



DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GOVERNANÇA GLOBAL E PARADIPLOMACIA NA PÓS MODERNIDADE

Nathália Hovsepián De Souza

Advogada especialista em Direito Público pela ESMP-SP, Mestranda em Direitos Humanos pela PUC-SP. E-mail: nathaliahovsepians@gmail.com

RESUMO

A proteção e efetivação dos direitos humanos são compromissos assumidos internacionalmente pela República Federativa do Brasil e consolidados pela sistemática do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Internamente encontram guarida na Carta Constitucional, que se funda no princípio da dignidade da pessoa humana e se materializa através da concretização dos direitos humanos. O novo pacto social estabelecido pela Constituição Federal de 1988 impõe ao Estado (em sentido amplo) o dever de promover os direitos fundamentais, dentre eles o do meio ambiente hígido e do desenvolvimento sustentável. Assim, apesar da inexistência de normativa específica no que se refere à atividade paradiplomática, os Municípios/ Poderes locais têm o dever-poder de efetivar os direitos fundamentais relacionados ao interesse local e para tanto podem e devem utilizar os instrumentos de governança global e paradiplomacia, isoladamente ou em cooperação com o Governo Federal.

Palavras-chave: Governança Global; Direitos humanos; Direitos fundamentais; Paradiplomacia; Poder local; Desenvolvimento sustentável.

FUNDAMENTAL RIGHTS AND PUBLIC POLICY: THE RULE OF LOCAL GOVERNMENT IN GLOBAL GOVERNANCE AND PARADIPLMACY IN POST MODERNITY

ABSTRACT

The protection and effectiveness of human rights are commitments assumed internationally by the Federal Republic of Brazil and consolidated thru international human rights law. Internally they are supported on the Constitutional Chart that is based on human dignity and materialize on the effectiveness of human rights. The new social pact established by the Federal Constitutional of Brazil from 1988 imposed to the State the duty to promote human



rights, such as a healthy environment and sustainable development. Therefore, despite the lack of specific legislation about paradiplomacy, the local power has at the same time the possibility and the obligation to promote fundamental rights and to do so can and must practice global governance and paradiplomacy, isolated or in cooperation with the Federal Government.

Keywords: Global Governance; Human Rights; Fundamental rights; Paradiplomacy; Local power; Sustainable development.

1 INTRODUÇÃO

A globalização econômica inaugurou um novo modelo de vida em sociedade: mais rápido, mais competitivo e sobretudo mais desafiador. É fato que a nova dinâmica mundial proporcionada pela abertura dos mercados possibilitou inúmeros benefícios, como o acesso à tecnologia, ciência e informação (Stiglitz, 2002), mas, por outro lado, a ruptura brusca de modelos econômicos, realizada sem planejamento a nível nacional, intensificou o já elevado grau de desigualdade social do Brasil.

A globalização não cumpriu a promessa de desenvolver os países adeptos. O que se verificou, na realidade, foi a prática de protecionismo perpetrada pelos países desenvolvidos, que impediu a expansão real de mercado para os países em desenvolvimento, gerando uma concorrência desigual e uma nova modalidade de exploração.

Neste cenário, a redução da desigualdade, que já era objeto de preocupação da Constituição Federal de 1988, de maneira a ser expressamente alçada como objetivo da República Federativa do Brasil no inciso III do artigo 3º, ganhou relevância após a década de 90, e mais recentemente foi contemplada como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de número 10 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

A busca pela diminuição das desigualdades sociais também pode ser verificada no artigo 170 da Carta Magna, que incluiu a redução das desigualdades sociais como princípio da ordem econômica, reconhecendo implicitamente a importância do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Uma leitura superficial do artigo 170 pode levar ao entendimento de que a



economia deve receber o foco total da agenda do País, eis que dela depende o desenvolvimento e o famigerado “progresso” que possibilitaria a efetivação de todas as demandas constitucionais. No entanto, um olhar sistêmico do texto constitucional aponta justamente para o sentido contrário: o desenvolvimento econômico não deve ser pautado unicamente nos anseios do capitalismo, mas sim unir os ideais capitalistas aos fundamentos da constituição e dos direitos fundamentais (Sayeg e Matsushita, 2008).

A Carta Magna, pioneira e à frente de seu tempo, já consolidava em 1988 em sua sistemática a compreensão de que não basta qualquer desenvolvimento. Ele deve ser necessariamente qualificado pelo critério de sustentabilidade em respeito aos direitos ambientais universais e com o compromisso social de bem estar coletivo expresso nos direitos fundamentais e nos direitos humanos reconhecidos pelos Tratados e Convenções Internacionais. Neste sentido, as políticas públicas ambientais devem efetivar de forma holística todos os direitos fundamentais e não apenas os direitos econômicos, sem sobreposições, para desse modo garantir a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático Brasileiro.

Dada a complexidade das demandas pós modernas, seja pelo seu caráter integral, seja pela eficiência e celeridade que se espera, a efetivação de políticas públicas na seara dos direitos humanos devem ser encaradas como prioridade pelas diferentes esferas de poder, com o compromisso real de efetivação, e não meramente protocolar.

A omissão e o descompromisso do Estado com a concretização do Pacto Social Constitucional e a crescente apropriação do conceito de cidadania em sentido amplo, que permite a tomada de consciência das pessoas em relação aos seus direitos, gera a necessidade de uma releitura da distribuição de competências federativas no Brasil.

A centralização excessiva de competências e, por consequência, de deveres no âmbito da União ofende diretamente os direitos fundamentais, seja pela morosidade de implementá-los, garanti-los ou protegê-los, seja pela inexistência de interesse pelas demandas exclusivamente locais. Na prática, a ineficiência da União impõe a atuação dos Municípios na implementação de políticas públicas locais, com poucos recursos orçamentários ou suporte técnico.



É neste cenário que a atuação dos Municípios através da governança global ambiental e da paradiplomacia de sustentabilidade, não obstante a ausência de normativa, desempenham um papel essencial na promoção de direitos fundamentais e no desenvolvimento econômico local. A atuação paraestatal se mostra, no contexto atual, essencial à garantia dos direitos fundamentais mais básicos, desde compras de respiradores e insumos ao combate à pandemia até alinhamentos públicos de chefes do Poder Executivo com as pautas ambientais contrárias ao governo federal.

A presente pesquisa baseia-se em estudo bibliográfico e em estudo de caso para compreender e analisar como a realidade da paradiplomacia municipal se impõe, apesar da ausência de normativa específica no cenário atual brasileiro. Através dos dados coletados por intermédio do Portal da Transparência do Município de Porto Alegre, acortinados pela sigilosidade, analisou-se a Parceria realizada entre o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Município de Porto Alegre, cujo escopo é Promover o Desenvolvimento Sustentável e a efetivação dos direitos à saúde, ao lazer e ao meio ambiente equilibrado, por meio do desenvolvimento do Parque da Orla do Guaíba situado na cidade de Porto Alegre.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM COMPROMISSO PLANETÁRIO

2.1 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL: A RELAÇÃO UMBILICAL ENTRE OS SISTEMAS NACIONAL E INTERNACIONAL

O fim da Segunda Guerra Mundial constitui-se na história dos direitos humanos como uma quebra de paradigma. Inicia-se uma tratativa universal para instituir um modelo internacional garantidor da paz e da proteção dos Direitos Humanos a nível global. É neste contexto que no plano jurídico se estabeleceu o Direito Internacional dos Direitos Humanos como ramo autônomo da ciência jurídica contemporânea, fundado na dignidade da pessoa humana e formado por um conjunto de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, como tratados internacionais, declarações e resoluções (Lima, 2019).

Para Carolina Alves de Souza Lima:



A partir desse período, haverá relação intrínseca entre a proteção dos referidos direitos e o exercício da cidadania e o respeito à dignidade da pessoa humana. Compreende-se que se os direitos humanos não foram reconhecidos e minimamente assegurados, não há real respeito à dignidade da pessoa humana, assim como não há possibilidade de exercício da cidadania. A concretização dos direitos humanos se dá pelo exercício da cidadania, o qual materializa o respeito à dignidade da pessoa humana. (LIMA, 2019, p. 34)

A nova sistemática se instrumentalizou inicialmente através da Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948. O documento conferiu lastro aos direitos humanos e representa um consenso sobre a relevância destes para a convivência coletiva

mundial. Superando as discussões éticas e filosóficas relacionadas ao fundamento dos direitos humanos, a DUDH se consagra como primeira normativa internacional (Bobbio, 2004).

Neste sentido, Bobbio ressalta que “A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral sobre a sua validade” (Bobbio, 2004, p. 26).

Aprovada por 48 Estados, em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos acolheu como inspiração e orientação a construção de uma comunidade internacional, não de apenas Estados, mas de indivíduos livres e iguais, cujos direitos foram acolhidos pelo universo de homens (Bobbio, 2004).

A Declaração prescreve em seu preâmbulo que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (Organização das Nações Unidas, 1948), assim, de maneira expressa, a dignidade da pessoa humana e a igualdade de direitos são alçados à fundamento do sistema internacional e posteriormente reconhecidos em muitas outras tratativas internacionais e Constituições, consolidando-os como pedras angulares de todo o sistema internacional dos direitos humanos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inovadora a seu tempo, imbuída do mesmo propósito da criação do sistema internacional dos direitos humanos, qual seja, garantir a dignidade das pessoas após um período de violações



sistemáticas de direitos humanos, aderiu umbilicalmente à sistemática de direitos humanos internacionais.

O texto constitucional em seu artigo 1º, inciso III, assim como o Sistema Internacional dos Direitos Humanos, reconheceu a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, conforme ensinamentos de José Afonso da Silva:

A eminência da dignidade da pessoa humana é tal que é dotada ao mesmo tempo da natureza de valor supremo, princípio constitucional fundamental e geral que inspira a ordem jurídica. Mas a verdade é que a Constituição lhe dá mais do que isso, quando a põe como fundamento da República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito. Se é fundamento é porque constitui um valor supremo, num valor fundante da República, princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social e econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional. (SILVA, 1998, p. 92)

A Constituição Federal em seu artigo 4º, inciso II, estabeleceu a prevalência dos direitos humanos como princípio regeedor das relações internacionais; contemplou expressamente a terminologia “direitos fundamentais” em seu Título II, trouxe em seu bojo extenso rol de direitos humanos; incluiu dentre os princípios da ordem econômica a proteção aos direitos humanos; e principalmente reconheceu em seu artigo 5º, §2º, o bloco de constitucionalidade composto pelos tratados internacionais que o Brasil tenha incorporado.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, 1988)

Observa-se uma clara complementaridade e comunicação entre o sistema internacional e o sistema interno, de maneira que interagem e se complementam promovendo uma proteção holística dos direitos humanos reconhecidos, podendo se afirmar que caso um direito fundamental seja abolido do texto constitucional, possuirá ainda validade, eficiência e deverá ser efetivado se previsto na sistemática internacional.



A afirmação histórica do desenvolvimento sustentável

A dignidade humana, um dos fundamentos do Sistema Internacional dos Direitos Humanos, no entendimento de José Afonso da Silva: “é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida” (Silva, 1998, p. 91). Nessa perspectiva, o reconhecimento, a proteção e efetivação de todos os direitos humanos integram o conceito de dignidade humana e se fundam no consenso alcançado com a Declaração Internacional dos Direitos do Homem de 1948.

Ao elencar expressamente em seu texto o respeito e promoção à vida, à liberdade, e a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade humana, determinando que sejam protegidos e efetivados numa perspectiva fraterna, a Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948 estabeleceu as bases que possibilitaram o florescimento do desenvolvimento sustentável.

A partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em junho de 1972 na Suécia, operou-se uma importante alteração da perspectiva ambiental, de maneira que o meio ambiente passou a ser compreendido como finito, cuja proteção é essencial para a manutenção da vida humana.

Buscando estabelecer as bases para um sistema de proteção do meio ambiente que ofereça inspiração e guia, a Declaração da Conferência da Nações Unidas de 1972 proclama que:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972)

Entre os princípios consagrados pelo texto, merecem destaque o direito ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade que permitam o gozo de uma vida digna assegurado no princípio 1 e o reconhecimento do



desenvolvimento econômico e social como indispensável ao implemento da melhoria da qualidade de vida, expresso no princípio 8.

Princípio 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. [...] Princípio 8 - O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972)

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, reafirmando o compromisso assumido na Declaração da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano adotada em Estocolmo e buscando avançar, trabalhou para integrar os interesses de todos com a proteção integral do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento.

Da concatenação de esforços resultou a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável que integra a proteção ambiental ao processo de desenvolvimento, excluindo a concepção de desenvolvimento de maneira isolada (Neto e Silva, 2018).

A Declaração da Rio 92 reconhece também o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza (Princípio 1), ao mesmo tempo em que se reconhece aos Estados o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, desde que não causem danos a outros Estados (Princípio 2) e sejam preservados os direitos das gerações presentes e futuras (Princípio 3).

Princípio 1 - Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. Princípio 2 Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional. Princípio 3 O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. Princípio 4 Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção



ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992)

O processo de afirmação do conceito de desenvolvimento reforça o caráter histórico dos direitos humanos defendido por Norberto Bobbio. Para o autor, “[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p. 5).

Em setembro de 2000, a Declaração do Milênio das Nações Unidas, refletindo a preocupação de 191 países, estabeleceu oito metas denominadas objetivos do milênio, sendo elas: Erradicar a pobreza extrema e a fome; Promover a universalização da educação básica; Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater HIV/AIDS, a malária e outras doenças; Garantir sustentabilidade ambiental; Promover parcerias globais pelo desenvolvimento (NETO E SILVA, 2018).

Apesar dos progressos expressivos, os objetivos não foram integralmente alcançados e em 2015 os países membros das Nações Unidas adotaram uma nova política global: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A partir do reconhecimento de que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, a nova Agenda global estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas para auxiliar no cumprimento dos objetivos.

A proposta busca de forma colaborativa efetivar os direitos humanos básicos como a saúde, educação e proteção ao meio ambiente, e ao mesmo tempo estimular o desenvolvimento econômico das nações. A Agenda 2030 se funda na ideia de harmonização entre o progresso econômico, social e tecnológico com a natureza, o que demonstra

claramente a necessidade de reformulação do modelo capitalista vigente e o reconhecimento que o rumo da tecnológica, da ciência e da inovação de técnica pela técnica pode levar o planeta a uma sexta extinção (Wilson, 1994).

A promessa de globalização e do projeto de modernidade não se concretizou, o mundo não experimentou um desenvolvimento econômico com a abertura dos



mercados, a produtividade da agricultura não foi suficiente para erradicar a fome no mundo e a desigualdade social não encolheu. Novos problemas surgiram: poluição das águas com os mais diversos poluentes, alterações climáticas e desenvolvimento descontrolado da inteligência artificial.

Já alertava Ulrich Beck que a modernização é ao mesmo tempo solução e problema e que “o acúmulo de poder do ‘progresso’ tecnológico é cada vez mais ofuscado pela produção dos riscos. Estes somente se deixam legitimar como ‘efeitos colaterais latentes’ num estágio inicial” (Beck, 2010). Complementa Beck que os riscos e ameaças da modernidade se apresentam como ameaça a plantas, animais e seres humanos atravessando as fronteiras nacionais e se tornando “ameaças sociais” globais, supranacionais e independentes de classe.

O progresso de poucos representa no mundo pós-moderno o compartilhamento dos riscos por todos, distribuídos na medida da desigualdade social. A necessidade de respostas às questões da pós-modernidade e suas múltiplas demandas impõe que o olhar para todos os problemas seja holístico. O desenvolvimento sustentável se apresenta como uma necessidade planetária para solução de demandas globais que devem ser compromisso de todos, no espectro mais amplo possível.

Dentre os objetivos de desenvolvimento sustentável, o Objetivo 10 – Reduzir as desigualdades dentro dos países – merece destaque, seja pelo seu caráter holístico e a interseção direta com a promoção de direitos humanos essenciais como a saúde, educação, acesso ao meio ambiente equilibrado e desenvolvimento econômico, ou pela promoção de uma comunicação direta com os demais ODS.

Com metas audaciosas, a efetivação do ODS 10 engloba um compromisso econômico, social e ambiental essencial para a sobrevivência e garantia do mínimo existencial nos países em desenvolvimento, em especial para o Brasil.

Objetivo 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional. Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra. Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito. Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior



igualdade. Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações. Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas. Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas. Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da OMC. Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais. Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015)

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, destaca-se também a relevância da efetivação dos ODS 09 e 11.

Objetivo 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura; Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação. Objetivo 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015)

Os ODS propostos pela Agenda 2030 buscam efetivar direitos já consagrados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e que possuem força normativa em diferentes tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos. No caso Brasileiro, a Constituição Federal de 1988 se comunica diretamente com o Sistema Internacional de Direitos Humanos, de maneira que o compõe umbilicalmente, assim o reconhecimento dos direitos humanos a que se busca efetivação com os ODS estão amparados no âmbito nacional e internacional.

O compromisso dos Municípios com o desenvolvimento sustentável: a competência Constitucional e a proteção dos Direitos Humanos como interesse local

Em âmbito internacional a Agenda 2030, já em seu preâmbulo, conclama a todos os países e todos os grupos interessados a atuarem em parceria e de maneira colaborativa para a implementação do plano de desenvolvimento sustentável. A Proposta de Parceria Global (Organização das Nações Unidas, 2021), explicita o



compromisso assumido por todos (no sentido mais amplo) e evidentemente, com maior destaque, pelos atores estatais.

No Relatório de Brundtland que antecedeu os trabalhos da Rio + 20, entendeu-se pela necessidade de incluir considerações econômicas e ecológicas no processo de tomada de decisões, “afinal, economia e ecologia estão integradas nas atividades do mundo real” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. 67), convidando os gestores a mudar atitudes e objetivos para chegar a novas disposições institucionais em todos os níveis.

No Brasil, a Carta Maior estabeleceu como princípios gerais da ordem econômica a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais (artigos 170, VI e

VII) e expressamente declara que o fim da ordem econômica é assegurar a todos existência digna. O artigo 225 da Constituição impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente e determina que compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente e sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V) e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Ademais, uma interpretação sistemática do texto constitucional aponta para um compromisso com a democracia ambiental, nas palavras de Clarissa D’Isep:

A democracia ambiental é um conceito dinâmico que se concretiza: no acesso de todos, de forma isonômica, inter e intragerações, aos recursos naturais em quantidade e qualidade; no usufruto coletivo do equilíbrio ambiental; na qualidade de vida (saúde e bem estar individual e coletivo); na fruição da função ambiental da propriedade privada; na preservação da biodiversidade dos recursos culturais e naturais raros; na promoção das cidades sustentáveis; na adoção de processos decisórios participativos etc. (D’ISEP, 2009)

Afirma-se então, que os Municípios têm o dever-poder de promover políticas públicas para a redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento sustentável com sólido fundamento na ordem interna e internacional.

A atuação internacional dos Municípios: Paradiplomacia?

No exercício de seu dever constitucional, a atuação dos governos subnacionais em atividades internacionais aumenta em proporções geométricas,



trazendo à tona o fenômeno da paradiplomacia como o exercício da diplomacia fora da estrutura do Estado-nação (FARIAS E REI, 2016).

Apesar do dissenso quanto ao conceito, uma das definições mais utilizadas é a de Noé Cornago Prieto (2010), para quem paradiplomacia é “[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou

privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional”.

Dentre as principais atividades internacionais dos Municípios destacam-se o estabelecimento de escritórios permanentes em cidades no exterior, a criação de secretarias específicas para relações internacionais e a celebração de acordos e convênios internacionais.

No que se refere à celebração de acordos e convênios internacionais, na perspectiva do direito internacional clássico, os Municípios carecem de legitimidade, eis que a eles não foi reconhecida Personalidade Jurídica Internacional.

No entanto, tal discussão parece secundária, uma vez que a atuação Municipal encontra-se albergada pelo manto da governança e não das relações exteriores soberanas. Para a “governança inexiste a exigência de capacidade jurídica internacional, uma vez que a participação dos diversos atores se revela, de forma colaborativa, no processo de cooperação, e não necessariamente na elaboração de normas cogentes” (Cruz, 2018, p. 258).

Ademais, a atuação internacional dos Municípios é reconhecida pela União que, na tentativa de adaptar a articulação entre governo federal e governos locais no estabelecimento de posições comuns nas ações externas, cunhou a expressão “diplomacia federativa”, utilizada pela primeira vez pelo diplomata Luiz Felipe Lampreia, em discurso pronunciado no Congresso Nacional em abril de 1995 (Dias, 2010).

Atualmente, o Ministério das Relações Exteriores, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), conta com um órgão específico para tratar da denominada “cooperação internacional descentralizada”, tendo como um dos seus principais instrumentos o Acordo de Cooperação Técnica.



O Acordo de Cooperação Técnica Internacional, instrumento clássico do direito internacional, ao contemplar a atuação paradiplomática dos municípios e promover uma atuação conjunta entre governos locais, governo federal e atores internacionais agrega ao novo instituto a segurança jurídica e previsibilidade de instrumentos tradicionais.

Assim, muito embora o Município detenha competência para isoladamente atuar internacionalmente em prol dos interesses locais e concretizar o princípio da eficiência, a cooperação com o Governo Federal através dos Acordos de Cooperação Técnica Internacional fortalecem a Governança Municipal por agregar lastro.

Não se pode negar que os Municípios/poderes locais, dada a proximidade com os cidadãos, se defrontam com uma alteração real do modelo federativo, ganhando cada dia mais proeminência e obrigações. Destaca Karla Cruz que “há peculiares problemas que o Estado soberano simplesmente não consegue se ocupar, seja pela especificidade das matérias tratadas



ou pela magnitude das demandas do poder central, o poder local, ou seja, as cidades, se tornam imprescindíveis para implementar políticas, em prol de questões globais (CRUZ, 2018, p. 258).

Neste contexto, é imperioso o reconhecimento do crescimento dos deveres dos Municípios, que devem, com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no reconhecimento da dignidade humana, na promoção dos direitos fundamentais, no princípios do desenvolvimento sustentável e da eficiência, promover políticas públicas internacionais isoladamente ou em cooperação com o Governo Federal.

A paradiplomacia na gestão de parques e os ODS: o Acordo de Cooperação Técnica entre Porto Alegre, ABC e Unops e o Parque Urbano da Orla do Guaíba

Desde o início dos anos 80, o fenômeno da paradiplomacia no Brasil vem se desenvolvendo, pois a demanda por efetivação dos direitos fundamentais e da proteção da dignidade humana garantidos em âmbito nacional e internacional requerem respostas globalizadas e eficientes.

Nesta esteira, o Município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, por intermédio de sua Prefeitura, celebrou na condição de agência executória Projeto de Cooperação Técnica (Unops/21039) com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (Unops) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com o intuito de fomentar o investimento e a prestação de serviços públicos de qualidade por meio da construção de arranjos envolvendo o setor público e o setor privado, tais como as concessões e parcerias público-privadas (PPPs), buscando soluções para o Parque da Orla do Guaíba.

Tendo em vista a ampla repercussão midiática da referida parceria e do histórico pioneirismo do Estado do Rio Grande do Sul na seara da paradiplomacia, buscou-se junto à Prefeitura de Porto Alegre acesso ao Procedimento Administrativo competente. Com fundamento na Lei de Acesso à informação, foi disponibilizado acesso externo ao Processo Administrativo Nº 17.0.000024334-5 do Sistema Eletrônico de Informações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no período compreendido entre 22 de dezembro de 2020 a 05 de fevereiro de 2021.

Com base nas informações coletadas, apurou-se que fundando-se no respeito aos direitos humanos, à proteção da dignidade humana, o Município de Porto Alegre, no uso de suas atribuições constitucionais, buscou a efetivação dos ODS 9 e 11 (ODS



9 – Indústria, inovação e infraestrutura - Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação; e ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis).

Tendo em vista o caráter interdependente dos direitos humanos, e consequentemente dos ODS, o impacto real da reestruturação do Parque da Orla de Guaíba inevitavelmente ressoa positivamente na promoção dos direitos à saúde, à cultura, ao esporte, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao trabalho e consequentemente reduz as desigualdades sociais e resguarda a dignidade humana em diferentes vertentes.

A Prefeitura de Porto Alegre, consciente de sua atribuição constitucional em promover os direitos humanos a nível local, fundou-se no princípio da eficiência e buscou o auxílio da Unops, braço das Nações Unidas, especializado em oferecer assessoria técnica em diferentes áreas: infraestrutura, compras, gestão de projetos, gestão de recursos humanos e financeiros, bem como outros serviços de apoio à gestão.

Para lastrear a parceria, elegeu-se como instrumento o Termo de Cooperação Técnica amparado pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto Federal nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950 (anexo), e pelo Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo Brasileiro e a ONU, promulgado pelo Decreto Federal nº 59.308, de 23 de setembro de 1966 (anexo).

Conforme Relatório da Unops, acessado por meio do portal da transparência, o Parque Urbano da Orla do Guaíba é um parque em forma linear situado ao longo da orla do Lago Guaíba. Localizado em região nobre de elevado valor estético na cidade de Porto Alegre, sofreu durante anos com problemas de abandono e limitação de orçamento para manutenção e instalação de equipamentos urbanos.

O projeto, ainda não concluído, tem como objeto a Revitalização e Operação Sustentável do Parque Urbano da Orla do Guaíba nos trechos 1, 2 e 3, e já se destaca pelo compromisso dos entes locais com a eficiência e os direitos humanos, tendo como resultados esperados, de acordo com o relatório obtido pelo portal da transparência, os seguintes:



1 - Estruturação de um arranjo jurídico e financeiro que viabilize a revitalização e a operação sustentável do Parque Urbano da Orla do Guaíba, especificamente nos Trechos que serão objeto do projeto. Desenvolvimento da capacidade de elaborar planos de revitalização e operação sustentável para outros equipamentos públicos como praças, jardins, centros esportivos e de lazer, dentre outros. Evolução da capacidade institucional de gestão de contratos de PPP e concessões para assumir a crescente carteira de projetos da Prefeitura.

A experiência da Prefeitura de Porto Alegre demonstra na prática que apesar da inexistência de reconhecimento legal das atuações internacionais dos Municípios, a atividade paradiplomática pelos entes locais é um instrumento de efetivação de políticas públicas que merece reconhecimento e deve ser incentivado.

O engajamento dos Municípios gerou em certa medida uma posição reativa da União e da Secretaria de Relações Exteriores, que apesar de reconhecer a sua prática, busca centralizar as medidas decisórias no âmbito federal (Secretaria de Estado Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018) e no bojo dos Acordos de Cooperação Técnica com fundamento no Decreto Federal n. 5151/2004 que, destaca-se, aplica-se conforme seu artigo 1º, à Administração Pública Federal direta e indireta.

Assim, muito embora os municípios tenham autonomia para isoladamente celebrar acordos com organismos internacionais para concretizar suas competências constitucionais, ainda assim, o mecanismo de Cooperação Técnica Internacional se apresenta interessante porque transpõe as questões doutrinárias e os vácuos legislativos quanto ao instituto da paradiplomacia e fornecem uma alternativa possível aos municípios na efetivação dos direitos humanos e no cumprimento dos ODS.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização econômica forçada do Brasil e o advento da pós-modernidade impuseram a discussão quanto à efetivação dos direitos humanos no país. Marcado por um histórico de colonização, escravidão e corrupção, a redução das desigualdades sociais e o compromisso com o desenvolvimento sustentável se estabeleceram no Brasil como objetivos a fim de promover os direitos humanos de forma holística.



A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 1º que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Tendo em vista que a dignidade da pessoa humana é um valor supremo e demanda a efetivação de todos os direitos humanos, o compromisso com o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais se apresentam como prioridade.

No plano internacional, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em junho de 1972, o processo de afirmação histórica do princípio do desenvolvimento sustentável se intensifica. Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, reafirmou o compromisso assumido na Declaração da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano, seguida da Declaração do Milênio das Nações Unidas em setembro de 2000.

No Brasil o compromisso com o desenvolvimento sustentável encontrou guarida no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e amparo no princípio da dignidade da pessoa humana. Destaca-se ainda a harmonia entre a normativa constitucional e a sistemática do Direito Internacional dos direitos humanos proporcionada pelo princípio da prevalência dos direitos humanos expresso no artigo 4º da Carta Cidadã.

Diante do compromisso assumido pelo Estado Brasileiro quanto à promoção e efetivação dos direitos humanos, a atuação dos Municípios/Poderes locais é medida que se impõe. Destarte a inexistência de regulamentação específica, os Municípios brasileiros, com fundamento no princípio da eficiência, em suas competências constitucionais, na dignidade da pessoa humana e na efetivação dos direitos humanos seja pelo mandamento constitucional, seja pelo Sistema Internacional dos Direitos Humanos, têm o dever-poder de promover a efetivação dos direitos fundamentais através de instrumentos de governança global e paradiplomacia, isoladamente ou em cooperação com o Governo Federal.

REFERÊNCIAS

BECK, U., 2010. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade, Editora 34, São Paulo, 384 p.

BOBBIO, N., 2004. **A era dos direitos**, Elsevier, Rio de Janeiro, 240 p.



BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 de maio de 2021.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, **Nosso futuro comum**. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2 ed., 1991. 430p.

CRUZ, K. A. V. A., 2018, A paradiplomacia como instrumento de participação dos municípios no cenário mundial de proteção ambiental, 15 p., Granziera, M. L. M., Rei, F. **Anais do V Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional**, Editora Universitária Leopoldianum, Santos, 542 p.

D'ISEP, C. F. M., 2009, Políticas Públicas Ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental, 15 p., D'isep, C. F. M., Nery Júnior, N., Medauar, O., **Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur**, Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 156-171.

DIAS, R., 2010, **Um tema emergente nas relações internacionais: a paradiplomacia das cidades e Municípios**, Âmbito Jurídico [Online], URL: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-79/um-tema-emergente-nas-relacoes-internacionais-a-paradiplomacia-das-cidades-e-municipios/>. Acesso em 02 de maio de 2021.

FARIAS, V. C., REI, F., 2016, Reflexos jurídicos da governança subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafios ou acomodação, **Revista de Direito Internacional**, v.13, n.1, p. 319-339. URL: <https://doi.org/10.5102/rdi.v13i1.3642>. Acesso em 02 de maio de 2021.

LIMA, C. A. S., 2019, **Cidadania, Direitos Humanos e Educação: avanços, retrocessos e perspectivas para o século 21**, Almedina, São Paulo, 369 p.

NETO, F. E., SILVA, R. S., 2018, **ODS 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis**, 18 p., Balera, W., Silva, R. S., Comentários aos objetivos do desenvolvimento sustentável, Verbatim, São Paulo, p. 160-178.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, URL: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso em 02 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972, **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**, URL: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 02 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, URL: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp->



content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em 02 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, **Agenda 2030**, URL: http://www.agenda2030.org.br/os_ods/. Acesso em 02 de maio de 2021.

PRIETO, N. C., 2010, *La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción*, 27 p., MAIRA, L., **La política internacional subnacional en América Latina**, Libros Del Zorzal, Buenos Aires, p. 107-134.

SAYEG, R. H., MATSUSHITA, T. L., 2008, O Direito Econômico Brasileiro como Direito Humano Tridimensional, **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**, p. 2413-2414. URL: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/ricardo_hasson_sa_yeg.pdf. Acesso em 02 de maio de 2021. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 2413- 2414

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, **Orçamento e Gestão**, 2018, Guia de cooperação técnica internacional: Distrito Federal, Brasília, URL: <http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/122>. Acesso em 02 de maio de 2021.

SILVA, J. A., 1998, A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia, **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 89-94. URL: <https://doi.org/10.12660/rda.v212.1998.47169>. Acesso em 02 de maio de 2021.

STIGLITZ, J. E., 2002, **A globalização e seus malefícios**, Futura, São Paulo, 328 p.

WILSON, E. O., 1994, **Diversidade da vida**, Companhia das letras, São Paulo, 528 p.

