância do tema que aqui se apresenta.

2. O CONTEXTO BRASILEIRO. DESAFIO FRENTE ÀS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE RISCO

As ocupações irregulares no Brasil, embora não sejam fato recente, nos últimos anos vêm despertando maior atenção para o problema, diante da recorrência de reiterados sinistros e de seu agravamento diante das mudanças climáticas, o que exige dos gestores públicos uma nova postura diante dessa realidade.

Como bem destaca Ferreira (2024), o território brasileiro é frequentemente palco de eventos hidrológicos que afetam um grande número de pessoas, por meio de fenômenos como alagamentos, inundações e deslizamentos de terra que as retiram de suas casas por ocuparem as chamadas áreas de risco.

Tais ocupações, por fatores socioeconômicos, envolvem aglomerações de famílias que vivem em comunidades vulneráveis formadas por população de baixa renda e que, por falta de melhores condições e diante do déficit habitacional, passam a viver em locais de risco e com precária infraestrutura urbana. Isso contribui para a segregação socioespacial urbana, a manutenção do ciclo de vulnerabilidade e o crescimento desordenado das cidades, com a proliferação de assentamentos precários (Ferri, 2024).

A situação de precariedade é ainda mais agravada num cenário de crescimento das chamadas mudanças climáticas, afetando tanto capitais costeiras quanto interioranas, cidades de pequeno ou médio porte. Diante dessa realidade, torna-se necessário orientar o

planejamento e a gestão municipal para a adaptação urbana, a mitigação de impactos, a prevenção e a ampliação da resiliência da cidade e de suas respectivas populações (Espíndola; Ribeiro, 2020).

O enfrentamento dos impactos climáticos, por certo, implica diferentes estratégias, tendo, em geral, as grandes cidades maior capacidade de mobilização de recursos financeiros, políticos e técnicos, ao passo que os municípios menores tendem a ter maior dificuldade para prover tais recursos e enfrentar os mesmos problemas (Marques *et al.*, 2023).

Nesse contexto, os projetos urbanos, quer locais, regionais ou nacionais, devem ser pensados doravante com foco na solução de problemas relacionados a catástrofes, sem desconsiderar o desenvolvimento local aliado às suas particularidades naturais e climatológicas, impondo a agentes públicos e privados intervenções no sentido de viabilizar soluções preferencialmente preventivas, de forma a evitar mortes ou outros resultados gravosos (Saleme; Bonavides, 2022).

Os impactos socioambientais causados ao planeta pelas atividades humanas são afetados por milhões de pequenas decisões, dentre elas a mudança do uso da terra, liderada pelo desmatamento, muitas vezes ilegal, que é o principal vilão das emissões de gases de efeito estufa (Sousa; Silva, 2023), cuja resolução passa por diferentes níveis, contando com ações conjuntas, mesmo que ocorram em diferentes escalas (Espíndola; Ribeiro, 2020).

3. CRESCIMENTO DAS CIDADES

Diante do contexto apresentado, cabe aqui discorrer a respeito do crescimento das cidades e de sua relação com o agravamento das mudanças climáticas, considerando que dados demográficos apontam para um crescimento mundial das populações urbanas até pelo menos 2030, quando então deverá haver uma estabilização em torno de nove bilhões de habitantes, dos quais 70% em cidades, concentrados principalmente nos países mais pobres. Há estreita relação entre crescimento populacional, urbanização acelerada e aquecimento global, dado pelo aumento do consumo de recursos naturais e pela geração de emissões de gases de efeito estufa das atividades humanas nos últimos duzentos e cinquenta anos (Macedo, 2016).

As mudanças climáticas já em andamento colocam as cidades em posição de destaque, seja pelo fato de que serão as que mais sofrerão com os efeitos negativos das alterações climáticas, seja por serem as que mais contribuem para a intensificação desse processo. Assim, é nas cidades que o planejamento retoma a questão principal, e nelas devem surgir medidas que busquem amenizar os efeitos das mudanças climáticas, por meio da formulação de políticas a serem elaboradas, integradas e utilizadas como forma de controle do uso e ocupação do solo (Drumond *et al.*, 2023).

A urbanização atua, desse modo, como um acelerador do aquecimento global, e por isso cabe aos Municípios cooperar e estarem atentos ao aumento da temperatura global (Saleme; Bonavides, 2022), já que é no território das cidades que se observam os maiores impactos na atmosfera, por meio da poluição do ar, da formação de ilhas de calor e da alteração do regime de chuvas locais. Essas são, por vezes, consequências, como dito, da forma

como se ocupa o solo, mas também de como as edificações são construídas e de como se usa energia (Marques *et al.*, 2023).

Ao analisar as ocupações das áreas de risco e sua relação com o crescimento das cidades, observa-se que o crescimento desordenado e a ausência de políticas públicas habitacionais representam os principais vetores das ocupações nessas áreas. Essa situação é agravada por ações e omissões humanas, por vezes associadas a planos urbanísticos ineficazes, além da omissão fiscalizatória por parte do poder público, fomentando a probabilidade de desastres, dentre os quais se destacam as inundações, deslizamentos e outros fenômenos meteorológicos.

Diante desse crescimento desordenado, observa-se um distanciamento do cumprimento da meta do ODS 11, no sentido de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Isso revela um dos maiores desafios do direito urbanístico contemporâneo, que envolve a ocupação de áreas de risco e enseja um aparente conflito entre o direito fundamental à moradia, a tutela das populações mais vulneráveis e a necessidade de proteção do meio ambiente físico e natural (Ferri, 2024).

Nesse processo de mudanças climáticas, em síntese, conclui-se que as cidades desempenham um papel importante tanto pelo fato de sofrerem com os impactos dessas alterações no clima quanto por contribuírem para a intensificação desse processo, por múltiplos fatores, dentre os quais, como assinalado, a concentração populacional em seus territórios, o crescimento acelerado de forma descontrolada e sem observância do que fora planejado. O resultado disso são ocupações em áreas de risco e em ambientes degradados, o que reflete diretamente em impactos negativos ao meio ambiente, modificado para atender às demandas das populações (Espíndola; Ribeiro, 2020).

4. A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL

Ainda no plano constitucional, observemos que o artigo 5º da Constituição Federal, por meio de seus incisos, assegura ao cidadão a inviolabilidade do direito à vida e à segurança, de modo que a partir desses princípios constitucionais, não há como o Estado se furtar em garantir a incolumidade de seus cidadãos mesmo diante de ocupações ditas irregulares ou que vivam em locais inseguros sujeitos à deslizamentos e desabamentos (Saleme; Bonavides; 2018).

É nessa toada que foi instituída a Política Nacional de Defesa Civil no ano de 2012, por meio da Lei 12.608/12, como política estruturante ligada à Política Urbana, com o objetivo de pensar e planejar a cidade em sinergia na redução dos riscos de desastres, tendo como principal instrumento local dessa política em nível local, os planos diretores, ao definir em seu território as áreas de risco, nas quais deve coibir a ocupação e a implantação de loteamentos, contribuindo dessa maneira para prevenir e minimizar os desastres e promover a criação de cidades mais resilientes (Reani *et al.*, 2020).

Como medidas precursoras dessa política, por meio do Decreto Federal nº 97.274/88 já havia sido instituído no Brasil o Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC, tendo por objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades pú-

blicas, em atendimento ao que dispõe o artigo art. 21, inciso XVIII da Constituição Federal ao estabelecer que compete a União “*XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações*”; substituído pelo Decreto Federal nº 5736/2005, ao colocá-lo sob a coordenação da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

No que se refere partilha das competências, cabe à União identificar as áreas de risco nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do país, por meio do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; aos estados, a obrigação de mapear as áreas de risco e realizar estudos sobre suscetibilidade e vulnerabilidades, além de identificar as bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres, por meio do Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; e por fim, aos municípios o mapeamento de áreas de risco nos seus territórios, e por meio de fiscalização efetiva, proibir a ocupação das áreas de risco, incorporando ao seu planejamento ações de proteção e defesa civil (Porto; Bremer; 2018).

Como etapas de uma eficiente gestão de risco, a política instituída indica a necessidade de ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução. A prevenção se dá por meio de um conjunto de ações no sentido de evitar que o desastre aconteça e, quando não possível impedi-lo, diminuir sua intensidade e consequências; a preparação, por sua vez, pressupõe o conjunto de ações para melhorar a capacidade da comunidade face aos desastres, para que saibam como agir em casos de sinistros; quanto a resposta, visa socorrer e auxiliar as pessoas atingidas pelos sinistros, reduzir os danos e prejuízo causados, e garantir o funcionamento dos serviços e equipamentos essenciais; por fim, a reconstrução destina-se as medidas necessárias à reconstrução local de modo a permitir o seu retorno às condições de normalidade e a adoção de estratégias a minimização de novos desastres (Silva Junior; Szlafsztein, 2013).

Digno de nota o fato de que o Brasil é um dos países signatários do Marco de Sendai subscrita em 2015, por ocasião da Terceira Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres (2015-2030), por meio do qual foram instituídas metas, princípios e prioridades de ação, trazendo novas abordagens conceituais e analíticas de governança da gestão de risco de desastres (GRD) para o desenvolvimento sustentável, elegendo quatro prioridades: 1 – Compreensão do risco de desastres; 2 – Fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres; 3 – Investir na redução do risco de desastres para a resiliência; 4 – Aumentar a preparação para desastres com uma resposta eficaz e para “Reconstruir Melhor” em recuperação, reabilitação e reconstrução. (Jansen; Vieira; 2022).

Diante deste contexto, as políticas públicas de gestão de riscos e desastres necessitam integrar-se às demais Políticas públicas setoriais já existentes para tornarem-se intrínsecas ao processo de desenvolvimento, na busca de um desenvolvimento territorial mais sustentável e resiliente (Jansen; Vieira; 2022, p. 557). Dentre essas políticas, a principal delas é o Plano Diretor, ao tratar das questões relacionadas ao ordenamento territorial e, ao promover a adequação das propostas nele delimitadas, a legislação de uso e ocupação de áreas identificadas como vulneráveis destacadas pelo Conselho de Proteção e Defesa Civil local, como suscetíveis às enchentes e inundações (Santos; *et al*, 2021).

5. PRINCIPAIS INOVAÇÕES ATINENTES AO PLANEJAMENTO DECORRENTES DA LEI 12608/12

A Lei 12.608/12, foi publicada sob a comoção da tragédia ocorrida na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro ano anterior, vindo para contribuir com a busca de ações efetivas, no combate a tragédias, como àquela que ocorreu no Município fluminense, diante de tragédias por desabamentos ou catástrofes climáticas (Saleme; Bonavides; 2018), incluindo alguns acréscimos ao Capítulo III (“Do Plano Diretor”) do Estatuto da Cidade, minimizando a deficiência daquele texto em casos específicos, tornando o plano obrigatório, ainda que o Município não tenha vinte mil habitantes, quando as cidades estiverem *“incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”* (artigo 41, inciso VI da Lei 10.257/01), bem como, estabeleceu (artigo 42-A) parâmetros de parcelamento para a legislação local ao tratar do uso e ocupação do solo, impondo a necessidade de mapeamentos das áreas suscetíveis à sinistros, dentre outras exigências (Lage e Lage; Francisco Filho; 2020), modernizando a maneira de abordagem ao tema, na medida em que, antes disso nenhuma outra norma se preocupava com os significantes desastres ocorridos de forma reiterada no Brasil (Saleme; Bonavides; 2018).

Assim, diante do disposto no artigo 26 da Lei 12608/12, como dito, foi acrescentando ao Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01 o artigo 42-A (incisos I a V), dispondo acerca do conteúdo dos planos diretores dos municípios incluídos no cadastro nacional, objeto do regulamento editado pelo Decreto nº 10.692/21, tendo ao mesmo artigo 42A, a Lei 12.983/14, acrescentado o inciso VI, apresentando o texto do artigo 42-A¹ seguinte redação:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - Identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

Atualmente, integram o cadastro nacional dos 1.942 municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, constantes do Anexo I da Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR - Processo SUPER nº 00042.000497/2023-74.²

Nota-se assim, que a alteração legislativa, indica necessidade dos Municípios, no exercício da sua competência legislativa relacionada ao interesse local e, em consonância com a competência concorrente, legislar em respeito da ordem urbanística e ambiental, sob a perspectiva da prevenção de desastres, notadamente, quando tenham em seu território a presença de áreas de risco e constem do cadastro nacional, promovam adaptações em seus respectivos planos diretores, como forma de prevenir riscos de desastres, potencializados em um contexto de mudanças climáticas

Diante da norma contida no art. 41, inciso VI, da Lei 10.257/01, uma vez elaborado o cadastro nacional, os Municípios nele indicados com áreas suscetíveis a sinistros, deverão elaborar mapeamento de áreas suscetíveis a desastres deflagrados por fatores geológicos/hidrológicos; elaborar plano de obras e serviços para redução de risco de desastres; criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência destes desastres; elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecer diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo (Art. 22), bem como, ficam impedidos de conceder licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis no plano diretor ou legislação que dele derive (Art. 23) (Reani *et al*, 2020).

6. ÁREAS DE RISCO, DESASTRES E VULNERABILIDADE

As questões atinentes às ocupações de áreas de risco, antes de ser uma questão urbanística, é uma questão social, e que não deve ser desprezada pelo gestor público nas ações de planejamento, uma vez que, a população que ocupa as áreas de risco, o fazem diante de flagrante situação de vulnerabilidade social à qual estão expostos, não tendo outra alternativa como forma de assegurar a moradia.

Assim, ao se falar em vulnerabilidade, precisamos compreendê-la como sendo a probabilidade que um sujeito, população, ou elemento exposto ou localizado em área de influência de uma ameaça, de acordo com o seu grau de suscetibilidade socioeconômica e demográfica e da sua capacidade de resposta para voltar a um estado próximo ao prévio desastre e sofram danos ou perdas humanas e materiais no momento do impacto do fenômeno e assim tenham dificuldades de recuperar-se (Silva Junior; Szlafsztein, 2013).

Compreendida a vulnerabilidade como acima exposto, o conceito de risco só existirá diante da existência de pessoas que o percebam, ou mesmo sofram, ou até mesmo estejam expostos a um evento lesivo, em que as consequências dependem da vulnerabilidade pertencente ao indivíduo ou grupo. (Vieira; Isensee; 2020), de modo que, a desigualdade social é fator determinante para as pessoas atingidas pelos sinistros em áreas de risco (Porto; Bremer; 2018).

Diante desse contexto verifica-se a íntima proximidade entre vulnerabilidade e áreas de risco, isto porque, a vulnerabilidade decorre de processos sociais e mudanças ambien-

tais que envolvem a combinação entre a precariedade das condições de vida, que tornam alguns grupos de pessoas vulneráveis aos desastres, e as alterações ambientais que fazem determinadas áreas se tornarem vulneráveis à ocorrência de ameaças e eventos danosos (Vieira; Isensee; 2020).

Vários são os processos que propiciam essas condições de vulnerabilidade, mas não se pode atribuí-las única e exclusivamente à fenômenos de ordem natural, mas igualmente a processos sociais, históricos e territorialmente circunscritos, cujas práticas econômicas e político-institucionais contribuem para tornar determinados grupos sociais vulneráveis (Reani *et al*, 2020), o que indica, que pobreza e desigualdade, de um lado, e ambiente, de outro, formam os dois principais temas nos atuais estudos da vulnerabilidade (Coutinho; *et al*, 2015) e que não devem ser desprezados nas ações de planejamento por parte dos gestores públicos.

Observa-se dessa forma, que quanto mais vulnerável for determinada população, mais estará sujeita aos efeitos adversos das ocupações em áreas de risco, o que comumente denomina-se de desastres.

Nesse sentido, se considera como sendo desastres os eventos que causam perturbação significativa sobre o funcionamento de uma comunidade, gerando-as perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais que excedem a capacidade suporte da comunidade arcar isoladamente com seus próprios recursos (Vieira; Isensee; 2020), podendo ser natural, em que há consequências do impacto de um perigo natural em um sistema socioeconômico com uma dada vulnerabilidade, ou ainda, tecnológicos e ambientais ocorrem quando os desastres naturais que se combinam com a ocorrência de prejuízos tecnológicos e ambientais. (Porto; Bremer; 2018).

Dentre as principais causas dos desastres no Brasil, podemos aqui indicar, as ações antrópicas decorrentes da ocupação incorreta do solo em áreas ambientalmente protegidas, a contribuir para a ocorrência de escorregamentos e as inundações (Reani *et al*; 2020), isto porque, a maneira como ocorreu o processo de urbanização nas grandes cidades de forma intensa e desigual, para parte significativa da população menos abastada, sem acesso ao mercado formal imobiliário, como já dito, outra alternativa restou, a não ser, ocupar áreas impróprias para habitação, tornando-as vulneráveis aos desastres hidrológicos, como deslizamentos de massas úmidas e inundações (Vieira; Isensee; 2020).

Situações como as expostas, indicam que o aumento dos desastres está intimamente conectado ao crescente processo de subdesenvolvimento e desigualdade social (Reani *et al*, 2020), associados à ação humana, especialmente com relação ao modo de atuação do poder público para lidar com as relações entre a expansão urbana e as características naturais dos terrenos ocupados. (REANI *et al*, 2020).

7. GESTÃO DAS ÁREAS DE RISCO

As ações de gestão de riscos, a partir das disposições contidas na Lei 12.608/12 devem ser adotadas de forma integrada pelos três entes da Federação – União, Estados e Municípios e, contempladas no planejamento municipal, ao instituir e/ou revisar seu plano diretor e a legislação que trate do parcelamento do solo, no que se refere às áreas ocupadas que já estejam consolidadas.

Diante disso, compreende-se que a gestão de risco de desastres é de grande importância no desenvolvimento territorial tendo como consequência a necessidade de se estabelecer uma estreita relação com as diretrizes decorrentes da aplicação de instrumentos governamentais de planejamento e gestão, tal como o Plano Diretor Municipal (PDM) (Saleme; Bonavides; 2018), traduzindo-se a gestão de risco como processo contínuo de adoção de políticas, estratégias e práticas orientadas a reduzir os riscos de desastres ou minimizar seus efeitos, por meio de ações de intervenções sobre as causas que geram vulnerabilidades e perigos a população local sujeitas a seus efeitos extremos (Silva Junior; Szlafsztajn, 2013), integrando as políticas públicas existentes para um desenvolvimento mais sustentável, a fim de tornar essa população cada vez mais resiliente (Jansen; Vieira; 2022).

Como estratégia de desenvolvimento, impõe-se o zoneamento e o ordenamento do uso do território, prática essa já adotada em diversas partes do mundo, com vistas a atenuar os riscos de desastres, mitigar os seus impactos através da diminuição das condições das vulnerabilidade existentes, entendidas como medidas corretivas, assim como a não geração de novas condições de vulnerabilidade, entendidas como medidas proativas (Silva Junior; Szlafsztajn, 2013), práticas essas associadas a consolidação de uma cultura de gerenciamento de riscos, notadamente por parte dos gestores públicos, em que o foco seja a prevenção e preparação aos desastres e não simplesmente da resposta e recuperação, quando os eventos ocorrem, dotando os órgãos responsáveis por seu planejamento de orçamento não apenas após à ocorrência do desastre (Porto; Bremer; 2018).

Assim, quando se pensa em gestão das áreas de risco, deve-se ter em conta que a redução dos desastres socioambientais em áreas urbanas pressupõe a adoção de estratégias e ações planejadas de forma antecipada (Coutinho; *et al*, 2015), levando-se em consideração, em especial, aspectos de prevenção e mitigação, precedidos de avaliação de riscos de desastres compreendendo o estudo de ameaças, grau de vulnerabilidade e hierarquização do grau de risco, acompanhado da elaboração de bancos de dados, mapas temáticos por meio dos quais sejam descritas e quantificadas as ameaças, vulnerabilidades e os riscos existentes. No que se refere a redução de risco de desastres, quando do planejamento prévio poderão ser previstas medidas estruturais e não estruturais, tudo com o objetivo de reduzir os riscos de desastres, através da minimização de ameaças e/ou de vulnerabilidades (Beppler *et al*, 2018).

8. PLANO DIRETOR NO CONTEXTO DA GESTÃO DAS ÁREAS DE RISCO

De início cabe aqui o registro histórico, no sentido de indicar que o Plano Diretor, embora com outra roupagem, está presente entre nós desde a década de 1930, oriundo do urbanismo francês, e tratava basicamente de assuntos concernentes ao traçado viário, expansão urbana, usos e ocupação do solo, tendo a partir da Constituição de 1988, assumido uma conotação bastante diferente daquela concebida originalmente, tornando-se mais abrangente de conteúdo, inclusive, com a necessidade de participação e legitimação pela sociedade civil (Lage e Lage; Francisco Filho; 2020).

Dessa forma, o Plano Diretor, instituído pelo artigo 40 da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), na forma do artigo 183, § 1º da Constituição Federal, surge no sentido criar con-

dições no município, para que as cidades e zonas rurais possam planejar seu crescimento (Silva Junior; Szlafsztein, 2013), constituído por um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo. (Saleme; Bonavides; 2018).

Como assinalado no item anterior, com vistas à adequada gestão das áreas de risco o plano diretor passa a ser peça fundamental à elaboração dos planos orçamentários: plano plurianual (PP), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), tudo com vistas a adequação dos objetivos e diretrizes traçados pelo plano, no que se refere às ações necessárias à gestão dos riscos das áreas suscetíveis a desastres no território do Município (Saleme; Bonavides; 2018).

Podemos assim dizer que o plano diretor é um documento que precisa contemplar um diagnóstico completo da realidade física, social, econômica, política, cultural e administrativa de um município, devendo o prévio conhecimento do meio físico, inclusive o prognóstico ambiental, ser uma das prioridades do Plano Diretor, precedido de estudos interdisciplinares no contexto do diagnóstico ambiental, sob pena, em sentido contrário, ao se negligenciar a dinâmica natural em ambientes antrópicos, contribuir para a ocorrência de efeitos catastróficos tanto para a natureza, quanto para a sociedade. (Santos; *et al*, 2021).

Outro aspecto de crucial relevância na atualidade e que, deve ser compatibilizado quando da elaboração ou atualização dos planos diretores, diz respeito às questões relacionadas às mudanças climáticas e o seu enfrentamento diante da possibilidade de agravamento de seus efeitos decorrentes nas ocupações em áreas de riscos, considerando o fato de que as mudanças climáticas causariam um aumento na frequência e na intensidade de eventos extremos (Porto; Bremer; 2018) e, ainda, no fato de que a tendência observada até agora é de que as regiões mais úmidas tendem a ficar mais úmidas e as regiões secas, mais secas com um aumento de temperatura média global (Porto; Bremer; 2018), fato esse ainda mais perceptível nas megacidades, assim definidas como aquelas com mais de 10 milhões de habitantes, em que os modos de vida associados à urbanização, são um dos principais motores das mudanças ambientais em curso como eventos extremos (Di Giulio; *et al*, 2017).

Considerado que a maior parte da população mundial (aproximadamente 55%) vive em áreas urbanas, as cidades têm exercido um papel crucial na intensificação das mudanças climáticas, tornando-se, simultaneamente, altamente vulneráveis aos impactos de tais mudanças e, ao mesmo tempo, contribuem e sofrem diretamente com tais situações, o que não é diferente no Brasil, onde 80% da população vive nas áreas urbanas, a demonstrar que apesar do avanço legislativo, os esforços para lidar com as mudanças climáticas, em especial nos campos do planejamento e da gestão ainda são lentos e incipientes (Teixeira; *et al*, 2022).

Assim, planejamento é a ordem do dia diante dessa realidade, de modo que, nas cidades, em especial nas maiores, ações e medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas precisam estar atreladas à política habitacional, ao saneamento, aos planos diretores, à política e gestão de recursos hídricos e à revisão das formas de mobilidade urbana (Di Giulio; *et al*, 2017).

Desse modo, o plano diretor municipal é o principal instrumento jurídico da política pública local de desenvolvimento e planejamento do espaço urbano, podendo exercer função essencial frente às mudanças climáticas (Teixeira; *et al*, 2022).

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos elementos extraídos da análise feita no presente texto, podemos observar que o desenho normativo relacionado à gestão das áreas de risco parte dos princípios previstos na Constituição Federal, dentre eles, a autonomia dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30. da C.F.) e, em matéria de planejamento Urbano, a competência é delineada no artigo 184 do mesmo texto Constitucional, ao tratar da Política Urbana, regulamentada por meio do Estatuto da Cidade – Lei 10257/12, ao prever expressamente a previsão dos chamados Planos Diretores aos Municípios, nas hipóteses em que a sua instituição é obrigatória.

No que diz respeito a gestão das áreas de risco, a matéria foi objeto de regulamentação por meio da Lei 12.608/12, estabelecendo competências e diretrizes a serem seguidas pelos três entes da Federação, instituindo alterações significativas no Estatuto da Cidade, dentre elas, a obrigatoriedade da instituição de planos diretores em municípios sujeitos à risco, independentemente do número de habitantes, o que revela que tal instrumento é de crucial importância para a implementação das medidas de prevenção e mitigação de riscos, principalmente em um contexto de mudanças climáticas.

Foi nesse sentido que procuramos discorrer a respeito das questões atinentes ao planejamento urbano, presentes nas discussões que decorrem da edição da Lei Federal nº 12608/12, notadamente sobre as áreas de risco, gestão dos riscos e dos planos diretores.

10. NOTAS

1. BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.
2. Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy_of_NotaTcnica12023SADJVISAMCCPR_SEI_00042.000497_2023_74.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

REFERÊNCIAS

BEPPLER, Cleonice Maria; MONDINI, Leandro; MONDINI, Raviane Cristina Werner. Planos Diretores de Proteção e Defesa Civil: um diagnóstico da situação entre os municípios prioritários. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, Florianópolis, v. 7, n. esp, p. 367-378, jun. 2018.

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: 10 ago. 2025.

COSTA, H.S. de M. A Trajetória da Temática Ambiental no Planejamento Urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: Costa, G.M & J.G de Mendonça (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Estado da Arte, Belo Horizonte, p. 80–93, 2008.

COUTINHO, Marcos Pellegrini; LONDE, Luciana de Resende; LIMA SANTOS, Leonardo Bacelar; LEAL, Paulo Jorge Vaitsman. Instrumentos de Planejamento e Preparo dos Municípios Brasileiros à Política de Proteção e Defesa Civil. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, set./dez., p. 383-396, 2015.

DI GIULIO, Gabriela Marques; BEDRAN-MARTINS, Ana Maria; VASCONCELLOS, Maria da Penha; RIBEIRO, Wagner Costa. Mudanças Climáticas, Riscos e Adaptação na Megacidade de São Paulo, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 75-87, ago/2017.

DRUMOND, Rafael Augusto Santos; ALMEIDA, Renan Pereira; NASCIMENTO, Nilo de Oliveira. Mudanças climáticas e Plano Diretor: mitigação de inundações em Belo Horizonte. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 25, n. 58, pp. 899-922, set/dez, 2023.

ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa Ribeiro. Cidades e Mudanças Climáticas: Desafios para os Planos Diretores Municipais Brasileiros. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 365-395, maio/ago 2020.

FERRI, Giovani. A Prevenção de Desastres e os Desafios da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil Perante as Ocupações em Áreas de Risco. In: **Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas Aspectos Doutrinários Conselho Nacional do Ministério Público**, p. 190-213, 2024.

FERREIRA, Ximena Cardozo. Planejamento Territorial como Instrumento de Prevenção de Danos Causados por Inundações. In: **Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas Artigos da Atuação do Ministério Público Conselho Nacional do Ministério Público**, p. 162-189, 2024.

JANSEN, Giane Roberta; VIEIRA, Rafaela. Análise da Integração da Gestão de Risco de Desastres à Política de Desenvolvimento Territorial Local. **Revista Interações**, Campo Grande – MS. v. 23, n. 2, p. 555-574, abr-jun. 2022.

KLINK, J. *et. al.* O Campo e a Praxis Transformadora do Planejamento: reflexões para uma Agenda Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18 (3): 381-92, 2016.

LAGE E LAGE, Selena Duarte; FRANCISCO FILHO; Lauro Luiz. A Construção do Estatuto da Cidade e da Ideia de Plano Diretor Numa Perspectiva Histórica: discutindo a adequação destes instrumentos aos municípios de pequeno porte populacional. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** - IAU-USP, São Paulo. v. 18, p. 1-16, 2020.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. **Áreas de Risco**. Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente e Urbanismo. Ministério Público do Estado de São Paulo. p. 6-14, jun-2017.

MACEDO, Laura Valente. Contribuição das Cidades para a Mitigação das Mudanças Climáticas no Brasil. In: **Cadernos Adenauer XVII**, n. 2, p. 69-83, 2016.

MARQUES, Luiza Barbosa; FERREIRA, Camila Carvalho; MOL, Natalia Aguiar; LOURA, Rejane Magiag; SOUZA, Roberta Vieira Gonçalves. Mudanças Climáticas e Planos Diretores em Cidades de Pequeno Porte: possibilidades e desafios para o enfrentamento da crise climática na escala local. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO XIII ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO SÃO PAULO – SP, p. 1-10, 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. **AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 ago. 2025.

PORTO, Daniel Trespach; BREMER, Ulisses Franz. Interfaces entre Planejamento Territorial e Gestão de Risco de Desastres na Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 32, p. 82-97, dez. 2018.

REANI, Regina Tortorella; SORIANO, Érico; LONDE, Luciana R.; TOMÁS, Livia Rodrigues; VIANNA Maria Lígia Nakamura Guillen; LIMA SANTOS, Leonardo Bacelar. Interfaces Legais entre Planejamento Urbano e Redução de Riscos e Desastres. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia-MG, v. 21, n. 76, p. 116-133, ago-2020.

ROLNIK, R. Democracia no Fio da Navalha: limites e potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11(2): 32-50, 2009.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC nas Cidades Brasileiras. **Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 85 – 100, jul/dez. 2018. e-ISSN: 2525-989X

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares. Mudanças Climáticas e Planos Diretores Citadinos. *In*: **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 23, nº 62, p. 75-84, abril-junho/2022.

SANTOS, Clibson Alves dos; ADORNO, Caio Faria da Cunha Barbosa; ARAUJO, Raphaela A. de Oliveira. Análise do Meio Físico como Subsídio à Definição de Diretrizes em Planos Diretores Municipais no Sul de Minas Gerais. **Caderno de Geografia**, v. 31, Número Especial 2, p. 313-333, 2021.

SILVA JUNIOR, Orleno Marques da; SZLAFSZTEIN, Claudio Fabian. A Importância dos Conceitos de Ameaça, Vulnerabilidade e Risco em Planos Diretores Municipais: estudo de caso no município de Alenquer (Pará). **Revista GeoAmazônia**, Belém, n. 01, v. 01, p. 55 - 71, jan./jun, 2013. ISSN: 2358-1778 (on line) 1980-7759 (impresso).

SOUSA, Marcelo Bruno Bedoni; SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira. Crise Climática e a Importância dos Planos Diretores e Setoriais de Mudanças Climáticas. *In*: **Boletim de Conjuntura** (BOCA), Boa Vista, ano V, v. 16, n. 46, p. 1-25, 2023.

TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes; PESSOA, Zoraide Souza; DIAS, Eric Mateus Soares. As Mudanças Climáticas no Planejamento Urbano de Natal/RN, Brasil: Panorama, Desafios e Perspectivas. **Revista Espinhaço**, v. 11, n. 1, p. 1-16, janeiro-dezembro, 2022.

VIEIRA, Rafaela; ISENSEE, Leandro José; CLAUDINO, Gilson de Oliveira. Instrumentos Legais como Ferramentas para Redução de Riscos e Desastres a Inundações. **Redes**, St. Cruz Sul, v. 25, ed. Especial., p. 1953-1972, 2020. Online. ISSN 1982-6745

Recebido em: 06/02/2025

Aceito em: 10/08/2025

REVISTA DA ESDM

