

Cadernos do ilp

Ensino # Pesquisa # Extensão Cultural

Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo



São Paulo, volume 1, números 1-2, 2020

Cadernos do ilp

Ensino # Pesquisa # Extensão Cultural

Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo



São Paulo, volume 1, números 1-2, 2020

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
MESA DIRETORA

Presidente: Cauê Macris
1º Secretário: Enio Tatto
2º Secretário: Milton Leite Filho
1º Vice-Presidente: Gilmaci Santos
2º Vice-Presidente: Ricardo Madalena
3º Vice-Presidente: Coronel Telhada
4º Vice-Presidente: Barros Munhoz
3º Secretário: Bruno Ganem
4º Secretário: Léo Oliveira

**INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER
LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
(INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP)

Diretor Presidente: Vinícius Schurgelies
Diretora Executiva: Tatiana Lima Sarmento Panosso

CADERNOS DO ILP: ENSINO – PESQUISA – EXTENSÃO CULTURAL

Editora: Any Ortega

CORPO CONSULTIVO

Alex Peloggia
Gabriela Lotta
Gazy Andraus
Giuliano Tierno de Siqueira
Humberto Dantas
Luís Felipe Netto de Andrade e Silva Sahd
Marta Maria Assumpção-Rodrigues
Sílvio Gabriel Serrano Nunes
Sirlene Arêdes
Stanley Plácido da Rosa Silva

Cadernos do ilp

Ensino # Pesquisa # Extensao Cultural

Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

São Paulo, volume 1, números 1-2, 2020

Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural

Publicação do Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo (SP)
Volume 1, números 1 e 2, dezembro de 2020.

© copyright dos autores

© copyright desta edição: ILP

Revisão: ILP

Projeto gráfico, diagramação e arte final: ILP

Imagem da capa: “Acrópole de Atenas”, de Leo Von Klenze (1846).

Acervo da *Neue Pinakothek*, Munique. Obra em domínio público, imagem cedida pela instituição (licença CC BY-AS 4.0)

FICHA CATALOGRÁFICA

Cadernos do ILP : ensino - pesquisa - extensão cultural / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo. – v. 1, n. 1-2 (dez. 2020). – São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2020-.
v. ; 30 cm

Semestral
ISSN: em atribuição

1. Ciência política – Periódico. 2. Políticas públicas – Periódico. I. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.

As opiniões expressas e informações fornecidas nos textos assinados são de responsabilidade dos autores, não representando concepções oficiais desta publicação, do ILP ou da ALESP, bem como a originalidade dos trabalhos e adequada citação de fontes.

Publicação de livre acesso e distribuição gratuita. É permitida a reprodução, para fins de pesquisa e educacionais, não lucrativos, desde que citada a fonte.

**Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do
Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP)**
Avenida Sargento Mário Kozel Filho s/nº - 04005-080 – São Paulo – Brasil
(11) 3886-6288 / ilp@al.sp.gov.br / www.al.sp.gov.br/ilp

Os *Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural* constituem-se em uma publicação nova, plural e de livre acesso, editada pelo Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo, denominado Instituto do Legislativo Paulista - ILP, com sede na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e vinculado à sua Mesa Diretora.

O ILP, chegando aos seus 20 anos de existência, assim prossegue a cumprir sua missão de promover estudos, pesquisas e debates para subsidiar os trabalhos parlamentares, oferecendo suporte técnico-temático às suas atividades na definição de medidas que estimulem o desenvolvimento da sociedade paulista e de políticas públicas no Estado, bem como de oportunizar estudos, pesquisas, e debates sobre o Estado, o Poder Legislativo e demais assuntos de interesse social, objetivando maior interação do Poder Legislativo com a sociedade e o aperfeiçoamento da participação política.

Elaborados a partir de uma concepção intermediária entre as publicações acadêmico-científicas tradicionais e as revistas de divulgação cultural, os *Cadernos* contam com corpo consultivo próprio, constituído por profissionais e pesquisadores de alta qualificação.

A publicação organiza seus conteúdos em cinco seções: Produção Acadêmica (trabalhos dos cursos de pós-graduação e outros desenvolvidos no âmbito do ILP); Informação Técnica (relatórios produzidos no âmbito do ILP e de suas atividades); Sínteses Didáticas (textos de conteúdo de cursos e palestras); Reflexões Livres (artigos convidados e submetidos na área de política, políticas públicas e gestão pública), e; Temas Contemporâneos (artigos convidados e submetidos de caráter técnico-científico e cultural).

Neste número inaugural, na seção *Produção Acadêmica*, iniciamos a publicação de artigos produzidos a partir das pesquisas desenvolvidas no âmbito do curso de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas no Poder Legislativo, ministrado pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo em parceria com o ILP. Além disso, iniciam-se também as seções *Informação Técnica* e *Sínteses Didáticas*, esta última com textos referentes a palestras e cursos ministrados em 2020 no ILP.

Any Ortega

Editora

Produção Acadêmica

O Parlamento Jovem Paulista e a importância dos programas de letramento político

Laura Ávila de Souza

p. 10 - 23

O exercício do poder de fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e o fomento ao controle social

Ana Carla Albiero Sousa

p. 24-39

Cidadania plena: um direito fundamental sob a competência da Comissão de Educação e Cultura do Poder Legislativo Paulista

Maurício Nespeca

p. 40-52

Gestão de pessoas: processo seletivo em instituições públicas e empresas privadas

Camila Carvalho Ribeiro

p. 53-61

Os programas habitacionais desenvolvem a cidadania ou despertam o mercado imobiliário?

Edna Pereira Matos

p. 62-78

Recrutamento e seleção na ALESP: desvendando o mito do concurso de 2010.

Angela Satie Takeya Nakamura

p. 79-93

A política de desonerações fiscais no Estado de São Paulo, um estudo sobre a transparência e o papel do Poder Legislativo

Maria Cleonice Coelho

p. 94-114

Informação Técnica

Curso de Iniciação Política: o desafio da adaptação virtual e os resultados do ILP.

Humberto Dantas

p. 116-120

Arrecadação, gastos e prestação de contas: campanha eleitoral de 2020

Fernanda Caprio

p. 121-131

Sínteses Didáticas

Antropoceno, Arte e Literatura: a arte como registro estratigráfico e a agência geológica humana.

Alex Peloggia

p. 133-145

A questão política em Platão:

Júlio de Souza Comparini

p. 146-149

A política de Aristóteles

Ana Claudia Lopes

p. 150-156

Cícero: o conceito de república

Isadora Prévêde Bernardo

p. 157-163

Barão de Montesquieu: o *Espírito das Leis*

Giulia Yumi Zaneti Simokomaki

p. 164-170

O fator geográfico na política internacional: entre a geopolítica e a geohistória.

Alex Peloggia

p. 171-176

A filosofia política de Marco Aurélio: o estoicismo do Imperador Filósofo

Isadora Prévêde Bernardo e Sílvio Gabriel Serrano Nunes

p. 177-181

O Federalista: por um diálogo de noções clássicas com a contemporaneidade

Rodrigo Fuziger

p. 182-187

Livres e Iguais: uma introdução ao pensamento de John Rawls

Paulo Gustavo Guedes Fontes

p. 188-192

István Mészáros: entre capital e capitalismo

Bruno Fraga Pistinzi

p. 193-199

Política Editorial

*Produção
Acadêmica*

O Parlamento Jovem Paulista e a importância dos programas de letramento político

Laura Ávila de SOUZA

Resumo

O Parlamento Jovem Paulista é um programa pioneiro da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que incentiva os jovens a conhecerem o dia a dia de uma casa legislativa, vivendo a experiência de ser deputado por um dia. O presente artigo busca detalhar o funcionamento desse programa e situá-lo no contexto dos programas de letramento político existentes no Brasil e no mundo, bem como estudar seu impacto na vida de egressos que seguiram trilhando um caminho de participação política.

Palavras-chave: Parlamento Jovem Paulista. Simulação parlamentar. Letramento político. Protagonismo juvenil.

Abstract

The Youth Parliament of São Paulo is a pioneer project that encourages students to get acquainted with the routine of a legislative house by being a deputy for a day. This paper aims to show how this program works, situating it in the context of other political literacy programs in Brazil and in the world, as well as studying its impact on the lives of former participants who followed a career in politics afterwards.

Keywords: Youth Parliament of São Paulo. Parliamentary simulation. Political literacy. Youth leadership.

Introdução

O Parlamento Jovem Paulista é um programa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que incentiva jovens estudantes a conhecerem o dia a dia de uma casa legislativa. Criado em 1999, já conta com 19 edições, tendo servido de modelo para programas semelhantes hoje existentes na Câmara Federal e em diversas assembleias legislativas e câmaras municipais do País.

Escolas públicas e particulares de todo o estado são convidadas a participar, estimulando seus alunos a produzirem textos que serão submetidos a duas seleções: uma feita pela própria escola e outra feita por uma comissão formada pela Assembleia Legislativa para esse fim. Dessa forma, o Parlamento Jovem Paulista leva o tema da política para dentro das salas de aula de São Paulo, instigando os estudantes a debaterem os problemas que consideram mais importantes e urgentes, propondo soluções na forma de projetos de lei.

Apesar de consistir em uma iniciativa importante e pioneira no País, não há, até o presente momento, uma pesquisa que tenha o Parlamento Jovem Paulista como objeto de estudo. Este artigo busca preencher essa lacuna, partindo da origem do programa e sua organização e funcionamento, desde a divulgação nas escolas até a inscrição e seleção dos alunos, descrevendo ainda as atividades desenvolvidas na Assembleia Legislativa durante os dias em que eles permanecem na sede do Legislativo Paulista.

Foi feito também um apanhado sobre outros programas de simulação parlamentar existentes no Brasil e no mundo, a fim de identificar semelhanças e diferenças entre estes e o Parlamento Jovem Paulista, bem como apontar possíveis caminhos para o programa do Estado de São Paulo. Por último, uma análise da trajetória de alguns egressos do parlamento Jovem Paulista permitiu observar o impacto que os programas de letramento político têm na vida dos jovens que por eles passam.

O Parlamento Jovem Paulista Origem

O programa Parlamento Jovem Paulista foi criado pela Resolução nº 798, de 2 de setembro de 1999, como parte do Programa da Cidadania, com a finalidade de “possibilitar aos alunos de escolas públicas e particulares a vivência do processo democrático mediante participação em uma jornada parlamentar na Assembleia Legislativa, com diplomação e exercício do mandato” (SÃO PAULO, 1999). O projeto que originou essa resolução foi o resultado da união de dois projetos de lei que versavam sobre o mesmo tema, um de autoria do ex-deputado estadual Cesar Callegari e outro de autoria da deputada estadual Célia Leão.

A Resolução nº 798 foi publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo no dia 3 de setembro de 1999. O texto destacava o caráter instrutivo do programa e determinava que fossem observados, no decorrer dos trabalhos, “[...] tanto quanto possível, os procedimentos regimentais relativos ao trâmite das proposições, inclusive quanto à sua iniciativa, publicação, discussão e votação em plenário” (SÃO PAULO, 1999).

Segundo esse documento, o número de participantes por edição não poderia ultrapassar 94, mesmo número de deputados eleitos pelo Estado de São Paulo. Também consta no documento o local designado para a realização da sessão plenária do Parlamento Jovem Paulista: o Plenário Juscelino Kubitschek, principal plenário da Casa, ocupado diariamente pelos deputados nas sessões ordinárias e extraordinárias.

A primeira edição do Parlamento Jovem Paulista foi realizada no dia 26 de novembro de 1999. Em seu início, era destinado apenas a estudantes de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental. Em 2002, a Resolução nº 827 alterou o texto original, incluindo também os três anos do Ensino Médio. A partir de então, alunos dos ensinos Fundamental e Médio passaram a participar alternadamente do programa (SÃO PAULO, 2002).

Pioneiro no Brasil, o Parlamento Jovem Paulista foi o precursor de iniciativas semelhantes em outros estados e municípios

brasileiros, tendo inspirado inclusive o programa da Câmara Federal. Segundo Cosson (2008), coordenador dos cursos de pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados e autor de diversos textos sobre letramento político,

[...] o Parlamento Jovem da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo é paradigmático, pois é adotado, com poucas modificações, em vários municípios paulistas [...] e serviu de modelo, entre outras casas legislativas, para a Câmara dos Deputados, cujo programa reúne jovens estudantes de todo o Brasil (COSSON, 2008, p. 114).

Organização e funcionamento

O Parlamento Jovem Paulista é um programa que incentiva os jovens a conhecerem o dia a dia de uma casa legislativa, despertando neles o interesse pela participação política. Segundo a própria organização do programa,

[...] é uma Sessão Especial da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que acontece desde 1999. Nesse dia, os Deputados Estaduais cedem os seus lugares para jovens estudantes do nosso Estado. Eles são os Deputados e Deputadas do Parlamento Jovem Paulista: dirigem todos os trabalhos do Parlamento Jovem, apresentam propostas para melhorar as condições de vida do povo paulista e falam sobre as suas ideias (SÃO PAULO, 2014, p.3).

Mais do que apenas uma sessão plenária, o Parlamento Jovem Paulista é um programa de simulação parlamentar que inclui uma visita às dependências da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e palestras sobre o funcionamento da Casa e o papel dos deputados. Recentemente foi também incorporada uma simulação das discussões feitas nas comissões, em que os alunos podem experienciar parte do trabalho realizado pelos deputados fora das sessões plenárias. O programa tem periodicidade anual e está atualmente em sua 19ª edição. A seguir, serão detalhadas as etapas que fazem parte de cada edição do programa.

Inscrição

Para participar do projeto, os jovens devem se inscrever em sua escola e redigir um projeto de lei. Incentiva-se que os projetos escritos pelos alunos sejam debatidos em classe, com a ajuda dos professores. Cada escola pode selecionar apenas o projeto de lei de um aluno para representá-la, que será enviado à Assembleia Legislativa para participar de um novo processo de seleção realizado por uma comissão constituída para esse fim.

O convite para participar do programa é feito a todas as escolas públicas e particulares do Estado de São Paulo, a partir de uma base de dados fornecida pela Secretaria da Educação. Segundo Sônia Hernandez, que esteve na coordenação do programa desde seu início até o ano de 2016, a divulgação entre as escolas era uma de suas maiores dificuldades, pois, mesmo enviando o material para todas as escolas do Estado, ele muitas vezes não chegava às mãos dos professores (SÃO PAULO, 2018a).

De fato, o número de escolas inscritas no programa não é expressivo, considerando o universo de escolas públicas e particulares do Estado de São Paulo. Nas edições analisadas por este trabalho, realizadas entre 2011 e 2014, o número de inscritos foi de, respectivamente, 210, 129, 234 e 94. A partir de 2016, o envio do material pedagógico passou a ser feito também aos coordenadores pedagógicos (SÃO PAULO, 2018a), mas não foi observada mudança considerável no número de inscritos, que nesse ano foi de 181. O Capítulo 2 traz um detalhamento das escolas participantes das edições de 2011 a 2014.

O sistema de convite não é um padrão entre os programas de simulação parlamentar brasileiros. Em muitos deles, como o Deputado por um Dia, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a seleção das escolas é feita por sorteio, sendo que, a cada edição, podem participar cinco escolas (BERNARDES e LOPEZ, 2015). Isso permite que sejam realizadas visitas preparatórias às escolas participantes, com aulas expositivas sobre temas relativos às atividades desenvolvidas na Casa (BERNARDES e LOPEZ, 2015).

O Parlamento Jovem Paulista, ao estender o convite para todas as escolas do Estado de São Paulo, torna esse tipo de atividade de sensibilização e informação dos professores e alunos inviável. A intenção de abranger o conjunto das escolas paulistas é notável; contudo, seria interessante pensar em estratégias que ampliassem o número de escolas participantes e, consequentemente, o número de alunos atingidos.

Ao se inscrever no Parlamento Jovem Paulista, os participantes devem escolher um entre os partidos temáticos sugeridos, originados das comissões existentes na Assembleia Legislativa. Até o ano de 2014, eram sugeridos 12 partidos, que abrangiam os seguintes temas: Agricultura, Cultura, Defesa do Consumidor, Direitos Humanos, Educação, Emprego, Esportes, Habitação, Juventude, Natureza, Saúde e Segurança Pública (SÃO PAULO, 2014). A partir de 2015, em caráter experimental, alguns desses partidos foram agrupados (p. ex., Partido da Cultura e da Educação) (SÃO PAULO, 2016).

Essa opção por partidos temáticos é comum nesse tipo de programa, sendo usada também no programa da Câmara Municipal de São Paulo, por exemplo (SÃO PAULO, 2018b). Segundo Cosson (2008),

[...] tais medidas são tomadas por razões práticas, como evitar uma partidização precoce e desnecessária e a dispersão temática das demandas dos participantes, permitindo a preparação dos estudantes em grupos e o aprofundamento de um tema que facilitará o debate qualificado posteriormente. (COSSON, 2008, p. 119)

Ainda sobre a opção por partidos temáticos, embora a considere interessante, o autor chama a atenção para o fato de que ela termina emprestando “um caráter artificial que descaracteriza o funcionamento do Parlamento, ao mesmo tempo em que transmite ao estudante a feição de tarefa escolar” (COSSON, 2008, p. 119).

No Parlamento Jovem Paulista, a divisão temática dos partidos se estende para a atividade de discussão e votação dos projetos, que são votados em blocos de acordo com o partido. O

item 2.2.3 deste capítulo aborda as atividades desenvolvidas na Assembleia Legislativa, incluindo a discussão e votação dos projetos. Já o Capítulo 3 detalha os partidos temáticos das edições de 2011 a 2014.

Os alunos têm acesso ao Manual do Candidato, um material explicativo que traz um modelo de projeto de lei e detalha os passos para sua elaboração, além de esclarecer os critérios que serão utilizados na seleção dos projetos (ver item 2.2.2). Nesse material também constam informações sobre a sessão plenária e a eleição da Mesa Diretora, bem como a íntegra do Regimento Interno do Parlamento Jovem Paulista, documento que reúne as regras que devem ser seguidas pelos deputados jovens.

Após a seleção do melhor projeto de lei, a direção da escola deve realizar a inscrição, por meio eletrônico, no Portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A partir disso, uma nova seleção será realizada, desta vez por uma comissão avaliadora definida pela Assembleia Legislativa.

Seleção dos projetos inscritos

A Assembleia Legislativa constitui todo ano uma comissão formada por servidores e assessores dos partidos políticos com representação na Casa para avaliar os projetos de lei inscritos e selecionar os participantes que serão convidados a passar dois dias no Palácio 9 de Julho, a fim de apresentarem seus projetos e participarem de sessão plenária. Até 2014, eram selecionados anualmente 94 estudantes para participar do programa. A partir de 2015, houve uma redução desse número para 47.

Os critérios de seleção usados pela comissão de seleção e divulgados no Manual do Candidato da edição de 2014, foram os seguintes¹ (SÃO PAULO, 2014, p. 9): respeito ao formato de projeto de lei, conforme instruções contidas no Manual do Candidato (2 pontos); correção gramatical, concisão e clareza (2 pontos);

¹ A partir de 2016, houve uma mudança na pontuação dos critérios de seleção dos projetos de lei. O item Originalidade passou a valer 4 pontos, e o item Exequibilidade, 2 pontos (SÃO PAULO, 2016).

pertinência em relação ao tema do partido (critério eliminatório); originalidade (3 pontos); exequibilidade (1 ponto).

Os membros da comissão avaliadora recebem um envelope contendo cópias dos projetos de lei inscritos, nas quais são omitidas as informações relativas ao autor, à escola e à cidade de origem. Com base na pontuação atribuída a cada um dos critérios, cada projeto recebe uma nota. Os critérios de desempate utilizados pela comissão avaliadora são a originalidade e a exequibilidade, nesta ordem.

A seleção respeita também uma proporcionalidade em relação aos partidos temáticos escolhidos pelos candidatos. Desse modo, os partidos com mais procura têm um maior número de projetos selecionados. Há, ainda, a seleção de suplentes, que também segue a proporcionalidade de inscritos.

Desde a primeira edição do programa, o Partido da Educação é o que apresenta o maior número de inscritos e, conseqüentemente, o maior número de projetos de lei selecionados.

Atividades desenvolvidas na

Assembleia Legislativa

Os candidatos cujos projetos de lei foram selecionados são então convidados a participar de dois dias de atividades no Palácio 9 de Julho, sede da Assembleia Legislativa de São Paulo. Como muitos estudantes vêm do interior do estado, as despesas com hotel, transporte e alimentação na cidade de São Paulo, incluindo um acompanhante por aluno, são pagas pela Assembleia Legislativa. No entanto, os alunos de escolas do interior devem se responsabilizar pelo transporte de ida e volta a São Paulo.

No primeiro dia de atividades, os selecionados são recepcionados no Palácio 9 de Julho, fazem uma visita pelas dependências da Assembleia Legislativa e participam de uma palestra em que são dadas orientações sobre as atividades do dia seguinte. Na edição de 2018, uma inovação foi a palestra de *coaching*, que teve como objetivo proporcionar aos jovens uma experiência diferente e, muitas vezes, inacessível a eles.

O segundo dia na Assembleia Legislativa inclui um ato solene de diplomação e posse e a sessão plenária especial, na qual é realizada a eleição da Mesa Diretora e a apresentação e votação dos projetos de lei. Nas últimas edições, os alunos passaram também a discutir seus projetos em comissões antes de levá-los para discussão e votação em plenário, da mesma forma que fazem os deputados eleitos.

A Sessão Plenária Especial do Parlamento Jovem Paulista é o ponto alto do programa. Ela é realizada no Plenário Juscelino Kubitschek, o mesmo ocupado diariamente pelos deputados estaduais paulistas durante as sessões ordinárias e extraordinárias, e tem início com a apresentação das chapas que concorrerão à eleição da Mesa Diretora.

A Mesa Diretora é eleita a partir da apresentação de três chapas, que são organizadas pelos deputados jovens no dia anterior ao da sessão plenária. Cada chapa é constituída de presidente, vice-presidente e 1º e 2º secretários. Vence a chapa que obtiver maioria absoluta dos votos (48 votos) em primeira votação ou maioria simples em segunda votação. No caso de segunda votação, participam apenas as duas chapas mais votadas na primeira.

Durante a etapa de discussão, cada deputado jovem se dirige à tribuna para defender seu projeto. A votação é feita por bloco partidário, ou seja, todos os projetos de um mesmo partido são votados de forma conjunta. A sessão plenária é transmitida ao vivo pela TV Alesp, e os projetos de lei são publicados no Diário Oficial do Estado de São Paulo e também em um encarte especial que depois é enviado às escolas participantes.

Programas similares no Brasil e no mundo

Embora haja registros de simulações parlamentares em outras épocas, como o Parlamento Estudantil de Ribeirão Preto, organizado em 1957 (COSSON, 2008), os programas de simulação parlamentar começaram a ser realizados no Brasil em 1999, ano de início do Parlamento Jovem Paulista, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, e do

programa Deputado por um Dia, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (FUKS e CASALECCHI, 2016). A partir de então, outros programas começaram a surgir nos legislativos estaduais e municipais do País, inspirados por esses dois modelos.

Segundo Cosson (2009, p. 38), o Parlamento Jovem Paulista “[...] tem funcionado como inspiração e modelo para as demais casas legislativas, ocupando, por isso, a posição padrão para as simulações parlamentares brasileiras”. Isso se deve principalmente pelo fato de o Parlamento Jovem Brasileiro da Câmara dos Deputados seguir o modelo paulista, o que acaba expandindo essa influência para o resto do País.

Ainda que os demais programas de simulação parlamentar brasileiros tenham se inspirado no exemplo paulista, muitos deles apresentam características e particularidades que os diferenciam. O programa Deputado por um Dia, realizado pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, é um exemplo disso. Realizado duas vezes por ano, tem início com um sorteio das cinco escolas participantes, que recebem uma equipe da Escola do Legislativo para a realização de reuniões com a diretoria e aulas expositivas dirigidas aos alunos e professores (BERNARDES e LOPEZ, 2015).

A seguir, é feita uma eleição nas escolas sorteadas, na qual são eleitos 11 estudantes por escola, a fim de representar os 55 deputados estaduais do Rio Grande do Sul. Podem participar das eleições estudantes matriculados a partir da 7ª série do Ensino Fundamental. Os alunos eleitos criam então um partido fictício e escolhem um líder, bem como elaboram um projeto de lei. Após essas etapas introdutórias, os eleitos são recebidos na Assembleia Legislativa para um dia de atividades, que incluem a sessão plenária na qual são apresentados, discutidos e votados os projetos (BERNARDES e LOPEZ, 2015).

Já o Parlamento Jovem da Escola do Legislativo de Santa Catarina teve início em 2005 e, assim como o modelo gaúcho, é realizado duas vezes ao ano. O sorteio das escolas participantes engloba as oito regiões do Estado, garantindo a

participação de uma escola de cada região. A seguir, são realizadas três etapas preparatórias em cada uma das regiões, que incluem apresentação do cronograma de atividades, palestra sobre o que é política, eleição dos cinco deputados jovens que representarão cada escola e aulas sobre técnica legislativa (SILVESTRE, 2016).

Os alunos selecionados viajam para Florianópolis, onde participam de quatro dias de atividades que incluem cursos, palestras e dinâmicas sobre temas como oratória, democracia e protagonismo juvenil. Eles também simulam a participação em comissões permanentes e são recebidos nos gabinetes dos deputados para breves audiências. No último dia, é realizada a sessão plenária, em que apresentam e discutem os projetos. A permanência dos alunos na Alesc por quatro dias permite que eles tenham uma experiência bastante completa, vivenciando também a elaboração de propostas de emenda à Constituição Estadual, projetos de lei complementar, projetos de resolução, indicações, moções e emendas e requerimentos (SILVESTRE, 2016).

Outro programa de simulação parlamentar que merece destaque é o Parlamento Jovem Mineiro, criado em 2004. Realizado pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, talvez seja o programa mais bem documentado do Brasil, tendo sido tema de diversos trabalhos acadêmicos, como os de Fuks e Casalecchi (2016) e Marques (2012).

O Parlamento Jovem Mineiro diferencia-se muito dos demais programas de simulação parlamentar brasileiros, pois adota a estrutura de um seminário legislativo, reunindo representantes de determinado setor da sociedade para discutir questões de seu interesse e aprovar um documento a ser encaminhado para a Assembleia Legislativa (COSSON, 2009). Segundo Cosson (2009, p. 40-41), “[...] o Parlamento Jovem Mineiro troca a personificação do papel do parlamentar pela participação da sociedade civil organizada, canalizando as demandas dos jovens para um documento proposta”.

Por adotar a estrutura de seminário, cada edição do Parlamento Jovem Mineiro trata de um

tema específico, tendo sido abordados assuntos como a política de cotas nas universidades e a diminuição da idade penal, por exemplo (MARQUES, 2012). A partir de 2012, o projeto foi reestruturado e passou a contar com duas etapas, uma municipal e outra estadual, garantindo uma participação mais bem distribuída das cidades do interior do Estado (FUKS; CASALECCHI, 2016).

O Parlamento Juvenil da Escola do Legislativo do Rio de Janeiro também difere bastante dos demais programas brasileiros, pois consiste em um sistema bicameral constituído por cinco parlamentos regionais juvenis e o Parlamento Estadual Juvenil, de modo que os projetos de lei dos primeiros devem também ser aprovados pelo segundo (COSSON, 2008). Criado em 2003, esse programa também difere pelo uso de eleições diretas. Cada município do Estado pode ser representado por um parlamentar juvenil, com exceção da capital, que conta com três representantes. Outros três municípios com maior número de candidatos inscritos válidos têm mais representantes. As eleições acontecem nas escolas estaduais, em dois turnos de votação (RIO DE JANEIRO, 2017a).

Os candidatos eleitos ao Parlamento Juvenil do Rio de Janeiro participam de uma semana de atividades na Assembleia Legislativa, que inclui, além da sessão plenária e do trabalho em comissões, atividades como curso de oratória e saídas culturais, como visitas a instituições e museus. Os projetos aprovados na sessão plenária dos estudantes são encaminhados ao governador do Estado, que pode transformá-los em lei (RIO DE JANEIRO, 2017b).

O Parlamento Jovem Baiano se assemelha ao Paulista, com a diferença de que, para participar, alunos com idade entre 16 e 22 anos devem escrever uma redação sobre um tema predeterminado. São selecionadas 27 redações, uma de cada território de identidade da Bahia. Os selecionados participam de atividades realizadas durante três dias na Assembleia Legislativa, em Salvador, sendo oferecida também formação específica aos professores que acompanham os alunos. O Parlamento Jovem Baiano é realizado pela Assembleia Legislativa da Bahia, em

parceria com a Secretaria de Educação do Estado, que custeiam a estadia dos participantes (BAHIA, 2016).

Não só os legislativos estaduais realizam esse tipo de simulação parlamentar. Centenas de câmaras de vereadores em todo o Brasil contam com programas que visam aproximar os estudantes da política, inclusive os mais jovens. As câmaras mirins, destinadas apenas a alunos do Ensino Fundamental, são também comuns nos municípios. O mais representativo exemplo desse tipo de simulação parlamentar é o programa Câmara Mirim, da Câmara dos Deputados.

Esse programa da Câmara Federal tem três modalidades diferentes, realizadas de forma independente, sempre com alunos do Ensino Fundamental. A primeira delas seleciona professores para levarem sua turma de alunos; a segunda seleciona alunos individualmente, por meio do envio de projetos de lei; e a terceira seleciona câmaras mirins de municípios brasileiros para levarem seus vereadores mirins a Brasília (BRASÍLIA, 2018a).

É da Câmara dos Deputados também o Parlamento Jovem Brasileiro, criado em 2003 e destinado a alunos com idade entre 16 e 22 anos que estejam cursando o 2º ou o 3º ano do Ensino Médio. As inscrições são feitas pelas secretarias de educação dos estados, que designam coordenadores estaduais para receber os projetos de lei e encaminhá-los ao Conselho Nacional de Secretários de Educação. Este órgão, por sua vez, analisa os projetos e os encaminha à Câmara dos Deputados, responsável pela seleção.

Os 78 projetos selecionados para integrar o parlamento Jovem Brasileiro respeitam a proporcionalidade dos estados, sendo que o Estado de São Paulo, o maior em representação, conta com 11 deputados jovens (CARVALHO, 2009). São cinco dias de atividades na Câmara dos Deputados, em Brasília. Todas as despesas, incluindo passagens aéreas e traslados, são custeadas pela Câmara (BRASÍLIA, 2018b).

São muitos os exemplos de simulações parlamentares ao redor do mundo. Cosson (2008) cita, entre outros, o YMCA Youth Parliaments da Austrália, criado em 1963; o Ontario Youth Parliament, criado em 1969; o European Youth

Parliament, criado em 1987; o Parlement Étudiant du Québec, criado em 1987; o National Youth Parliament Competition UK, criado 1992; e o Youth Parliament, da Nova Zelândia, criado em 1994.

Na América Latina, merece destaque o Parlamento Juvenil do Mercosul, que reúne estudantes do Ensino Médio da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Paraguai e Uruguai. Criado em 2009, esse programa tem como objetivo “favorecer e promover o protagonismo juvenil, abrindo espaço para diálogos e discussões acerca de temas ligados à educação, como: inclusão educativa, participação cidadã, direitos humanos, diversidade de raça, etnia e gênero, integração regional e trabalho” (BRASIL, 2018).

Impacto do Parlamento Jovem Paulista

Uma das formas de medir o impacto do Parlamento Jovem Paulista é analisar a trajetória de seus egressos após a participação no programa. A partir de uma pesquisa sobre matérias relacionadas ao Parlamento Jovem Paulista publicadas na imprensa, foi possível conhecer a história de alguns egressos que seguiram trilhando um caminho de participação política, fazendo parte de outros programas similares, implantando seus projetos em suas cidades e até mesmo disputando cargos públicos, muitas vezes sendo eleitos.

Além das matérias jornalísticas, outra fonte de informações sobre egressos utilizada neste trabalho foi a página do Parlamento Jovem Paulista na rede social Facebook. A partir das postagens feitas pela administração da página, muitas vezes originadas de mensagens enviadas pelos próprios participantes, foi possível descobrir alguns fatos interessantes e diretamente relacionados à participação desses jovens no programa.

Em alguns casos, foi possível inclusive fazer contato com alguns desses egressos por meio da rede social², a fim de esclarecer alguns

pontos e saber a opinião deles sobre a importância do Parlamento Jovem Paulista em sua trajetória. A seguir, serão apresentados alguns desses exemplos.

Exemplos de egressos que se destacaram

O primeiro exemplo de egresso que seguiu um caminho de participação política é Luís Gustavo Guimarães, que participou do Parlamento Jovem Paulista em 2008, representando o Colégio Albert Einstein, de Guaratinguetá. Seu projeto, inscrito no Partido da Saúde, tratava do atendimento médico a idosos. Antes de participar do programa, Luís Gustavo já havia fundado e presidido o grêmio estudantil de sua escola.

Após sua participação no Parlamento Jovem Paulista, Luís Gustavo criou um *blog* na internet chamado *O Jovem Cidadão*, no qual escrevia biografias sobre políticos e também textos sobre assuntos relacionados à política. Ele manteve o blog ativo até o ano de 2014. Em uma das publicações do blog, intitulada Parlamento Jovem Paulista, ele conta como foi sua experiência:

Tive a honra de integrar esse simbólico programa de conscientização política em 2009, quando fui eleito Deputado Jovem pelo Colégio Albert Einstein de Guaratinguetá, e na época, era Presidente do Grêmio Estudantil da escola. Me lembro que, ao deixar a Assembleia Legislativa do Estado naquele fim de tarde de novembro de 2009, disse para o meu pai que havia decidido ali duas coisas na minha vida: queria ser político e que, para isso, iria cursar Direito no Largo São Francisco, tradicional reduto de formação das lideranças políticas brasileiras (GUIMARÃES, 2013).

Alguns anos depois, em 2018, já formado em Direito pela USP e cursando o mestrado em Direito de Estado, Luís Gustavo gravou um vídeo postado na página do Parlamento Jovem Paulista no *Facebook*, falando sobre sua participação no programa e a importância que isso teve na definição de sua carreira profissional. No vídeo, gravado em Brasília, em frente à Esplanada dos Ministérios, ele conta que foi graças à

² Para ler a íntegra das entrevistas feitas com os egressos, consulte Souza (2018).

participação no Parlamento Jovem Paulista, seu primeiro contato com a política, que ele hoje trabalha como assessor parlamentar (PARLAMENTO JOVEM PAULISTA, 2018).

Em uma pequena entrevista realizada por e-mail, Luis Gustavo contou que é filiado ao PSDB e integra a juventude do partido. Ele considera que sua participação no Parlamento Jovem Paulista foi um divisor de águas em sua vida e que o grande mérito do programa é aproximar os jovens da política. Luís Gustavo sabe que seguirá carreira política, mas ainda não decidiu de que forma fará isso. Dentre as funções possíveis, ele acredita que uma das mais interessantes seja a de senador.

O egresso Denner Santos Jr., da cidade de Araras, participou da edição de 2013 do Parlamento Jovem Paulista representando a escola Liceu Anglo Araras. Seu projeto de lei, do Partido da Agricultura, tratava da criação de um programa intitulado “Jovem Agricultor” nas escolas públicas do Estado de São Paulo.

Em 2012, Denner já havia participado do programa Câmara Jovem da Prefeitura de Araras e, em 2014, um ano após sua participação no Parlamento Jovem Paulista, voltou a ser vereador jovem pelo mesmo programa, tendo conseguido implementar uma proposta sobre a colocação de lixeiras de coleta seletiva na Rua Tiradentes, no centro da cidade (PARLAMENTO JOVEM PAULISTA, 2014).

Mesmo após o fim de seus mandatos como deputado e vereador jovem, Denner continuou participando ativamente da vida política de sua cidade. Em novembro de 2017, ele participou da Tribuna Livre da 42ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Araras para divulgar a 4ª edição da Caminhada Passos que Salvam, que tem como objetivo arrecadar fundos para o Hospital do Câncer de Barretos (ARARAS, 2017).

Em uma conversa informal realizada por e-mail, Denner contou que atualmente trabalha na empresa de seus pais e que se sente realizado profissionalmente. Ele participa de trabalhos voluntários em sua cidade e já recebeu convites para se filiar a partidos políticos, mas diz que, por enquanto, não tem interesse nisso. Denner não descarta a possibilidade de atuar mais

diretamente na política, mas prefere esperar estar mais maduro para dar esse passo.

A estudante Raphaela Godinho é mais um exemplo de egresso que participou de outros programas de simulação parlamentar. Ela foi deputada jovem na edição de 2016 do Parlamento Jovem Paulista, representando a Escola Estadual Prof. José Pinto do Amaral, de Mairinque, com um projeto do Partido da Educação que criava o programa “Resgate da Representatividade Feminina na Escola”.

Após a experiência na Assembleia Legislativa de São Paulo, Raphaela foi também selecionada a participar do Parlamento Jovem Brasileiro de 2017, em Brasília, com outro projeto sobre Educação, desta vez propondo a criação de bolsas de estudo para que alunos de baixa renda possam estudar em escolas de idiomas. Na Câmara Federal, ela se destacou presidindo a Comissão de Cultura, Esporte e Turismo (JEONLINE, 2017).

Mas essas não foram as únicas experiências de Raphaela em programas de simulação parlamentar. Ainda no final de 2016, ela foi selecionada para representar o Estado de São Paulo no programa Parlamento Juvenil do Mercosul, com um projeto semelhante ao apresentado no Parlamento Jovem Paulista (JORNAL CRUZEIRO DO SUL, 2017). A seguir, passou a representar a delegação brasileira nesse programa e é a única representante da América Latina a concorrer ao prêmio *Youth Citizen Entrepreneurship* 2018, de iniciativa da UNESCO, com seu projeto intitulado “Resgatando e valorizando a mulher” (JEONLINE, 2018).

Com toda essa experiência, Raphaela criou, com outros dois participantes do Parlamento Jovem Brasileiro, o Parlamento Juvenil Mairinquense, do qual é coordenadora, com o objetivo de proporcionar essa vivência a mais jovens (CORREIO DO INTERIOR, 2018). Em uma entrevista concedida à agência de conteúdo Razões para Acreditar, do Portal Terra, Raphaela dá um depoimento sobre a importância de sua participação nos diferentes programas parlamentares juvenis:

Depois que participei dos parlamentos jovens, eu me tornei uma pessoa muito mais ativa. Antes, eu opinava politicamente, reclamava da situação, mas não fazia nada para mudar. Os parlamentos jovens me ensinaram a colocar a mão na massa para tentar fazer a diferença no País e em minha comunidade (RAZÕES PARA ACREDITAR, 2018).

Estudante de Relações Internacionais, Raphaele não é filiada a nenhum partido político e também não tem planos de concorrer a cargos públicos. Ela almeja a carreira de diplomata.

Exemplos de egressos que concorreram a cargos públicos

O primeiro exemplo de egresso que concorreu a cargo público é Pedro Bueno, que conhece muito bem o Parlamento Jovem Paulista, pois participou de três edições do programa, em 2012, 2013 e 2015. Representando a Escola Estadual Prof. Aggeo Pereira do Amaral, de Sorocaba, ele apresentou projetos nos Partidos da Cultura e dos Direitos Humanos.

Por ter sido selecionado tantas vezes a participar do programa, Pedro despertou o interesse de jornalistas de sua região, tendo sido assunto de diversas matérias (JORNAL CRUZEIRO DO SUL, 2015; O D DA QUESTÃO, 2015). Em uma entrevista para o jornal Diário de Sorocaba, Pedro fala sobre a importância do Parlamento Jovem Paulista em sua vida:

Fiquei muito feliz por integrar mais esta edição do Parlamento Jovem, também por ser uma edição comemorativa pelos 180 anos da Assembleia e por reconhecer a importância da participação do jovem na política para a transformação do cenário político, além de, para mim, o Parlamento Jovem ser parte da minha vida, pois foi lá que aprendi muito, fiz muitos amigos e conheci a minha namorada, que também integra esta edição 2015 (DIÁRIO DE SOROCABA, 2015).

Antes de participar do Parlamento Jovem Paulista, Pedro já fazia parte do grêmio estudantil de sua escola e, nos anos seguintes, continuou envolvido nessa atividade, tendo inclusive sido eleito presidente. Em 2013, também passou a

integrar o Conselho Municipal do Jovem de Sorocaba, onde permaneceu até 2017 e do qual também foi presidente.

Pedrinho Bueno, como é conhecido, filiou-se ao PEN em 2015 e concorreu a uma vaga de vereador em Sorocaba em 2016, sem ter sido eleito. Segundo ele, a vontade de candidatar-se foi fortemente motivada pela experiência no Parlamento Jovem Paulista. Atualmente, é filiado ao PCdoB e tem planos de concorrer a vereador novamente.

Já o egresso Daniel Fabri participou do Parlamento Jovem Paulista no ano de 2013, no Partido da Segurança Pública, com um projeto de lei que versava sobre a criação de uma norma estadual para a adequação de leis municipais voltadas à segurança em estabelecimentos e eventos destinados ao lazer e ao entretenimento. O projeto previa, ainda, a participação efetiva de jovens nos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs).

Aluno da Escola Técnica Eudécio Luiz Vicente, da cidade de Adamantina, Daniel inspirou-se na tragédia da Boate Kiss, de Santa Maria (RS), para elaborar seu projeto de lei, contando com a orientação de dois professores da escola. Após sua participação no Parlamento Jovem Paulista, no final de 2013, seu projeto foi adaptado e posto em prática em sua própria escola no início do ano seguinte, sob o título de “Programa Escola Segura”, em parceria com o Conseg e o Corpo de Bombeiros (PORTAL REGIONAL, 2014a).

Meses depois, em outubro de 2014, o estudante representou sua cidade na 8ª Feira Tecnológica do Centro Paula Souza, apresentando sua experiência no desenvolvimento do projeto junto com outros três colegas e os professores orientadores (PORTAL REGIONAL, 2014b). Segundo o portal do Jornal Regional de Dracena,

[...] durante a feira, o projeto ganhou destaque entre profissionais da área de Segurança do Trabalho, gestores e professores de escolas de todo o estado de São Paulo. Recebeu atenção especial da diretora superintendente do Centro Paula Souza, professora Laura Laganá, que destacou a prioridade daquela instituição no

item segurança escolar (PORTAL REGIONAL, 2014b).

Em uma breve entrevista realizada por *e-mail*, Daniel conta que o estímulo dos seus professores foi fundamental para sua participação no Parlamento Jovem Paulista e que isso determinou também sua escolha profissional. Ele é professor de Geografia e busca fazer a diferença na vida de seus alunos. Filiado ao PV desde 2015, concorreu a uma vaga de vereador na Câmara Municipal de Adamantina em 2016, tendo sido o candidato mais jovem a disputar eleições em sua cidade. Ainda que não tenha sido eleito, avaliou sua participação como positiva, uma vez que faltaram poucos votos para alcançar seu objetivo, e pretende se candidatar ao mesmo cargo novamente nas próximas eleições.

Rafael Nixon Pereira Marques é outro egresso bastante experiente. No ano de 2004, aos 13 anos, elegeu-se presidente do grêmio estudantil da Escola Estadual Cícero Usberti e também prefeito-mirim de sua cidade, Valentim Gentil, além de ter sido selecionado para participar do Parlamento Jovem Paulista. Seu projeto de lei como deputado jovem tratava sobre a reciclagem orgânica do lixo urbano para a agricultura de compostagem e depois foi apresentado à Câmara Municipal, tornando-se a primeira usina para reciclagem de lixo da cidade (SÃO PAULO, 2008).

Tanta experiência resultou em uma precoce carreira política. Em 2008, aos 17 anos, ele se tornou um dos vereadores mais jovens eleitos no País, pelo PSDB. Rafael também participou da Juventude Estadual do PSDB, ocupando a vice-presidência. Reelegeu-se vereador em 2016 e hoje é o presidente da Câmara de Vereadores de Valentim Gentil. Formado em Jornalismo e Direito, acredita que a presença de jovens na política traz esperança para transformar o Brasil em um país melhor: “O que mais precisamos agora neste momento de crise que estamos passando é de mais jovens que trabalhem em prol da política brasileira. Precisamos de novas ideias e propostas” (RUIZ, 2017).

Já Rafael Camargo participou de duas edições do Parlamento Jovem Paulista, em 2004 e 2007, representando a Escola Estadual Abdalla Miguel, de Tabatinga. Nas duas ocasiões, defendeu projetos do Partido da Educação que tratavam do oferecimento de disciplinas e atividades extracurriculares para alunos do Ensino Fundamental da rede pública. Em 2004, ele também foi vereador jovem de sua cidade.

Formado em Administração de Empresas e especialista em Finanças Públicas, Rafael foi o primeiro egresso do Parlamento Jovem Paulista a assumir um mandato no Poder Executivo. Filho de Valter Camargo, que foi eleito prefeito de Tabatinga em 2012, Rafael elegeu-se em 2013, em eleições suplementares (GLOBO.COM, 2013). Entrevistado para uma edição do Informativo da Divisão do Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, ele falou que o Parlamento Jovem Paulista:

[...] proporciona, muitas vezes, o primeiro acesso dos jovens com a instituição legislativa (...). Ali passamos a entender melhor, de forma concisa e clara, o papel dos deputados em nossa sociedade. Digo, por fim, que o Parlamento Jovem é um instrumento de formação de jovens com interesse em mudar a sociedade (SÃO PAULO, 2018a).

Muitos outros exemplos poderiam ainda ser citados neste capítulo, e certamente muitos outros ainda surgirão, considerando que os alunos participantes das edições mais recentes estarão, em breve, ingressando na vida adulta e levando consigo todo o aprendizado e a experiência vivida no programa Parlamento Jovem Paulista.

Considerações finais

O programa Parlamento Jovem Paulista foi o precursor dos programas de simulação parlamentar no Brasil, motivo que por si só já justifica sua importância. A intenção deste trabalho foi lançar luz sobre o tema, que ainda não havia sido objeto de estudo, diferentemente de outros programas similares que surgiram depois. Desse modo, o presente estudo não

pretendeu esgotar o assunto, mas sim dar início a uma discussão sobre essa importante forma de letramento político existente no Estado de São Paulo.

A importância do papel do professor ficou muito clara no envolvimento dos estudantes com o Parlamento Jovem Paulista. Em uma das entrevistas realizadas, por exemplo, há o caso de um egresso que foi estimulado por seus professores de História e Geografia a escrever um projeto de lei para participar do programa e acabou escolhendo o mesmo caminho profissional deles, tornando-se professor das duas disciplinas e buscando também educar seus alunos para a cidadania.

Desse modo, uma maior aproximação com os professores pode ser um dos caminhos para vencer o desafio de aumentar a abrangência do programa, mobilizando um maior número de estudantes interessados em participar. Também a aproximação com universidades pode ser uma tentativa válida, a exemplo da profícua experiência do Parlamento Jovem Mineiro, o qual conta com uma parceria com a UFMG que rendeu muitos estudos interessantes.

Ainda que não tenha sido feita uma pesquisa com participantes de diversas edições do programa para medir o impacto do Parlamento Jovem Paulista de forma numérica, os exemplos apresentados puderam demonstrar a importância dos programas de simulação parlamentar e sua influência nos egressos, evidenciando o efeito que esse tipo de atividade tem nos jovens.

Chamada por Cosson (2008) de “RPG da democracia”, em referência ao estilo de jogo que se tornou muito popular entre os jovens, em que os participantes interpretam personagens e criam narrativas, a simulação parlamentar tem um grande potencial pedagógico. A participação ativa, ainda que em uma simulação, oferece aos estudantes uma vivência que vai além do que pode ser aprendido por meio de palestras e da leitura de textos. Ao ocupar o lugar de deputados, esses jovens têm uma experiência viva do que é a democracia.

Referências

ARARAS. Câmara Municipal. *Ex-vereador-jovem utiliza a Tribuna Livre e divulga evento em prol ao hospital do Câncer de Barretos*. 2017. Disponível em: <<http://araras.sp.leg.br/Noticia/Visualizar/4734>>.

Acesso em: 19 abr. 2018.

BAHIA. Assembleia Legislativa. *Programa Parlamento Jovem Baiano*. 2016. Disponível em: <<http://www.simoesfilho.ifba.edu.br/images/pdfs/Manualpjb.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BERNARDES, C. B.; LOPEZ, V. A. *Educação para a cidadania na simulação parlamentar: o caso do programa deputado por um dia da ALRS*. In: E-legis. Brasília: n. 16, jan./abr. 2015. p. 79-95. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/217>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Parlamento Juvenil Mercosul. 2018. *Regulamento 2018*. Disponível em: <<http://pjm.mec.gov.br/images/pdf/regulamento-brasileiro-2018.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASÍL. Câmara dos Deputados. *Câmara mirim*. Disponível em: <<https://plenarinho.leg.br/index.php/camara-mirim/>>. Acesso em 21 ago. 2018a.

_____. Câmara dos Deputados. *Parlamento Jovem Brasileiro*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/educacao-para-a-cidadania/parlamentojovem/2018/manual-de-procedimentos>>. Acesso em 21 ago. 2018b.

CARVALHO, A. V. C. *O Parlamento Jovem e a experiência das Escolas do Legislativo mineiro e da Câmara dos Deputados: o desenvolvimento da cultura cívica, propícia à Democracia* (Monografia). Brasília: Biblioteca Digital Câmara, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3586>> . Acesso em: 12 jul 2018.

CORREIO DO INTERIOR. *Representante do Brasil no Parlamento Juvenil do Mercosul, estudante mairinquinense coordena projeto para ações comunitária na cidade*. 2018. Disponível em: <<https://correiointerior.com.br/2018/04/24/representante-do-brasil-no-parlamento-juvenil-do-mercosul->

estudante-mairinquense-coordena-projeto-para-aco-es-comunitaria-na-cidade/. >Acesso em: 28 jul 2018.

COSSON, R. *Escolas do Legislativo, escolas de democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados / Edições Câmara, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2662?show=full>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. *Dois modelos de parlamento jovem: uma leitura de seu funcionamento como letramento político*. In: Revista Estudos Legislativos, Porto Alegre, n. 3, nov. 2009. p. 34-45. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20523_arquivo.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

DIÁRIO DE SOROCABA. *Jovem sorocabano eleito pela terceira vez deputado estadual jovem*. 2015. Disponível em: <<https://www.jornalcruzeiro.com.br/materia/648709/estudante-sorocabano-participara-do-parlamento-jovem-paulista-pela-3-vez>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

FUKS, M.; CASALECCHI, G. A. *Formando cidadãos democráticos: considerações sobre os efeitos do Parlamento Jovem Mineiro*. In: Cadernos Adenauer XVII, n. 1, 2016. p. 145-164. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/18854-1442-5-30.pdf>> Acesso em: 02 jul. 2018.

GLOBO.COM. *Rafael Camargo é eleito prefeito de Tabatinga com 60% dos votos válidos*. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/baurumaria/noticia/2013/10/rafael-camargo-e-eleito-prefeito-de-tabatinga-com-60-dos-votos-validos.html>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

GUIMARÃES, L. G. *Parlamento Jovem Paulista*. 2013. Disponível em: <<http://ojovemcidadeo.blogspot.com/2013/11/parlamento-jovem-paulista.html>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

JEONLINE. *São Paulo tem 11 representantes no Parlamento Jovem Brasileiro*. 2017. Disponível em: <<https://jeonline.com.br/noticia/11553/sao-paulo-tem-11-representantes-no-parlamento-jovem-brasileiro>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

_____. *Jovem de Mairinque precisa de votos da população para representar o Brasil na Alemanha*. 2018. Disponível em: <<https://jeonline.com.br/noticia/13918/jovem-de-mairinque-precisa-de-votos-da-populacao-para-representar-o-brasil-na-alemanha>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

representar-o-brasil-na-alemanha>. Acesso em: 27 maio 2018.

JORNAL CRUZEIRO DO SUL. *Estudante sorocabano participará do Parlamento Jovem Paulista pela 3ª vez*. 2015. Disponível em: <<https://www.jornalcruzeiro.com.br/materia/648709/estudante-sorocabano-participara-do-parlamento-jovem-paulista-pela-3-vez>>. Acesso em: 15 jun 2018.

_____. *Jovem de Mairinque representa a região no Parlamento Juvenil*. 2017. Disponível em: <<https://www.jornalcruzeiro.com.br/materia/759152/jovem-de-mairinque-representa-a-regiao-no-parlamento-juvenil>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

MARQUES, M. E. *O protagonismo no parlamento Jovem 2004 a 2008: as proposições apresentadas nos seminários legislativos da Assembleia de Minas Gerais*. In: MEDEIROS, R. de P.; MARQUES, M. E. Educação política da juventude: a experiência do parlamento jovem. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 261-282.

MEDEIROS, R. de P.; MARQUES, M. E. *Educação política da juventude: a experiência do parlamento jovem*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

O D DA QUESTÃO. *Estudante sorocabano de 18 anos é eleito pela terceira vez ao Parlamento Jovem Paulista*. 2015. Disponível em: <<http://odedaquestao.com.br/estudante-sorocabano-de-18-anos-e-eleito-pela-terceira-vez-ao-parlamento-jovem-paulista/>>. Acesso em: 12 jul 2018.

PARLAMENTO JOVEM PAULISTA. *Post demonstrando contribuição de Vereador Jovem*. 2014. Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/ParlamentoJovemPaulista/posts/310563959107483>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

PARLAMENTO JOVEM PAULISTA. *Vídeo em que egresso conta sua experiência*. 2018. Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/ParlamentoJovemPaulista/videos/992615527568986/>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

PORTAL REGIONAL. *Etec lança programa pioneiro de segurança nas escolas*. 2014a. Disponível em: <<http://www.portalregional.net.br/noticias/?id=48688>>. Acesso em: 12 jul 2018.

_____. *Alunos da Escola Eudécio apresentam trabalho em São Paulo*. 2014b. Disponível em: <<http://portalregional.net.br/noticias/?id=56980>>. Acesso em: 13 jul 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Parlamento Juvenil 2017: orientações para o processo eleitoral - 2º turno*. 2017a. Disponível em: <<https://www.parlamento-juvenil.rj.gov.br/files/apps/parlamentojuvenil/site/2017/downloads/orientacoes-processo-eleitoral-pjrtj-2017-2o-turno.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Parlamento Juvenil 2017*. 2017b. Disponível em: <<https://www.parlamento-juvenil.rj.gov.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

RAZÕES PARA ACREDITAR. *Aos 17 anos, ex-aluna de escola pública leva informações sobre gênero*. 2018. Disponível em: <<http://razoesparaacreditar.com/cidadania/ex-aluna-escola-publica-genero-protagonismo-comunidade/>>. Acesso em: 15 jun 2018.

RUIZ, A. *Com 26 anos, Rafael Nixon assume a presidência da Câmara Municipal de Valentim Gentil*. A Cidade, 03, jan. 2017. Disponível em: <<http://www.acidadevotuporanga.com.br/cidade/2017/01/com-26-anos-rafael-nixon-assume-a-presidencia-da-camara-municipal-de-valentim-gentil-n33101>>. Acesso em: 14 jul 2018.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Resolução - nº 798, de 1999. Dispõe sobre a criação, no âmbito da Assembléia Legislativa, do "Programa da Cidadania". *Diário Oficial - Legislativo*, São Paulo, SP, 03 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1999/resolucao.alesp-798-02.09.1999.html>>. Acesso em 20 ago. 2018.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Resolução n. 827, de 27 de novembro de 2002. Altera a redação do § 2º do artigo 2º da Resolução nº 798, de 1999, e acresce a esse artigo o § 3º - Parlamento Jovem. *Diário Oficial – Executivo*, São Paulo, SP, 28 de novembro de 2002. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resol>

[ucao.alesp/2002/resolucao.alesp-827-27.11.2002.html](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/alesp/2002/resolucao.alesp-827-27.11.2002.html)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Participante do Parlamento Jovem é eleito vereador*. 2008. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=305322>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Manual do Parlamento Jovem 2014*. 2014. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/pjweb/sessao/2014/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Manual do Parlamento Jovem 2016*. 2016. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/pjweb/sessao/2016/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Informativo do Acervo histórico*. n 17, Ano IV, n 17, março/abril de 2018a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/acervo-historico/publicacoes/Informativos/informativo_0017.pdf> Acesso em: 20 ago. 2018.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. *Parlamento Jovem Paulistano 2018: manual de orientação*. 2018b. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/04/parlamento_jovem_MANUAL_DE_ORIENTA%C3%87AO_WEB_20180316.pdf>. Acesso em: 08 jun 2018.

SILVESTRE, M. F. Das ideias à concretude: a experiência do Programa Parlamento Jovem Catarinense na última década. *Cadernos Adenauer* XVII, n. 1, 2016. p. 181-194. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/18856-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SOUZA, L. A. *Escola e política: um estudo sobre o Parlamento Jovem Paulista*. Monografia de conclusão de curso - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24248_arquivo.pdf> Acesso em: 13 out 2020.

O exercício do poder de fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e o fomento ao controle social

Ana Carla Albiero SOUSA

Resumo

O controle político exercido pelo parlamento sobre o governo inclui a fiscalização da arrecadação e dos gastos públicos. É parte do controle externo a que está submetida a administração pública. O presente artigo pretende demonstrar que a atual conjuntura política e social no Brasil tem enfraquecido o controle político e que o controle social exercido pela sociedade como outra modalidade de controle externo não tem se fortalecido, ao contrário se enfraquece na mesma medida do controle político. Com a análise de um caso singular observado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, pretendo estabelecer relações que permitam interpretar o momento presente e concluir pela necessidade de um maior esforço na aproximação entre a atividade política e a sociedade.

Palavras-chave: Controle político. Controle social. Parlamento. Governo. Benefício Fiscal.

Abstract

The political control by the Parliament over the Government includes the inspection of tax collection and public expenses. This is part of the external control of the Public Administration. This article aims to show that the current political and social context in Brazil has been weakening the political control. In the other hand, the social control by the society — while another modality of external control — has not been strengthened, but the opposite, it has been weakened in the same extent as the political control. Through the analysis of a remarkable case observed in the Legislative Assembly of the State of Sao Paulo, it is intended to offer some valid points in order to understand the current context and the need of greater efforts to connect the political action and the society.

Keywords: Political control. Social control. Parliament. Government. Tax benefit.

Introdução

O presente artigo resulta de uma pesquisa acadêmica mais ampla, elaborada no transcorrer dos anos de 2017 e 2018, e que teve característica exploratória por tratar de fenômenos sociais e políticos observados no período recente que persistem ainda hoje produzindo consequências de alcance imprevisíveis. No desenrolar da pesquisa, procurei consolidar alguns objetos de estudo e testar algumas hipóteses e marcos teóricos sem me aventurar em conclusões definitivas. Adotei como metodologia o levantamento bibliográfico para a fundamentação teórica e o estudo de caso como abordagem empírica. Ressalto, entretanto, que trabalhei um único caso tendo em vista uma investigação específica, bem delimitada e contextualizada no tempo e lugar para a busca de informações que pudessem ser interpretadas à luz do contexto descrito e sob o marco teórico escolhido.

Foi um estudo de caso do tipo instrumental por estar voltado à compreensão não da situação propriamente descrita no caso, mas sim por servir como reforço argumentativo para o esclarecimento de outra questão, mais ampla e inerente ao problema da pesquisa, em que o caso pode ser tomado apenas como um de muitos exemplos.

O meu objetivo era o de esclarecer as condições em que é possível fortalecer o poder de fiscalização do legislativo sobre as ações de governo e com isto reforçar o controle externo da administração pública, tanto por meio da ação política quanto social.

O artigo se apropria da discussão teórica e dos dados da pesquisa e tem como premissa que o controle social é seguramente a forma mais efetiva e adequada de controle externo a que pode estar submetida a ação do estado, portanto, configura-se como dever das instituições democráticas fomentar o seu efetivo emprego.

Neste sentido, pretendo apresentar e discutir um caso em que a atuação legislativa no exercício do seu poder constitucional de controle político sobre a execução orçamentária do Estado produziu embates com o Executivo, acionou diversos instrumentos à disposição do

Parlamento para efetivar sua prerrogativa constitucional, porém encontrou resistência interna e não conseguiu atingir plenamente os seus objetivos.

Do exemplo, pretendo extrair algumas reflexões acerca da possibilidade de articulação entre o controle político e o controle social bem como eventuais benefícios de uma maior interação com a sociedade civil potencializando, ao menos em hipótese, uma oportunidade de maior participação da sociedade e maior efetividade no controle direto da população sobre o estado.

Pretendo, ainda, construir uma interpretação do atual contexto social e político da nossa sociedade, pano de fundo para a análise acerca da efetividade da atuação parlamentar no controle externo da administração pública, bem como das possibilidades que estão dadas para um aumento da legitimidade do parlamentar e sua capacidade em promover mecanismos de democracia direta.

Para tanto, vou partir da hipótese, de matriz weberiana, de que vivemos um tempo em que o fortalecimento do aparelhamento burocrático do estado e sua contínua legitimação se dão às custas do enfraquecimento dos agentes propriamente políticos e legítimos representantes da fonte de onde emana todo o poder, o povo. Isto produz uma circunstância que vem reduzindo a eficácia dos instrumentos de participação direta previstos na Constituição de 1988 que viabilizavam o controle social.

Dada a complexidade do aparato burocrático-legal e a baixa credibilidade do agente político, resta ao cidadão comum submeter-se a uma dominação que ora se pauta pela tradição estabelecida pela classe dominante ora pelo aparato técnico burocrático que determina o que pode e o que não pode ser viabilizado.

Longe de pretender pormenorizar aqui uma análise da crise institucional em que nos encontramos, busco amiúde apresentar uma interpretação explicativa ao fenômeno com o interesse de demonstrar um ponto de vista de que uma possível saída para o problema esteja justamente na reaproximação do político com o

seu representado, restabelecendo assim o vínculo de poder que sustenta o contrato democrático estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Estou convencida de que há espaço para o desenvolvimento de uma prática de gestão no legislativo que envolva o conjunto do parlamento, e não apenas a esfera dos gabinetes de parlamentares, que propicie uma maior efetividade no exercício do poder de fiscalização dos atos do executivo por meio do incremento de estratégias que ampliem o controle social.

O problema sobre o qual me debrucei na pesquisa e que me subsidiou neste artigo pode ser assim formulado: 1) o contexto atual em nossa sociedade tem dificultado o efetivo controle político do governo por parte do parlamento? 2) É possível uma atuação parlamentar que reaproxime o representante de seus representados, recuperando a credibilidade da atuação política? 3) O parlamentar, no exercício do seu poder de fiscalização, fomenta o controle direto da sociedade sobre o governo?

O caso em estudo e a fundamentação teórica

Como parte das iniciativas para o desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo, o Governo Paulista executa uma política de benefícios fiscais¹ que tem sido desvelada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP principalmente pelas estimativas de renúncia de receitas que aparecem nas propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, bem como nos anexos referentes às metas fiscais que acompanham obrigatoriamente a LDO. Estas renúncias se traduzem na forma de desonerações tributárias, isenções fiscais, reduções de base de cálculo de tributos, concessões de créditos, regime especial e programas de parcelamentos. Nos demonstrativos apresentados aos deputados, os valores têm sido lançados de forma agregada

¹ Benefício fiscal pode ser considerado como uma redução ou eliminação de ônus tributário nos termos da lei ou norma específica. No artigo 14 da LC 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal), os benefícios fiscais são caracterizados como: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo.

sem que se possa conhecer os beneficiários, o interesse público que fundamenta as escolhas, os resultados pretendidos e, acima de tudo o cotejamento da alternativa adotada frente a outras possibilidades de intervenção estatal.

A renúncia fiscal não pode ser tratada como mera liberalidade do estado com vistas a objetivos gerais não mensuráveis. O recurso financeiro que o Estado deliberadamente deixa de arrecadar equivale efetivamente a uma despesa efetuada. Se cada centavo gasto pelo estado deve ser escriturado e prestado contas à sociedade, o mesmo deve ser exigido de valores que deixam de ser arrecadados de forma legal, por via de concessão estatal a determinados contribuintes.

É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (*tax expenditure*), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é *ex post*, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é *ex ante*, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado. (MARTINS, 2013, p.58).

Ademais, é preciso considerar que uma política de renúncia fiscal tem impacto econômico por se configurar em uma indevida interferência do estado no funcionamento do mercado, na medida em que desequilibra a livre competitividade com eventuais prejuízos à produtividade e, potencialmente, ao interesse geral da sociedade.

No curso do ano de 2017, no desenrolar dos procedimentos legislativos de análise das contas do governador relativas ao ano de 2016, chamou a atenção de alguns deputados da ALESP o elevado valor apontado como benefícios fiscais e a falta de transparência do governo sobre as renúncias fiscais efetivadas nos anos de 2016 e mesmo em anos anteriores. A partir daí, uma série de procedimentos regimentais foi encaminhado com vistas a obterem-se as informações consideradas como necessárias, não só para a análise das contas de

2016, mas também para orientar a fiscalização da execução orçamentária no curso de 2017, bem como as propostas orçamentárias dos anos seguintes.

As respostas encaminhadas à ALESP pelo Governo do Estado eram sempre apresentadas de forma genérica, com quadros que demonstravam os valores estimados da renúncia fiscal por categoria econômica e os instrumentos legais (decretos e portarias) que as fundamentavam, alegando o executivo a impossibilidade de individualizar as empresas beneficiadas por conta da exigência de sigilo fiscal imposta pelo Código Tributário Nacional².

As respostas protocolares encaminhadas, evidentemente, não satisfizeram a bancada de oposição ao governo, principalmente por já existir apontamento anterior por parte do Tribunal de Contas do Estado - TCE arguindo pela ausência de transparência na política de benefícios fiscais do Estado.

Ainda que exigindo da Secretaria de Fazenda do Estado maior detalhamento quanto ao tema, as respostas continuavam a vir de forma insuficiente ao necessário esclarecimento dos deputados, frustrando a possibilidade de exercício efetivo da atividade de controle por parte da ALESP.

Na perspectiva do Deputado líder da oposição e de sua bancada, informações sobre os beneficiários da política de desonerações, e em especial as contrapartidas, não se enquadrariam na categoria de informações protegidas por sigilo como informava o Secretário da Fazenda, uma vez que não se referiam à situação econômica ou financeira de pessoa jurídica.

O que se pretendia era a identificação dos contribuintes beneficiados com as desonerações e os valores dos benefícios concedidos e não o conjunto de seus dados fiscais. Como essas informações não são relativas à situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros ou sobre a natureza e o estado de seus

negócios ou atividades, não se justificaria alegar proteção ao sigilo fiscal.

Podemos entender a questão do sigilo fiscal tal como está apresentada na legislação como o dever de sigilo do agente público relativo às informações obtidas no exercício de suas funções de fiscalização. Trata-se de uma proteção ao contribuinte para não ser exposta a sua situação fiscal. No caso em estudo, as informações derivam de uma política de concessão de benefícios fiscais e não sobre informações obtidas no exercício das funções de fiscalização. Estas informações, negadas pelo governo, são necessárias tanto para o controle externo promovido pelo poder legislativo, quanto para a sociedade porque dizem respeito a renúncias de receitas que impactam nas políticas públicas.

A receita renunciada, como já referido, é uma despesa do governo e implica a sociedade como um todo na medida em que os recursos são limitados e todo gasto em uma dada política pública necessariamente constrange o gasto em outra. Além disto, temos que considerar também que a política de benefícios fiscais consiste em o governo oferecer vantagem a algumas empresas com a renúncia de receitas, e isto é uma forma de transferência de recursos públicos para alguns agentes da iniciativa privada, o que tanto promove uma indevida intervenção no mercado quanto privilegia uns em detrimento de outros.

Ademais, cabe ainda como argumento que uma política de benefício fiscal só faz sentido como parte de um programa que tenha como objetivo o desenvolvimento econômico do estado com vista à geração de emprego e renda e a consequente redução das desigualdades sociais e regionais, ou ainda a diversificação das atividades econômicas ou mesmo o desenvolvimento sustentável. Portanto, uma política de benefícios fiscais tem que estar inscrita em uma política pública mais ampla com projetos, ações e atividades sujeitos a acompanhamento e avaliação tanto por parte do governo como pela sociedade e pela fiscalização do poder legislativo.

É certo que a renúncia fiscal revela uma política de transferência de recursos públicos à

² Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

iniciativa privada e impacta a destinação de recursos para as demais políticas, não podendo ser realizada de forma secreta, submetida a vontades discricionárias do governo de plantão e sem qualquer controle da sociedade.

A despeito de tudo isto o Deputado e sua bancada de oposição não lograram êxito em convencer os demais colegas e suas respectivas bancadas da importância de juntos cobrarem do executivo maiores esclarecimentos sobre a política de benefícios fiscais em vigor e as contas vieram a ser aprovadas pela maioria dos deputados da ALESP.

Convém agora estabelecer os pressupostos teóricos em torno dos quais pretendo desenvolver as interpretações do caso estudado frente ao contexto social e político em que nos encontramos. O papel das instituições sociais, dentre as quais as que compõem o estado, bem como as suas diferentes funções, têm de levar em conta as relações existentes na sociedade e suas contradições, cujo eixo de articulação organizacional é o mercado que frequentemente rivaliza com o estado o papel de organizador e articulador da sociedade.

Neste sentido, muito embora possamos aceitar, em uma perspectiva marxista, que o estado detenha papel relevante na defesa dos interesses do capital, o fato é que, independentemente de sua condição de suporte em certas relações de dominação, ele tem também papel fundamental na solução dos conflitos de interesses na sociedade, adotando posição de fiador das relações sociais.

O estado não é apenas um estado de direito ele é também um complexo da organização social vigente e, no caso brasileiro, segundo nossa lei maior, submetido à soberania popular e à prevalência da lei sujeita ao ditame de que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". Esta questão, aclamada logo no artigo 1º de nossa Constituição, junto com os chamados fundamentos do estado brasileiro, permite concluir tal qual Araujo e Nunes Jr., que "destarte, parece inquestionável que a Constituição do Brasil institui um Estado

Democrático Social de Direito" (ARAÚJO e NUNES JR., 2011, p.132).

Neste caminho, é razoável supor que a legitimação do estado para fazer frente às demandas de litigância na sociedade impõe um aparato jurídico-administrativo que enseja o fortalecimento de um quadro burocrático estatal que se apropria do complexo jurídico do estado de direito tomando uma parcela importante do poder político e social dentro da sociedade.

E não se trata apenas das atribuições de mediação e solução de conflitos. O estado é, acima de tudo, um grande prestador de serviços para a sociedade e parte importante destes serviços volta-se exatamente à mitigação de potenciais conflitos resultantes da desigual distribuição de renda típica no sistema capitalista. Outra parte está dirigida à necessária regulação da atividade econômica, não apenas para aquinhoar os recursos necessários para a sua atuação - cobrando impostos -, mas também para garantir uma convivência produtiva entre os diversos segmentos econômicos em competição.

Para todas as suas atribuições o estado exige uma complexa e sofisticada estrutura legal e de organização administrativa operada por técnicos que se apartam dos indivíduos, constituindo um grupo próprio de interesses e expectativas muito específicas. O aparato estatal ganha ainda maior volume se considerarmos as exigências vinculadas à democracia. A necessidade de regras claras impõe procedimentos burocráticos para os processos decisórios e as ações do estado. A consequência é que, em nome de uma maior legitimidade, se fortalece o monopólio da burocracia e se fragiliza o princípio da democracia, que é o governo do povo.

O fato é que o desenvolvimento histórico do estado passou por um processo de paulatina e permanente concentração de poder de comando sobre um determinado território, que ocorreu por meio da monopolização de serviços essenciais para a manutenção da ordem interna e a preservação de conflitos externos e isto se deu fundamentalmente pela produção do direito por meio da lei e pelo aparato coativo necessário à garantia da aplicação do direito, bem como do

ordenamento dos meios de imposição e recolhimento de tributos.

Bobbio nos adverte que "(...) a tecnicização do direito público era a consequência natural da concepção do Estado como Estado de Direito, como Estado concebido principalmente como órgão de produção jurídica e, no seu conjunto, como ordenamento jurídico." (BOBBIO, 1995, p.56).

O governo representa a direção do estado: se o estado é o corpo, o governo é a sua alma, é aquilo que lhe anima e lhe confere expressão. Entretanto, cumpre que se faça a distinção entre o governo burocrático e o governo político. Governo burocrático representa o conjunto da burocracia estatal submetida à direção política, mas guardando determinadas prerrogativas (vínculo técnico, estabilidade, independência funcional) e que põe o estado em funcionamento independente (e às vezes contra) as determinações da direção política. O governo político representa a direção partidária do estado, ou seja, a coalizão de forças da sociedade civil que se apropria do poder político na intenção de implementação de um determinado projeto.

O direito passou a ser a forma pela qual o estado se relaciona com a sociedade. As regras, as normas, os procedimentos, as leis, tudo a determinar, em nome da boa ordem, os desígnios da sociedade. Conflitos, tensões, disputas e interesses passaram a ser regulados pelo estado, bem como o complexo desenvolvimento econômico (capitalista por excelência) e social foi demandando ao estado cada vez mais regulação e um aparato burocrático crescente. Afinal, não bastava apenas regular a sociedade, era necessário fiscalizar, se financiar e, acima de tudo, assegurar a legitimidade de todo o processo. Independentemente da forma de governo, o custo para a sua manutenção está na razão direta de sua permanente legitimação e isto implica mais regulação.

É atribuída a Max Weber a concepção do estado moderno como detentor do monopólio legítimo do uso da força. Em sua concepção podemos encontrar também a ideia do estado composto por um aparato administrativo com a função de prover a prestação de serviços

públicos, dentre eles a função legiferante e a aplicação da justiça. De Max Weber tomamos ainda a tipologia de dominação, compatível com o seu conceito de estado como associação política que estabelece com a sociedade uma relação de disputa de poder. Esta dominação pode se estabelecer em uma das três categorias weberianas: da dominação tradicional, da burocrático-legal e da carismática (WEBER, 2009)

A dominação carismática é a exercida pelo político de vocação, o líder que emerge do processo eleitoral com base na sua relação direta com a sociedade (o que convencionamos chamar hoje de líder de base popular). A dominação tradicional é a que se sustenta com base nos costumes, na tradição. Nas democracias modernas, representam a eleição de membros e/ou representantes das elites que, ainda que alçados ao poder por um processo democrático, não construíram sua trajetória política com base no povo, mas sim ungidos pelo poder tradicional, seja econômico ou social. A dominação burocrático-legal é a exercida no aparato burocrático do Estado e se baseia no conhecimento metódico e racional dos trâmites legais e no domínio da técnica legiferante e em esquemas lógico-rationais argumentativos para a sua legitimação (WEBER, 2009)

O fundamental da teoria sociológica de Max Weber e que nos ajuda a compreender a nossa conjuntura atual e o estágio de degradação da política é a sua perspectiva de que o estado-nação moderno não constitui uma instituição moral, estando, portanto, imune a apelos éticos universalistas. A abordagem weberiana ajuda a refletir sobre a realidade que vivemos hoje no Brasil. Há imposição de uma agenda ética com apelos universais vinculados ao combate à corrupção que vem, desde 2014³, atuando junto à sociedade no sentido de impor uma avaliação negativa a um governo cuja liderança, em termos weberianos, poderíamos classificar como carismática, e que nos anos em que esteve à

³ A rigor, já desde 2005, com o escândalo do "mensalão" que se aborda o tema do combate à corrupção.

frente da gestão do estado realizou um conjunto de políticas públicas que inverteram as prioridades até então elencadas para o Estado Brasileiro (equilíbrio fiscal, baixa inflação, privatizações etc.).

As reflexões de Weber acerca da burocracia e seu poder no estado nos permitem conjecturar também acerca do tipo de perturbação que pode sofrer a máquina pública quando tomada por uma liderança política forte, carismática e com agenda própria e capacidade política de implementação, assegurada no apoio popular. A dominação burocrática exige certo nível de alienação da sociedade dos assuntos de estado. Um líder carismático consegue traduzir para o povo as complexas questões envolvidas no cotidiano da gestão pública e com isto desmistificar o papel do burocrata, reduzindo o seu nicho de poder.

Como agrupamento político, a burocracia estatal está longe de se manter afastada da disputa de poder, uma vez que suas demandas e reivindicações ainda que se apresentem com um certo verniz de imaterialidade ou de defesa de princípios éticos e valores universalistas, traduzem na essência uma disputa pelo poder, pelo controle do estado, pela possibilidade de impor uma agenda aos demais agrupamentos.

A expansão do domínio burocrático na sociedade, em particular no estado, produziu as condições para uma verdadeira ditadura da burocracia que pode ser verificada no Brasil, com maior ênfase, pelo ativismo das estruturas do judiciário. A direção que este movimento tomou no Brasil, particularmente a partir de 2014 - como uma "cruzada contra a corrupção"-, fez com que o tema passasse a ser visto pela sociedade como uma revolução moral, uma tentativa de fazer valer princípios éticos contra os quais ninguém poderia desinteressadamente se opor. Esta cruzada moralizante escolheu como inimiga a classe política e, como tarefa, a desmoralização da liderança carismática.

A dominação burocrático-legal não está fundada em um determinado tipo de direito, mas sim no seu aspecto racional, sendo apresentada como encarnação da verdade, porque derivada de uma razão lógica e objetiva própria da ciência e,

portanto, naquilo que a sociedade aprendeu a confiar como real e útil.

Mas não basta legitimar o discurso técnico-jurídico, é necessário deslegitimar a vontade popular, desqualificar suas escolhas, desmoralizar suas referências, diminuir a credibilidade de uma ideia, de uma proposta, de uma liderança que venha dos estratos não instruídos da sociedade.

É difícil deixar de ver nos nossos burocratas do serviço público como legítimos representantes da elite da sociedade brasileira, ainda que muitos de seus expoentes não venham de abastadas famílias, porém, a maioria dos seus membros são filhos de uma classe média que se vangloria do saber e da instrução como principal valor de distinção social. Distinguidos pelo conhecimento, a classe média compartilha dos mesmos valores da elite, desprezando as referências populares que a aproximariam da maioria da população brasileira.

Neste sentido, a "cruzada contra a corrupção" alcança mais um objetivo na estratégia de prevalência da dominação burocrático-legal, afinal os corruptos são os que vendem favores do estado e aqueles que os compram. Uma parte da elite empresarial do País foi lançada aos leões na intifada moralizante promovida pelo judiciário, com apoio da grande mídia. Fecha-se assim o cerco inibitório sobre a massa popular aturdida.

Na ausência de referências, seja na representação política, seja no nível básico da sobrevivência (o econômico), resta a entrega de toda a sua liberdade à máxima regulação. O campo da emancipação desaparece, a sociedade condescendente e passiva aceita todo tipo de opressão e arbitrariedade, desde que sancionada pela racionalidade jurídica tomada aqui como referência do bem comum.

O estado atua segundo uma lógica administrativa que é determinada pela sua burocracia e esta, por sua vez, tem suas próprias demandas e interesses na captura do poder de estado. É de Weber a afirmação: "Em um Estado moderno, o domínio efetivo, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano

da administração, encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo" (WEBER, 2009, Vol.2, p.529).

Quanto maior e mais complexo é o estado e as suas áreas de atuação, mais poderosa fica a sua burocracia. Em todos os campos isto é verdadeiro, porém, na atividade legiferante do estado, a questão se apresenta de maneira ainda mais gravosa.

Ao contrário do que podemos supor em uma abordagem apressada, a faculdade de legislar não é competência exclusiva do parlamento legitimada pelo voto popular. Hoje, muito da atividade legiferante que atinge indivíduos, empresas, entidades, enfim, toda a sociedade, vem de formulações legais produzidas em um sem número de órgãos administrativos comandados por burocratas e em tribunais que, sob a justificativa de interpretar, dar unicidade, garantir a coerência, estabelecer jurisprudência, vincular instâncias etc., vêm legislando com uma desenvoltura constrangedora.

Esta não é uma constatação apenas de caráter nacional. O professor e pesquisador norte-americano John Ferejohn, em seus estudos, constata:

Desde a Segunda Guerra Mundial, houve uma profunda transferência de poder do legislativo para tribunais e outras instituições jurídicas ao redor do mundo. Essa transferência, que foi chamada de judicialização, alcançou uma presença mais ou menos global, como comprova o fato de ser tão notável na Europa, especialmente na Europa Oriental, quanto nos Estados Unidos (FEREJOHN, 2012, p.63).

Quando uma coalizão política, com uma liderança carismática à frente, embalada por um processo eleitoral legítimo, assume o poder do estado de posse de uma agenda notadamente popular em condições políticas de levar à discussão do parlamento mudanças estruturais na sociedade, o *status quo* da burocracia estatal se sente ameaçado. A resistência não é tanto no sentido de que a agenda popular possa se contrapor a interesses corporativos, mas sim a de que a legitimidade política do líder carismático possa submeter a burocracia estatal à direção

política. É a perda do poder de operar com autonomia a máquina pública e, particularmente, a sua capacidade de determinar regulações que afligem e animam a resistência do aparelho burocrático do estado.

Não à toa, Weber insistia no aspecto da tensão produzida entre democracia e burocracia na ordem social moderna. Enxergava que a implementação dos procedimentos democráticos para o perfeito funcionamento de uma democracia de larga escala levaria naturalmente à burocratização das próprias estruturas de participação da sociedade (partidos políticos) e do processo de escolha (legislação eleitoral e, no caso brasileiro, uma justiça eleitoral específica). Temia o autor que as estruturas burocráticas repelissem uma liderança carismática legítima, um político de vocação como dizia, por conta da antítese com que via a estrutura carismática frente à estrutura burocrática.

No caso brasileiro, foi o processo de fragmentação política, com a proliferação de grande número de partidos com pouca ou nenhuma distinção ideológica, e a necessidade de contínuo e permanente financiamento da atividade político-partidária que levaram ao promíscuo relacionamento com o setor econômico. Eleições a cada dois anos, múltiplos partidos, disputas em base municipal, estadual e nacional, legislação complexa e em permanente evolução, custos crescentes de campanha: tudo isto representa oportunidade para o domínio burocrático da atividade política e ocasião para um sem número de relações que minam a credibilidade da atividade política junto ao povo.

Dentro da lógica weberiana, os agrupamentos sociais estão em permanente disputa pelo poder, ou seja, pela capacidade de imporem sua própria vontade sobre a dos demais grupamentos divergentes (WEBER, 2003).

É certo que não podemos tomar a burocracia estatal como um corpo monolítico, já que, no âmbito do estado, diferentes grupos se digladiam pelo poder e só muito ocasionalmente se unem na defesa do corpo burocrático em uníssono.

No Brasil, a agenda moralizadora incluiu o fortalecimento dos órgãos jurídicos de controle

da sociedade se espalhando tanto sobre o poder legislativo quanto sobre o poder executivo. Ganhou prevalência na arena pública e consolidou o apoio dos setores médios da sociedade, esgarçando a reputação de políticos e empresários que orbitavam em torno dos políticos, ao mesmo tempo em que garantia privilégios e sinecuras para a casta de servidores jurídicos e uma ampla reformulação na regulação do sistema político, com particular ênfase nos critérios de elegibilidade que permitiram resguardar o poder de veto a "políticos indesejáveis" nas mãos do corpo jurídico.

Todo este movimento produziu disfuncionalidades no funcionamento de nosso sistema democrático que mais recentemente vieram à tona e que ainda estão produzindo consequências sobre as quais muito ainda teremos que debater.

Os efeitos observados da crise de legitimidade política

Esta circunstância produz uma crise de legitimidade do representante político e ajuda a compreender a dificuldade de atuação propriamente política de parlamentares eleitos. O controle externo exercido no parlamento está contaminado pela ausência de credibilidade do político e da atuação política. Não apenas porque carece de apoio popular, mas também porque tem sob suspeição permanente da sociedade suas efetivas motivações.

O caso concreto que estudei permite algumas conclusões. Em que pese ser do interesse de todo o parlamento o acesso ao maior número possível de informações acerca das atividades do governo sujeitas ao escrutínio fiscalizador, o questionamento incisivo de um deputado da bancada de oposição foi tomado como mera disputa política com o governo, sendo incapaz de mobilizar o espírito público dos deputados que não comungam da mesma disposição contestatória da bancada partidária do deputado requerente.

Ainda que tenha sido verificado um pedido de informação encaminhado por um parlamentar da sustentação do governo e as respostas tenham

sido ainda menos esclarecedoras, o titular do requerimento e seus colegas da situação não se animaram a somar forças com o Deputado de oposição para fazer valer as prerrogativas de seus mandatos na busca pela informação requerida. É lícito supor que o ambiente de baixa credibilidade política e a absoluta ausência de acompanhamento externo por parte da sociedade em relação à atividade parlamentar na ALESP fomenta, de certa maneira, um tipo de atuação política em que ser da situação significa mais do que se comprometer com a pauta de políticas públicas do governo, mas também com seus métodos, ainda que estes contribuam para o enfraquecimento da atividade precípua do parlamento e conspiram pelo empobrecimento da própria atividade parlamentar com prejuízo para todos, independentemente de que lado estejam em relação ao governo.

A única forma que consigo ver para combater esta prática que joga água no moinho que tritura a credibilidade do político e a assertividade da democracia é advogando por uma nova forma de atuação parlamentar que priorize a interlocução direta com a sociedade, na perspectiva do fortalecimento e da recuperação da credibilidade da atividade política.

O caso concreto que utilizamos para refletir neste artigo é parte de uma política pública de desenvolvimento econômico que se concretiza com planos e projetos e que tem na iniciativa de oferta de benefícios fiscais a empresas uma de suas estratégias. É claro que esta iniciativa atinge os indivíduos como um todo na medida em que benefícios fiscais correspondem à renúncia fiscal que, como já defendido alhures, equivale a despesas que se feitas numa área deixam de ser feitas em outra, uma vez que os recursos são limitados.

Resta evidente o interesse de toda a sociedade em aferir os resultados de uma política pública de desenvolvimento que compromete a capacidade do estado de investir em políticas sociais, por exemplo. No entanto, o que se pode constatar é a falta de interesse tanto da sociedade (controle social) quanto do parlamento (controle político), restando patente o avanço do caráter regulatório do estado e a maneira pela qual este

processo escapa ao controle da comunidade e se firma como prerrogativa praticamente exclusiva da burocracia estatal, produzindo assim um déficit de democracia que só contribui para fragilizar a credibilidade na política e em seus operadores.

O pilar da regulação é, antes de qualquer coisa, o estabelecimento de uma ordem para a vida em sociedade. Não sem razão, o capitalismo como modo de produção dominante na sociedade moderna, se firma no século XIX exatamente quando organizado e submetido à regulação, associando definitivamente os paradigmas da modernidade (regulação e emancipação) ao desenvolvimento da economia liberal.

No caso descrito, o controle externo sobre o governo exercido pela ALESP em matéria orçamentária, como a relativa a benefícios fiscais, tem um caráter de controle político já que se pauta na prerrogativa exclusiva da ALESP, enunciada no art.20, VI, da Constituição do Estado de São Paulo, de tomar e julgar anualmente as contas prestadas pelo governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Mas não me ocupo exclusivamente do controle político nesta análise, ao contrário, o aspecto central que pretendo abordar, considerando o tema de associar o controle promovido pela ALESP com o controle social, é o do controle da administração pública que Carvalho Filho assim define: "o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder" (CARVALHO FILHO, 2015, p.975). É pela ação legiferante e administrativa que o estado intervém na sociedade e impacta diretamente a vida das pessoas⁴ de tal forma que Remédio considera que "a consagração da soberania popular e principalmente por meio do controle sobre os

atos da Administração Pública" (REMÉDIO, 2012, p.567).

O controle externo é o que me interessa na pesquisa e, segundo Remédio (2012, p.569), "é aquele exercido por pessoas, entes ou Poderes externos à Administração Pública".

O exercício do controle social é uma forma de participação que se tornou bastante utilizada pela sociedade, contemporaneamente, tendo por objetivo buscar e difundir informações acerca das ações de governos, articulando em rede (na maioria das vezes com uso das redes sociais) uma contestação pública que mobiliza a mídia e obriga a intervenção, em nome da sociedade, do Ministério Público ou de associações de defesa de direitos como os órgãos de defesa do consumidor ou entidades de proteção de minorias.

Desta maneira, a sociedade civil tem pressionado por cada vez mais informação e transparência dos órgãos públicos e atuado para dar visibilidade a certas práticas, oferecendo à mídia uma pauta de denúncias e escândalos que servem para agitar o debate público em torno do que não nos serve, frequentemente dominada por um juízo e valor moral que pouco orienta o pragmatismo da ação pública mas que funciona muito bem na mobilização de paixões e emoções próprias para o domínio das massas.

No momento em que o deputado se vê impossibilitado de agir na esfera do parlamento, a busca por socorro no poder judiciário aciona um tipo de controle que vem sendo agitado em desfavor da valorização da atividade política, e em alguns casos contribui com a própria deslegitimação da política. Tudo indica que não buscou ou não encontrou meios para mobilizar a sociedade civil organizada com um tipo de ação que, reconheço, embora dificilmente pudesse oferecer resultado imediato, certamente traria maior impacto no desenrolar da questão na análise das contas do governador, no ano seguinte.

Não desconheço que a matéria em exame se apresenta distante do interesse da sociedade e que mobilizá-la com esta temática exigiria um esforço de decodificação do problema a um nível em que o entendimento público pudesse ser

⁴ Não desconsidero aqui o peso da intervenção fiscal do Estado, seja cobrando impostos, seja distribuindo benefícios, porém para os efeitos da discussão que faço neste texto vou considerá-los como parte da ação administrativa do Estado.

possível. Ainda assim me parece que o esforço poderia oferecer melhores resultados.

Há um patamar de carência por serviços públicos na sociedade que aflige e atenta contra uma vida tranquila e confortável para seus cidadãos. Hoje, as questões relativas à segurança, saúde, desenvolvimento econômico são as que mais trazem preocupações à sociedade. Apresentar publicamente o gasto de bilhões de reais em benefícios fiscais mal explicados como desperdício de recursos públicos e tentar demonstrar usos alternativos em políticas que possam atender às demandas mais prementes dos cidadãos poderia ser uma estratégia interessante para mobilizar a sociedade e colocar o tema em sua agenda.

O debate ético acerca da falta de transparência dos dados apresentados pelo governo, as questões legais implicadas no tema da existência ou não de sigilo fiscal ou mesmo os aspectos burocráticos levantados pelo Ministério Público de Contas de saber se há ou não convênio com o CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária, nada disto tem o condão de mobilizar a sociedade. Seria necessária uma atuação carismática (para utilizar uma terminologia de Weber) que pudesse ultrapassar as amarras da dominação tradicional (imposta pelas elites) e da dominação burocrático-legal e se dirigir diretamente ao povo com a capacidade de esclarecê-lo e mobilizá-lo para conseguir impor um novo patamar de intervenção política e com isto inscrever novos direitos sociais. A isto Weber denominaria um “político de vocação”.

O líder carismático, 'como... todo líder verdadeiro nesse mesmo sentido, preconiza, cria ou demanda novas obrigações'. Era por essa razão que o 'elemento carismático' adquiria uma significação vital na ordem democrática moderna; sem ele, nenhuma elaboração de políticas seria possível, e o Estado ficaria relegado a uma democracia sem liderança, ao governo de políticos profissionais sem vocação (GIDDENS, 1998, p.51).

A circunstância em que vivemos hoje no Brasil, analisada por uma perspectiva weberiana, autoriza uma leitura de que estamos entregues a uma conjuntura em que a atividade política está

sendo contraposta a uma irreabilidade, que é a construção de um mundo ético. Prevalece no debate público um discurso moral em que predomina o juízo de valor sobre atitudes e comportamentos em detrimento da análise de resultados, causas e efeitos reais da ação de governantes. A indignação pública com a falta de empregos e oportunidades, com a insegurança, com a ausência de saúde, com a má qualidade da educação, dentre outros, se transmutou numa revolta contra o modo de se fazer política, o agir e as práticas dos políticos. Tudo traduzido pela ideia de que a corrupção é o grande problema nacional.

A corrupção, entenda-se, do estado, promovida pelos políticos e afiançada pelos partidos políticos. Nenhuma palavra, nenhuma revolta contra a corrupção da burocracia estatal ou dos segmentos tradicionais da sociedade, as elites. Quando participantes de esquemas de corrupção, empresas, empresários e funcionários públicos de carreira sempre são desculpados pela necessidade imposta a eles pela política e pelos partidos políticos. A narrativa escolhida para a elite empresarial e os burocratas de alto escalão serviu para a sua absolvição pública e para uma significativa redução de suas penas civis e criminais.

O que chama a atenção para o foco do debate público desviado para uma ilusão de que é possível circunscrever a atividade política a princípios éticos, ou seja, de que o agir da política se pautará por princípios e não por resultados. Na política, a racionalidade é sempre referente aos fins e estará sempre voltada à posse e ao usufruto do poder

A racionalidade ética é referente aos meios, a maneira de fazer as coisas e não aos seus fins e isto é incompatível com a política como já nos demonstraram inúmeros autores de Maquiavel a Bobbio. Giddens chama a atenção sobre Weber, que mantinha como temática constante de seus escritos políticos a ênfase na necessidade de encarar “sem ilusões” as realidades do mundo moderno. Nas palavras de Weber: "Quem quer que deseje se dedicar à política sobre a face da terra precisa, acima de

tudo, libertar-se das ilusões" (*apud* GIDDENS, 1998, p.57).

Queria dizer o autor que demonizar a política por conta da sua falta de atenção aos meios na busca de seus fins, não era racional já que a política produz uma racionalidade própria voltada aos fins que desconsidera o aspecto central do embate ético do cuidado com os meios. A consequência para a sociedade que se depara com este conflito é o asco e o enfado com a atividade política, que produz como resultado a valorização do segmento não político do estado, ou seja, da sua burocracia técnico-jurídica.

Ocorre que a agenda deste segmento não é sensível às demandas populares, ao contrário, se volta para reforçar os meios que ampliam e valorizam o seu próprio papel no conjunto da sociedade civil. Uma agenda de privilégios de classe, de concentração de direitos, de sobrevalorização dos aspectos técnicos e retóricos que circundam as atribuições do estado. Nas palavras do próprio Weber, a burocracia "desenvolvida mais perfeitamente... mais completamente tem sucesso em eliminar das atribuições dos funcionários amor, ódio e todos os elementos puramente pessoais, irracionais e emocionais que escapem ao cálculo" (*apud* GIDDENS, 1998, p.58).

A retórica na arena pública por princípios éticos na política tira crédito à política e faz emergir, como consequência, a dominação burocrático-legal que aprofunda a crise na sociedade, fragilizando ainda mais o contrato social que sustenta os paradigmas da modernidade assentes no tênue equilíbrio entre regulação e emancipação, perdendo nitidez a ideia de bem comum.

Ao nível dos pressupostos, o regime geral de valores parece não resistir à crescente fragmentação da sociedade, dividida em múltiplos *apartheids*, polarizada ao longo dos eixos econômicos, sociais, políticos, culturais e religiosos. Não só perde sentido a luta pelo bem comum como também parece perder sentido a luta por definições alternativas de bem comum. A vontade geral parece ter-se transformado numa proposição absurda. (SANTOS, 2006, p.324)

Sem clareza quanto ao conjunto mínimo de direitos que devem ser garantidos aos indivíduos, a sociedade tende a deixar de enxergar a importância do estado. Ganham destaque as proposições de ênfase ao mercado e as teses que advogam pelo esvaziamento do estado. A sociedade civil é levada a crer que este pode e deve ser enfraquecido em favor do seu próprio fortalecimento, e ganham corpo e prestígio as iniciativas sociais que se apropriam de tarefas antes delegadas ao estado e passa a executá-las demonstrando maior eficácia e qualidade.

A descrença no papel estatal aumenta o desinteresse em relação ao seu destino, o que afasta a sociedade de uma atitude crítica e propositiva em relação à ação dos governos. A única emoção que amalgama o indivíduo é a da indignação, da revolta contra os políticos e suas práticas corruptas.

Este é o contexto em que se realiza a atividade parlamentar que ora apresento no estudo de caso. O deputado e sua bancada de oposição são parte deste contexto e por pragmatismo ou ausência de meios, não levam a sua ação para o interior da sociedade priorizando a atuação política com os instrumentos de controle e fiscalização de que dispõem. Ao agirem desta forma, trazem para a arena da disputa política uma questão que deveria ser tratada como de interesse de todo o parlamento (e não apenas de uma de suas bancadas) e não conseguem garantir à sociedade o direito de saber mais sobre a indevida destinação de vultosas somas de recursos públicos.

Desinteressados de fazer valer o seu poder constitucional de tomar as contas do Governador de forma diligente, os demais deputados integrantes das bancadas que sustentam o governo desqualificam as demandas feitas pela oposição ao rotulá-las como tentativa de inviabilizá-lo e, com isto, corroboram com a falta de transparência do executivo e com a própria submissão do poder a que pertencem aos caprichos do governo. Eventual busca de socorro pelo controle jurisdicional, ainda que em decisão favorável, segue na contramão do empoderamento legislativo, ao arrepio da política.

Uma alternativa possível implicaria a disposição do parlamentar para incrementar o controle direto da sociedade sobre o governo. A questão que se coloca é se a conjuntura favoreceria esta atitude: um estado fraco, porque deslegitimado pela sociedade, e tomado pelos interesses cartoriais do seu corpo burocrático-legal, sem a presença de uma liderança política forte que consiga amalgamar os interesses da sociedade e impor novos direitos ao aparato técnico-jurídico; uma mídia de massas massacrando a atividade política e impondo uma agenda monotemática e esquizofrênica à esfera pública, porque ao mesmo tempo em que desacredita a política, exige dos sujeitos sociais que se disponham a fazer política; as organizações da sociedade civil conflagradas pelo processo do golpe parlamentar de 2016 e a saga moralizante da justiça encarcerando a principal liderança popular do país e impedindo sua participação no pleito de 2018. Fica, assim, difícil enxergar, no curto prazo, a possibilidade de o parlamentar ter meios para levar a sociedade civil a exercer o controle direto da ação do governo, principalmente em questão tão complexa como a da política de benefícios fiscais.

Considerações finais

Vivemos submetidos ao que poderia chamar-se de uma "ditadura de funcionários" (GIDDENS, 1998, p.49). O aparelhamento burocrático do Estado, com milhares de departamentos atuando em centenas de áreas distintas a interferir em praticamente todos os aspectos da vida torna o indivíduo cada vez mais dependente da regulação a que se encontra submetido. E as regras estabelecidas pelo direito ganharam um status extremamente elevado na medida em que a sociedade foi se tornando mais complexa e os campos de litigância foram aumentando. Boaventura de Sousa Santos comenta que:

(...) a crescente complexidade dos subsistemas sociais e a crescente necessidade de coordenação social e de integração entre eles

exigiam um campo jurídico potencialmente infinito onde os défices e os excessos do desenvolvimento econômico e social fossem, se não eliminados, pelo menos reduzidos a proporções controláveis" (SANTOS, 2011, p.150).

O corpo jurídico do estado (promotores, procuradores e juizes) foi-se revestindo de cada vez maior importância e reconhecimento social, sua presença se enraizou por todo o estado brasileiro, articulações corporativas foram garantindo às carreiras jurídicas vencimentos significativamente superior as demais carreiras estatais, a tal ponto que o acesso as principais carreiras passou a ser disputado pelos filhos da elite, os cidadãos mais bem formados e preparados da sociedade.

Constituiu-se na sociedade brasileira um capital jurídico que passou a ser operado pelas elites, permitindo o acesso a um campo privilegiado de administração da justiça a que Frederico Normanha Ribeiro de Almeida denominou "campo político da justiça" (ALMEIDA, 2010, p.288), o que favoreceu certa unidade de visão de mundo a diferentes profissionais das carreiras jurídicas espalhados em postos-chaves do sistema jurídico nacional. Ainda assim, as pessoas em geral se veem alienadas em relação à regulação que as atinge, alheamento provocado pelo distanciamento da regra (a lei ou norma equivalente) de um processo decisório de que o indivíduo lembre ter participado, ainda que indiretamente (por meio de seus representantes), o que vai esgarçando o vínculo de compromisso entre cada indivíduo e o estado.

Entretanto, o pior é a ruptura do vínculo entre os indivíduos, ou seja, a descrença na existência de uma vontade geral, de um interesse público a reger as regras a que todos devem se submeter. O escancaramento para a sociedade de inaceitáveis privilégios como o auxílio-moradia a juizes e promotores, os inúmeros e inexplicáveis benefícios concedidos a funcionários públicos (bolsa-paletó, verbas de viagens, combustível, alimentação, salário-esposa, pensão de filhas solteiras etc.) torna evidente para a sociedade que o estado não age

em nome do interesse comum, mas sim em favor dos que dele se apropriam.

Mas, este não é um processo de esclarecimento linear no Brasil, ao contrário, ocorre em meio a uma campanha sem precedentes na história recente do País de desmoralização da classe e da atividade política. O caso brasileiro não deixa desmentir Boaventura de Sousa Santos. A questão da corrupção no Brasil, antes de ser um problema e/ou um desvio do político ou da atividade política, foi um instrumento de poder utilizado pela burocracia estatal que passou a regular, por meio dela, o acesso do político à estrutura de recursos providos pelos empresários.

A mediação que o burocrata fez (e deve continuar a fazer) entre o empresário que necessita de seus favores e o político que pode lhe garantir a permanência no cargo serviu aos interesses de financiamento da política partidária, mas foi, gananciosamente, transformada em meio de enriquecimento ilícito e paulatinamente corrompendo as ideologias e exacerbando o pragmatismo da disputa pelo poder.

Sem ideologias e submetidas à chantagem da burocracia, as lideranças carismáticas se enfraqueceram, o político se deslegitimou e aumentou o poder burocrático-legal que, na ausência de uma dominação carismática legítima, ocupou o lugar com a dominação baseada no conhecimento técnico, no discurso legalista e na familiaridade com a máquina administrativa.

Perdem as elites econômicas e financeiras mandatárias do domínio baseado na tradição, grupo que sempre se ligou ao sistema político por meio dos partidos liberais de centro, e que são deslegitimados junto com parte da classe política.

Destituída de credibilidade, a atividade política perde prestígio social e passa a ser exercida segundo uma orientação estritamente pragmática da luta pelo poder. O controle político que o parlamento exerce sobre o governo deixa de ser visto como um dever dos parlamentares e passa a ser entendido como instrumento desta luta política rasteira. Se o deputado da oposição indica a ausência de transparência na demonstração do efetivo interesse público em vultosos valores gastos em benefícios fiscais a

empresas, imediatamente isto é visto como tentativa de paralisar o governo e a bancada de situação corre para fazer um singelo questionamento sobre o tema, em aparente consenso com o governo e aceitar a resposta encaminhada ainda que eivada de lacunas.

A insistência da bancada de oposição, por sua vez, longe de se mostrar efetiva no esforço de denúncia e mobilização da sociedade na busca da credibilidade na ação política, segue os caminhos da disputa política interna e, na derradeira hora, resta o apelo ao judiciário, legitimando o controle externo jurisdicional e chamando à lide um poder que nada tem contribuído com o engrandecimento da atividade política.

O controle político realizado pela ALESP hoje tem muito pouca aproximação com o controle social que potencialmente a sociedade poderia exercer sobre a administração pública. Pude demonstrar, na apresentação do caso e nos resultados para o contexto político atual, que parte se deve ao desinteresse da sociedade em uma participação mais ativa junto ao estado, decorrente da própria complexidade dos temas em debate e outra parte a própria ausência de credibilidade e a deslegitimação da atividade e da classe política que afasta os indivíduos e as organizações sociais de uma cooperação republicana com os políticos.

A participação da sociedade e o controle externo exercido por ela sobre as atividades do governo também não têm se mostrado com a efetividade esperada pelos movimentos e organizações sociais que militaram por inscrever nas constituições Federal e estaduais e nas leis orgânicas dos municípios mecanismos e ferramentas para este fim.

Estudos, como os realizados pela pesquisadora Evelina Dagnino (2002), indicaram baixa efetividade na participação em conselhos gestores de políticas públicas, além de várias formas de resistência do estado (por meio de sua burocracia) à partilha efetiva do poder.

Em que pese estas evidências, mantenho a minha convicção de que o controle social direto sobre o estado se mantém como a forma mais efetiva e adequada de controle externo a garantir a maior eficiência da ação de governo e o pacto

democrático. Por isto entendo ser um dever do parlamentar eleito criar as melhores condições para que se efetive o controle social direto, o que implica usar de todas as suas prerrogativas para obter as informações necessárias do governo e colocá-las à disposição da sociedade em um diálogo permanente.

Demonstrei não desconhecer as dificuldades postas pelo contexto atual e constatei que, nas atuais condições, a possibilidade real do parlamentar atuar junto com a sociedade civil é muito pequena, dado o baixo nível de credibilidade em que se encontra a atividade política.

Reverter este quadro é uma responsabilidade acima de tudo daqueles que acreditam na democracia e reconhecem a impossibilidade de exercitá-la sem a mediação de partidos políticos e a participação de políticos. A saída para esta crise não está no fim da política, ao contrário, só podemos enxergá-la no seu fortalecimento.

A reaproximação dos indivíduos com a classe política passa, necessariamente, por uma mudança de atitude do político. É preciso acreditar mais na sua capacidade de mobilização social, investir mais no diálogo direto com a sociedade e suas organizações, voltar o gabinete para fora e levar à sociedade o dia a dia da atividade parlamentar.

Por mais árida e burocrática que possa parecer, sempre será possível destrinchar e apresentar de forma mais compreensível o conjunto da ação parlamentar e, desta forma, aproximar o cidadão e suas associações. Não há outra maneira de salvar a atividade política, de aumentar a eficácia dos governos e nem de combater a corrupção.

deputados estaduais do Partido dos Trabalhadores.

Referências

ALMEIDA, F. N. R.. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil*. São Paulo: FFLCH/USP, 2010 (Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/pt-br.php>>. Acesso em 12 jan. 2018.

ARAÚJO, L. A. D.; NUNES Jr., V. S. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2011.

BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. 4º ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. *Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília, 2012.

BRASIL. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Senado Federal, 2005.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 28º ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FEREJOHN, J. *Judicializando a Política, Politizando o Direito*. In: *Judicialização da Política*.

MOREIRA, L. (org.). São Paulo: 22 Editorial, 2012. P.63-96.

GIDDENS, A. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

Agradecimentos

Agradecimentos são devidos a Klinger Sousa, João Pedro Albiero Cezar, Maria Eduarda Albiero Cezar, Alexandre Panosso Netto, bem como aos colegas de trabalho e à bancada de

MARTINS, M. G. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDfE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013. Disponível: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Financeiro-Renunciade-receita-como-gasto-tributario-e-a-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal.pdf>>. Acesso em 12 já. 2018.

REMÉDIO, J. A. *Direito administrativo*. São Paulo: Verbatim, 2012.

SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, B. S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

WEBER, Max. *A política como vocação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SANTOS, B. S. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Vol.1 e 2. Brasília: Editora UnB, 2009.

Cidadania plena: um direito fundamental sob a competência da Comissão de Educação e Cultura do Poder Legislativo paulista

Maurício NESPECA

Resumo

Este artigo trata do direito fundamental à cidadania plena enquanto conquista para o desenvolvimento humano e social. Apresenta a base legal que impõe ao estado o dever com a efetividade desse direito e encampa todas as formas de efetivá-lo no âmbito do Poder Legislativo do Estado de São Paulo. O objetivo principal é demonstrar a competência da Comissão de Educação e Cultura do Legislativo Paulista para promover a cidadania plena. Utilizou-se a metodologia da pesquisa bibliográfica. O objetivo principal foi alcançado por meio do estudo das competências constitucionais e regimentais. Considerou-se que a Comissão de Educação e Cultura do Poder Legislativo paulista é o instrumento imprescindível à efetiva conquista da cidadania plena.

Palavras-chave: Cidadania; Educação; Legislativo; Comissão; Competência

Abstract

This article deals with the fundamental right to full citizenship as an achievement for human and social development. It presents the legal basis that imposes on the State the duty with the effectiveness of this right and covers all the ways to effect it within the scope of the Legislative Power of the State of São Paulo. The main objective is to demonstrate the competence of the Education and Culture Commission of the Legislative of São Paulo to promote full citizenship. The bibliographic research method was used. The main objective was achieved through the study of constitutional and regimental competences. It was considered that the Education and Culture Commission of the São Paulo Legislative Power is the indispensable instrument for the effective conquest of full citizenship.

Keywords: Citizenship; Education; Legislative; Commission; Competence

Introdução

A cidadania é tema recorrente nas discussões sobre o desenvolvimento socioeconômico no mundo moderno, seja para a construção de direitos fundamentais da espécie humana, seja para combater retrocessos das conquistas quanto aos direitos sociais.

Nesse sentido, a cidadania plena está elevada ao patamar de direito fundamental do ser humano, seja no âmbito internacional ou nacional, nos termos dos tratados da Organização das Nações Unidas (ONU) e do direito constitucional dos estados membros, impondo-lhes o dever legal de efetivá-la por meio da oferta da educação de qualidade como seu pressuposto para o desenvolvimento pessoal e social dos seres humanos.

Este estudo pretende demonstrar que a cidadania plena, um direito fundamental do ser humano, em especial, da sociedade paulista, é uma competência da Comissão de Educação e Cultura do Poder Legislativo Paulista em decorrência do principal dever estatal desse poder, enquanto ente do Estado de São Paulo, com atribuições constitucionais e regimentais.

Pretende-se demonstrar, também, a importância da Comissão de Educação e Cultura, órgão técnico do Poder Legislativo paulista, enquanto seu instrumento eficaz para participar do processo de qualificação do sistema educacional paulista, conforme as atribuições legais e regimentais reservadas às Comissões, especialmente, a de Educação.

Ainda, são seus objetivos específicos indicar as principais atribuições e competências voltadas ao fortalecimento das ações que a Comissão pode desenvolver em prol da educação qualitativa e destacar as competências fiscalizatórias, controladoras e correccionais disponíveis para que a Comissão exerça continuamente suas atividades específicas em prol da efetiva prestação dos serviços educacionais de qualidade.

Destacam-se as competências da Comissão de Educação e Cultura para pautar seu trabalho alinhado ao controle social da gestão pública, demonstrando seus instrumentos legais para

promover a cidadania ativa em defesa das questões educacionais e aproximar os cidadãos da administração pública para produzir resultados mais condizentes com as necessidades das comunidades sociais em relação às políticas públicas de educação em território paulista.

Nesse contexto, este estudo demonstra a extrema importância da Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, enquanto instrumento do Poder Legislativo paulista para a construção das conquistas cidadãs, garantidas pela Constituição Federal vigente, cuja base fundamental é a educação de qualidade para o exercício da cidadania plena no território paulista, não menos como um dever do Estado, mas, muito mais, como sua legítima competência.

Esta pesquisa também objetiva reafirmar a amplitude da Educação enquanto direito social fundamental imprescindível à existência pessoal e social do ser humano, incluído e participativo na sociedade à qual pertence, e a necessidade de que esse direito seja efetivado como dever do Estado por meio da prestação do serviço de educação de qualidade, única forma de promover a formação para a cidadania plena de direitos civis, políticos e sociais.

Esta pesquisa teórica, qualitativa e propositiva foi desenvolvida pelo método da pesquisa bibliográfica. A bibliografia está embasada nos autores pesquisados sobre o tema, sendo as obras de doutrina, as mais utilizadas, complementadas pelas pesquisas de *internet* e, especialmente, na Constituição Federal brasileira, na Constituição do Estado de São Paulo e no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Fundamentação Teórica

A educação como direito fundamental

A fundamentalidade da educação advém da Constituição brasileira que expressa, no seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), a educação como o primeiro dos direitos sociais (“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a

moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”) (BRASIL, 1988).

O direito à educação é típico direito de prestação em sentido estrito (prestação fática, direito fundamental social). Entre os direitos sociais, o direito à educação e o direito à saúde assumem características especiais, uma vez que a Constituição de 1988 definiu ambos como dever do estado (MALISKA, 2001).

O reconhecimento jurisprudencial desse direito está sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de recurso extraordinário, quando o Ministro Eros Grau (2009) embasou sua decisão nas premissas de que a educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos.

Os argumentos de Marmelstein (2014, p.190) destacam a positivação constitucional brasileira dos direitos fundamentais, mencionando que “o constituinte brasileiro foi bastante feliz ao positivar junto com os demais direitos fundamentais, os chamados direitos econômicos, sociais e culturais que são inegavelmente instrumentos de proteção e concretização do princípio da dignidade humana”. (grifos da autora)

Ainda, esses direitos “visam garantir as condições necessárias à fruição de uma vida digna. Portanto, os direitos sociais são, à luz do direito positivo-constitucional brasileiro, verdadeiros direitos fundamentais.” (MARMELESTEIN, 2014, p.191)

Concluindo seu raciocínio, acrescenta que a fundamentalidade desses direitos é “tanto em sentido formal (pois estão na Constituição e têm *status* de norma constitucional) quanto em sentido material (pois são valores intimamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana).” (MARMELESTEIN, 2014, p.191)

O documento elaborado pela Unesco - Orealc (2008, p. 31) também enfatiza que “[a] educação é um direito humano fundamental e um bem público” e justifica a afirmação ao expressar que “[...]graças a ela, nós nos desenvolvemos como pessoas e como espécie e contribuimos para o desenvolvimento da sociedade”.

Canotilho (2002), numa visão histórica sobre os direitos fundamentais, leciona que “[os] direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista): direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente.” (CANOTILHO, 2002, p. 369)

Nessa mesma linha de pensamento, Silva (2006, n.p.) afirma que “[os] Direitos Fundamentais, atualmente, são reconhecidos mundialmente, por meio de pactos, tratados, declarações e outros instrumentos de caráter internacional.”

Indissociada da educação está a qualidade, um dos princípios constitucionais básicos do ensino. (Constituição Federal– “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade.”) (BRASIL, 1988)

Esse princípio deverá ser assegurado na organização dos sistemas de ensino pelos entes federados, conforme disposto na Constituição Federal. (“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.”) (BRASIL, 1988).

O padrão mínimo de qualidade está previsto no art. 211, § 7º da Constituição Federal: “§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) relaciona o Custo Aluno Qualidade (CAQ) aos insumos: “Art. 4º O dever do estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX - padrões mínimos de qualidade de

ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. [...]” (BRASIL, 1996)

Assim, a educação de qualidade faz-se mais que um direito fundamental do ser humano, pois é o princípio básico do sistema educacional, que voltado à integralidade da formação das crianças e jovens, é a “chave” para a formação plena dos cidadãos para a construção da tão almejada sociedade democrática, justa e solidária.

Delors (1998, p.47), na elaboração do *Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*, sobre a natureza da educação frente às velozes e profundas transformações que a sociedade atual proporciona aos seres humanos, diz que “[...] precisamos, antes, adquirir um conjunto de conhecimentos e, em seguida, aprender a relativizar os fatos e a revelar sentido crítico perante o fluxo de informações”.

O direito ao exercício da cidadania plena tem seu fundamento na Declaração Universal dos Direitos Humanos, instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948; o seu artigo 26 dispõe que “[a] instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”. (ONU, 1948, n.p.)

A qualidade da educação, direito fundamental e universal, tem que reunir respeito aos direitos, relevância, pertinência, equidade, eficiência e eficácia e esse direito é exercido na medida em que as pessoas, além de terem acesso à escola, possam desenvolver-se plenamente e continuar aprendendo. Isso significa que a educação terá de ser de qualidade para todos e por toda a vida. (UNESCO – OREALC, 2008, p. 12)

Para Delors, “[a] educação básica bem-sucedida suscita o desejo de continuar a aprender. Este desejo leva a continuar os estudos no seio do sistema formal de ensino, mas os que o desejarem devem, também, poder ir mais além.” (DELORS, 1998, p. 105)

A cidadania plena está inserida nas normas jurídicas fundamentais do Estado Democrático de

Direito brasileiro, nos termos do artigo 1º da Constituição federal: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania; [...]”, que ao lado do fundamento da dignidade da pessoa humana norteia o sistema jurídico de direitos e garantias. (BRASIL, 1988)

O estado tem o dever de garantir a cidadania plena por meio da educação de qualidade em obediência aos comandos constitucionais elencados nos artigos 205 “A educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988)

E o artigo 206 dispõe que “[o] ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade. [...]” que impõe ao próprio estado brasileiro o dever de viabilizar o exercício desse direito, diante do seu caráter fundamental na formação plena do ser humano para uma sociedade soberana, cidadã, digna da pessoa humana, dentre outros fundamentos. (BRASIL, 1988)

O Poder Legislativo paulista diante do direito à educação de qualidade para a formação de cidadãos plenos

O comando constitucional nacional vigente dispõe, em primeiro plano, que a educação é um direito de todos e um dever do estado, como garantia do pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, além de prever a participação da família e da sociedade colaborativa na sua promoção e incentivo.

Em consonância simétrica, a Constituição do Estado de São Paulo adota os princípios do comando constitucional federal em educação, acrescenta os princípios da liberdade e solidariedade humana e amplia sua finalidade.

“Artigo 237 - A educação, ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade humana, tem por fim [...]” (SÃO PAULO, 1989)

As finalidades correspondem a: “I - a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade; II - o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais da pessoa humana; [...]” (SÃO PAULO, 1989)

Prosseguem os incisos: “[...] III - o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional; IV - o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum; [...]” (SÃO PAULO, 1989).

Assim como, expressam as finalidades da educação em relação aos conhecimentos científicos e o patrimônio cultural: “[...] V - o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos conhecimentos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio, preservando-o;” e ao patrimônio cultural: “VI - a preservação, difusão e expansão do patrimônio cultural; [...]” (SÃO PAULO, 1989)

Ainda, as finalidades voltadas à promoção da igualdade e à eliminação de preconceitos: “[...] VII - a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe, raça ou sexo; [...]” (SÃO PAULO, 1989)

Ao final, o artigo 237 expressa a finalidade voltada à capacitação do aluno para compreender, refletir e transformar sua realidade: “[...] VIII - o desenvolvimento da capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade.” (SÃO PAULO, 1989)

Esses comandos constitucionais e as demais disposições legais determinam a necessidade da educação de qualidade na existência humana e da sua inclusão na essência do estado enquanto seu organizador, prestador, fiscalizador, controlador e, acima de tudo, incentivador e promotor da participação social na

sua efetiva disponibilização como serviço público obrigatório para garantia do exercício da cidadania plena.

Nesse contexto, está inserida a Comissão de Educação e Cultura do Poder Legislativo paulista, cujas atribuições constitucionais e regimentais elevam-na ao patamar de órgão técnico capacitado para tornar realidade o desenvolvimento pessoal, social e econômico de todos os paulistas pela simples garantia da efetividade do fundamental direito à cidadania plena decorrente da educação de qualidade.

Esta é maior relevância deste estudo quando demonstra a importância desta Comissão Permanente do Poder Legislativo para a efetiva promoção da cidadania plena em território paulista pautando suas ações nas principais atribuições legais e regimentais que a direcionam para tornar realidade a efetiva educação de qualidade a ser oferecida nas escolas públicas do Estado de São Paulo.

A instrumentalidade para cumprir o dever estatal está nas suas competências constitucionais e regimentais, especialmente, para legislar em favor da educação de qualidade (Constituição Estadual): “Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.” (SÃO PAULO, 1989)

Ainda essa instrumentalidade está complementada pelo artigo 146, II do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (“Artigo 146 - A iniciativa dos projetos caberá, nos termos da Constituição e do Regimento Interno: I - à Mesa; II - às Comissões; [...]”) (SÃO PAULO, 1970).

Em relação à fiscalização e ao controle da Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo suas competências estão no artigo 20, X da Constituição Estadual: “Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa: [...] X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada; [...]” (SÃO PAULO, 1989).

E essas competências estão expressas, com maior nível de detalhamento, no artigo 31 do Regimento Interno: “Artigo 31 - Caberá às Comissões Permanentes, observada a competência específica definida nos parágrafos: [...]” (SÃO PAULO, 1970)

“[...] IV - fiscalizar e controlar as atividades de Secretaria de Estado, entidade autárquica, paraestatal, bem como empresas concessionárias de serviços públicos, relacionadas com a sua especialização; e os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no artigo 32 da Constituição Estadual; [...]” (SÃO PAULO, 1970).

Ainda, o artigo 32 da Constituição Estadual dispõe sobre competências específicas da Assembleia Legislativa: “Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (SÃO PAULO, 1989)

Essas competências podem ser realizadas com auxílio do Tribunal de Contas, nos termos da Constituição do Estado de São Paulo: “Artigo 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...]” e nos termos do artigo 31, parte final do inciso IV do Regimento Interno: “[...] referida no artigo 32 da Constituição Estadual; [...]” (SÃO PAULO, 1989).

À Comissão de Educação e Cultura também compete convocar autoridades gestoras das políticas públicas de educação, nos termos da Constituição do Estado de São Paulo: “Artigo 13 – A Assembleia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.” (SÃO PAULO, 1989).

Seu parágrafo primeiro dispõe que: “§ 1º - Às comissões, em razão da matéria de sua

competência, cabe:[...] 2 - convocar Secretário de Estado, sem prejuízo do disposto no artigo 52-A, para prestar pessoalmente, no prazo de 30 (trinta) dias, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada; (NR)[...]” (SÃO PAULO, 1989)

Por seu turno, o artigo 31 do Regimento Interno dispõe sobre essa competência: “Artigo 31 - Caberá às Comissões Permanentes, observada a competência específica definida nos parágrafos: “[...] V - convocar Secretários de Estado, dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência, no prazo de 30 dias, contados da data de sua convocação; [...]” (SÃO PAULO, 1970)

A competência da Comissão de Educação e Cultura para efetivar a participação popular na gestão das políticas públicas de educação no Estado de São Paulo está expressa no parágrafo primeiro do artigo 13 da Constituição estadual paulista: “§ 1º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:[...]6 - realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo;7 - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; [...]9 - tomar o depoimento de autoridade e solicitar o de cidadão; [...]” (SÃO PAULO, 1989)

Essa competência é reforçada pelo Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: “Artigo 31 - Caberá às Comissões Permanentes, observada a competência específica definida nos parágrafos: [...]”. (SÃO PAULO, 1970)

Os incisos desse artigo expressam as competências fomentadoras do controle social da gestão educacional: “[...]VIII - convocar audiências públicas na sede do Poder Legislativo ou, fora dela, no Estado de São Paulo; IX - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

X - tomar depoimento de autoridade e solicitar o de cidadão; [...]”. (SÃO PAULO, 1970)

Ainda, o inciso XV do artigo 31 acrescenta mais um instrumento de controle social pela Comissão: “[...] XV - estudar assunto de sua competência podendo promover conferências, palestras, fóruns, debates ou seminários, com a devida autorização da Mesa; [...]” (SÃO PAULO, 1970).

O Poder Legislativo paulista, no exercício das competências fiscalizatória e de controle em âmbito estadual (Art. 20, X da Constituição do Estado de São Paulo), redistribui suas competências para as suas Comissões Permanentes e, quanto à educação, tem na Comissão de Educação e Cultura o seu principal instrumento para essa importantíssima missão constitucional.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo, em consonância com a Constituição Estadual paulista, cria as Comissões: “Artigo 25 - As Comissões da Assembleia serão: I - Permanentes, as que subsistem através das legislaturas; II - Temporárias, as que são constituídas com finalidades especiais [...] Artigo 30 - As Comissões Permanentes são: [...] IV - de Educação e Cultura, com 11 membros; [...]” (SÃO PAULO, 1970).

Atribui competências gerais a elas :“Artigo 31 - Caberá às Comissões Permanentes, observada a competência específica definida nos parágrafos:[...]§ 4º - À Comissão de Educação e Cultura compete opinar sobre proposições e assuntos que digam respeito à educação e ao ensino fundamental, médio e superior, de entidades públicas e particulares, e assuntos culturais, inclusive artísticos;[...]”.(SÃO PAULO, 1970)

E, então, atribui competências específicas que caracterizam a Comissão de Educação e Cultura como instrumento legítimo do próprio Poder Legislativo paulista para ações em prol do desenvolvimento da educação qualitativa e do pleno exercício da cidadania (artigos 31, IV, V, VIII, IX, X, XV), conforme mencionado.

Todas as competências de que dispõe a Comissão de Educação e Cultura são decorrentes

do dever constitucional imposto ao estado na prestação e garantia do direito fundamental à educação de qualidade (artigo 205 da Constituição da República Federativa do Brasil e artigo 237 da Constituição Estadual).

Resultados

Esta pesquisa tratou das competências legais e regimentais específicas da Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para garantir o direito fundamental à cidadania plena. Procurou demonstrar, também, o dever do estado em relação à educação de qualidade atribuído internamente pelo Poder Legislativo paulista a sua Comissão de Educação e Cultura. Ainda, reafirmou a educação como direito fundamental da humanidade, a educação de qualidade como pressuposto da cidadania, a cidadania plena como um direito fundamental do ser humano e a educação de qualidade para a garantia da cidadania plena como dever do estado.

Análise e discussão

A cidadania plena, como um direito fundamental, é uma exigência da espécie humana neste Século XXI, que permeado pelas tecnologias da informação e comunicação, propulsiona novos anseios sociais voltados ao bem-estar dos cidadãos diante de inúmeras inovações proporcionadas pela era digital dos dias atuais da História da Humanidade.

Diante dos resultados obtidos nesta pesquisa não restam dúvidas de que o desenvolvimento humano, social e econômico do Brasil, em particular, do Estado de São Paulo, somente será alcançado com a oferta e manutenção da educação pública de qualidade para a população, serviço público essencial para efetivação da plenitude da cidadania.

Mesmo com os estudos desenvolvidos apenas na bibliografia pesquisada, especialmente, na consulta e análise da legislação sobre o tema central desta pesquisa, seu campo foi abrangente o suficiente para se chegar a resultados bem embasados e apontar argumentos para

demonstração do assunto problematizado com certeza e convicção, bem como reafirmar temas complementares ao objetivo principal da pesquisa.

Dentre os resultados apresentados, ressaltamos que as demonstrações evidenciadas trazem uma descoberta sobre a extrema importância da Comissão de Educação e Cultura do Poder Legislativo do Estado de São Paulo, em relação à pesquisa de temas educacionais específicos sob as competências daquela Comissão, sem registro de outros estudos precedentes sobre o tema.

Devido à particularidade deste estudo específico, a base para demonstração das competências da Comissão de Educação e Cultura para garantia do direito fundamental à cidadania plena está nos artigos 13 e 24 da Constituição do Estado de São Paulo, complementados pelos dispositivos regimentais dos artigos 31 e 146 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Ainda, o artigo 205 da Constituição Federal, os artigos 20, 32, 33 e 237 da Constituição do Estado de São Paulo e os artigos 25, 30, 31 e 146 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo embasam a demonstração de que o dever do Estado (Poder Legislativo paulista), em relação à educação de qualidade é atribuído à Comissão de Educação e Cultura.

Os resultados secundários ao objeto principal desta pesquisa, em concordância com a doutrina pesquisada e a legislação pertinente, reforçam a certeza e a convicção de que têm importância para a compreensão dos estudos desenvolvidos, constituindo um “caminho” que leva à relevância do tema problematizado, não havendo contraponto em relação aos posicionamentos doutrinários pesquisados.

Quanto à fundamentalidade do direito à educação, o resultado obtido nesta pesquisa tem por base o artigo 6º da Constituição Federal vigente o qual contempla o direito social à educação em seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais).

Encontramos a mesma linha de afirmação em Maliska (2001, p.153) ao dizer que a

educação é “direito fundamental social”. Ainda, o Supremo Tribunal Federal pátrio (Brasil, 2009, p. 1) reconhece que ela “é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos”. Enquanto Marmelstein (2014) destaca a positivação constitucional brasileira dos direitos econômicos, sociais e culturais junto com os demais direitos fundamentais.

Silva (2006, n.p.) diz que os direitos fundamentais “nascem com o indivíduo” e “atualmente, são reconhecidos mundialmente”; Canotilho (2002, p. 369) diz que esses direitos “são válidos para todos os povos e em todos os tempos”. Ainda, Pompeu (2005, p. 17) enfatiza que “[o] direito à educação é pedra angular da formação e capacitação de um povo”.

A educação de qualidade como pressuposto da cidadania encontra consonância nos artigos 205, 206, VII e 211 §§ 4º e 7º da Constituição Federal vigente que determinam a promoção e incentivo da educação, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e a garantia de padrão de mínimo de qualidade como um dos princípios para organização do ensino pelos entes governamentais brasileiros.

Este resultado também é concordante com Maliska (2001) ao mencionar que a garantia de qualidade deve ser efetivada a favor da formação intelectual do aluno. Westphal (2009) entende que a educação está intimamente ligada à cidadania, desde o ensino primário até o superior, pois é nesse cenário imbuído de significação que é apresentado aos estudantes o real valor de ser cidadão.

Na exposição de Motivos nº 33 ao Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 ressalta-se o elo entre educação, democracia e cidadania: “[a] melhoria continuada do nível de educação da população certamente irá refletir-se não só na qualidade da vida, efetivação da democracia e ampliação da cidadania para muitos brasileiros, mas também, no desenvolvimento econômico do país.” (BRASIL, 2010, n.p.)

A conclusão do documento elaborado pela Unesco – Orealc (2008, p.56) expressa que “a educação de qualidade para todos, como direito humano fundamental, está associada a três

dimensões básicas: a equidade, a relevância e a pertinência”.

Encontramos mais concordância com o resultado obtido pela pesquisa nos ensinamentos de Carvalho (2002), que aponta a rapidez do desenvolvimento da cidadania de países, onde houve garantia da educação popular de qualidade.

Delors (1996), também idealiza a concepção da natureza ampliada da educação para revelação de um tesouro pessoal, representado pelo potencial criativo de cada pessoa, necessário à formação de cidadãos do mundo turbulento e mutante da atualidade.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) *apud* Gadotti (2010, p. 7) também expressa que uma educação de qualidade deveria capacitar a todos para participarem plenamente da vida comunitária e para o exercício da cidadania mundial.

Nisso está a fundamentação para esta pesquisa reafirmar que a educação é um direito fundamental e, associada à qualidade, é o pressuposto da cidadania e, por consequência, a cidadania plena é um direito fundamental do ser humano a ser garantido pelo dever legal do estado de ofertar e tornar efetiva a educação de qualidade para todos.

O direito fundamental do ser humano à cidadania plena encontra respaldo doutrinário nas palavras de Mayer, que faz referência à garantia constitucional do direito ao pleno exercício da cidadania ao dizer que “[a] Constituição Federal garante o direito ao exercício completo da cidadania”. (MAYER, 2016, p. 108)

Sousa (2009, p. 13) enfatiza que “podemos alcançar a “Cidadania Plena” e sair da esfera utópica nos apropriando de nossos direitos, cumprindo nossos deveres e agindo, desta forma, tornamos nossos projetos realizáveis”. Para Espada (1999) *apud* Pompeu (2004, p. 19), “os direitos de cidadania representam oportunidades que rompem barreiras e garantem a inclusão de indivíduos no universo da liberdade [...]”; enquanto para Delors “[quando] o aluno se tornar cidadão, a educação será o guia permanente, num caminho difícil[...]” (DELORS, 1998, p. 63).

A cidadania plena elevada ao nível de direito fundamental do ser humano encontra corroboração nos ensinamentos de Chieratti (2007) sobre a grande missão da educação que, segundo ela, hoje em dia, consiste em formar cidadãos plenos e conscientes. Ainda, alinha-se às palavras de Thomaz e Oliveira (2008, p. 10): “[ser] cidadão não é apenas possuir uma certidão de nascimento, não é só exercer o direito do voto, ser cidadão é muito mais.”.

Nunes (2014) leciona que a cidadania plena pode ser desmembrada em direitos individuais, também chamados de direitos civis: direito à vida, à liberdade e à livre expressão do pensamento, à propriedade, à igualdade perante a lei; políticos: direito a participar dos destinos da sociedade, da escolha dos governantes, podendo votar e ser votado, ou seja, participar de eleições, das posturas do estado etc., e direitos sociais, na forma de justiça social com participação na riqueza coletiva.

Quanto ao dever do estado de garantir a cidadania plena por meio da educação de qualidade encontramos convicção nos artigos 205, 206, VII da Constituição Federal por determinarem a educação como “direito de todos e dever do Estado” com “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988).

Ainda, há a determinação do artigo 211, §§ 4º e 7º da Constituição Federal, para que os sistemas de ensino dos entes federados assegurem a qualidade como um princípio, cujo padrão mínimo deve considerar as condições adequadas de oferta e tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ).

As palavras de Ribeiro (2018, n.p.) também são concordantes com os resultados reafirmados nesta pesquisa por expressarem que o exercício da cidadania plena deve ser garantido pelo estado e pela própria sociedade porque “[a] Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição Federal do Brasil e uma infinidade de leis e normas listam os direitos e os deveres dos cidadãos”. Westphal (2009, p. 4) corrobora com a harmonia do resultado dessa pesquisa ao mencionar que “[cabe] ao Estado desenvolver condições para a promoção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Sobremaneira o acesso à educação para promover a construção cultural da democracia”.

O estado democrático de direito pressupõe o exercício da cidadania plena e esta pressupõe uma educação de qualidade à disposição da população, principalmente, no período escolar das crianças e jovens, embora os direitos de cidadania sejam perenes ao longo da vida em contínua formação intelectual, entrelaçando a existência pessoal com a existência social.

Em princípio, a essência do desenvolvimento humano está no sistema de ensino com garantia de educação de qualidade para formação integral do ser humano e torná-lo cidadão pleno, sujeito de direitos civis, políticos e sociais, que tem consciência de sua existência enquanto pessoa humana e pessoa social, apto a lutar pela manutenção desses direitos, perenizando seu estado de bem-estar social e o bem comum da sociedade.

Nesse contexto, estão os resultados secundários dessa pesquisa, cujos estudos bibliográficos representam a confirmação, em uma organização lógica, que o “caminho” para a cidadania plena inicia-se com o direito fundamental à educação de qualidade que leva à conquista das liberdades e direitos fundamentais do ser humano para atingir sua plenitude existencial, cujo dever cabe ao estado na efetivação desse “caminho” fundamental.

Quanto aos resultados alcançados, avaliamos que têm potencial para provocar impacto no sistema de ensino público paulista, demonstrando que o dever do estado em relação à educação de qualidade pode ser extremamente transformado com a atuação exclusiva da Comissão de Educação e Cultura em prol da efetivação da cidadania plena enquanto direito fundamental humano decorrente da educação de qualidade.

Isso ressalta o potencial elevado de que dispõe o Legislativo Paulista, enquanto ente estatal, para revolucionar a base educacional que forma cidadãos plenos e promover a almejada sociedade igualitária, justa e solidária, dentro dos princípios do estado democrático de direito, mediante a efetivação das competências

atribuídas à Comissão de Educação e Cultura que integra a sua estrutura orgânica.

A possibilidade de elaborar e aprovar leis específicas para a educação tem sua força na imposição ao estado, representado pelo poder executivo, do dever legal de elaborar e executar projetos de políticas educacionais que atendam as demandas sociais por um melhor sistema de educação, que garanta, efetivamente, o direito fundamental à educação de qualidade, incluindo melhorias materiais e profissionais na rede pública de ensino.

No tocante à fiscalização e ao controle, a Comissão de Educação (e Cultura) está legitimada para agir especificamente em defesa do sistema estadual de ensino, em consonância com a sua especialidade regimental, principalmente em relação ao orçamento destinado à Educação e Cultura, essência do suporte financeiro ao dever estatal da oferta da educação de qualidade.

Trata-se da sua competência mais abrangente, que lhe permite fiscalizar e controlar a Secretaria Estadual da Educação, de forma ampla, sem restrições à ação de seus membros, individual ou coletivamente, para obter informações sobre a gestão educacional, especialmente sobre o Plano Estadual de Educação e suas aplicações práticas, podendo estabelecer parceria com o Tribunal de Contas do Estado para exercer a fiscalização e controle externo sobre contabilidade, finanças, orçamento, operação e patrimônio.

Os instrumentos de fiscalização e controle permitem o acompanhamento permanente do sistema estadual de ensino, zelando pela boa gestão e correta aplicação dos recursos orçamentários aos seus devidos fins, enquanto a convocação dos gestores públicos do sistema permite esclarecer, debater e solucionar os problemas imediatos, com a devida urgência, das questões que envolvam a educação pública e sua eficácia prática.

A participação popular traz a sociedade civil para dentro das atividades da Comissão, enriquecendo os debates da sua pauta de trabalho com a participação direta do cidadão no processo legislativo para construir a ponte necessária à

concretização do exercício da cidadania plena, contribuindo para que os cidadãos sejam bem informados e “socialmente existentes” em uma sociedade que seja verdadeiramente inclusiva e democrática.

Diante dessas competências está comprovada a excelência da Comissão de Educação e Cultura, dentro da estrutura do poder estatal (Legislativo paulista), como órgão capacitado a promover a efetiva prática da educação de qualidade formadora de cidadãos plenos para a verdadeira e necessária democracia na sociedade paulista.

Considerações finais

A educação comprometida com a cidadania plena e seu efetivo exercício expressa a igualdade dos indivíduos perante a lei para exercerem seus direitos civis, políticos e sociais, em uma sociedade democrática de fato e de direito no seu sentido mais amplo de inclusão social, fundamentado nos princípios de igualdade, justiça e solidariedade.

A simples promoção da educação para a cidadania não é o bastante, pois a cidadania precisa ser plena, e para isso, a educação precisa ser de qualidade, cuja missão é do estado, ente incumbido de garantir a elaboração e efetivação do sistema educacional público de qualidade para todos, bem como, simultaneamente, promover os meios para fiscalização e controle das ações necessárias à realização de seu objetivo maior: a formação plena do ser humano.

Trata-se da qualificação do cidadão para exercer o conjunto de direitos e liberdades individuais, políticas e socioeconômicas de seu país com consciência e responsabilidade, zelando, não só pela integridade de seus direitos, mas também dos direitos alheios e, principalmente, dos direitos coletivos.

A educação de qualidade é a base para o desenvolvimento de qualquer país, pois é a partir da instrução formal que o ser humano aprimora a sua inteligência inata e expande seus conhecimentos para além da rotina habitual social, multiplicando-se as ideias e os ideais de uma sociedade condizente com a natureza

humana, criadora e usufrutuária de suas próprias invenções que satisfazem o conforto físico e as necessidades psicológicas da espécie humana numa escala infinita de evolução.

Diante de todos os argumentos que embasam a certeza de que o ser humano somente evolui sociocultural e economicamente quando tem acesso ao exercício do direito fundamental à educação de qualidade para concretizar os anseios de solidariedade, igualdade e justiça social, estamos diante do maior desafio do poder público paulista, enquanto ente estatal com o dever da efetivação desse direito: garantir a cidadania plena.

As competências legais e regimentais de que dispõe a Comissão de Educação e Cultura fazem dela o principal instrumento do Poder Legislativo paulista, enquanto seu órgão técnico especializado nos temas relativos à educação no Estado de São Paulo, para garantir a qualidade indispensável ao processo de ensino e aprendizagem para formação integral e plena dos cidadãos paulistas.

Portanto, a Comissão de Educação e Cultura do Legislativo paulista tem sua razão de existir, essencialmente, para promover o progresso da sociedade paulista representado pela educação de qualidade e com suas ações específicas, garantir o exercício da cidadania plena, por meio dos instrumentos legais de que dispõe para superar as barreiras e vencer os desafios da sua nobre missão de transformar pessoas, a sociedade, o país, a humanidade!

Agradecimentos

Agradecimentos são devidos ao Instituto do Legislativo Paulista e à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Brasília/DF: out 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado em 20/10/2020.

_____. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9394.pdf>>. Acessado em 15/10/2020.

_____. Ministério da Educação/MEC. *Exposição de Motivos nº 33 ao Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXP/MOTIV/MEC/2010/33.htm> Acessado em 15/10/2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE 594018 AgR. RJ-Rio de Janeiro*. Agravo no Recurso Extraordinário. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 23/06/2009-Órgão Julgador: Segunda Turma. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5252151/argregno-recurso-extraordinario-re-594018-rj>> Acessado em 10/10/2020.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3.ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHIERATTI, G. I. M. Educação: o princípio da qualidade e sua efetividade na educação de base. [200-?]. *Brasil Escola* (Portal de Educação). Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/educacao-principio-qualidade-sua-efetividade-na-educacao-base.htm>> Acessado em 20/10/2020.

DELORS, J. *et al.* Educação: um tesouro a descobrir. In: *Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*. Unesco, 1996. Título original: Learning: The Treasure Within. Tradução: José Carlos Eufrázio. São Paulo: Cortez, 1998. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_e_duc_tesouro_descobrir.pdf> Acessado em 20/10/2020.

GADOTTI, M. *Qualidade na Educação: uma nova abordagem*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010. (Instituto Paulo Freire; 5/Série Cadernos de Formação). Disponível em: <<http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3086/1/FPF.pdf>> Acessado em 20/10/2020.

MALISKA, M. A. *O Direito à educação e a constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MARMELSTEIN, G. *Curso de Direitos Fundamentais*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAYER, G. S. *O efetivo exercício do direito fundamental à participação política como instrumento para a concretização de uma boa administração pública*. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1025/1/Grazieli.pdf>> Acessado em 05/10/2020.

NUNES, L. P. *Prosperidade – cidadania – justiça social: as semelhanças que fazem a diferença*. Rio de Janeiro: Interciência, 2014.

POMPEU, G. V. M. *Direito à Educação: controle social e exigibilidade judicial*. Rio-São Paulo-Fortaleza: ABC Editora, 2005.

_____. *A Democracia e o Direito Fundamental à Educação: o papel da sociedade para a sua efetivação perante a exigibilidade dos direitos sociais*. 2004. 316 p. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Recife, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3840/1/arquivo5002_1.pdf> Acessado em 08/10/2020.

RIBEIRO, A. Cidadania. *Mundo Educação* (Portal de Educação). Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/cidadania.htm>> Acessado em 15/10/2020.

SÃO PAULO (Estado). *Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989*. Atualizada. São Paulo/SP, out 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-005.10.1989.html>> Acessado em 12/10/2020.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Resolução - Alesp Nº 576, de 26 de junho de 1970 (Regimento Interno)*, São Paulo/SP, jun 1970. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1970/compilacao/resolucao.alesp-576-26.06.1970.html>> Acessado em 15/10/2020.

SILVA, F. M. A. Direitos Fundamentais. In: *Direitonet: portal eletrônico de informações*, 16 mai. 2006. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2627/Direitos-Fundamentais>> Acessado em 14/10/2020.

SOUSA, M. R. T. de. *Cidadania Plena: realidade ou utopia*, 2009. Disponível em: <<https://marthatwice.files.wordpress.com/2010/08/projeto-cidadania-plena-2.pdf>> Acessado em 15/10/2020.

THOMAZ, L.; OLIVEIRA, R. C. A Educação e a formação do cidadão crítico, autônomo e participativo. *Dia a dia Educação* (Portal Educacional do Estado do Paraná). Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1709-8.pdf>> Acessado em 10/10/2020.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*. 2. ed. – Brasília: Unesco/Orealc, 2008. Documento de discussão sobre políticas educativas no marco da II Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (EPT/PRE), 29 e 30 de março de 2007, Buenos

Aires, Argentina. BR/2008/PI/H/22. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150585/PDF/150585por.pdf.multi>> Acessado em 20/10/2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal Dos Direitos Humanos*. Resolução, 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, 1998. Representação da Unesco no Brasil. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>> Acessado em 20/10/2020.

WESTPHAL, F. P. S. Direitos humanos na educação, um pilar para o exercício da cidadania e a concretização da dignidade da pessoa humana. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia* - Faculdades Integradas do Brasil. Curso de Mestrado em Direito da UniBrasil. – v.5, n.5 (jan./jun. 2009). Curitiba: UniBrasil, 2009. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/5>> Acessado em 12/10/2020.

Gestão de pessoas: processo seletivo em instituições públicas e empresas privadas

Camila Carvalho RIBEIRO

Resumo

Ingressar em uma carreira pública é o objetivo de uma parte grande da população brasileira devido aos seus salários, bonificações e principalmente pela possibilidade de estabilidade garantida por lei. Este artigo vem explorar e entender se os processos seletivos através de concursos públicos são efetivos quando comparados com os de instituições privadas no que se refere à aferição de competências dos candidatos frente aos cargos vagos. Por meio da análise de editais e provas dos concursos de 2001 e 2010 da Assembleia Legislativa de São Paulo e ainda uma entrevista realizada com a Gestora de Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos da ALESP, serão discutidas as diferenças entre análise de competências e de conhecimento, na busca de oportunidades de melhoria na seleção para o setor público.

Palavras-chave: Concurso Público. Competências. Gestão de Pessoas.

Abstract

Starting a career in the public sector is the goal of a large part of the Brazilian population due to the salaries, bonuses and mainly for the possibility of long-term job stability guaranteed by law. This paper aims at exploring and understanding whether the selection processes through public contests are effective when compared to those of private institutions in terms of the competence of candidates for the positions offered. Through an analysis of the Sao Paulo Legislative House (ALESP) selection processes and entrance exams in 2001 and 2010 and an interview with the Manager of the Human Resources Development Division of ALESP, we will present the differences between analysis of skills and knowledge and the opportunities for improvement in the selection for the public sector.

Keywords: Public Tender. Skills. People management.

Introdução

A área de recursos humanos nas organizações tem, hoje, papel fundamental no que se refere a atrair, capacitar, desenvolver, reter e valorizar os profissionais. Nas empresas privadas, o recrutamento e a seleção de pessoal visam reunir os profissionais mais qualificados para as vagas, por meio de análise curricular, entrevista, testes de conhecimento, de personalidade e também de análises comportamentais.

Já nas organizações públicas, o recrutamento e a seleção são realizados por meio de concursos, com editais descritivos dos pré-requisitos dos candidatos e de como ocorrerá a seleção, podendo ser compostos de prova escrita, prova de títulos, teste físico e estágio probatório, nem sempre levando em consideração se o candidato teve alguma experiência profissional voltada à atividade que ele pretende executar.

Este artigo pretende apresentar os processos seletivos em instituições públicas comparando com os das instituições privadas, analisar como esse processo ocorre na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e, finalmente, identificar quais competências são avaliadas nos concursos para os cargos de Analista e Técnico Legislativos.

Para isso, foi realizada entrevista com a Gestora de Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos da ALESP, Regina de Souza Moreira; uma revisão de literatura nos âmbitos constitucional, administrativo e de gestão de pessoas; pesquisa documental, com levantamento de edital legislativo estadual de São Paulo para análise do perfil de seleção e prova aplicada; e uma análise qualitativa dos editais e provas aplicadas.

Fundamentação Teórica

Para falarmos de processos seletivos é necessário compreender as diferenças que existem na gestão por competências, no recrutamento e na seleção entre as empresas

públicas e privadas. O conceito de competência nasce nos anos 1970, na França, com o intuito de aproximar o trabalho do aprendizado e evolui no Brasil a partir da literatura norte-americana, considerando que se trata de algo que o indivíduo tem (FLEURY, 2002, p. 54).

Como é de conhecimento geral, as competências podem ser desenvolvidas e há estudiosos que entendem competência como o resultado do conhecimento, da habilidade e da atitude de um profissional. Sendo assim, a gestão por competência foca na detecção do perfil profissional ideal para agregar ao futuro da companhia.

As competências podem ser divididas entre técnicas, adquiridas a partir de formação profissional, e comportamentais, adquiridas através das experiências de vida de cada pessoa.

Para que se possa avaliar e gerir as competências, é de extrema importância que sejam bem definidas na descrição do cargo, de acordo com seu desempenho e/ou comportamento esperado pela empresa, tornando inclusive mais fácil identificar o perfil mais próximo para atuar com cada gestor ou parceiro em diferentes atividades.

Com o conhecimento das competências necessárias para cada cargo dentro da organização, o processo de recrutamento e seleção se torna mais assertivo.

O recrutamento é responsável por provisionar pessoas, tendo clareza sobre a demanda da organização para buscar os melhores profissionais no mercado e, portanto, nada mais é do que o processo para atrair candidatos para abastecer o processo seletivo de uma empresa (Chiavenato, 1999, 91).

Gómez-Mejía (apud. Chiavenato 1999, p.94) tipificou o processo de recrutamento em interno (análise de perfil dos colaboradores da organização), externo (análise de perfis do mercado) e misto (utilizando os dois tipos anteriores para encontrar o perfil profissional mais adequado). Após atrair os candidatos, inicia-se o processo de seleção que se resume em escolher o melhor candidato para o cargo,

podendo-se utilizar como critério as características necessárias para execução da função, análises técnicas de incidentes críticos trazidas pelos líderes da organização, suposições das necessidades de determinado cargo ou ainda a análise das competências necessárias ao candidato.

A gestão por competências aparece como uma abordagem recente nas organizações públicas e privadas. Em 1990, na administração pública, o Decreto Federal nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, surgiu para regulamentar algo que já havia sido desenvolvido e implementado na administração privada há algum tempo: uma política e diretrizes para a gestão da capacitação voltada para o desenvolvimento de conhecimento, habilidades e atitudes necessárias para o melhor desempenho das funções dos servidores, de acordo com os objetivos de cada instituição.

E falar de competências para um processo seletivo é tão importante porque são estas que de fato farão com que o profissional desenvolva suas atividades com superior ou inferior qualidade no ambiente de trabalho. Por isso, devem compor a descrição do cargo os requisitos importantes e necessários que determinado profissional deve ter, tanto comportamentais quanto técnicos, para desenvolver as funções destinadas à posição definida, sendo assim mais assertivo na escolha de pessoas mais próximas para atuar com cada modelo de gestão ou necessidades específicas da companhia.

Todo processo seletivo público deve estar previsto em lei, assim como a provisão de pessoal. O art. 37, inciso I da Constituição Federal de 1988 preconiza:

I - Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Caso seja detectada necessidade específica e temporária, o art. 37, inciso IX da CF/1988 define: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à

necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Para os cargos efetivos na administração pública, o recrutamento e seleção devem ser feitos por meio de concurso. Para o recrutamento, primeiramente elabora-se e publica-se o edital de abertura do concurso, inscrições e homologação das inscrições, contemplando as etapas relativas ao processo seletivo, características do cargo, condições e procedimentos necessários para a inscrição, bem como requisitos variáveis (idade, altura, sexo), condições de investidura, especificações da prova que será aplicada, composição da nota, mínimo de nota para aprovação, se a prova será classificatória ou eliminatória e critério de desempate, data e horário, local e material de utilização da prova e a validade do concurso.

Bergue (2005, p. 343) ressalta alguns aspectos que são considerados especiais no edital de abertura, como o número máximo de candidatos que serão admitidos e nota mínima a ser atingida nas provas ou fases, podendo ser pontos de atratividade ou não para candidatos e ainda podem ser limitadores ao administrador, no que se refere este a ter ou não contingência na admissão de candidatos ou necessidade de preparar novo exame.

A seleção dos candidatos se resume ao ato de escolher, dentre eles, os que mais se qualificam ao cargo. Na administração pública, pode acontecer de quatro formas:

1. Provas práticas – testando a habilidade do candidato em desempenhar as atribuições para o cargo;
2. Provas escritas – de carácter eliminatório, que visam avaliar os conhecimentos teóricos gerais e técnicos sobre diversas áreas do conhecimento;
3. Provas de títulos - de carácter classificatório, essas provas valorizam as experiências, diplomas e habilitações do candidato e;
4. Exames Psicotécnicos – dependendo da natureza da atividade que será exercida, esses exames não são aplicados a todos os cargos, somente àqueles em que o servidor sofrerá pressão psicológica e terá intenso contato com o público.

Segundo pesquisa realizada por Fontainha (2014, p. 58), as provas objetivas, de múltipla escolha, foram as mais utilizadas no período de 2001 a 2010 para concursos federais de nível nacional.

O processo de seleção finaliza com a ordem de classificados devidamente homologada e publicada. Para Fontainha (2014, p. 42) “isto quer dizer que existem os candidatos reprovados, aprovados e os aprovados que foram nomeados e tomaram posse. Esta diferença é o que nutre o florescente e lucrativo mercado de “cursinho” preparatório”.

Quando estendemos a realidade de contratação às organizações privadas, em geral são realizadas entrevistas por ser um método que permite uma análise mais profunda do candidato, mas também mais subjetiva. E, para vencer essa subjetividade e entender mais profundamente se o candidato está apto tecnicamente para a função, são realizadas também entrevistas com membros do departamento em que o candidato irá atuar ou ainda se aplicam provas práticas de conhecimento específico.

A admissão do profissional na empresa privada acontece normalmente logo após as entrevistas e alinhamento entre os entrevistadores, analisando aspectos comportamentais e técnicos apurados durante as conversas.

Já na administração pública, a admissão ocorre de acordo com a ordem de classificação dos candidatos no concurso. Há uma convocação formal e o aprovado deve se apresentar em local indicado na publicação de convocação para averiguar se os requisitos exigidos no edital de abertura foram atendidos (maioridade, quitação militar e eleitoral, escolaridade, comprovação de saúde física e mental).

Estando tudo dentro do esperado, o candidato toma posse tornando-se um servidor público, e ficará sujeito ao estágio probatório, conforme previsto na Lei nº 8.112, de 1990, no art. 20:

Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito

a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: (EMC nº 19)

- I - assiduidade;
- II - disciplina;
- III - capacidade de iniciativa;
- V - produtividade;
- V - responsabilidade.

Entendendo o processo seletivo de instituições públicas e privadas, pode-se constatar que o processo levado a cabo no âmbito privado tende a levar mais em consideração as competências dos candidatos, enquanto em instituições públicas há um foco maior em provas objetivas que avaliam mais o conhecimento do que suas competências.

Resultados

Em entrevista com a gestora de Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos da ALESP (Ribeiro, 2018), Regina, realizada no mês de junho de 2017, foi identificado que, embora o concurso público seja a ferramenta de seleção considerada mais democrática, possibilitando a todos a participação, é também um limitador de análises mais detalhadas dos perfis dos candidatos.

As atribuições dos cargos estão previstas nas resoluções estaduais 776/96 e 878/12 da ALESP e, de acordo com essas atribuições, o conteúdo do concurso é definido. Segue-se então um processo de licitação da concorrência de empresas para se responsabilizarem pelos trâmites de abertura do edital, divulgação, triagem de candidatos, avaliação e resultado do concurso. No geral, a área de seleção de recursos humanos não participa do processo de licitação, atuando apenas no direcionamento dos requisitos de experiência ou conhecimento prévio à empresa ganhadora da licitação.

Os concursos avaliam somente o conhecimento de legislação, verificação de escolaridade geral e conhecimentos específicos, de natureza técnico profissional. Se utilizasse a análise de competência como ferramenta, pondera a gestora da DARH/ALESP, seria

possível utilizar mais critérios para análise do perfil dos candidatos, mas as normas vigentes se voltam para proporcionar oportunidade de ingresso a todos.

Na análise dos concursos da ALESP de 2001 e 2010 de Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos, nível médio, e Agente Técnico Legislativo, nível superior em qualquer área, foi constatado que as condições de inscrição, a serem comprovadas no ato da posse, permaneceram inalteradas nos dois anos:

- a) ter nacionalidade brasileira ou gozar das prerrogativas dos Decretos de nº 70.391/72 e de nº 70.436/72 e da Constituição Federal, artigo 12, parágrafo 1º;
- b) ter idade mínima de 18 (dezoito) anos;
- c) estar em dia com as obrigações eleitorais;
- d) estar em dia com os deveres do Serviço Militar, para os candidatos do sexo masculino;
- e) não registrar antecedentes criminais, achando-se no pleno exercício de seus direitos civis e políticos;
- f) possuir os documentos comprobatórios da escolaridade e pré-requisitos constantes do Capítulo II e os documentos constantes do Capítulo XIII deste Edital;
- g) ter aptidão física e mental para o exercício das atribuições do cargo, comprovada por avaliação médica efetuada pelo órgão médico oficial da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

A Resolução nº 878 da Mesa da ALESP, de 02/02/2012, no art. 7º, inciso III, alterou a

nomenclatura do cargo de Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos para Técnico Legislativo e acrescentou à redação “[...] dar suporte ao desenvolvimento das atividades desempenhadas na área de atuação[...]”. Já no art. 44, determinam-se as atribuições do Agente Técnico Legislativo:

V - executar atividades que exijam o desenvolvimento ou aplicação de conhecimentos teóricos, tecnológicos e metodológicos em áreas de natureza administrativa e técnicas especializadas, analisar e acompanhar processos, emitir pareceres e exercer outras atividades correlatas.

O cargo Agente Técnico Legislativo também teve a nomenclatura, na Resolução da Mesa da ALESP nº 878 de 2012, em seu art. 7º, inciso IV, modificada para Analista Legislativo, e a descrição das atribuições passou-se a ler: “executar atividades disciplinares que exijam[...] emitir pareceres, laudos e perícias técnicas na respectiva área de atuação, quando for o caso, realizar estudos [...]”.

Em 2001, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi responsável pelo concurso. O edital foi divulgado em 2001 e o concurso em si foi realizado em 2002. As exigências do conhecimento teórico e prático para ambos os cargos foram as seguintes:

Quadro 1: Provas 2001

06 - Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos	14 - Agente Técnico Legislativo
Língua Portuguesa	Língua Portuguesa
Matemática	Conhecimentos Gerais
Conhecimentos Gerais	Taquigrafia
Noções de Informática	
Digitação	

Fonte: Concurso Edital 2001 (Ribeiro, 2018)

A seleção foi feita em duas fases, com prova de múltipla escolha e conteúdo diferente de acordo com o nível de escolaridade dos cargos. Os aprovados nessa fase seguiram para a prova prática na segunda fase, agora de acordo com o cargo pretendido: candidatos para a vaga de Agente Legislativo de Serviços Técnicos

Administrativos fizeram prova prática de digitação, enquanto os candidatos para o cargo de Agente Técnico Legislativo fizeram prova prática de taquigrafia.

Analisando o conteúdo programático, para a posição de Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos, as provas de

Português e Matemática cumpriram o conteúdo previsto. Já no conteúdo de Informática, 5 questões eram de conteúdo não previsto em edital e somente 1 questão foi cancelada. Para o cargo de Agente Técnico Legislativo, a prova de português apresentou uma questão de conteúdo não previsto.

Já em 2010, o concurso, sob a responsabilidade da Fundação Carlos Chagas

(FCC), teve o edital de abertura das inscrições publicado em 13/01/2010. Os cargos analisados são os mesmos: Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos, nível de ensino médio, e Agente Técnico Legislativo, nível superior em qualquer área.

Os conhecimentos teóricos exigidos para os cargos foram neste ano foram os seguintes:

Quadro 2: Provas 2010

U21 - Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos e M13 - Agente Técnico Legislativo	
Língua Portuguesa	35 questões
Matemática	
Noções de Informática	
Noções de Direito	
Conhecimentos Específicos	25 questões
Redação	

Fonte: Concurso Edital 2010 p.5 (Ribeiro, 2018)

Em 2010, além da prova ser feita em uma única fase, houve a inserção da prova discursiva, noções de direito e conhecimentos específicos. Analisando seu conteúdo programático, constatou-se que foi enfatizado que se considerasse a legislação vigente até a data da publicação do edital, mas não foi disponibilizada a bibliografia, diferente do que aconteceu em 2001.

A prova para Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos apresentou todas as questões conforme o conteúdo programático. Já a prova para o cargo de Agente Técnico Legislativo apresentou, na prova de Matemática, 3 perguntas com assuntos não previstos no edital.

Análise

A descrição de cargos da ALESP é generalista, independentemente da função. No caso das provas para Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos, para avaliação dos requisitos exigidos versus conteúdo aplicado, dividiu-se a análise em três partes:

1. Executar atividades administrativas diversificadas ou de natureza técnica atribuição vaga e ampla e que exigem

habilidades de concentração, atenção e organização, além de conhecimento em informática e português.

2. Realizar análise e acompanhamento de documentos, necessitando saber interpretar texto e lógica.
3. Outras atividades correlatas que requerem conhecimentos específicos da área de atuação.

No concurso de 2001, a função a ser exercida era de digitador. Para este cargo foi aplicada prova de língua portuguesa, matemática, conhecimentos gerais, noções de informática e digitação. Na primeira fase, a prova foi objetiva e, na segunda fase, houve a prova prática eliminatória de digitação.

Segundo o Instituto Denver (*apud* Ribeiro, 2018), especializado em cursos à distância para desenvolver competências profissionais específicas ao cargo de digitador, comum na administração pública e privada, são necessários, além da habilidade em digitação, raciocínio lógico e conhecimentos em português, mas nas empresas privadas solicitam-se também habilidades pessoais como precisão, rapidez e eficácia que podem até ter sido avaliadas na prova prática da ALESP, mas não estavam descritas no edital.

A prova de 2010 contemplou português, matemática, noções de informática, noções de direito e conhecimentos específicos. No que se refere a estes, foram inseridas questões contemplando análise de atitudes comportamentais, como trabalho em equipe, relacionamento, comportamento profissional e a ética do servidor, o que possibilitou uma análise mais completa do candidato. Entretanto estes aspectos são mais bem avaliados por meio de entrevistas ou dinâmicas. Neste concurso, não tendo sido previamente definido o setor de destino dos aprovados, a prova se baseou somente nos requisitos do cargo, o que foram atendidos a contento, sendo que a FCC adicionou tópicos importantes que são necessários para exercer as atividades em todas as áreas legislativas. A prova conseguiu abordar as questões de conhecimento específico de comportamento e atitudes, mas vale ressaltar que tais itens são avaliados melhor por meio de dinâmica e entrevistas.

A fim de analisar se os requisitos para o cargo de Agente Técnico Legislativo foram atendidos pelas provas em ambos os anos, dividimos o tema em quatro partes:

1. Executar atividades que exijam o desenvolvimento ou aplicação de conhecimentos teóricos, tecnológicos e metodológicos, em áreas de natureza administrativa, que exigem habilidade de concentração, atenção e organização, além de conhecimento em informática, português e raciocínio lógico.
2. Executar atividades que exijam o desenvolvimento ou aplicação de conhecimentos e técnicas especializadas, de acordo com o departamento.
3. Analisar e acompanhar processos, sendo fundamental ter habilidades de interpretação de texto, atenção, concentração e lógica.
4. Emitir pareceres e outras atividades correlatas, exigindo habilidade em redação própria, interpretação de texto, concentração e conhecimento da atividade desempenhada.

Em 2001, o cargo analisado destinava-se a atender a unidade de Serviços Técnicos de Registro e Revisão Taquígrafa. No Supremo Tribunal Federal (STF) há função similar para o cargo, no caso Analista Judiciário do STF. Analisando-se as competências exigidas pelo STF, conforme Manual de Descrição de Cargos da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, e as do Agente Técnico Legislativo da ALESP, verifica-se que para ambos é requisito ter habilidades técnicas de taquigrafia, informática, organização e concentração, além de conhecimento em português. Nas atribuições exigidas pela ALESP podemos incluir ainda que, para este cargo, foi solicitado por meio de prova que o candidato tivesse redação própria, raciocínio lógico e atenção. Já o STF afere elementos como ética, agilidade, relacionamento interpessoal, iniciativa e responsabilidade. Avaliando-se as atribuições exigidas pelas duas instituições, todas são realmente importantes para o bom desempenho da função.

A prova seguiu o edital, solicitando todos os pontos previstos em 2001. Para o cargo de Analista Técnico Legislativo, identificado como M13 no concurso de 2010, como no de nível médio, não foi definida a unidade de destino dos aprovados, e portanto a análise se baseará somente nos requisitos do cargo. A prova da FCC contemplou os requisitos do edital; no entanto, matemática apresentou três questões não previstas e, na parte de conhecimento específicos, uma questão de direito constitucional, não previsto também no edital.

Na prova de conhecimentos específicos, a FCC incluiu questões de conhecimentos básicos de direito e administração que, independente do departamento onde o aprovado irá exercer sua função, seriam necessários.

Considerações finais

Embora seja uma determinação legal prevista na Constituição Federal de 1988, os concursos públicos no Brasil, considerados como a forma mais democrática que permite a qualquer cidadão concorrer a cargos públicos, infelizmente

não são acessíveis para todos. A inscrição para um concurso pode chegar a 12,5% de um salário mínimo e um curso preparatório, quase 40%. Sem contar que devemos considerar que a maioria da população não pode se dedicar unicamente à preparação para o concurso, tendo que dividir seu tempo entre o trabalho para sobrevivência enquanto o “tão sonhado” cargo público não vem.

Esse artigo foi desenvolvido com o intuito de analisar se o concurso público é de fato o melhor mecanismo de seleção de funcionários que possuam as competências apropriadas para desempenhar determinadas funções públicas e, para isso, foi necessário entender e analisar o processo de recrutamento e seleção de instituições públicas e privadas.

Quando comparamos os processos dessas duas modalidades, fica claro que a maior diferença está na avaliação do conhecimento específico, que em uma mostra se o candidato saberá “o que” fazer em cada situação para a avaliação da sua competência, que mostrará não só “o que” o candidato sabe fazer em cada situação, mas também “como”, “porque” deverá proceder de determinada forma e “qual é o objetivo” dessa atitude.

Após pesquisa e análise de concursos públicos aplicados na ALESP, em 2001 e 2010, quando comparados aos processos seletivos realizados por instituições privadas, constatamos que, embora tenha sido detectada uma melhora no processo de 2010 frente ao de 2001, ainda há uma limitação na análise dos candidatos, pois o foco é no conhecimento específico, não se avaliando as habilidades do candidato para exercer tais funções. Isso se dá em grande parte pelo aumento de candidatos por vaga, já que a carreira pública, diante da crise no mercado de trabalho, torna-se mais atrativa tanto na questão financeira quanto por sua estabilidade.

Contudo, vemos também que, pelo fato do nível de escolaridade dos brasileiros ter aumentado, conforme revela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgada em 21/09/2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podemos identificar que há candidatos mais bem preparados não só para

vagas que exigem nível superior, mas também para vagas destinadas a pessoas com ensino médio concluído, já que as com nível superior também se candidatam a vagas que exigem ensino médio.

Esse aumento na procura acabou tornando os processos mais rígidos no que se refere à apuração e exigiu uma análise maior das suas competências. No processo de 2001, por exemplo, o foco era em perguntas de conhecimento teórico básico (português matemática e conhecimentos gerais). Já em 2010, foram incluídas perguntas ligadas às habilidades comportamentais dos candidatos, como trabalho em equipe, relacionamento e ética do servidor.

Isso mostra uma preocupação maior do setor público em entender melhor as habilidades dos candidatos, o que representa uma evolução importante no processo, mas para ser ainda mais assertivo, o ideal seria a inclusão de mais uma etapa no processo: uma entrevista presencial. Assim, poder-se-ia avaliar o perfil comportamental e experiências anteriores do candidato a fim de alocá-lo ao departamento ou área que de fato extrairia o seu melhor desempenho dentro da função destinada e, conseqüentemente, melhor resultado ao setor público e sociedade como um todo.

Agradecimentos

Agradecimentos são devidos à minha família, em especial à minha irmã Fernanda, e ao Instituto do Legislativo Paulista.

Referências

BERGUE, S.T. *Gestão de Pessoas em organizações públicas: uma abordagem orientada a administração pública municipal*. Caxias do Sul: Educs, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa* (1988) Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC95.pdf>. Acesso em: 25 /01/ 2017.

_____. *Decreto nº 5.707*. 23/02/2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em 22/05/2017.

_____. *Manual de descrição e especificação de cargos da secretaria do Supremo Tribunal Federal*, 10/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConcursoPublico/anexo/Manual_de_Descricao_e_Especificacao_de_Cargos__8_Edicao__outubro2013.pdf> Acesso em 16/03/2018.

_____. *Lei nº 8.112*. Brasília (DF): Congresso Nacional; 11/12/1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 08/05/2017.

CHIAVENATO, I. *Gestão de Pessoas: novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

FLEURY, M. T. L. *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002.

FONTAINHA, F. C., GERALDO, P. H. B., VERONESE, A., ALVES, C. S., FIGUEIREDO, B. H., WALDBURGUER, J. *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: Direito Rio, 2014.

RIBEIRO, C.C. *Gestão de Pessoas: processo seletivo em empresas públicas e privadas*. São Paulo, 2018 (Monografia de Especialização, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo).

SÃO PAULO (Estado). *Resolução – ALESP nº 878, de 02 de fevereiro de 2012*. Disponível em:<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/2012/original-resolucao.alesp-878-02.02.2012.html>>. Acesso em 20/10/2020.

Os programas habitacionais desenvolvem a cidadania ou despertam o mercado imobiliário?

Edna Pereira MATOS

Resumo

As mudanças sociais acontecem com enfrentamento, tensões e embate político que, efetivados na luta pelos movimentos sociais, conquistam espaços para discutir direitos humanos e integralizar políticas públicas. Este paradigma norteou os objetivos desta pesquisa, de contribuir para a discussão de alternativas de moradias sustentáveis no âmbito da política habitacional. Em decorrência do descumprimento dos artigos 6º (direitos sociais) e 7º (poder aquisitivo) da Constituição Brasileira de 1988, muitas famílias comercializaram seu direito habitacional para o mercado imobiliário, direito único conquistado com dificuldade. Para um programa habitacional sustentável é necessário ir além das estruturas arquitetônicas.

Palavras-chave: favela, movimento de moradia, mutirão, mercado imobiliário.

Abstract

Social changes happen with confrontation, tensions and political clashes that, effected in the struggle for social movements, conquer spaces to discuss human rights and integrate public policies. This paradigm guided the objectives of this research, to contribute to a discussion of sustainable housing alternatives within the scope of housing policy. Due to the non-compliance with Art 6 (social rights) and Art 7 (purchasing power) of the Brazilian Constitution of 1988, many families sell their housing rights to the real estate market, a unique right that has been hard-won. For a sustainable housing program, it is necessary to go beyond architectural structures.

Keywords: slum, housing movement, collective effort, real estate market.

Introdução

As mudanças sociais acontecem com enfrentamento, tensões e embate político aplicados na luta pelos movimentos sociais. Parte da luta pelos direitos humanos e pelos direitos individuais feridos em sua dignidade humana começou desde a aculturação indígena até às significativas discussões pós-modernas sobre as relações de identidade. Na bandeira dos movimentos sociais também se inclui a pauta de uma política habitacional acessível, com programas habitacionais que atendam à sociedade no seu direito digno de moradia: casas para morar carregadas de valor intangível.

O relato da temática pode ser inicialmente problematizado com a abordagem da participação da Igreja Católica Apostólica Romana no fortalecimento das comunidades eclesiais de base, o que foi essencial para maximizar o movimento de moradia, por meio da Pastoral de Favelas, no final da década de 1970 e nos anos 1980. Um dos protagonistas desta ação eclesial foi Olímpio da Silva Matos, conhecido como “pai dos mutirões” habitacionais da Zona Sul de São Paulo, que se incorporou o movimento com o intuito de conquistar uma casa digna para sua família, e chegou a coordenar 27 associações e despertando outras pessoas a fazerem o mesmo, no período entre 1978 a 2013. Ao assumir o protagonismo de articulador e negociador na ocupação da terra, atuou viabilizando aproximadamente seis mil moradias, por meio de urbanização, construção em mutirão e regularização fundiária, junto com a população de baixa renda e poder público.

Esta pesquisa se fundamenta no pressuposto de que há falta de integração das políticas públicas no descumprimento do artigo 7º, parágrafo IV, da Constituição Federal, que se refere à capacidade do poder aquisitivo do salário mínimo não ser suficiente para atender às necessidades vitais da população de baixa renda.

No programa Sem fronteiras, exibido na GloboNews, cujo tema Habitação Popular: “Política habitacional EUA, Inglaterra e Brasil”, de 2009, os repórteres Jorge Pontual, Sílvia Boccaneras e Ricardo Lessa relatam experiências

de política habitacional em Nova York, Londres, São Paulo e Rio de Janeiro. Na reportagem, experiências de Londres tornam-se relevantes devido “Toda é, em sua essência, um ser de vínculos. Está orientada para a comunidade e para os fundamentos de um estado de acolhimento e proteção” (GRÜN, 2016, p. 16). Sentindo seguro, amparado e pertencente.

A discussão posta pela Constituição Federal de 1988 passa pelo sustento das necessidades vitais, em que a moradia está inclusa e que o salário mínimo seja capaz de assumir parte da solução. Obviamente, somente com essa normativa não resolve a situação da política habitacional, mas com referência à experiência de Londres, que enfrentou a situação habitacional local, se adaptada às regras dos programas habitacionais brasileiros: evitar-se-ia a violência urbana (segregação espacial); reaproveitar-se-iam os imóveis atendidos pelos programas habitacionais; cumprir-se-ia a função social da terra e viabilizaria a permanência das pessoas em regiões adaptáveis à sua condição econômica-cultural. Decisões que contribuiriam drasticamente para diminuir o déficit e deslocamentos habitacionais.

Relata-se, também, que assegurar as famílias no cumprimento dos artigos 6º, que trata dos direitos sociais, e 7º, parágrafo IV, referente à capacidade sustentável do salário mínimo nas necessidades vitais da família, na Constituição Federal, reduziria o déficit habitacional. Assim, a luta dos movimentos de moradia e os recursos públicos subsidiados para os programas habitacionais serviram para diminuir as desigualdades sociais e evitaria o mercado imobiliário nessa realidade social.

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para a discussão de uma alternativa de provimento de moradias sustentáveis no âmbito da política habitacional, de seus méritos e problemas. Observa-se, a princípio, que os programas habitacionais tendem a ser focados na arquitetura do imóvel e não nas políticas públicas integrativas. Sem o suporte para resistir às vulnerabilidades sociais relacionadas a trabalho, renda, mobilidade, relações de vizinhança e aporte educacional, a tentativa do mercado

imobiliário bate à porta todos os dias, eliminando o direito da moradia digna. Nesse contexto, o sentir-se acolhido é essencial para a vivência do pertencimento ao bairro.

Debatem-se, também, questões específicas associadas ao fortalecimento do movimento de moradia nas suas lutas e conquistas de projetos, bem como à minimização das investidas do mercado imobiliário que atentam contra a essência da bandeira da luta social, que faz valer os direitos humanos universais e a própria Constituição Federal.

Para o desenvolvimento do trabalho, que consiste essencialmente em um relato de vivência referenciado em pesquisa etnográfica e teórica (bibliográfica), com finalidade aplicada (uma vez que foi realizada para analisar uma problemática prática dos movimentos de moradia, que poderá potencialmente ser orientado pelos resultados deste trabalho), foi realizada pesquisa exploratória, com recolhimento de informações dos assistidos pelo movimento, via entrevistas pessoais e coletivas. Nesse processo, foram ouvidas 27 pessoas beneficiários e beneficiárias que conquistaram suas moradias por meio do movimento de moradia “Povo em Ação”, no contexto dos seguintes programas: Projeto favela urbanizada, em mutirão: Recanto da Alegria, Grajaú (1984, 36 unidades); Projeto de construção em mutirão Cohab Adventista (1985, 628 unidades); Projeto de construção em mutirão Cohab Monet (1994, 228 unidades); Projeto de construção mutirão e gestão da Cohab, Cohab Valo Velho (2013, 1212 unidades); Projeto Chico Mendes, São Bento (1987, 660 unidades), e; Projeto Embu das Artes, Pq Pirajussara (2000, 1471 unidades).

Os movimentos sociais

O conceito de Movimento Social parte da luta por direitos sociais por pequenas aglutinações de indivíduos feridos em sua dignidade humana que começa desde a aculturação indígena pelos jesuítas até aos desrespeitos pela opção sexual de uma pessoa. A crescente luta de coletivos com objetivos específicos de lutas e bandeiras estratégicas pelo

direito a dignidade na diversidade se aplicam cada bandeira de luta (GOHN, 1995). Sendo que as mudanças sociais acontecem com enfrentamento, tensões e embate político.

A história dos movimentos e lutas sociais no Brasil, e da construção da cidadania, partem da desobediência civil, em especial das camadas populares, entre os séculos XIX e XX (GOHN, 1995, p.15). É necessário destacar os enfrentamentos e as conquistas de cada passo histórico, para que o reconhecimento e reparação dos direitos humanos não deixem margem ao retrocesso, e nem se criem facilidades para o mercado financeiro aproveitar-se do desenvolvimento sustentável das lutas e conquistas dos movimentos sociais que clamam por equidade social. Os direitos sociais conquistados em cada segmento não se devem apenas a uma única luta. Pois só com a união entre os povos se conquista a transformação de uma sociedade. Portanto, todas as lutas pela urbanização e o direito à cidade se devem às heranças históricas de nosso País.

No fim do século XX, com a Nova República, desenvolve-se a problemática da conquista de direitos sociais nas cidades. Protestos contra aumento de passagens de ônibus, greves gerais, movimento contra a carestia. Ganha força também o movimento pela casa própria – movimento de moradia, as famílias que foram empurradas para periferia das grandes cidades em expansão.

O Documento de Puebla (México), de 1978, refletindo sobre o movimento das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica Apostólica Romana, no Brasil, reafirma o compromisso com uma igreja voltada para os pobres, buscando melhorar as condições de existência na terra em “adaptar-se também à pastoral das grandes cidades do nosso continente” (Pb 648). O então arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns (1970-1998) foi um incentivador das pastorais na periferia urbana e um combatente em defesa da vida. Para Gohn (1995, p.107), a partir de então, “o cristão passou a ser definido como aquele que luta contra as injustiças sociais”, tese incentivada pela denominada Teologia da Libertação,

implementada pelo teólogo Gustavo Gutiérrez. Com esse reforço da Igreja Católica, interagindo na vida cotidiana do povo, os temas das campanhas de fraternidade vão ao encontro das bandeiras dos movimentos sociais. Em contrapartida, a pastoral de favelas vai ao encontro da luta por moradia digna para o povo das periferias com acesso aos direitos sociais.

Os direitos sociais e o poder aquisitivo do salário mínimo

Na medida em que órgãos institucionalizados não garantem as condições de dignidade às pessoas desprovidas de direitos, a Organização das Nações Unidas (ONU), desde 1945, vem propondo um planejamento de Paz e Desenvolvimento, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Destacam-se aí, conforme o artigo 25º, parágrafo I, as necessidades básicas e essenciais para um viver digno: “saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice”. Já o artigo 23º, parágrafo III, da Declaração sustenta a condição social dos direitos trabalhistas: “(...) uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana (...)”. Ou seja, a Declaração Universal dos Direitos humanos assegura as condições mínimas para a manutenção de vida digna.

Na estrutura da Constituição Federal de 1988, por outro lado, a dignidade da pessoa humana é reafirmada no artigo dos “Direitos e Garantias Fundamentais”. Em seu preâmbulo, assegura o exercício dos direitos sociais e individuais:

Assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das

controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus.

A Constituição ainda se refere a tais direitos no Título I - Dos Princípios Fundamentais (artigos 1º a 4º), no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, em seu Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (artigo 5º), e no Capítulo II - Dos Direitos Sociais, artigo 6º, onde se lê: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)”.

A sustentação do artigo 6º da Constituição está assegurada no artigo 7º, que reitera as condições de remuneração suficiente para o poder aquisitivo dos direitos do trabalhador e da trabalhadora rural e urbano, propiciando melhoria na sua condição social, pontuado especificamente no parágrafo IV:

Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo.

A Fundação João Pinheiro fez uma pesquisa, em 2015, quando apresentou indicadores que demonstravam os elementos que compõem o déficit habitacional. Entende-se que habitação precária são domicílios carentes de algum serviço de infraestrutura, que a coabitação familiar é a soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir um domicílio exclusivo; que o conceito de ônus excessivo com aluguel aplica-se a casos em que as famílias com rendimento de até três salários mínimos e dispêndio superior a 30% da renda familiar encaixam-se nessa realidade, e que adensamento excessivo diz respeito a imóveis alugados com mais de três moradores por dormitório.

Segundo a (OXFAM, 2017, p.12), “o Brasil permanece um dos piores países do mundo em matéria de desigualdade de renda e abriga

mais de 16 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza”, demonstrando que a distância entre os níveis sociais da população precisa ser revista com urgência, o que demanda medidas drásticas para erradicação da pobreza e políticas públicas integrativas sustentáveis.

A melhora significativa com a elevação do valor real do salário mínimo gera impactos importantes sobre setores menos qualificados do mercado de trabalho. É importante destacar novamente o retrato da (OXFAM, 2017, p.21), que afirma que: “uma pessoa que recebe um salário mínimo mensal levaria quatro anos trabalhando para ganhar o mesmo que o 1% mais rico ganha em um mês, em média. Seriam necessários 19 anos de trabalho para equiparar um mês de renda média do 0,1% mais rico”.

Quanto à moradia, os estudos da (OXFAM, 2017, p.33) também apresentam dados alarmantes de desigualdade social dos imóveis da cidade de São Paulo. E de novo os 1% dos mais ricos concentrando um mercado imobiliário, gerando desproporcionalidade:

A concentração imobiliária nas cidades segue a mesma lógica. No município de São Paulo, 1% dos proprietários – 22.400 pessoas – concentra 25% de todos os imóveis registrados na cidade, o que significa 45% do valor imobiliário municipal – R\$ 749 bilhões. Considerando somente estes dados, estes proprietários possuem, em imóveis urbanos, uma média de R\$ 34 milhões por pessoa, em torno de 600 vezes a média nacional de distribuição de patrimônio. (OXFAM, 2017, p.33)

Neste contexto, é possível reafirmar o quanto é imprescindível o cumprimento da Constituição Federal, em seu artigo 7º, parágrafo IV, considerando uma política pública sustentável que inclua a política habitacional e contribua para a diminuição das desigualdades sociais.

Movimentos de Moradia e Política Habitacional

O movimento das favelas cresceu na década de 70, devido ao aumento do número de pessoas vivendo em aglomerações empobrecidas,

em áreas ocupadas e em situações de risco, nas periferias. As reivindicações por saneamento básico eram constantes, mas os governantes via de regra ignoravam as demandas e desconsideravam os moradores.

Neste contexto, passa a ter papel relevante uma Igreja preocupada com os menos favorecidos, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Ao encontro das necessidades dessas pessoas, por meio da opção preferencial pelos pobres, e tomando à referência bíblica respostas às reivindicações de seus direitos sociais, cria-se então a Pastoral de Favelas, com ação primordial na construção e mobilização dos moradores em áreas ocupadas. Chamadas a participar dos projetos de reurbanização das favelas, basearam sua atuação no instrumento da Concessão de Direito Real de Uso - (CDRU), definido no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre loteamentos urbanos. No entanto, o assassinato do operário Santo Dias da Silva, em 1979, participante da Pastoral Operária e morador da região de Jardim Ângela, em São Paulo, levantou outra frente de luta pelos direitos humanos, que ressaltou a presença da violência frente aos direitos trabalhistas.

Em 1981, como a Igreja (por meio das CEBs) tendo tal inserção participativa junto aos movimentos sociais, o movimento de moradia ganhou força e articulou várias ocupações nas zonas Leste e Sul da cidade de São Paulo. A explicação da problemática situação habitacional no Brasil estava pautada pela falta de legislação e Política Habitacional adequada. Como explica Torres:

A problemática da moradia no Brasil foi produzida habitacional pela combinação entre a falta de políticas habitacionais e de acesso à terra adequada, somando à ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário, e pelo sistema jurídico excludente em vigor até a promulgação da Constituição de 1988. (TORRES, 2016, p. 35).

Sem garantias na lei, e a necessidade de uma agenda para a política habitacional, o embate político precisava começar. E, pela necessidade, os grupos sem teto da região de

Grajaú, Campo Limpo e Capela do Socorro, aproximadamente três mil pessoas, ocuparam a Fazenda Itupu-M'Boi Mirim, tendo como objetivo dar visibilidade para as necessidades do povo que morava nas favelas, e outras áreas vazias sem cumprimento da função social, como o Parque Europa, bairro Figueira Grande e Jardim Esperança.

Na região havia dois grupos, em bairros diferentes, articuladores de movimentos de moradia, que se reuniam na Cidade Dutra e na Vila Remo. Depois da reintegração de posse da Fazenda de Itupu-M'Boi Mirim, os grupos firmaram a união dos Movimentos de Moradia na zona Sul de São Paulo. As reuniões de articulação foram centralizadas pela Igreja Católica de Vila Remo. Com isto, o movimento ficou conhecido como Movimento de Moradia de Vila Remo da zona Sul. Em 1988, quando a gleba do Valo Velho foi conquistada e as primeiras 194 casas, as reuniões passaram a acontecer no galpão do mutirão; o movimento passou a ser reconhecido como "Movimento de Moradia Povo em Ação".

Em 1982, houve várias ocupações e desocupações violentas, quase sempre doloridas, mas a perseverança do movimento e a possibilidade do governo abrir negociações justificavam o risco. A presença das autoridades da Igreja Católica, com destaque a Dom Angélico (zona Leste), Dom Fernando Penteado (zona Sul), Frei Airton Pereira da Silva, Padres: Jorge Catóia, João Drexel, Jaime (dominicano), dentre outros, bem como das irmãs Zélia Ribeiro dos Santos, Edni Gulgemin, Cecília Hansen e Monika Kopf, todas de Campo Limpo (zona Sul), amenizaram a dor.

Frente aos representantes da Igreja junto ao povo sofrido, os governantes passam a ter postura mais respeitosa. Por mais que os membros da Igreja fossem perseguidos e coagidos, cuidavam para que os movimentos não se radicalizassem, animando-os a pressionar os governos na reivindicação de seu direito de moradia digna. Para os movimentos sociais e a Igreja, o objetivo era criar impactos que pressionassem o governo a assumir os problemas sociais do desamparado e que precisava ser assistido.

As autoridades não tinham postura clara em relação à situação posta pelos movimentos de moradia, em relação ao povo; respostas vagas e propostas claramente insuficientes, bem como pelos relatos dessas mesmas autoridades em vários jornais, na época, demonstrando o desconhecimento da realidade em questão. Por exemplo, o então ministro do Interior, Rangel Reis, numa reportagem de *O Estado de S. Paulo*, em 22/04/1976, afirma sua opinião que é o governo que deveria incentivar o planejamento familiar voluntário. O prefeito Mario Covas, em 24/06/1985, disse, quando da ocupação de uma área pertencente à Santa Casa de Misericórdia, na zona Norte: "As famílias não devem esperar nenhuma ajuda após o despejo. O terreno é particular e os invasores devem procurar abrigo como qualquer outro cidadão. O problema é estranho à Prefeitura".

Por fim, o governador Franco Montoro, em 1985, quando o movimento da zona Leste ocupou a sede do prédio da Administração Regional de São Miguel/Ermelino Matarazzo, afirmou: "Invasão de terra e de repartição pública é crime e é preciso fazer a reforma agrária de forma planejada. Na base das invasões há oportunidades e a violação de direitos fundamentais" (*Folha de S. Paulo*, 24/06/1985). Neste caso, é possível visibilizar uma crítica e sugestão na frase do governador Franco Montoro, mas a dubiedade reforçou o grito das bandeiras dos movimentos sociais e da Igreja por uma reforma agrária e pelos direitos fundamentais. A história ensina que é a política social que movimenta e civiliza o mercado, com o povo que irrompe na cena política (GOHN, 1995).

Não há problema que a iniciativa privada participe dos programas, desde que a prioridade sejam as populações com maior dificuldade de garantir trabalho, renda e mobilidade, para que não voltem a ser mais um número na estatística do déficit habitacional. Aliás, setores da iniciativa privada também sugerem novo modelo de habitação que atenda famílias com renda de até três salários mínimos. Considera-se que uma solução sustentável que atenda o déficit habitacional precisa de diálogo com todos os atores envolvidos. Uma coisa é evidente, a

moradia é um direito fundamental, pois é uma das necessidades básicas mais importantes do ser humano, o abrigo, e fornece proteção necessária contra os elementos naturais... lar é muito mais do que uma estrutura física, é o lugar onde experimentamos a sensação de pertencimento (ANDERÁOS, 2016)

Portanto, a questão básica é unir esforços e valorizar a vida humana, o maior sentido da discussão de como fazer uma política habitacional sustentável.

Movimento de Moradia de Vila Remo, Zona Sul – Povo em Ação

Como visto, a Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base, referendadas teoricamente na Teologia da Libertação foi uma das incentivadoras do processo, e tornou a força motriz do movimento de moradia.

A estudante da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Ana Carolina Juliano Nicolay, entrevistou Olímpio da Silva Matos – “Olímpio Matos” – em 2012, este que relatou como foi convidado a morar na favela e como se tornou referência na luta por moradia digna:

Eu morava lá, já tinha um pessoal lá na época e eu não tinha casa, tinha três crianças pequenas em casa na época. Eu estava morando pagando aluguel encostadinho lá [ao Recanto] e o cara falou “você é um cara trabalhador, faz um barraco aqui para você”. E eu fui e fui lutar, participei da Pastoral Operária, de Sindicato, de tudo eu participei. Um dia chegou um padre para conversar comigo e disse “participa das reuniões na Cidade Dutra sobre favela e você que tem consciência política da situação, vai lá e cresce”. Eu entrei no meio. Começou dentro da ditadura e era muito difícil, quando foi para 78, a gente começou a fazer manifestação. E a gente foi batalhando, batalhando e quando chegou aos anos 80, final dos 70, começou-se a fazer ligação de luz nas favelas. Conforme a gente foi batalhando teve água, luz, direito à moradia [reconhecido]. Até que nós conseguimos, com muita pressão, que liberassem a urbanização do Recanto da Alegria e mais três favelas. Mas onde a gente estava batalhando, acabou dando certo. (NICOLAY, 2016)

A partir da fala do Olímpio Matos, de 2012, é possível constatar que estas lutas por direitos humanos vivenciadas na fé cristã têm referência em uma proposta bíblica. Assim, os padres José Pegoraro e Luís Fornasier, de origem italiana; em 1974 fazia missão na zona Sul da cidade de São Paulo, Paróquia Nossa Senhora Aparecida, atendendo toda a região do Grajaú até o bairro da Segunda Balsa. Os padres foram muito significativos na vida das lideranças dos movimentos sociais, sobretudo para o Olímpio Matos e Chica da Silva - militantes dos movimentos das favelas e seus familiares: Elita Matos, esposa do Olímpio Matos, e Manuel, esposo da Chica da Silva.

O número de favelas só fazia crescer junto com a fome, o desemprego, as doenças por falta de saneamento. A igreja enche de fiéis e o padre fica preocupado com a situação do povo. O arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, em visita à comunidade, no Grajaú, dizia: “quando a Catedral da Sé, durante a semana, fica lotada de fiéis é sinal de desesperança do povo. Seja por falta de trabalho, pão e ou não sabe para aonde ir”.

O movimento de moradia nasce dessa carência habitacional, e de um estado sem capacidade de garantir terra, trabalho, renda e pão. Segundo Bisilliat-Gasdet *et al.* (1990, p. 31): “a zona Sul apresenta a maior concentração de favelas do município. Cerca de 60% da população”, o que potencializa o número de famílias participantes do movimento de moradia à procura de uma habitação digna. Com os grupos unidos no movimento de moradia de Vila Remo, a luta pautava entorno das articulações planejadas e organizações para pressionar a Prefeitura Municipal de São Paulo pelas promessas de compra de terrenos.

Unidos no mesmo foco de luta, organizaram um acampamento que durou nove dias, entre os dias 25 a 03 de agosto de 1991, no Centro de São Paulo, na Companhia Habitacional da Prefeitura de São Paulo; “noites frias e chuvosas de inverno, o povo não esmoreceu, e sempre acompanhado de Irmãs religiosas e padres”, conta Elita Matos, esposa do coordenador Olímpio Matos.

No nono dia, 4 de agosto de 1983, num culto campal, chamado por Dom Paulo Evaristo Arns, “Noite da Esperança” ao compromisso e vitória, foi exibida pelo arcebispo a escritura dos terrenos conquistados; dia de festa para os três movimentos: Grajaú e Vila Nova Santo Amaro - para urbanização de favelas e Cohab Adventista - para novas construções.

Dia marcante de celebração e vitória, pois aponta a importância da Igreja Católica na organização e articulação do movimento, havia presença marcante de religiosos e religiosas, autoridades, professores, estudantes e apoiadores: Dom Antônio Gaspar, bispo de Santo Amaro, Dom Fernando Penteado, bispo de Campo Limpo, padre José Pegoraro e padre Luis Fornasier, do Grajaú, padre Miguel, da Cidade Dutra, padre Jorge Catóia, de Vila Remo e o presidente da COHAB Raymundo de Paschoal.

Dom Paulo marca a história na forma de lutar, com a defesa da “não-violência e união” e pede “solidariedade, coragem e perseverança”, elementos básicos para conquista. Assim destaca o jornal:

Muita gente chorou quando Dom Paulo mostrou um punhado da terra onde vão morar, um modelo do bloco que será fabricado, uma panela vazia e uma criança, que foi colocada sobre a mesa que serviu de altar, durante o ofertório. O cardeal pediu perdão a Deus por existirem tantos homens, mulheres e crianças que constroem São Paulo e não têm lugar onde morar. “Enquanto todos não tiveram casa, o Brasil não será Brasil”, disse. Pediu que as mudanças ocorram “de fato e não só de palavras. “Dom Paulo faz questão de frisar que o dia deve ficar na história de São Paulo pelo seu caráter de não-violência e união. Pediu ao povo “solidariedade, coragem e perseverança” e recebeu de presente da população, uma Bíblia contendo as assinaturas de todos os moradores dos bairros do Grajaú e Vila Remo que acamparam na praça. (*Folha de São Paulo*, 05.08.1983).

Outro fato marcante no movimento de moradia: letras e cantos que retrata a luta, esperança e conquista do povo. Havia cantos que parecia um Hino do Povo, conta Maria Marques: “O Povo de Deus no deserto andava...”, gravado pelo padre Zezinho e “Eta, Espinheira Danada

que o pobre atravessa para sobreviver...”, Duduca e Dalvan. “O povo se identificava com as letras e sempre animados a caminhar”.

O ato de conquistar a terra é uma vitória devido ao crescente déficit habitacional. A luta vai além da casa. Portanto, é necessário munir-se de equipamento público para ter acesso à creche, à escola, ao transporte público, ao posto de saúde, ao asfalto, à luz, à água etc.. Enfim, cada fase do projeto renova o ímpeto para outras reivindicações.

A ausência era a política preponderante do estado, não correspondendo aos anseios do povo. Nesse contexto, a visibilidade das mulheres aumenta pelo Movimento Contra a Carestia e pelo Painel Vazio, como também na luta pela creche. Além disso, as mulheres eram a maioria e são, até hoje, presença maciça nos movimentos de moradia, do começo ao fim, até a conquista da chave.

Os programas habitacionais e as conquistas do Movimento de Moradia

O mercado financeiro e certos atores políticos desenharam uma política habitacional de segregação espacial, que foi sustentada por diversos programas em que o mercado imobiliário tem o controle do valor da terra. Muitas vezes, a distribuição do zoneamento da cidade. Como definem Marques e Torres (2005, p. 83), “o conceito de segregação se remete a duas dimensões principais: os padrões de concentração espacial de determinados grupos sociais e o grau de homogeneidade de determinadas áreas”. Mas, em qualquer dimensão escolhida, aponta para geração da violência, ou seja, de acordo com Rolnik (1995, p. 52), “a segregação é produto e produtora do conflito social”.

Conquista do Projeto Urbanização de Favelas: Recanto da Alegria, no Grajaú (1984)

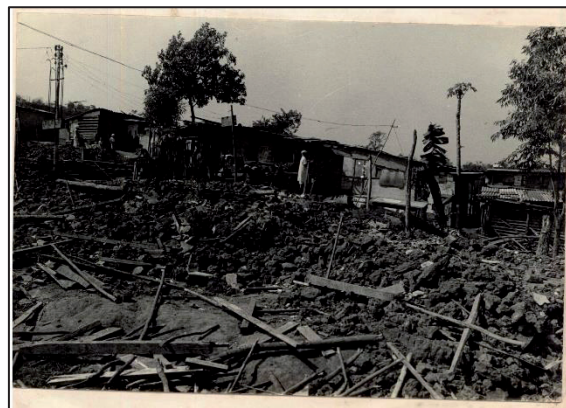
Com a conquista da terra, em 1983, depois dos nove dias de acampamentos, inicia o processo de urbanização da favela, em ritmo de mutirão. Na construção em mutirão todos são

envolvidos, quem não sabe aprende e quem sabe ensina: assessoria técnica, homens, mulheres e crianças; o SENAI oferecia curso de pedreiro para as mulheres. A esposa do Olímpio Matos, Elita Matos foi a primeira ser certificada.

O projeto do Recanto da Alegria foi projetado e construído para 36 famílias, em 1984, e tem o seguinte relato de Elita Matos, 2018, moradora e participante do mutirão: Ela conta “como foi difícil a luta para chegar até aqui, e, hoje muitas pessoas conseguem a casa e não dá valor para o direito conquistado, nem sequer reconhece o quanto esforço fez a liderança para fazer da luta uma conquista. Deus ajuda, mas nós temos que fazer nossa parte”. A fala da Elita explica o porquê de muitas lideranças pararem de lutar, seja por decepção ou desânimo quando tem a notícia da venda de uma moradia subsidiada para o mercado imobiliário.

Em resumo, o Projeto Recanto da Alegria está localizado na Zona Sul da cidade de São Paulo, região do Grajaú - Parque São Miguel, em área de proteção aos mananciais ocupada por 36 famílias que habitavam em moradias feitas de pau-a-pique e madeirite, que foram organizadas e substituídas (Figura 1) por casas de bloco (Figura 2), construídas em mutirão.

A luta pela reivindicação começou em 1978, para que os órgãos do governo atenda a população por luz e água encanada, em 1984 com a conquista a moradia digna, em 2018 de 36 famílias, 30 famílias permanecem morando. Muitas casas continuam sem acabamento e nenhuma obteve a escritura. As lideranças que acompanhava o projeto: o casal Olímpio da Silva Matos (*in memoriam*) e Elita Pereira Matos assessorados pela equipe técnica do professor Nabil Bonduki (Lab-Hab), que fazia mestrado na USP na época.



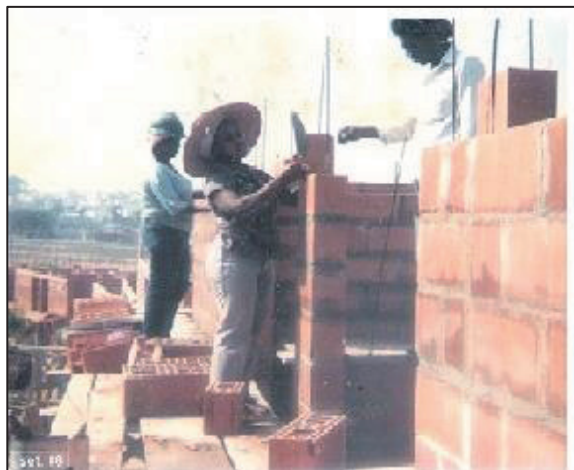
1. Demolição das casas de pau-a-pique para urbanização. Fonte: arquivo Elita Pereira Matos/1984



2. Construção das casas em mutirão. Fonte: arquivo Elita Pereira Matos/1984

Em relação a venda de moradias subsidiadas, o Heleno Matos relata que comprou uma das casas com valor de mercado, só para morar no lugar onde cresceu e conhecia toda vizinhança: “Eu cresci aqui, minha mãe mora aqui, minha sogra mora aqui no bairro, conheço todos os moradores e me sinto bem aqui. Eu comprei e outras cinco famílias que compraram casas aqui são pessoas que também tem relação com o bairro” (depoimento pessoal à autora). Isto demonstra o sentimento gregário característico do povo brasileiro, reforçando a observação de David Carrigan (2009) durante a reportagem: “as pessoas são muito apegadas a seus bairros, em muitos casos, mesmo quando querem melhorar de vida, o lugar onde moram é importante para a identidade deles”.

Reurbanizar um lugar que mostra condições precárias, como a favela, também é um passo para transformar as pessoas, conforme a experiência relatada acima, o que é novamente reforçado na fala de David Carrigan durante a



5: Mulheres pedreiras na obra em mutirão

Fonte: Maria Creuza Bispo do Carmo/1986.

Alguns coordenadores se destacaram internamente no projeto, seja como referência no bairro onde morava, ou como pertencente a outros grupos que reivindicavam melhorias nas políticas públicas de saúde, educação, cultura, mobilidade, igualdade de gênero e racial e direitos humanos. Outros, além de conquistarem sua moradia digna, seguiram a liderança e foram coordenar um grupo de famílias, continuando a fortalecer o movimento, com destaque para Pedro Henrique de Alencar (Pedrinho – *in memoriam*, Jardim Comercial), Francisco de Assis Gomes (Chico Terra), Manuel Vicente (Manelão, Embu das Artes), Evarista Leal Sande (Chico Mendes, Jardim São Bento), Nestor Quintos de Oliveira (*in memoriam*, Jardim São Luis), Edvaldo Bernardo dos Santos (*in memoriam*, Jardim Macedônia), Luiz Raimundo do Amaral (Luizão, *in memoriam*, Valo Velho), Mercês do Carmo Soares Santos (*in memoriam*), esta substituída pela filha Inácia das Mercês Santos (Cohab Valo Velho) e José Ramon Cruz (*in memoriam*), do Sindicato dos Químicos. É interessante relatar que todos os coordenadores de grupo tinham a sede da transformação da sociedade, com estudos acadêmicos até o 2º Grau incompleto, hoje, Ensino Médio.

Conquista do Projeto COHAB: Cohab Monet — ano 1994 (228 unidades)

O projeto Monet fica localizado no bairro do Jardim Macedônia, tendo sido a área indicada

pelo coordenador Edvaldo Bernardo dos Santos, em 1990. Para fazer pressão para a compra da área, sob a liderança do Olímpio Matos, o movimento de moradia da Zona Sul “Povo em Ação” ocupou o terreno por seis meses. Em 1991, a prefeita do município de São Paulo, Luiza Erundina assinou a desapropriação da área para a construção de moradias para as famílias de baixa renda.

Com a conquista da área, a obra iniciou em 1991 e terminou em 1994, na modalidade mutirão. Foram construídos 228 sobrados, sendo um para o centro comunitário. Cada sobrado tem 55m² de área construída e 63m² de terreno. Segundo a coordenadora Antônia Sales, “dentro do entorno das moradias foram conquistadas uma escola municipal de ensino fundamental e uma escola municipal de educação infantil. A creche já tem definida a área e o projeto, mas ainda não saiu do papel”, conclui.

Novamente as mulheres protagonizando a história na luta pela moradia digna. (Figura 6)



6. Desenvolvimento do Projeto Monet.

Em 2018, o coordenador Francisco de Assis Gomes (Chico Terra) comentou que aproximadamente de 10% dos sobrados teriam sido vendidos e outros tantos alugados: “o prazer de morar aqui é que conhecemos todos e continuamos a celebrar cada vitória da luta. Hoje todos os moradores já receberam

a carta de quitação para dar entrada na escritura”, alegra-se.

Conquista do Projeto Cohab Valo Velho (2013, 1212 unidades)

Numa conversa com a coordenadora Evarista Leal Sande (2018), ouvimos que, para se permanecer firme na luta, é preciso ter muita coragem, sonho e persistência para caminhar junto com o povo:

O sonho da casa própria construída pelos próprios moradores é dispor de um tempo específico de muita dor e humilhação. Muita luta com o governo, e não importa o partido. É preciso insistir e persistir, pois a participação requer paciência, paciência e paciência... Para firmar o objetivo na luta e não desistir. “Os impasses são doloridos”. (Depoimento pessoal à autora)

O total da gleba reivindicada e conquistada foi de 160 mil m². Construíram em quatro etapas: a primeira etapa em 1988 e a quarta etapa em 2014. O processo da luta passou por vários mandatos: Prefeito do Município de São Paulo Jânio da Silva Quadros (1986 a 1988), Luiza Erundina (1989 a 1992), Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), Marta Suplicy (2001 a 2004) e Fernando Haddad (2013-2017).

A primeira etapa da obra teve início em 1988 e término em 1990, na modalidade mutirão. Foram construídas 194 casas, com 53m² de área construída e 67m² de terreno (Figura 7 retrata a luta e agradecimento)

Em 2018, segundo o depoimento de um morador não quis se identificar, “continua morando aqui em média 20% dos primeiros moradores que lutaram com a gente, outros 50% fizeram um puxadinho para alugar, e o mais triste, há morador que lutou com a gente e agora mora de aluguel no fundo da casa principal”. Outro morador, Luiz Gonzaga Santos, comenta: “há 2% de moradores que alugaram a casa toda”, também com valores do mercado imobiliário.



fonte: banco de dados Povo em Ação - 1 etapa de construção (1990)

fonte: banco de dados Povo em Ação - 2 etapas de construção (1991)

7. Momentos marcantes da história de luta do povo – Fonte: arquivo Povo em Ação/1990/1991

Já a segunda etapa teve início em 1991 e terminou em 2001. Foram entregues 218 unidades em várias fases, devido à burocracia da prefeitura nas gestões de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), tendo sido finalizada a entrega na gestão da Marta Suplicy (2001-2004). Dentro da área foram conquistados equipamentos públicos significativos para a região: duas escolas municipais de educação fundamental, uma escola municipal de educação infantil, uma creche e um campo de futebol. As casas são do modelo “sobrepосто”, como se fosse um sobrado, mas dividido para duas famílias, com paredes geminadas. Cada unidade tem área construída de 54m². As casas sobrepostas estão dentro de uma ala de blocos, cada um em média com 14 unidades, semelhante a um condomínio fechado.

Em 2018, o morador Dioclésio Santos relatou: “eu suponho que aqui tem 10% que lutaram com a gente e venderam e uns 10% alugaram, essas coisas a gente fica sabendo porque a gente se conhece”. Também com valores do mercado imobiliário. Na segunda etapa, há uma participante associada do Povo em Ação, que não quis se identificar, faz o seguinte relato:

Em 2002 aluguei uma casa recém-construída aqui no mutirão, porque a dona foi para fora do país e me deixou morando na casa para eu cuidar e pagar as prestações da casa. Eu terminei de pagar todo o carnê... em 2010, de

R\$ 400,00, com justificativa que era um valor simbólico passou para R\$ 600,00 e um valor do INSS dela. (Depoimento concedido à autora).

Durante as reuniões do curso de formação da Escola da Cidadania “Olímpio da Silva Matos”, foi abordado o tema da burocracia do governo em ajudar as famílias que não têm condições para comprar um imóvel. “Aí vem o questionamento de pessoas que tiram proveito da situação, sem necessidade, fazendo mercado imobiliário nas custas do movimento de moradia.” E a pergunta é: - A quem pertence essa casa? É de quem mora ou de quem construiu? Pode não haver resposta, mas se trata de uma preocupação genuína para as lideranças dos movimentos de moradia que lutam pelas pessoas mais vulneráveis de poder aquisitivo, e, pelo direito adquirido “legal”, muitas pessoas aproveitam da luta coletiva para fazer mercado imobiliário.

Na terceira etapa, a obra iniciou em 2002 e terminou em 2005. Foram construídos 500 apartamentos com 47m² pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), sistema da Caixa Econômica Federal, um empreendimento com garagem, na modalidade apresentada pela construtora. O movimento de moradia indicou a demanda, mas muitos participantes da luta não conseguiram ser atendidos, por não preencherem os requisitos de salário e poder aquisitivo para manter a prestação e a taxa condominial. Conforme declara a moradora Alaíde de Souza, em 2018:

Aqui muita gente vendeu o apartamento, uma base de 80%. Teve gente que voltou para favela e de aluguel. Eu recebi meu apto em 2005, a prestação era de R\$ 300,00; o condomínio R\$ 230,00; muito caro. A gente não conhecia todos, isto é chato..., nossa referência é pelo nº do apto. (Depoimento concedido à autora).

Relatos como da Alaíde de Souza e de tantas outras se apresentam num diálogo como da Ana Mendes, em 2013, que contou que também conquistou seu apartamento, o vendeu por R\$ 10.000,00 e foi para a Bahia. “Nada saiu como o planejado, retornei para São Paulo e moro de

aluguel pagando R\$ 600,00”, relata. “Na época não perguntei o motivo da venda, mas chamou atenção porque ela pertencia à diretoria do movimento de moradia”, salienta Alaíde Souza.

Na quarta etapa, a obra se iniciou em 2012 e terminou em 2014. Foram construídos 300 apartamentos com 55m², pelo programa Minha Casa Minha Vida, sob gestão da COHAB, sem garagem, na modalidade “via construtora”, e o movimento de moradia indicou a demanda. Muitos participantes da luta também não conseguiram ser contemplados, pois o limite das faixas de renda prejudicou várias famílias. Uma dessas famílias estava na batalha desde 2006, e lutava para melhorar a condição salarial, quando a COHAB agendou a entrevista para apresentar a documentação. Em 2013, o marido recebeu aumento de salário, um mês antes de ser chamado pela Caixa Econômica Federal. Foi o caso de Sidnéia Miranda.

As faixas de renda do programa Minha Casa, Minha Vida se transformaram numa gangorra para o trabalhador que luta entre melhorar o salário e conquistar uma moradia digna, devido à variação das faixas de renda e os juros. Gislene Macedo Nobre julga que foi reprovada por receber como complemento de salário o adicional noturno: “A gente fica tanto tempo na luta e esperando para que um dia chegue a nossa vez, e quando chega cai bem no mês que a gente trabalhou para ganhar um salário extra”, afirma. Os relatos de Gislene Macedo e de Sidnéia Miranda foi feito em 2013, quando o limite de salário por renda familiar era até R\$ 1.600,00 e o salário-base delas era de R\$ 1.480,00.

Entre as 300 famílias que conquistaram as chaves em 2014, a prefeitura incluiu além da demanda das entidades, várias outras de áreas de risco na cidade de São Paulo, pessoas sem conexão com o bairro, como conta uma senhora da Zona Leste que procurou a Associação Povo em Ação pedindo ajuda:

Eu morava na Zona Leste e meu sonho era ter minha casinha. Lá eu morava com minha filha e um neto especial. Minha filha não quis vir comigo e não deixou meu neto vir também. Agora eu moro sozinha aqui, não conheço

reportagem Sem fronteira: “Procuramos reestruturar as áreas, como uma forma de diminuir o crime e transformar a cidade em guetos, pois as pessoas precisam se sentir pertencentes a um lugar para cuidar e valorizar o ambiente”.

Terminando o projeto de construção do Recanto da Alegria e obtendo a experiência da modalidade mutirão, o Olímpio Matos foi convidado pela igreja Católica de Vila Remo para acompanhar os projetos... e assim coordenou a construção, na modalidade mutirão, no projeto de moradia Cohab Adventista.

O salão da igreja de Vila Remo era o escritório e a sede para a realização das assembleias do movimento. O povo também cumpria o rito religioso participativo das celebrações. O espaço também era referência para a discussão acerca dos direitos da cidadania e das políticas públicas.

A conquista do Projeto Cohab Adventista (1985, 628 unidades)

No projeto Cohab Adventista foram edificadas 628 casas com 100m² de terreno e 32m² de construção. As mulheres se destacaram como protagonistas na luta e na construção. “Foi uma alegria imensa”, relata a moradora Maria Creuza Bispo do Carmo (2018).

Em 2018, segundo moradores que não quiseram se identificar, aproximadamente 40% dos primeiros moradores teriam vendido suas casas e outros 15% as alugaram. Na época, com valores do mercado imobiliário, como acontece com os alugueis. Muitas das casas continuam sem acabamento e, em 2017, foram liberadas as cartas para emissão da escritura.

Com a força e união do movimento por moradia, foi conquistada uma área para um parque ecológico público, que pertencia também à antiga fazenda do Instituto Adventista (IAE). Esta foi desapropriada em 1990 e, em 1992, foi inaugurado o Parque Ecológico Santo Dias, em homenagem ao operário e companheiro do movimento. Ele, morador do Jardim Ângela, foi brutalmente assassinado pela Polícia Militar, em

1979, numa greve em frente à fábrica Silvania, lutando por melhores condições de trabalho.

Vale destacar a revogação do decreto pelo qual o prefeito Jânio da Silva Quadros proibindo os movimentos sociais de construir em mutirão, aprovando a Lei nº 10.237, de 17 de dezembro de 1986.

Ninguém faz luta sozinho. E, para um líder seguir pautando o movimento, é necessário um conjunto de coordenadores com diversas tarefas envolvidas num só objetivo. Figura 3, 4 e 5 com destaque as mulheres.



3. Fonte: Maria Creuza Bispo do Carmo/1986



4: Mulheres serventes e ajudantes

Fonte: Maria Creuza Bispo do Carmo/1986.

ninguém e descobri que tenho um câncer. O meu sonho virou pesadelo. Esta casa não tem mais sentido na minha vida (depoimento à autora, nome desconhecido, 2015).

Enquanto muitos participantes da associação Povo em Ação sonham em morar no empreendimento, muitos “ganham” atendimento sem luta, agindo com desdém com quem lutou. Um morador do empreendimento, que não quis se identificar, conta:

O pessoal aqui é muito desunido, ninguém respeita ninguém e o condomínio é mais alto que a prestação da casa; mais de 12% já venderam seus apartamentos, tem gente que vendeu por R\$ 7.000,00 – R\$10.000,00; outros querem vender por R\$ 75.000,00 e tem uns 3% alugados. (Depoimento à autora)

Outros vizinhos completam que a prestação do apartamento está em torno de R\$ 47,00 e o condomínio R\$ 160,00 por mês, não tem garagem e há muitos assaltos no entorno. Por fim, os movimentos de moradia avaliam que é necessário repensar os modelos que atendem um morar digno para pessoas, questionando os programas habitacionais que focam nas estruturas, no imóvel, no bem e na posse – enfim, no mercado imobiliário.

Conquista do Projeto CDH Chico Mendes (1987, 660 unidades)

Foram construídas 660 casas do tipo “embrião”, de 33 m², por meio de empreiteiras, com a promessa que a obra terminaria rapidamente. O terreno tem área total de 125m² (Figura 8). A população acompanhou a obra desde o início, em 1986, até seu término, em 1987 (Figura 9), quando se entregou apenas a obra, pois a infraestrutura e os equipamentos públicos ainda foram motivo de vários embates políticos.



8. Assinatura da conquista do Projeto Chico Mendes; CDH/Companhia Desenvolvimento Habitacional.

Fonte: arquivo Povo em Ação/2000



9: Entrega das chaves do Projeto Chico Mendes- Primeira pessoa a receber: Dona Jacinta.

Fonte: arquivo Povo em Ação/2000

Em 2018, segundo depoimentos de moradores, aproximadamente um terço dos primeiros moradores teriam vendido suas casas, e outros 25% as alugaram, à época, com valores do mercado imobiliário.

Conquistas do Projeto CDH Embu das Artes (2000, 1471 unidades)

Em conversa com o coordenador Francisco de Assis Gomes (Chico Terra) sobre a conquista do projeto Embu das Artes, este assim expressou seu sentimento: “Já começo a falar para você que foi a luta, desde a ocupação até a conquista da moradia, uma batalha. A luta mais dinâmica que já participei: sofrida e realizada por tudo que fizemos” (depoimento pessoal à autora).

O projeto foi concluído no ano 2000, atendendo 1471 famílias, tendo sido realizado na modalidade autogestão, ou seja, quando a

construtora efetiva a obra e os futuros moradores fazem serviços de ajudante geral. Os apartamentos têm 53m² de área útil, com garagem, sendo dispostos em cinco torres com seis andares. Em 2018, segundo Francisco de Assis, a quantidade de moradores que vendeu o apartamento estaria em torno de 15%, tendo sido 5% alugados.



fonte: banco de dados Povo em Ação cedido pelo Manoelito - retrata a vitória da conquista da terra e empreendimento no Embu das Artes (2000)

9. Participação no projeto

No término da conversa, Francisco de Assis Gomes, ao ser indagado sobre o que lhe move nesse movimento, respondeu: “Acredito na transformação da sociedade. Basta dar oportunidades a ela”.

Da necessidade da moradia à união coletiva para um objetivo comum

O despertar de um pai que saiu à luta por melhores condições de vida para abrigar sua família e, depois de conquistar sua moradia digna, saiu a encorajar outras pessoas a fazerem o mesmo, foi um destaque do movimento de moradia da Zona Sul. O Olímpio Matos liderou aproximadamente 27 associações/movimento e nos projetos de moradia digna nesta região da cidade de São Paulo. Abraçou a luta no Movimento de Moradia com amor, coragem, determinação e companheirismo com todos os envolvidos por melhores condições humanas. Seguiu a coragem de um verdadeiro missionário.

Acolhido pela Igreja Católica para atuar junto ao povo no movimento de moradia, Olímpio Matos atuava com fê e determinação na luta. Tinha um ditado que em conversas com os coordenadores dizia: “quando a Igreja Católica for corrompida pela política “da direita”, o pobre perderá espaço na sociedade”. Lembrada por um dos coordenadores da Associação Chico Mendes, Manuelito, ele completa que o momento, 2018, está acontecendo.

O movimento de moradia tem como objetivo fazer pressão para que o estado viabilize condições favoráveis de um morar digno para as pessoas, com infraestrutura, atendendo o direito das pessoas sentirem-se realizadas em seus respectivos lugares de vida, e não lutarem por habitação como meramente estrutura física.

Conclusões

A questão da moradia tornou-se, de certo modo, serventia do mercado imobiliário, que invade um direito necessário para o ser humano viver, isto é, o direito de morar, alimentar-se, descansar, que são itens condicionantes do primeiro direito fundamental, a vida, assegurados no preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Em seu Artigo 6º (direito à moradia) e 7º (poder aquisitivo), estabelece-se que todas as pessoas têm direito à moradia e os programas habitacionais, que têm a função de propiciar acesso à moradia para todos, criam regras que dificultam às pessoas terem esse direito, conforme a sua realidade.

Como define Arretche (2018) “a trajetória da desigualdade econômica é o resultado agregado de uma combinação de políticas distintas; isoladamente, os efeitos de cada política tendem a se concentrar sobre categorias distintas de afetados”. Confrontando-se, por exemplo, a realidade do Brasil e da Inglaterra, na questão de política habitacional, percebe-se que é necessário que o país não gere segregação espacial, ou seja, é preciso obter residências com renda mista. Conforme reportagem do Sem Fronteiras (Carrigan, 2009), na Inglaterra “incorporadoras particulares perseguem seus interesses comerciais, mas o planejamento e a legislação do país exigem, de quem vai construir habitações particulares, que uma proporção destas moradias seja destinada ao uso social”. A solução para o Brasil é levantar a discussão e critérios que sustentem o programa e atenda toda a população equitativamente na sua realidade: renda mista

É importante ter uma boa mistura, porque vivemos numa sociedade mista e acreditamos que para criar a ambição para as pessoas realizarem seu potencial, precisamos criar um

ambiente produtivo não só para os afluentes que podem pagar por suas casas, mas também para quem vive de aluguel social. (CARRIGAN, 2009)

Das conquistas do movimento de moradia da Vila Remo, Zona Sul - Povo em Ação, de 1978 a 2013, sob a coordenação e liderança do Olímpio Matos, destaca-se a pouca comercialização de unidades das regiões do Recanto da Alegria (mutirão) e Embu das Artes (autogestão), sendo as regiões com menor número de equipamento público e mobilidade no entorno. Curiosamente, fui buscar resposta que sustente a não comercialização. E, num diálogo com uma jovem moradora, diz: “aqui todos se conhecem e sabemos quem são nossos vizinhos, não tenho medo de chegar tarde da noite e isso me faz gostar daqui” (Juliana Maltez). Portanto, percebo que é a participação ativa no processo da luta, a construção das relações entre os vizinhos, o sentir pertencente no lugar, que faz a diferença.

Concluo observando que as modalidades de mutirão e de autogestão, a princípio, foram os caminhos apontados como solução para diminuir o custo da obra, mas não são o fator principal para não ocorrer a comercialização. Para um programa habitacional sustentável se faz necessário ir além das estruturas arquitetônicas.

Agradecimentos

Agradecimentos são devidos a meu pai, Olímpio da Silva Matos (*in memoriam*) e mãe Elita Pereira Matos; meu esposo Adelio Villalba Martinez, filhas: Lenita V. Matos e Samira V. Matos; irmãs: Eliane P. Matos e Cleide P. Matos; irmãos: Odailton P. Matos/Dodô (*in memoriam*), Cláudio P. Matos, Vanderlei P. Matos e Heleno P. Matos; padres: Luís Fornasier e Ticão; amigas: Maria Marques e Miriam; as Irmãs religiosas, SSps: Helena Christo, Nelly Boonen, Martina Gonzalez, Bete Plattner e Anastasia Krohling, e o deputado Estadual Ênio Tatto.

Referências

ANDERÁOS 2006: LEITE JUNIOR, H. F. *Locação Acessível Residencial (LAR): um novo modelo de habitação*. 2016. Disponível em:

<<http://www.secovi.com.br/noticias/locacao-acessivel-residencial-lar-um-novo-modelo-de-habitacao/11542>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

ARRETCHE, M. *Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders*. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n96/0102-6909-rbcsoc-3396132018.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

BISILLIAT-GASDET, J.; SALVADOR, Z.; ABÍLIO, R. C. *Mutirão: Utopia e Necessidade*. DBA Artes Gráficas, 1990.

GLOBONEW. Programa Sem Fronteiras. *Política habitacional: EUA, Inglaterra, Brasil*. 2009. Disponível <<https://www.youtube.com/watch?v=h88r0XECt8w>>. Acesso em 2/ jul. 2018

DOCUMENTO DE PUEBLA 1978: DORNELAS, Pe. N. N. *A identidade das CEBs*. 2006. Disponível em: <<http://www.vidapastoral.com.br/artigos/eclesiologia/a-identidade-das-cebs>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 2015: Déficit habitacional no Brasil. In: *Estatística & Informações - Demografia e Indicadores Sociais - Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>>. Acesso em 15 jul. 2018

GOHN, M. G. *História dos movimentos e lutas sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

MARQUES, E; TORRES, H. (orgs.). *São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais*. São Paulo: Senac, 2005.

NICOLAY, A. C. J. *Movimentos de moradia de São Paulo: a poesia que poderia ter sido*. 2016. 199 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://issuu.com/anacarolinanicolay/docs/tfg_201608_anacarolnicolay>. Acesso em: 8 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

OXFAM 2017: GEORGES, R.; MAIA, K. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades Brasileiras*. Brasil: Oxfam, 2017.

ROLNIK, R. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

TORRES. I. G. S. (org.). *Reforma Urbana Já*. São Paulo: Instituto Pólis, 2016.

GRÜN, A.; BASTOS, L. (eds.). *Onde eu me sinto em casa: ... e encontro o equilíbrio e o bem-estar espiritual*. Petrópolis: Vozes, 2016.

Recrutamento e seleção na Alesp: Desvendando a lenda do concurso de 2010

Angela Satie Takeya NAKAMURA

Resumo

O estudo está inserido na Administração Pública Gerencial. Há rumores de que a falta de servidores na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo ocorra pela exoneração de muitos funcionários efetivados por meio do concurso de 2010. O objetivo do trabalho foi analisar os dados coletados do certame e avaliar o cenário atual, com o intuito de auxiliar nos próximos processos de contratação. O trabalho baseou-se em dados do concurso de 2010, pesquisa bibliográfica descritiva, qualitativa e quantitativa, com auxílio de livros, artigos, leis, páginas da internet e trabalhos acadêmicos. Matematicamente, demonstrou-se que poucos analistas deste concurso pediram exoneração, apesar de um número razoável de técnicos ter resignado. Contudo, a evasão maior foi de servidores que ingressaram em concursos anteriores.

Palavras-chave: Concurso Público. Concurso 2010.

Recrutamento. Seleção. Poder Legislativo.

Abstract

This study is inserted in the context of a Public Administration Management. There are rumors that the lack of workers in Legislative Assembly of State of São Paulo is caused by the exoneration of many employees from the contest of 2010. The aim of this work is to analyze data collected about the contest and evaluate the current scenario, with the purpose of assisting in the next processes of hiring workers. The work was based on data from the 2010 exam, as well as descriptive, qualitative and quantitative bibliographic research, with data collected through books, articles, laws, web pages and academic papers. It was mathematically demonstrated that few analysts are no longer part of the board of servers, but a reasonable number of technicians was resigned. However, the biggest evasion was for those who entered on previous exams.

Keywords: Public exams. 2010 Exam. Recruiting. Selection. Legislative Power.

Introdução

Estudos na área de Administração Pública têm se desenvolvido nas últimas décadas no setor público, especialmente no campo da eficiência dos serviços governamentais para que se realizem mais atividades com menos recursos, já que as unidades administrativas contam com um orçamento reduzido; e, cada vez mais, a sociedade se indigna com as disfunções da burocracia. Nesse cenário, existe um movimento para que o perfil de admissão nas repartições seja de pessoas mais prestativas, eficazes e que busquem excelência em seu trabalho. Para que isso ocorra, o processo de contratação deve ser detalhado minuciosamente por todas as áreas envolvidas e garantida a isonomia entre os candidatos.

A proposta deste trabalho, por conseguinte, é o de investigar os fatores que levaram à alta rotatividade de servidores públicos na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo nos últimos anos. Um exemplo bem visível da falta de funcionários é o Departamento de Comissões (DC), subdividido em Divisão de Apoio as Comissões (DAC), Divisão de Equipe Técnica (DET) e Divisão de Proposições Legislativas (DPL), que atua diretamente na atividade fim da ALESP. Hoje, com 31 funcionários, cada analista da DAC foi obrigado a deparar-se com a responsabilidade de secretariar pelo menos duas comissões; a DET, que realiza estudos detalhados e emite minutas técnicas para dar suporte ao voto dos deputados nos projetos, conta com apenas três funcionários e o gestor; e a DPL, que elabora pesquisas para elaboração de proposições, está trabalhando com o mesmo contingente da DET. Outro Departamento com falta visível de servidores é o setor de Recursos Humanos, que precisou reduzir o período de atendimento ao público para continuar realizando os serviços internos.

Destarte, fez-se uso de um estudo de caso com base em dados do último concurso público para provimento de cargo administrativo de nível médio e superior para o referido órgão do legislativo realizado no ano de 2010. Conhecer as causas da saída dos servidores permite que haja uma revisão dos processos e políticas de contratação das organizações, desenvolvimento de estratégias para o combate à rotatividade e custos organizacionais dela decorrentes, resultando na promoção de ações para a melhoria da gestão de pessoas (ECKERT *et al.*, 2011; ZOPIATIS *et al.*, 2014).

Tem-se como hipótese para a alta rotatividade de funcionários nos últimos anos a exoneração de muitos ingressantes do concurso realizado em 2010. Acredita-se que a evasão de novos servidores se deva à busca por melhores cargos públicos em órgãos de maior *status* e salários. Benegas (2009) ressalta a possibilidade de o concurso ser visto como uma chance em leilão, em que os candidatos oferecem lances, equivalentes ao esforço despendido em aprendizagem, e auferem em troca uma probabilidade de ser aprovado no concurso. Assim, algumas pessoas acabam prestando concursos de escolaridade inferior que a possuída, para depois continuar prestando concursos com salários melhores, sem levar em consideração sua vocação.

Antes de qualquer inscrição, todo candidato deveria refletir sobre o que é ser servidor público e o Portal da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo pincela uma definição: “Mais do que um emprego, uma missão. Sentença que define a função pública. Assumir um cargo ou emprego público não é apenas encontrar um emprego. O servidor público assume uma missão: transformar a sociedade em que vive através da realização de políticas públicas e da prestação de serviços à população. O candidato à função pública deve ter em mente que, mais do que um emprego, o ingresso no serviço público implica em novas responsabilidades. Somos responsáveis por proporcionar melhoria na vida dos cidadãos, buscando sempre a excelência nos serviços prestados e utilização eficaz dos recursos públicos”.

Por meio do estudo, desejou-se obter uma visão geral da efetividade do concurso público realizado em 2010, observar se os últimos concursados não se adaptaram ao trabalho do órgão e procuraram por melhores oportunidades fora do legislativo paulista. Espera-se que a tese sirva para subsidiar estudos administrativos com a finalidade de se realizarem melhores contratações no futuro.

A metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica descritiva qualitativa e quantitativa; tendo como base livros, artigos, revistas, leis, outros trabalhos acadêmicos e páginas da internet que apresentam argumentos e materiais que contribuíram para a concretização do projeto, bem como diálogo com gestores da Casa de Leis, análise dos dados recebidos do Departamento de Recursos Humanos, do Sindicato dos Servidores Públicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SindAlesp), além de informações extraídas do concurso realizado em 2010 para servidores públicos de carreira da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Recrutamento e Seleção na Administração Pública

Desde o início do império é possível perceber a construção do sistema paternalista na administração pública brasileira. Na Constituição de 1824, o inciso XIV do Art.179 estabelecia que “todo o cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença, que não seja dos seus talentos e virtudes” (BRASIL, 1824). Segundo Sousa (2000) “por essa carta, a admissão no serviço público era apenas de cunho discricionário e político, porque, de certa forma, talento e virtude todos os cidadãos possuem, dependendo apenas de quem os avalia”.

No século XIX, com a Proclamação da República, em 1889, houve a necessidade de, em 1891, se promulgar uma nova constituição, com diferencial de cargos, principalmente os de natureza militar, além de certa preocupação com os servidores com “grande disponibilidade” em servir à nação, trabalhando em vários poderes.

Com o fim do revezamento oligárquico no poder entre mineiros e paulistas (“política do café-com-leite”), em 1934, promulgou-se a terceira constituição, que trouxe um título dedicado exclusivamente aos funcionários públicos, destacando-se a instituição da estabilidade após dois anos e necessidade de concurso para a primeira investidura no cargo público. Segundo Castilho (2011, p.26) “é a forma correta e legal para recrutar e selecionar candidatos para prover cargo público efetivo, não sendo utilizado para prover cargo em comissão”.

Em 1988, é publicada a última Constituição do Brasil e somada a esta, a Emenda Constitucional de 1998. As mudanças legislativas interromperam algumas práticas comuns na administração pública até então. A investidura em cargos ou empregos públicos passou a depender de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos.

A exigência de concurso eliminou, por meio do reforço de várias decisões do Supremo Tribunal Federal – STF, o provimento derivado de cargo, inclusive a ascensão funcional, a transposição e transformação de cargos, o conceito de carreira única e uma prática recorrente à época, conhecida como “trenzinhos da alegria” (ADINS 231, 245, 266).

Atualmente, através do Decreto nº 6.944 de 21 de agosto de 2009, a autorização para realização de concursos públicos no Brasil, seja para qualquer poder (Executivo, Legislativo, Judiciário) ou para o Ministério Público, fica sob responsabilidade do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, salvo exceções.

Os concursos públicos no Estado de São Paulo

Para os cargos do Governo do Estado de São Paulo, analogicamente, o MPOG é a Secretaria do Planejamento e Gestão (SPG) e o Decreto que regulamentou foi o de nº 61.449/2014. O rito padrão se inicia no pedido de realização de concurso público pelo dirigente máximo da instituição, apresentando relatórios detalhados sobre a força de trabalho, dotação e previsão orçamentária para folha de pagamento e previdência, bem como justificativa e demais documentos pertinentes.

De posse dessas informações, os responsáveis pela elaboração do concurso público podem desenvolver um conteúdo de avaliação mais adequado e, conseqüentemente, provas mais efetivas para a seleção.

Na SPG são realizados estudos comparativos e estratégicos, bem como manejo das demandas de todos os órgãos que estão solicitando realização de concurso público. Após a apreciação, que pode levar meses ou anos, a realização do concurso público é autorizada e terá validade por 1 (um) ano, a contar da data da publicação. Após a autorização, o órgão contrata empresa/entidade especializada na realização de concurso público, a qual providenciará a publicação de edital, abertura e recebimento de inscrições, aplicação das provas, correção e divulgação dos resultados e homologação do concurso. O concurso público tem prazo de validade mínimo de 6 (seis) meses e máximo de 2 (dois) anos, contados da homologação do certame. Após esta etapa, é necessário aguardar a autorização para nomeação por parte da SPG. (SPG,2015).

Anteriormente à abertura do concurso público, faz-se necessária a instituição da Comissão Especial de Concurso Público, por ato do titular do órgão ou entidade, com a responsabilidade de orientar e acompanhar o planejamento, a organização e a execução de cada concurso público, em todas as fases, ressalvados os casos de competência legal específica.

O edital e as respectivas instruções especiais serão a “lei” do concurso público. Não apenas nos aspectos legais, com regras jurídicas claras e bem construídas, mas também no aspecto técnico, de forma a delinear adequadamente o perfil do profissional que se pretende selecionar, devendo ser amplamente divulgados para garantir a publicidade das vagas abertas pela administração. A partir de critérios pautados pela razoabilidade, cabe à comissão de concurso público verificar os melhores meios de divulgação, que independentemente desses meios julgados como mais adequados, mas obrigatoriamente, todo concurso público deverá ser divulgado por, no mínimo, 3 (três) meios distintos.

As Provas

Um dos pontos mais questionados pelos críticos do concurso público é a dificuldade de se selecionar bons profissionais mediante provas. Afirma-se que a prova afere o conhecimento formal do candidato sem verificar, de fato, suas competências para o exercício da função para a qual está concorrendo e somente cumpre a regra constitucional.

Nesse contexto, o administrador público deve dirigir esforços para a realização de concursos públicos com provas de qualidade, e que busquem a melhor seleção possível, lembrando que o conceito de prova não se restringe às provas objetivas de múltipla escolha. Dessa forma, as provas podem se materializar em diversas modalidades. Sendo assim, é uma etapa crucial estabelecer os parâmetros da prova, o conteúdo que será avaliado e definir-se o perfil do candidato desejado.

Para fins de realização de concursos públicos, o Estado de São Paulo prevê 7 (sete) modalidades distintas de provas, podendo ser compostos por mais de uma categoria, conforme dita o Manual de Orientação para Realização de Concursos Públicos do Estado de São Paulo (SPG, 2015). São elas: objetiva; dissertativa; títulos; oral; física; psicotécnica; investigação social e comprovação de idoneidade. Todas as etapas do concurso e respectivas possibilidades de recursos deverão estar previstas no edital de abertura do concurso público.

No âmbito do Estado de São Paulo, o Decreto nº 59.591, de 14/10/2013, que "dispõe sobre critérios e procedimentos relativos à participação em concursos públicos de pessoas com deficiência, nos termos da Lei Complementar nº 683, de 18 de setembro de 1992, alterada pela Lei Complementar nº 932, de 08 de novembro de 2002, e dá providências correlatas", indica que deverão ser reservadas 5% (cinco por cento) das vagas existentes no concurso público, sendo este percentual também aplicado na convocação de remanescentes, quando houver pessoas com necessidades especiais.

A Homologação, a convocação, a posse e as vagas remanescentes

Os concursos públicos realizados no âmbito da administração direta e autárquica do Estado de São Paulo deverão ser homologados por ato dos secretários de estado, do Procurador Geral do Estado ou dos dirigentes das autarquias, conforme o artigo 38 do Decreto nº 60.449/2014.

Após a homologação, o órgão ou entidade convocará os candidatos para a escolha de vagas ou anuência à nomeação – ou para admissão, no caso de CLT – respeitada sempre a ordem de classificação no concurso público. Esta convocação deverá ser realizada por meio da sua publicação no Diário Oficial do Estado e por correio eletrônico indicado pelo candidato no momento da inscrição no concurso público, sendo responsabilidade deste fornecer e-mail válido e verificar a pasta "spam" de seu correio eletrônico.

Quando da nomeação, os órgãos setoriais e subsetoriais de recursos humanos deverão informar o candidato a respeito do conteúdo da Resolução SPG nº 18, de 27 de abril de 2015, que dispõe sobre os procedimentos para perícia médica de ingresso, para que sejam evitados problemas de perdas de prazos e demais intercorrências que prejudiquem a posse dos aprovados.

A pessoa que não atender à escolha de vaga, não anuir ou se recusar expressamente à nomeação no cargo ou admissão na função-atividade ou no emprego público terá exaurido os direitos decorrentes de sua habilitação no concurso público.

No ato de posse dos candidatos aprovados, os órgãos setoriais e subsetoriais de recursos humanos deverão oferecer orientação aos ingressantes, em especial sobre os direitos e deveres do servidor, bem como orientar os ingressantes a lerem o Código de Ética da Administração Pública Estadual, anexo ao Decreto nº 60.428, de 08 de maio de 2014.

O candidato que foi habilitado em concurso público, mas sua classificação não foi suficiente para classificá-lo entre o número de vagas previstas no edital de abertura do certame é considerado “remanescente” e assim permanece durante toda a validade do concurso público. Terão preferência na convocação sobre candidatos de concursos supervenientes, no âmbito do mesmo órgão ou entidade, na convocação para nomeação ou admissão para o mesmo cargo ou emprego público, observadas as especificidades requeridas no edital de abertura.

O aproveitamento de remanescentes pode ocorrer entre órgãos apenas da administração direta. Isto significa que entre autarquias e administração direta, ou entre autarquias, não pode haver aproveitamento de candidatos remanescentes. O entendimento dos Tribunais Superiores é de que os editais devem prever expressamente que os candidatos remanescentes poderão ser convocados por outros órgãos, inclusive para trabalharem em cidades diversas daquelas para as quais prestaram o concurso, sob pena de os remanescentes não poderem ser aproveitados nestas condições.

1

² O Portal de Concursos Públicos do Estado de São Paulo

O Portal de Concursos Públicos do Estado de São Paulo foi instituído pelo Decreto nº 60.449, de 15/05/2014 e disponível no endereço eletrônico: www.concursopublico.sp.gov.br, foi criado com o objetivo de melhorar o controle e a gestão central dos processos de recrutamento e seleção, por meio de concurso público. Conforme a descrição na própria página de internet, é “um canal de disseminação de informações atualizadas sobre todos os concursos públicos realizados no âmbito da Administração Direta e Autárquica da Administração Pública Paulista”.

Com as informações centralizadas no Portal, a população possui mais transparência e facilidade em obter informações sobre os concursos públicos da Administração Direta e Autárquica do Estado, excluindo-se os concursos públicos das empresas públicas e fundações. Concursos com inscrições abertas, em andamento, encerradas e até os que ainda não abriram as inscrições podem ser acessados de maneira muito prática em qualquer ponto em que se estiver navegando no Portal.

Uma questão muito importante que consta no Portal é a vocação para ser um servidor público e que todos aqueles que se candidatam a um cargo ou emprego público deveriam refletir com a pergunta: “O que eu busco no serviço público?”. O pré-candidato sem essa resposta tem grandes chances de se decepcionar com o trabalho, caso venha a se tornar um servidor público. A desmotivação no trabalho, além de prejudicial ao serviço público, também o é à pessoa, gerando frustração profissional.

Os servidores devem ter: compromisso com a coisa pública; respeito ao cidadão e ao próximo; honestidade e seriedade na ação; orientação para o alcance de resultados públicos; eficiência no uso dos recursos públicos; transparência e impessoalidade; mérito. (SROUR, 2014).

O concurso na ALESP de 2010

O Concurso de 2012 foi o último realizado pela Assembleia Legislativa paulista, que contratou taquígrafos, cirurgiões dentistas e técnicos de enfermagem. Neste concurso, diferentemente do de 2010, os funcionários contratados foram para suas áreas de formação, com impossibilidade de alteração de lotação durante a vida funcional, portanto, não farão parte do escopo deste projeto. Os cargos de taquígrafos e cirurgiões dentistas se transformaram em analistas legislativos e o cargo de técnico de enfermagem se uniu aos técnicos administrativos.

Em 2010, ocorreram concursos para ALSTA – Auxiliar Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos (atual Técnico Legislativo), Procurador e ATL – Agente Técnico Legislativo (atual Analista Legislativo). Este foi o último concurso em grande escala da ALESP. Os cargos de Agentes Técnicos foram divididos por suas habilidades específicas para atuarem nas suas respectivas áreas de formação. No término do período de inscrições, chegou-se à marca de 25.822 candidatos, sendo os cargos com maior procura: M13- Agente Técnico Legislativo (formação genérica), com 7.328 inscritos, 16 vagas e uma relação candidato/ vaga de 458; e U21- Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos com 13.665 inscritos, 23 vagas e uma relação candidato/ vaga de 594,1.

O concurso, com validade de dois anos, foi homologado em 29 de maio de 2010 e prorrogado por mais dois anos, conforme publicação no Diário Oficial em 13 de abril de 2012, sendo que a última nomeação de candidato aprovado foi publicada em 17 de maio de 2014. Em 29 de março de 2012, foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo um Ato da Mesa, com a alteração da nomenclatura dos cargos, em que os de Agente Técnico Legislativo e Agente Técnico Legislativo Especializado passaram a ser chamados de Analistas Legislativos; e os Agentes Legislativos de Serviços Técnicos e Administrativos se tornaram os Técnicos Legislativos.

Compilando os dados para a nomenclatura dos cargos atuais, obtemos a tabela a seguir:

Tabela 1 – Estatística de candidatos com a nomenclatura atual

Cargo	Candidatos	Vagas	Candidatos/vaga
Procurador	558	1	558
Analista Legislativo	11.235	37	303,7
Técnico Legislativo	14.039	29	484,1

Fonte: Adaptado de: Alesp, 2012.

Comparando o número de candidatos para os cargos de Analista Legislativo e Técnico Legislativo nesta nova nomenclatura, houve apenas 2.804 inscritos a mais para técnicos que para analistas. Entretanto, o número de vagas para analistas foi superior ao dos técnicos.

As tabelas a seguir mostram as movimentações de servidores nomeados, empossados e exonerados no quadro de servidores da Alesp durante os anos de validade do concurso.

Tabela 2 – Nomeados em 2010 e exonerados

Cargo	Nomeados	Posse	Não Posse	Exonerados					
				2010	2011	2012	2013	2014	Total
Procurador	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Analista Legislativo	57	46	11	1	3	4	0	4	12
Técnico Legislativo	34	33	1	1	2	2	1	1	7

Fonte: Alesp, 2018a.

Em 2010, houve a nomeação de apenas 1 procurador, o qual tomou posse e entrou em exercício. Cinquenta e sete analistas legislativos foram nomeados, sendo que 46 tomaram posse, destes, 12 foram exonerados, ou seja, 26% dos primeiros colocados no concurso não fazem mais parte do quadro de funcionários da ALESP. Trinta e quatro técnicos legislativos foram nomeados, apenas 1 não tomou posse e, dos 33 que entraram em exercício, 7 foram exonerados (21%).

Tabela 3 – Nomeados em 2011 e exonerados

Cargo	Nomeados	Posse	Não Posse	Exonerados					
				2010	2011	2012	2013	2014	Total
Procurador	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Analista Legislativo	12	10	2	0	0	0	0	0	0
Técnico Legislativo	14	10	4	0	0	0	0	0	0

Fonte: Alesp, 2018a.

Em 2011, houve a nomeação de apenas 1 procurador, o qual tomou posse e entrou em exercício. Doze analistas legislativos foram nomeados, sendo que 10 tomaram posse e permaneceram no quadro da ALESP até o término da validade do concurso. Nesse ano, 14 técnicos legislativos foram nomeados, 4 não tomaram posse e não se exoneraram até 2014.

Tabela 4 – Nomeados em 2012 e exonerados

Cargo	Nomeados	Posse	Não Posse	Exonerados					
				2010	2011	2012	2013	2014	Total
Procurador	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Analista Legislativo	30	13	17	0	0	1	0	0	1
Técnico Legislativo	41	25	16	0	0	2	3	0	5

Fonte: Alesp, 2018a.

Em 2012, não houve nomeação para procurador, mas 30 analistas legislativos foram nomeados, sendo que 13 tomaram posse, destes, 1 foi exonerado, que corresponde a 7,6% dos empossados. Quarenta e um técnicos legislativos foram nomeados, 16 não tomaram posse e dos 25 que entraram em exercício, 5 foram exonerados (20%). Observou-se que o aumento de nomeações coincidiu com o fim do prazo de validade do concurso e a prorrogação da validade por igual período, ou seja, por mais 2 anos.

Tabela 5 – Nomeados em 2013 e exonerados

Cargo	Nomeados	Posse	Não Posse	Exonerados					
				2010	2011	2012	2013	2014	Total
Procurador	4	3	1	0	0	0	0	0	0
Analista Legislativo	18	10	8	0	0	0	0	1	1
Técnico Legislativo	16	13	3	0	0	0	0	0	0

Fonte: Alesp, 2018a.

Em 2013, 4 procuradores foram nomeados, sendo que apenas 1 não tomou posse. Dezoito analistas legislativos foram nomeados, 10 tomaram posse e, destes, 1 exonerou-se em 2014, correspondendo a 10% de evasão. Dezesesseis técnicos legislativos foram nomeados, apenas 3 não tomaram posse e dos 13 que entraram em exercício, todos permaneceram no quadro de funcionários da Alesp até o fim do prazo de validade do concurso.

Tabela 6 – Nomeados em 2014 e exonerados

Cargo	Nomeados	Posse	Não Posse	Exonerados					
				2010	2011	2012	2013	2014	Total
Procurador	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Analista Legislativo	21	13	8	0	0	0	0	1	1
Técnico Legislativo	84	44	40	0	0	0	0	2	2

Fonte: Alesp, 2018a.

Em 2014, nenhum procurador foi nomeado. Vinte e um analistas legislativos foram nomeados, sendo que 13 tomaram posse, destes, 1 foi exonerado, que corresponde a 7,6%. Oitenta e quatro técnicos legislativos foram nomeados, 44 tomaram posse, 40 não tomaram posse e dos que entraram em exercício, 2 foram exonerados (4,5%).

Do dia em que expirou o prazo de validade do concurso até 2018, foram exonerados mais 8 técnicos legislativos.

A seguir, temos a tabela com a quantidade de nomeados, empossados e exonerados do concurso de 2010 até os dias de hoje.

Tabela 7 – Resumo do Concurso de 2010

Cargo	Nomeados	Posse	Exonerados até 2018
Procurador	6	5	0
Analista Legislativo	138	92	15
Técnico Legislativo	189	125	29

Fonte: Alesp, 2018a.

Das tabelas 2 e 7 pode-se extrair que, no primeiro ano, o número de exonerações de analistas legislativos superou, em muito, os demais anos, pois até 2018 foram 15 exonerados, sendo que no primeiro ano foram 12. Apesar do grande número de interessados em conquistar uma vaga no quadro de funcionários da Alesp, constata-se que muitos não tomaram posse. Cerca de 67% dos analistas tomaram posse e destes, 18% solicitaram seu desligamento até o vencimento do concurso e, atualmente, há 51% de analistas nomeados no último concurso. Em relação ao nível médio, no cargo de técnico legislativo, 60% foram empossados e, destes, 16%

pediram exoneração durante a validade do certame e, hoje, estão em exercício apenas 53% dos técnicos convocados no último concurso.

A rotatividade de pessoal (*turnover*) faz jus à proporção de empregados que se desligam da organização em determinado intervalo de tempo (MEDEIROS *et al.*, 2010). Ela pode ser determinada neste caso, pela seguinte fórmula:

Algoritmo 1 – Rotatividade de servidores

Passo 1: Obter a quantidade de pessoas que tomaram posse

Passo 2: Quantificar quantos servidores foram exonerados

Passo 3: Aplicar a seguinte fórmula:

$$\text{Rotatividade} = \frac{\text{Quantidade de pessoas que tomaram posse}}{\text{numero de servidores exonerados}}$$

Fonte: Angela Nakamura, 2018

Não se pode considerar no cálculo o total de nomeados, já que nomeação não significa estar no quadro de servidores da instituição, apenas o direito de fazer parte. Caso seja do interesse, deve estar apto em todos os aspectos citados no edital para poder ingressar no serviço público legislativo estadual.

Da tabela anterior podemos encontrar o número de servidores do concurso de 2010 que ainda fazem parte dos quadros da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, subtraindo os exonerados dos empossados, conforme tabela a seguir:

Tabela 8 – Funcionários Efetivos e Rotatividade do Concurso de 2010

Cargo	Posse	Exonerados até 2018	Efetivos atualmente	Rotatividade	Rotatividade/ano
Procurador	5	0	5	0	0
Analista Legislativo	92	15	77	16%	2%
Técnico Legislativo	125	29	96	23%	3%

Fonte: 2018a.

Há 77 nomeados em exercício no cargo de analista legislativo e 96 técnicos. Com a análise dos dados, a rotatividade de analistas é de 16% e de técnicos 23%. Com uma divisão simples, da rotatividade por 8 anos que se passaram do certame, tem-se um desligamento de 2% de nível superior e 3% de nível médio por ano.

Preenchimento das Vagas

A publicação do edital do concurso de 2010 foi realizada no dia 07 de janeiro de 2010. Nesta data, o quadro de funcionários da Casa de Leis era a seguinte:

Tabela 9 – Cargos de Provimento Efetivo em 07/01/2010

Cargo	Total	Ocupados	Vagos
Agente Técnico Legislativo	254	185	69
Agente Técnico Legislativo Especializado	76	49	27
Agente Legislativo de Serviços Técnicos e Administrativos	628	511	117
Auxiliar Legislativo de Serviços Administrativos	15	12	3
Auxiliar Legislativo de Serviços Operacionais	127	99	28
Escrevente Técnico Judiciário	1	1	0
Procurador da Assembleia Legislativa	20	18	2
Total	1121	875	246

Fonte: 2018a.

A tabela a seguir foi compilada para comparar o número de cargos efetivos e comissionados no dia do concurso de 2010 e no dia de hoje, 10 de junho de 2018, lembrando que os analistas legislativos são os antigos agentes técnicos legislativos (ATL) e os técnicos legislativos são os auxiliares legislativos (ALSTA).

Tabela 10 – Comparativo de Cargos Efetivos

Cargo	Total	Ocupados	Vagos
Analista Legislativo 2010 (antigo ATL)	330	234	96
Analista Legislativo 2018	308 ⁽¹⁾	223	85
Técnico Legislativo 2010 (antigo ALSTA)	628	511	117
Técnico Legislativo 2018	614	396	245
Procurador 2010	20	18	2
Procurador 2018	22	20	2
Auxiliar Legislativo de Serviços Administrativos 2010	15	12	3
Auxiliar Legislativo de Serviços Administrativos 2018	8	8	0
Auxiliar Legislativo de Serviços Operacionais 2010	127	99	28
Auxiliar Legislativo de Serviços Operacionais 2018	58	58	0

Fonte: Alesp, 2018b.

(1) Alguns cargos vagos de analistas foram transformados em cargos comissionados.

Tabela 11 – Comparativo de Cargos Comissionados

Cargo	Total	Ocupados	Vagos
Comissionados 2010	2189	2157	29
Comissionados 2018	4076	3098	978

Fonte: Alesp, 2018b.

Situação Atual

Atualmente existem 1010 cargos efetivos, com 715 lotados e 332 vagos. Enquanto que em 2010 havia 1120 cargos efetivos, com 874 preenchidos e 246 vagos. No mesmo período, em

2010, havia 2189 cargos comissionados, 2157 lotados e 29 vagos. Ao passo que em 2018 havia 4076 posições de livre provimento, sendo 3098 ocupados e 978 sem preenchimento.

Apesar de ser uma casa política, há uma grande disparidade da quantidade de cargos comissionados e efetivos na última década. As vagas comissionadas praticamente dobraram, ao passo que posições efetivas foram extintas.

Engana-se quem apenas analisa o número de cargos vagos, já que, quantitativamente, existem mais cargos vagos em 2018 que havia 2010, pois foram criados 1887 cargos de livre provimento, enquanto que cargos efetivos foram extintos.

Os cargos de Auxiliar Legislativo de Serviços Administrativos e Auxiliar Legislativo de Serviços Operacionais que exigiam nível fundamental completo serão extintos conforme vagarem, de acordo com o artigo 18 da Lei Complementar nº 1.325, de 12 de junho de 2018 e vista na resolução de Nº 878, de 02 de fevereiro de 2012, cujos requisitos estão no Anexo VI referente ao artigo 46 da Resolução nº 776, de outubro de 1996.

A quantidade de cargos vagos percentualmente pode ser observada conforme demonstrado na tabela abaixo, com dados extraídos da tabela 6:

Tabela 12 – Comparativo do número de cargos vagos, percentual e em exercício

Cargo	Total	Vagos	% vagos
Analista Legislativo 2010 (antigo ATL)	330	96	30%
Analista Legislativo 2018	308	85	28%
Técnico Legislativo 2010 (antigo ALSTA)	628	117	19%
Técnico Legislativo 2018	614	245	40%

Fonte: Alesp, 2018

Pode-se relatar que o percentual de analistas que estão em exercício atualmente é praticamente o mesmo que havia de ATL em 2010, quando ocorreu o concurso. Contudo, percentualmente, há o dobro de cargos vagos de servidores Técnicos Legislativos no momento, se comparado com a realidade antes do certame.

Da tabela anterior também se observa que houve uma grande diminuição dos técnicos legislativos na última década. Indagam-se quais seriam os motivos que levaram esses servidores a pedir exoneração. Existe a hipótese de que candidatos para nível médio possuem o grau de escolaridade superior ao exigido pelo edital e consideram mais “fácil” ser aprovado em um concurso público de nível médio (com mais vagas), imaginando que possuem vantagem em relação aos que não cursaram uma faculdade.

O SindAlesp (Sindicato dos Servidores Públicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) realizou um estudo em 2015 de livre e espontânea vontade com todos os funcionários efetivos, ao qual, no entanto, apenas 338 servidores responderam. Desses profissionais, 133 eram analistas, 168 eram técnicos e os demais ingressaram para cargos de nível fundamental.

Com a tabela 13, referente aos técnicos legislativos, é possível constatar que grande parte dos servidores concursados para os cargos de nível médio possuem pelo menos o diploma do nível superior (65%), sendo que há mais servidores com especialização (15%) que apenas com o grau de escolaridade exigido no edital. Não foi possível constatar se os servidores continuaram seus estudos após o ingresso na Alesp ou se já ingressaram com nível de escolaridade acima do

exigido no edital. Contudo, é possível afirmar com propriedade que a Casa de Leis estadual conta com funcionários altamente capacitados.

Tabela 13 – Nível de escolaridade dos técnicos legislativos

Escolaridade	Total	Percentual
Nível Médio	22	14%
Nível Superior	110	65%
Especialização	26	15%
Mestrado	3	2%
Dupla Graduação	7	4%
Total	168	100%

Fonte: SindAlesp, 2015

Destarte, levanta-se a hipótese de que muitos sejam “concurseiros”: aquelas pessoas vitradas nos atrativos do serviço público como: estabilidade, licença prêmio, quinquênio, salário, dentre outros e prestam diversos concursos até passarem, independentemente da vocação. Quando aprovados, não se contentam e continuam buscando outros concursos que pagam maiores salários. Existe uma grande chance de que esse tipo de servidor já tenha se exonerado da Alesp. Meirelles (2014) estima de que as pessoas que se dedicam demoram de 6 meses a 1 ano para passar em um concurso de nível médio, enquanto que nos certames mais concorridos de nível superior o tempo se eleva de 1 a 3 anos. Deste modo, esta tese corrobora para que os “concurseiros” façam parte da estatística dos cargos vagos no último concurso. Para comprovar esta hipótese, da tabela 14 é possível extrair os dados do percentual de cargos vagos do Concurso de 2010:

Tabela 14 – Percentual de cargos vagos ocupados por ingressantes do concurso de 2010

Cargo	Posse	Exonerados até 2018	% cargos vagos
Procurador	5	0	0
Analista Legislativo	92	15	16%
Técnico Legislativo	125	29	23%

Fonte: Alesp, 2018

Das tabelas 18 e 20 podemos concluir que: em 2010, havia 96 cargos vagos de Analista Legislativo, 92 foram preenchidos com o Concurso de 2010 (posse), mas destes, 15 postos foram desocupados até 2018. No caso dos Técnicos Legislativos, existiam 117 cargos vagos no início do concurso, tomaram posse 125 candidatos ao longo de 4 anos e foram exonerados 29.

Agrupando os analistas e os técnicos do concurso de 2010 com os mais experientes servidores, temos os seguintes dados:

Tabela 15 - Comparativo do número de cargos vagos e em servidores em exercício

Cargo	Total	Vagos	% vagos	Em exercício
Analista Legislativo 2010 (antigo ATL)	330	96	30%	234
Analista Legislativo 2018	308	85	28%	223
Técnico Legislativo 2010 (antigo ALSTA)	628	117	19%	511
Técnico Legislativo 2018	614	245	40%	369

Fonte: Alesp, 2018

Da tabela anterior, podemos extrair pela subtração do total de servidores analistas em exercício de 2018 dos servidores de 2010, que atualmente há um déficit de 11 posições em comparação com o dia anterior às nomeações do concurso e, para os técnicos com a mesma aritmética, temos um déficit de 21 vagas.

Os dados acima contrariam a hipótese de que existem muitos “concurseiros” ingressantes no cargo de técnico legislativo e que havia um extremo desinteresse dos candidatos efetivados provenientes do concurso de 2010 em permanecer na Casa de Leis do Estado de São Paulo.

Considerações finais

Havia a suposição de que a falta de funcionários efetivos que se encontra na Casa de Leis paulista devia-se à evasão de muitos servidores ingressos no Concurso de 2010. No entanto, observa-se que, pelos dados coletados, o número de exonerações desta população é considerado pequeno, pois, a rotatividade de analistas é de 16,3% e de técnicos 23,2%, diferentemente do que se imaginava. Em relação aos índices de rotatividade considerados adequados, autores destacam que, ao ser superior a 26%, essa rotatividade produz altos custos e impactos financeiros e organizacionais. (CAMPOS e MALIK, 2008). Destarte, o percentual de exonerações do certame é compatível com níveis esperados.

A teoria de que a evasão de servidores gerou as disparidades entre a quantidade de efetivos e comissionados, bem como a falta de servidores de carreira na ALESP, está equivocada. Inclusive, isto pode ser demonstrado por meio da tabela 16, em que se observa que a situação atual se encontra bem próxima da de 2010, se comparado somente o número de concursados analistas. No caso dos técnicos, como havia 511 funcionários e atualmente existem apenas 396, existe uma defasagem de 22,5%. Trata-se de valor bem próximo da rotatividade dos técnicos, ou seja, as exonerações dos cargos de nível médio, tanto por ingressantes pelo concurso de 2010 como por aposentadorias ou morte são equivalentes. Isso faz com que a hipótese de que, atualmente, concursados em cargos de nível médio que possuem diploma se desmotivam em massa com o serviço e buscam novas oportunidades de nível superior seja falha. A diferença é que dobrou a quantidade de cargos comissionados de 2010 aos dias atuais, dando a falsa sensação de que falta mão de obra de carreira.

Sugere-se que, para não haver falta de funcionários efetivos para exercerem funções administrativas da Assembleia, deveria haver concursos com uma periodicidade menor. O concurso anterior ao de 2010 foi realizado em 2000 (para ALSTA e ATL) e o anterior a este também levou praticamente uma década para ser feito. Caso não seja interessante politicamente, sugere-se que concursos com menos vagas sejam realizados, em intervalos menores, para que o setor de Recursos Humanos tenha facilidade de contratar pessoas interessadas em trabalhar no Legislativo Paulista e contribuïrem com conhecimento, ideias e “oxigenar” todos os setores da instituição.

Embora o certame tenha ofertado mais vagas para analistas do que para técnicos, a nomeação foi inversamente proporcional ao estoque de vagas, visto que muito mais técnicos foram exonerados, levando a investigação direcionada aos técnicos, uma vez que poucos analistas se exoneraram. Dos dados compilados, observa-se que das 396 posições vagas em

2018, 21 são decorrentes do último concurso e, as 375 demais. Concluímos que são ingressantes de concursos anteriores. O concurso em grande escala para contratação de servidores anterior ao de 2010 foi em 2001, ou seja, quase uma década antes. Conforme visto anteriormente, pessoas insatisfeitas com o legislativo estadual já teriam prestado outros concursos e se exonerado bem antes do concurso de 2010. Então, é possível afirmar que o concurso de 2010 não foi um fiasco.

Diferentemente do que se imaginou na premissa inicial, a falta de funcionários, principalmente de técnicos, pode ter como hipótese o aumento do número de aposentadorias devido a alguns fatores externos, como a alteração das regras de aposentadoria. Por meio do Diário Oficial do Estado de São Paulo, pode-se observar o aumento do número de publicações de aposentadoria de servidores assim que começou a discussão de alteração das regras de aposentadoria no nível federal, que se estenderiam às demais esferas. Além disso, a atual Mesa Diretora da ALESP reformou as políticas de administração de pessoal, deixando muitos servidores insatisfeitos. Os que já possuíam o direito de se aposentar o fizeram, esvaziando setores como a Divisão de Imprensa, que atualmente conta com muitos estagiários para cobrir matérias e escrever artigos no lugar de servidores efetivos, apartidários e treinados para o ofício.

Ante a comprovação de que a situação de pessoal atual está um pouco pior que antes do concurso de 2010, sugere-se que haja um concurso para reposição o mais breve possível, bem como a redução dos intervalos da aplicação de provas, pois uma década para reposição é demasiado exagerado para que um órgão contrate servidores de carreira. Além disso, há a possibilidade de se modernizar sistemas e procedimentos, visando a uma administração mais eficiente e com menos burocracia, podendo compensar, assim, a redução de servidores ativos.

Dessa forma, evitar-se-á que eventualmente haja aproveitamento da falta de servidores de carreira para a nomeação de cargos comissionados para realização de tarefas que deveriam ser apartidárias, prejudicando a transparência e a legitimidade que cargos típicos de estado devem possuir, colocando em xeque todas as conquistas, a confiança e o respeito adquirido pelo legislativo durante séculos de existência.

Referências

- ARAÚJO, F. D. *O nepotismo e os princípios da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resolução 576/1970*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1970/compilacao-resolucao.alesp-576-26.06.1970.html>>. Acesso em 19 abr. 2018
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Concurso – Estatísticas. 2012*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/rh/concursos-concurso_2012-estatisticas_inscritos/rh1498.pdf> Acesso em 13 abr. 2018.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Departamento de Recursos Humanos*, 2018a.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lista de cargos. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/SiscaRH/ListarCargosDaAlespPeloModo.do>> Acesso em 10 jun. 2018b.
- BENEGAS, M. Bidding behavior in chance auctions. *Working Paper* nº.18, CAEN/UC, (2009). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000118&pid=S1413-8050201000010000600002&lng=en> . Acesso em 5 jun. 2018
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (1824)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 10 abr.2018.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 10.04.2018.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 10 abr.2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil (1967)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10 abr.2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr.2018.

CAMPOS, C. V. D. A.; MALIK, A. M. Satisfação no trabalho e rotatividade dos médicos do Programa de Saúde da Família. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2. p. 347 – 365.

ECKERT, A. *et al.* As Motivações e os Reflexos do Turnover em Termos Contábeis e Econômicos numa entidade sem fins lucrativos do município gaúcho de Caxias do Sul. In: XIII Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2011, Caxias do Sul. *Anais*. Caxias do Sul, 2011.

MEDEIROS, C. R. G.; JUNQUEIRA, A.C.W.; SCHWINGEL, G.; CARRENO, I; JUNGLES L.A.P.; SALDANHA, O.M.F.L A rotatividade de enfermeiros e médicos: um impasse na implementação da Estratégia de Saúde da Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 15 (Supl. 1), p. 1522 – 1530.

MEIRELLES, A. Como estudar para concurso. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ROCHA, Z. M. Nepotismo e concurso público – critério objetivo de ausência de moralidade e impessoalidade na administração pública. *Revista Consulex*, ano XII, nº 286, 15 dez. 2008, p 41.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto 60.449 de 2014*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60449-15.05.2014.html>> . Acesso em: 13 abr. 2018.

SÃO PAULO (Estado). *Manual de Orientação Para Concursos Públicos* (SPG). Disponível em: <http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/normas/Instrucao/instrucao_03_2015/Anexo%20II%20Manual%20de%20orienta%C3%A7%C3%A3o%20para%20realiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20concursos%20p%C3%ABlicos.pdf>. Acesso em 22 abr. 2018

SÃO PAULO (Estado). *Portal de Concursos Públicos do Estado de São Paulo*. Disponível em: <www.concursopublico.sp.gov.br>. Acesso em 13 abr. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. *Resolução SPG nº 18, de 27 de abril de 2015*. Disponível em: <http://vclipping.planejamento.sp.gov.br/Vclipping1/index.php/Resolu%C3%A7%C3%A3o_SPG_n%C2%BA_18,_de_27_de_abril_de_2015>. Acesso em 22 abr. 2018.

SCHAAR, J. *Legitimacy in the Modern State (collected essays)*. New Brunswick: Transaction Press, 1998.

SOUZA, E.. *Concurso Público: Doutrina e Jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000

SROUR, R. T. Ética e Compromisso Público. In: TEIXEIRA, H. J; BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S. *Mérito, Desempenho e Resultados* - ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. São Paulo: FIA/USP, 2014. p. 312 – 314.

VARGAS, G. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

Nota da editora: este artigo possui formatação diversa dos demais que compõem esse volume no intuito de manter a clareza das tabelas apresentadas.

A política de desonerações fiscais no Estado de São Paulo: um estudo sobre a transparência e o papel do Poder Legislativo

Maria Cleonice COELHO

Resumo

A política de desonerações fiscais do Estado de São Paulo, que retira do orçamento recursos das áreas mais importantes como Saúde, Educação e Segurança Pública, é exclusivamente planejada e executada pelo Poder Executivo, sem qualquer debate com a sociedade e sem a participação do Legislativo que fica restrito, apenas, durante o ciclo orçamentário, a ter conhecimento de parte da política, estando alijado das suas funções de legislar e de fiscalizar os atos do Executivo.

Palavras-chave: desonerações, renúncia, receita, controle, fiscalização, transparência,

Abstract

The São Paulo state tax exemption policy removes from the budget of the most important areas such as Health, Education and Public Security, is exclusively planned and executed by the Executive Power, without any debate with society and without the participation of the Legislative that is restricted, only during the budget audit, to be aware of part of the policy being discharged from its functions of legislating and supervising the executive's acts.

Keywords: resignation, revenue, control, supervision, transparency.

Introdução

O objetivo do estudo é avaliar o impacto da renúncia de receita de ICMS na receita orçamentária do Estado de São Paulo, a partir de dados fornecidos pelo Poder Executivo, nas peças orçamentárias, em especial, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 e 2019, bem como o impacto no orçamento, os beneficiados com a política e efeitos da guerra fiscal na arrecadação do ICMS. Importante fazer uma ressalva de que apenas parte da renúncia de receitas é divulgada e estima-se que mais de 20 bilhões de reais são transferidos por meio de desonerações fiscais, de acordo com a LDO 2019, sendo esse montante o previsto pelo Executivo, sem considerar valores colocados sob sigilo fiscal, e esse também é nosso objetivo de estudo, a falta de transparência da política de desonerações fiscais.

Portanto, a informação pública enviada para a Assembleia Legislativa é parcial, podendo-se verificar que a renúncia de receita estimada em 20 bilhões de reais para o orçamento de 2019 não é um dado verdadeiro, uma vez que a renúncia do ICMS de alguns setores é sigilosa.

Nosso questionamento da renúncia de receita se ateve a estabelecer uma comparação com outras políticas que são impactadas pela renúncia. Na prática, o que se deixa de fazer, ao conceder desonerações fiscais sem qualquer contrapartida, retirando-se de políticas públicas importantes para a população.

Procuramos apontar a inadequação do instrumento legislativo “decreto” para concessão de benefícios fiscais, que retira o debate da política de desonerações fiscais do Poder Legislativo e concentra no Poder Executivo, com ausência de qualquer participação social e controle externo. Explicitaremos a opção do Executivo de efetivar a política de desonerações sem passar pelo parlamento, na opção de conceder os benefícios fiscais por decreto, alijando o Legislativo do controle dos atos do Executivo.

A renúncia de receita desatrelada de uma política de desonerações com todos os requisitos de uma política pública

A renúncia de receita é um produto da política de desonerações fiscais e se enquadra no conceito de política pública, porque implica na escolha do gestor público e na alocação de recursos públicos na ação.

A renúncia de receita injeta recursos em determinados setores por meio da concessão de benefícios fiscais que vão da isenção, redução da base de cálculo e crédito outorgado e como política pública que decorre de atos da administração pública, portanto, deve se submeter aos princípios da administração pública, de forma que destacamos o princípio da legalidade e da publicidade como os que nortearão a análise da política.

Encontramos no modelo adotado pelo Estado de São Paulo uma política determinada no âmbito do Poder Executivo que não se submete ao controle externo, porque são omitidas informações importantes para a fiscalização pelo Poder Legislativo e pelo órgão de controle externo.

A política de desonerações praticada pelo Poder Executivo é uma política secreta, uma vez que tanto o Poder Legislativo quanto o Tribunal de Contas são impedidos de ter acesso às informações relativas aos beneficiários da política pública e o montante da renúncia.

Conceito da renúncia de receita

A renúncia de receita decorre de incentivos fiscais que, “em princípio, são instrumentos de que dispõe o Poder Público para promover o desenvolvimento da economia e possibilitar o incremento de empregos em determinada faixa do território onde são aplicados. Implicam redução do montante devido pelo contribuinte que ostenta a condição de beneficiário, mediante isenção, anistia, remissão e outras concessões permitidas legislativamente.” (MARTINS; NASCIMENTO, 2011)

A renúncia de receita decorrente das desonerações fiscais é uma realidade no país como consequência da guerra fiscal. E os efeitos causados pelas políticas de incentivos fiscais implantadas pelos entes nacionais impactam a receita de todos os estados e ferem o pacto federativo, que prevê um sistema de repartição das receitas do imposto.

A renúncia de receita é disciplinada pela Lei Complementar n.º 101/2000- Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que estabelece exigências de transparência

LEI COMPLEMENTAR N.º 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001 e Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000).

A política de desonerações fiscais implica a concessão de benefícios fiscais caracterizados por situações onde o pagamento do imposto fica dispensado, diminuído, postergado ou suspenso, apresentando-se nas figuras tributárias das

isenções, que é a dispensa de pagamento do imposto, das reduções da base de cálculo, do aumento do prazo para o pagamento do imposto e das suspensões, e as em que fica suspensa a exigibilidade do imposto.

Impacto da renúncia de receita no orçamento do Estado

A política de desonerações fiscais impacta na renúncia de receitas e como o governo não aponta a compensação, o orçamento do Estado perde e, portanto, as demais políticas públicas perdem recursos. Nossa análise se baseou na LDO 2018 e no Projeto de LDO 2019, e pudemos constatar um incremento na estimativa de desoneração apresentada pelo Executivo. Se na LDO 2018 a estimativa de renúncia de receita do ICMS era de 11,2%, no Projeto de LDO 2019, a estimativa passou a 16,0%.

Na LDO 2018, ao verificarmos os percentuais de desoneração da receita em relação à arrecadação por setor econômico, fica evidente o crescimento das desonerações da indústria (passando de 14,3% para 15,4%) e no setor de comércio e serviços (de 12,1% para 17,2%). O percentual total pulou de 10,3% para 11,2%, uma elevação 0,9% em 5 anos.

Com essa tendência de aumento da renúncia fiscal decorrente da política de desonerações fiscais fica evidente que setores importantes do orçamento do Estado serão impactados, acarretando a redução significativa nas áreas social, segurança pública e de infraestrutura, mobilidade e transporte.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, a desoneração do ICMS por segmento econômico tem um quadro próprio. No cotejo da LDO 2018 com a LDO 2010, percebe-se crescimento das desonerações da ordem de R\$ 5,14 bilhões, o que reduziu as verbas vinculadas para a Educação (- R\$ 1,54 bilhão), com destaque para as perdas das universidades estaduais (- R\$ 492 milhões) e para a Saúde (- R\$ 617 milhões).

Constata-se também que a desoneração no setor industrial cresceu 26%, abaixo das desonerações totais concedidas (60%). O grande beneficiado foi o setor de comércio e serviços, com elevação das desonerações em 113% durante

o período 2010/2016. Ainda se observa que, de 2015 para 2016, as desonerações cresceram em 108 milhões, mas para a indústria caíram 10,6% ou R\$ 754 milhões e para o setor de comércio e serviços aumentaram em 11,6%, ou R\$ 756 milhões, mostrando claramente que o governo paulista relegou a indústria a segundo plano em época de terrível crise econômica. Destacamos ainda o crescimento da desoneração para outros setores como o de energia elétrica, comunicações, gás, combustíveis e não classificados.

Ao verificarmos os percentuais de desoneração fiscal em relação à receita arrecadada por setor econômico, fica evidente o crescimento das desonerações na indústria (passando de 14,3% para 15,4%) e no setor de comércio e serviços (de 12,1% para 17,2%). O percentual total pulou de 10,3% para 11,2%, uma elevação 0,9% em 5 anos. Destaco de 2015 para 2016 a queda da indústria e subida de comércio e serviços e outros.

Imagem 1 – Projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2019

PREVISÃO DA PARTICIPAÇÃO DA RENÚNCIA FISCAL NA ARRECAÇÃO DO ICMS (100%)

ANO	ARRECAÇÃO	DESONERAÇÃO	PERDA DE ARRECAÇÃO	POTENCIAL
2018	133.571	11,2%	15.004	148.575
2019	141.872	11,2%	15.937	157.809
2020	152.515	11,2%	17.132	169.647

O cálculo do montante das desonerações tributárias do ICMS é realizado a partir da atribuição de uma alíquota média, definida como a relação entre os débitos do imposto e a sua base de cálculo, multiplicada pelo valor das operações isentas ou não tributadas informadas pelos contribuintes do imposto em documento fiscal – Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA).

A tabela abaixo apresenta o mesmo cálculo, para o ano de 2016, aberto por setores.

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL NO ICMS POR SETOR

CÓDIGO DO SETOR	SEGMENTO ECONÔMICO	PERDAS NA ARRECAÇÃO	ARRECAÇÃO TOTAL DO SETOR EM 2016	TOTAL DE PERDAS PORCENTUAIS (%)
100	AGROPECUÁRIA	34.770	278.837	12,5%
200	INDÚSTRIA	6.323.630	40.965.474	15,4%
300	COMÉRCIO e SERVIÇOS	7.268.796	42.283.677	17,2%
400	OUTRAS (**)	118.016	38.834.468	0,3%
TOTAL		13.745.212	122.362.457	11,2%

(**) Abrange Setores de: Energia Elétrica, Comunicações, Gás, Combustíveis e Não classificados

Tabela1 - Receita do ICMS com a previsão da renúncia da receita, em milhões de reais

PREVISÃO				
Ano	Arrecadação Prevista	Renúncia / Arrecadação %	Perda de Arrecadação Prevista	Arrecadação Potencial
2019	143.911	16,0%	23.081	167.371
2020	153.409		24.604	178.514
2021	163.534		26.228	190.365

Fonte- Projeto de Lei n.º 273/18- Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019, com a colaboração da assessoria de finanças da Liderança do PT.

A política de desonerações retira recursos de demais políticas públicas.

Insistimos em conceituar a renúncia de receita como política de desonerações fiscais por

entendermos que essa ação governamental visa responder a uma demanda, que é a evasão de empresas do seu território para estados que ofertam benefícios fiscais, bem como o baixo interesse de instalação de novas plantas

industriais no Estado. Portanto, o problema e a demanda apresentados impulsiona uma ação governamental e entra para a agenda governamental.

No caso do Estado de São Paulo, recorte federativo do nosso estudo, a formulação da política de desonerações e políticas públicas dispensou a exigência constitucional e legal de submeter essa deliberação ao Poder Legislativo, portanto, apontamos o caráter autoritário e antidemocrático da política.

Cabe uma distinção na ação do governo, havendo basicamente duas situações em que foram concedidos benefícios: como isenção ou redução da base de cálculo, apenas como reação e adesão ao praticado pelos demais estados, ou apenas concedendo benefícios fiscais com a existência de convênio do CONFA; e em que se concederam benefícios mesmo diante da inexistência de convênio. Em ambas as situações não houve aprovação de lei pelo Poder Legislativo, somente por decretos do Executivo.

No auxílio da boa compreensão do conceito de políticas públicas, nos valem da preciosa lição de professora Marta Maria Assumpção-Rodrigues (2010) e que nos possibilita compreender que estas resultam da atividade política e “Constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar a realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. Essas ações são desencadeadas por atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidas por instituições públicas governamentais pelo processo político (Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público) que as condicionam. O objetivo é assegurar que o desempenho dessas instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático.

Em teoria, a concessão de benefícios fiscais na esfera do ICMS visa promover uma melhor alocação de recursos de forma a incentivar o crescimento da produção e do emprego e, assim, contribuir para o aumento da arrecadação tributária. Porém, caso a concessão de benefícios fiscais não esteja atrelada a uma política de desenvolvimento econômico e social e

geração de emprego e renda, os resultados nem sempre virão acompanhados de maior arrecadação, e pode simplesmente resultar na perda de arrecadação.

As desonerações tributárias do ICMS englobam as isenções fiscais, reduções de base de cálculo e concessões de crédito presumido, aprovadas por meio de convênios no âmbito do CONFAZ, alguns por tempo indeterminado e outros por tempo determinado.

Setores beneficiados com a política de desonerações fiscais.

Não se pretende neste estudo uma análise crítica sobre as escolhas feitas pelo gestor público ao conceder benefícios aos setores beneficiados, uma vez que nossa pesquisa se baseia na hipótese de que a política pública de desonerações fiscais é realizada de forma centralizada no poder, ferindo o modelo de tripartição de poderes, sem participação da sociedade, sem controle externo e sem transparência. Por tudo isso, não pretendemos analisar se as escolhas do Poder Executivo ao conceder os benefícios se dão tão somente para equiparação a outros estados que promoveram a mesma concessão de benefícios ou apenas baseados em estudo técnicos *interna corporis*, são escolhas que alcançam resultados efetivos ao desenvolvimento econômico e social, redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de emprego e renda.

Entretanto, ao analisar os setores beneficiados, verificamos a escolha do gestor público para determinados setores e, em especial, para aqueles sob sigilo fiscal. O que, segundo o argumento do Poder Executivo, impede a divulgação de informações mais detalhadas justamente ao Poder cuja prerrogativa é a fiscalização.

Ao analisar os setores beneficiados com a ressalva de que o Poder Executivo não divulga os beneficiados e, tão somente, os setores da economia que recebem os benefícios, verificamos que são setores com peso significativo na economia do Estado, como por exemplo a agricultura, pecuária e serviços relacionados gozando de benefícios que geram renúncia de

receita de 5,8 % , ou mais de 7 bilhões de reais. Os setores de fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos obtiveram benefícios que geraram uma renúncia de receita de mais de 3 bilhões de reais. Como há falta de transparência, não é possível saber o quanto é concedido de renúncia para produtos como agrotóxicos, que podem estar inseridos na classificação de produtos químicos ou produtos farmaquímicos e farmacêuticos.

A falta de transparência sobre os reais beneficiados, uma vez que a divulgação das informações é agregada por setores econômicos, impossibilita a análise mais completa dos beneficiados pela política e impede a avaliação mais efetiva sobre o interesse público na concessão de desonerações, tais como geração de emprego e renda e desenvolvimento regional.

Esse ponto não é o cerne da crítica que pretendemos expressar, uma vez que a situação que mais expressa a falta de transparência é a colocação sob sigilo fiscal, pelo Poder Executivo, de setores beneficiados, cujos montantes de renúncia de receita não são divulgados e sequer disponibilizados ao Poder fiscalizador. Atividades de apoio à extração de minerais, fabricação de produtos de madeira, manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos, captação, tratamento e distribuição de água, descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos, construção de edifícios, obras de infraestrutura, serviços especializados para construção, transporte aquaviário, alojamento, edição e edição integrada à impressão, atividades dos serviços de

tecnologia da informação, atividades de serviços financeiros, pesquisa e desenvolvimento científico, outras atividades profissionais, científicas e técnicas, seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra e educação.

Alguns dos setores protegidos pelo sigilo fiscal concedido pelo Poder Executivo estão envolvidos em escândalos de corrupção nas licitações públicas do Estado, como construção de edifícios, obras de infraestrutura, serviços especializados para construção. É de interesse público que esses benefícios concedidos sejam fiscalizados com muito rigor, uma vez que, eventualmente, integraram negociações obscuras e comprometedoras. As denúncias de pagamento de propinas nas grandes obras como Rodoanel, Metrô, envolvendo empresas do setor de infraestrutura e de construção civil deveriam exigir maior transparência na política de desonerações fiscais.

Chama a atenção também para o setor de captação, tratamento e distribuição de água, descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos, que tem o monopólio da SABESP, empresa cujas ações foram colocadas no mercado, atendendo à lógica de lucro dos acionistas, deixando o interesse público, de serviço prestado com qualidade com uma tarifa mais justa e redução das perdas de água, em segundo plano.

Constatamos que todo crédito presumido e outorgado foi concedido sem qualquer convênio CONFAP, por meio de decreto e sem lei que o autorize.

Tabela 2- Crédito presumido e outorgado com destaque para os setores colocados sobre sigilo

CRÉDITO PRESUMIDO E OUTORGADO – TOTAL	Renúncia	Renúncia/ Arrecadação %
TOTAL	7.396	5,80%
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	22	0,02%
Extração de minerais não-metálicos	1	0,00%
Atividades de apoio à extração de minerais	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Fabricação de produtos alimentícios	1.924	1,51%
Fabricação de bebidas	22	0,02%
Fabricação de produtos têxteis	473	0,37%
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	293	0,23%
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	1	0,00%
Fabricação de produtos de madeira	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal

Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	6	0,00%
Impressão e reprodução de gravações	0	0,00%
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	1	0,00%
Fabricação de produtos químicos	65	0,05%
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	8	0,01%
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	21	0,02%
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	12	0,01%
Metalurgia	20	0,02%
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	4	0,00%
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	3.452	2,71%
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3	0,00%
Fabricação de máquinas e equipamentos	11	0,01%
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	5	0,00%
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	18	0,01%
Fabricação de móveis	13	0,01%
Fabricação de produtos diversos	7	0,01%
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Eletricidade, gás e outras utilidades	12	0,01%
Captação, tratamento e distribuição de água	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Construção de edifícios	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Obras de infraestrutura	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Serviços especializados para construção	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	1	0,00%
Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas	340	0,27%
Comércio varejista	79	0,06%
Transporte terrestre	532	0,42%
Transporte aquaviário	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Transporte aéreo	0	0,00%
Armazenamento e atividades auxiliares dos transportes	24	0,02%
CRÉDITO PRESUMIDO E OUTORGADO – TOTAL	Renúncia	Renúncia/ Arrecadação %
Correio e outras atividades de entrega	1	0,00%
Alojamento	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Alimentação	1	0,00%
Edição e edição integrada à impressão	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Telecomunicações	7	0,01%
Atividades dos serviços de tecnologia da informação	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Atividades de serviços financeiros	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Serviços de arquitetura e engenharia; testes e análises técnicas	1	0,00%
Pesquisa e desenvolvimento científico	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Outras atividades profissionais, científicas e técnicas	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos intangíveis não-financeiros	1	0,00%
Seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Agências de viagens, operadores turísticos e serviços de reservas	0	0,00%
Atividades de vigilância, segurança e investigação	14	0,01%
Serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas	1	0,00%
Educação	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
CNAES sob Sigilo Fiscal	1	0,00%

Fonte- Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 (em milhões)

A renúncia de receita na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal, no artigo 165, § 6º, estabelece que o “projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais.

Consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 14, § 1º, a renúncia de receitas “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado”. Os benefícios tributários se referem aos gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário, que visem atender a objetivos econômicos e sociais, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (§ 2º, art. 89, Lei 12.465/2011).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) obriga o Administrador Público a incluir o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia no Anexo de Metas Fiscais na LDO. Nesta lei constam as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

- Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Art. 5º - O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias

de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

A concessão indiscriminada dos chamados “incentivos fiscais” é prática danosa às finanças públicas de qualquer ente, e deve estar sujeita a regras disciplinadoras. A partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais iniciativas deverão atender, não só ao que dispuser a LDO, mas ainda aos seguintes requisitos:

- Estimar o impacto orçamentário financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois seguintes;
- Demonstrar que a renúncia delas decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO;
- Prever medidas de compensação nos três exercícios já referidos, podendo ser através de: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo ou novos tributos ou contribuições, sendo que nos dois últimos casos o benefício só entrará em vigor após a ocorrência do aumento da receita.

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000).

A LRF não deixa dúvidas de que a obrigação do Executivo de estimar os valores da

renúncia e incluir as medidas de compensação não estabelece exceções, como a alegação de sigilo fiscal para justificar a falta de transparência do gestor público.

Efeitos da guerra fiscal na arrecadação do ICMS

Um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a redução das desigualdades sociais e, portanto, para evitar a evasão de empresas do seu território e atrair outras os estados ofertam isenções por determinado tempo, gerando uma competição predatória do tipo perde-perde para todos os estados.

O ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - é o imposto mais importante na arrecadação dos estados e é o mais utilizado na guerra fiscal dos estados da federação que competem, por meio da concessão de benefícios fiscais, para viabilizar os investimentos da iniciativa privada em seu território, representando cerca de 20% da arrecadação tributária.

A guerra fiscal impacta todo o sistema federativo brasileiro, definido na Constituição Federal, uma vez que há um sistema de repartição de receitas tributárias entre os entes federados. Ao renunciar a sua receita, o estado concesso de benefícios não afeta somente a sua arrecadação, como também a arrecadação dos municípios, que possuem participação constitucional nas receitas estaduais, sendo a participação dos mesmos na arrecadação do ICMS de 25%.

A competência do ente federado para legislar sobre o ICMS está prevista no artigo 155¹ da Constituição Federal de 1988 e é um tema de importância significativa para o exercício do controle social do poder legislativo, uma vez que

a renúncia de receita é uma escolha do gestor para destinar recursos à iniciativa privada, com prejuízo de outras políticas muito importantes e carentes de recursos, tais como educação, saúde e segurança pública. A concessão de benefícios fiscais em cada estado não pode ser definida apenas pelo estado que concede o benefício e dependerá da aprovação de todos os outros²

O ICMS, principal tributo sobre o consumo, é de competência dos estados e do Distrito Federal. Como incide sobre o consumo, fala-se que é um tributo regressivo, que onera a população mais pobre. Sendo um tributo de competência dos estados e do Distrito Federal, há inúmeras alíquotas envolvidas e há ausência de harmonização da legislação no país. As alíquotas deveriam ser seletivas conforme a essencialidade do bem: produtos básicos deveriam ter alíquotas menores do que os supérfluos, mas não é o que se verifica na prática, uma vez que as alíquotas são diferentes e existe uma série de desonerações que não necessariamente tem relação com a essencialidade do produto.

Observa-se que o Estado de São Paulo cedeu à guerra fiscal e promoveu uma política de desonerações fiscais sem qualquer vinculação desse importante instrumento de indução de condutas, tais como o incremento nos níveis de tecnologia, desconcentração econômica e espacial das atividades produtivas para a promoção do desenvolvimento regional e desenvolvimento econômico dos municípios com a geração de empregos nas empresas incentivadas. Podemos afirmar, diante da falta de transparência, que não há estudos e indicadores que comprovem o sucesso da política com retorno social à população paulista, ou seja, trata-se de uma política desvinculada de qualquer contrapartida gerada pelas empresas.

¹ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

² Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Os instrumentos utilizados para concessão de benefícios fiscais

A concessão de benefícios fiscais deveria ser prevista em lei e, uma vez que haja convênio autorizando, essa autorização deveria internalizar no Estado por meio de lei e não por meio de decreto como tem sido a prática do governo do Estado de São Paulo. Então, o requisito da existência de convênio não tem o condão de suprir a exigência de lei. Estamos tratando não apenas de mero requisito formal, mas de um dos pilares da democracia, que é a existência de um sistema de tripartição de poderes, em que o legislativo, composto por representantes eleitos por meio do voto popular tem, dentre suas funções típicas, a de legislar e fiscalizar os atos do poder executivo.

Obrigatoriedade do convênio CONFAZ³

Recentemente, mais uma tentativa de frear a guerra fiscal entre os estados ocorreu com a edição da Lei Complementar n.º 160, de 07 de agosto de 2017, que estabelece a convalidação dos benefícios fiscais que já foram concedidos sem a aprovação do CONFAZ.

Essa lei representa um importante marco na guerra fiscal e foi consolidada no Convênio ICMS 190/2017, que prevê a remissão dos créditos tributários de ICMS, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos até 8/8/2017 de forma unilateral, sem a devida aprovação no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Com a aprovação da LC 160/17, passou a ser admitido o quórum de pelo menos 2/3 das unidades federadas e 1/3 das unidades federadas de cada uma das cinco regiões para a

convalidação, deixando de haver a necessidade de unanimidade. A lei complementar entrou em vigor em agosto e, após intensas negociações, o Convênio 190/2017 foi aprovado por maioria, tendo havido discordância por parte dos estados do Amazonas, de São Paulo e do Paraná quanto a alguns dos pontos, os quais foram vencidos em face do quórum majoritário.

O que mais interessa à transparência é a exigência, expressa no Convênio 190/2017, da publicação dos benefícios fiscais pelos estados em seus diários oficiais, com posterior notificação ao CONFAZ. A questão colocada é se o convênio 190/2017 conseguirá minimizar a guerra fiscal e solucionar os conflitos pretéritos, a depender do grau de comprometimento dos estados, e dar transparência aos benefícios concedidos, cancelar os benefícios não enquadrados nas novas regras e, principalmente, se as sanções impostas pelo convênio CONFAZ como o não repasse das transferências ao estado, serão de fato implementadas.

Para pôr fim à guerra fiscal, a lei promove a ratificação das concessões de isenções realizadas sem o convênio do CONFAZ, mediante algumas exigências como a que estabelece o Art. 3.º⁴. Com essa medida, será possível conhecer todos os benefícios concedidos sem autorização do convênio do CONFAZ. Se os estados não publicarem as exigências não haverá a convalidação e todos os convênios serão anulados. A existência de convênio CONFAZ para a concessão de benefícios fiscais não desobriga o estado de aprovar, por lei, esse benefício. No caso de São Paulo, todos os benefícios fiscais são concedidos por meio de decreto, alguns embasados em convênios e outros foram editados sem a aprovação de convênio, o que configura dupla ilegalidade.

³ LEI Nº 6.374, DE 01 DE MARÇO DE 1989 - Dispõe sobre a instituição do ICMS Das Isenções e Demais Benefícios

Artigo 5º - As isenções ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais serão concedidos ou revogados nos termos das deliberações dos Estados e do Distrito Federal, na forma prevista na alínea "g" do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal.

⁴ Artigo 3.º- O convênio de que trata o art. 1º desta Lei Complementar atenderá, no mínimo, às seguintes condicionantes, a serem observadas pelas unidades federadas:

I - publicar, em seus respectivos diários oficiais, relação com a identificação de todos os atos normativos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais abrangidos pelo art. 1º desta Lei Complementar.

Desonerações fiscais concedidas sem a existência de convênio CONFAZ

Analisando a situação vigente em 21 de agosto de 2017, encontramos benefícios fiscais concedidos sem a existência de convênio CONFAZ⁵, em setores como algodão, borracha, coelho e ave, pinto de um dia e avestruz, aves produtos do abate em frigorífico, gado, leite cru, hortifrutigranjeiros para industrialização, partes e peças para fabricação de trator, caminhão e ônibus, produtos de couro, vinhos, perfumes, cosméticos, e produtos de higiene, *call center*, suco de laranja, malte.

Quando o estado concede benefícios sem a existência do convênio fiscal, contribui sistematicamente com a guerra fiscal, e o Estado de São Paulo, nos últimos anos, prestigiou a agropecuária e a indústria de alimentícios, com destaque para a desoneração de vinho e do malte, produto utilizado para a fabricação da cerveja.

A falta de transparência da política de desonerações

A política de desonerações fiscais é realizada sem qualquer transparência sobre os reais beneficiados porque, de um lado, a divulgação das informações está agregada por setores econômicos, como produtos agropecuários, e com não há divulgação dos beneficiários, por exemplo, não é possível saber qual o valor da renúncia para produtos como os agrotóxicos.

Não há transparência sobre as escolhas dos setores beneficiados pelo poder público, o que inviabiliza, além do controle social, a avaliação sobre os resultados da política, como se a concessão desses benefícios atendesse ao interesse público por gerar mais emprego, geração de renda e desenvolvimento regional.

O Sigilo Fiscal como impedimento do controle externo sobre a política de desonerações fiscais

A alegação de que o sigilo fiscal resguarda a informação sobre os montantes da renúncia de receita foi apontada pela Diretoria de Contas do Governador, no relatório do Balanço do Estado 2017, recomendando ao Poder Executivo “reavaliar a alegação de sigilo fiscal entre as informações requisitadas por esta fiscalização, ou embasar técnica e juridicamente, a razão de existência de sigilo em informações de interesse público, como: especificação das empresas beneficiadas pelo Estado e as condições em que foram concedidos os benefícios, com a apresentação da legislação aplicável, a modalidade, o tributo, o valor da renúncia da receita por parte do Estado para cada contribuinte e o impacto socioeconômico esperado, e os controles daí decorrentes; O entendimento desta fiscalização é que, dentre estas informações, não há dados particulares e sigilosos relacionados às pessoas jurídicas, ao contrário, são informações de relevante interesse público e que garantirão transparência ao gasto público, decorrente da Renúncia de Receitas.”

A publicidade é o ônus imposto àqueles que mantêm relações com os entes públicos, não havendo que se falar em autorização para divulgação das informações, pois se trata de aplicação de recursos públicos.

Conforme questionado pelo Tribunal de Contas, que ressalva que os incentivos fiscais estão submetidos a sua apreciação, há necessidade de transparência. Como parte da política do governo que implica que a renúncia de receita deveria estar demonstrado com transparência na proposta orçamentária, uma vez que revela a política de transferência de recursos públicos à iniciativa privada e impacto à destinação de recursos para as demais políticas, não poderia ser realizada às escuras, mercê das vontades políticas do governo e sem qualquer controle da sociedade.

A falta de transparência na política de desonerações fere também a Lei de Acesso à Informação que determina que os dados dos programas, projetos e atividades governamentais devem ser divulgados pelos órgãos públicos, em local de fácil acesso, independentemente de requerimento, possibilitando a avaliação das

⁵ Resposta ao requerimento de informação 371 de 20 de setembro de 2017.

políticas públicas. A Lei 12.527/11 traz ainda, como regra, a publicidade das informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos, sendo o sigilo de informações a exceção, que só poderá ser alegado nos casos previstos em lei.

No que se refere à alegação de sigilo fiscal para recusa das informações, os gestores se baseiam em uma interpretação restritiva do artigo 198 da Lei Federal nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), sendo “vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do pedido sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”. Lembrando que as informações solicitadas referiam-se somente aos beneficiários dos programas de concessão/incentivo fiscal (crédito outorgado e isenções), ou seja, com amparo legal na LRF nos art. 1º § 1º, art. 4º, V, art. 5º, II, art. 14 e incisos, não se baseando em aspectos tributários, mas sim no direito financeiro, pois, a concessão dos respectivos benefícios possuiria natureza de despesa pública.

Essa interpretação restritiva do agente público é contrária ao disposto pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança (MS) 33340, DJe-151, publicado em 03/08/2015, onde a Corte Suprema definiu que “o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos”. Tal questão é tão relevante que a alteração do artigo 198 do CTN para expressamente permitir a divulgação de informações sobre incentivo ou benefício de natureza tributária corre em regime de prioridade no Congresso Nacional através do PLP 280/20162. Constata-se, portanto, uma possível resistência política do gestor em face de eventual responsabilização por dar transparência às informações em função de uma brecha legal, onde o sigilo é a regra e a transparência é a exceção, inverso ao paradigma implantado pela Lei de Acesso à Informação.

O que verificamos, na realidade, é uma política de desonerações que não atende a transparência exigida pela lei, e inviabiliza e

interdita o controle externo realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Informações sobre os beneficiários da política de desonerações e em especial as contrapartidas não se enquadram nas informações protegidas por sigilo, como informou o Secretário da Fazenda, uma vez que não se referem à situação econômica ou financeira. Tratam-se de benefícios fiscais que retiram recursos públicos, por meio da renúncia de receita e estão sujeitos ao controle, à transparência, e aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O que se pretendeu obter por meio do requerimento de informação era a identificação dos contribuintes beneficiados com as desonerações e os valores da renúncia de receita. Como essas informações não são relativas à situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros ou sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, não há que se falar em sigilo fiscal. Este está previsto no artigo 198 do Código Tributário Nacional, mas não dá respaldo a ausência de transparência do governo sobre essas informações, conforme se depreende:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lei nº 104, de 2001)

O sigilo fiscal pode ser definido como o dever de sigilo do agente público relativo às informações obtidas no exercício de suas funções de fiscalização. No que tratamos no âmbito deste trabalho, as informações derivam da política de concessão das desonerações e não sobre informações obtidas no exercício das funções de fiscalização.

A execução da política de desonerações desatrelada de uma ação de transparência

Nos ensinamentos do professor Kiyoshi Harada (2017), encontramos a definição do

princípio da transparência orçamentária que permite a fiscalização e controle interno e externo da execução orçamentária inserido pelo artigo 165, § 6.º da Constituição Federal e é um desdobramento do princípio da transparência tributária, que está inserido no § 5.º do artigo 150 da CF, segundo o qual a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Em discussão mais aprofundada, temos que a política de incentivos fiscais consiste em o governo oferecer benefícios fiscais a algumas empresas implicando renúncia de receitas, e uma forma de transferência de recursos públicos para a iniciativa privada deveria vir justificada por uma política pública que tenha como objetivo fomentar o desenvolvimento econômico do Estado com vista à redução das desigualdades sociais e regionais, a diversificação das atividades econômicas e a geração de emprego e renda, dentre outros objetivos públicos.

Assim, tem-se que a política de incentivos fiscais nada mais é que uma política pública que deve estar inserida em programa, com projetos, ações e atividades sujeitos a acompanhamento e avaliação tanto por parte do governo como pela sociedade e submetida à fiscalização do poder legislativo.

As informações sobre os benefícios fiscais devem constar do Anexo de Metas Fiscais, parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e deverá apresentar as estimativas dos efeitos de incentivos fiscais ou qualquer tipo de renúncia que importe na perda de receitas próprias.

O papel do Tribunal de Contas do Estado na função do controle externo e a falta de transparência na renúncia de receita

Na análise das constatações do Tribunal de Contas do Estado, no relatório do balanço geral do exercício de 2017, e partir das recomendações à Secretaria de Estado da Fazenda, no tocante à política de desonerações, corroboramos a tese de que o governo do Estado não adota a transparência e essa conduta inviabiliza e obstrui

o controle externo exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas.

As recomendações partem da constatação de que a política de desonerações é irregular em sua totalidade, e que benefícios fiscais são concedidos irregularmente.

No processo de tomada de contas pelo Tribunal de Contas, previamente, a votação e aprovação do relatório do Balanço Geral do Exercício, conta com análise prévia de um órgão interno ao tribunal denominado Diretoria de Contas do Governador- DCG, órgão interno do Tribunal. Na finalização do seu relatório, a DCG apontou que o Poder Executivo não atendeu às recomendações III.A-3 e III.A-117, constantes do parecer prévio emitido nos autos do processo TC-005.198.989.16 (Contas do Governador de 2016).

Fica evidente que já no relatório do Balanço Geral do Exercício 2016, o Conselheiro Antonio Roque Citadini, relator das Contas do Governador para o exercício de 2016 apontou que:

O governo precisará ser mais transparente com as renúncias fiscais, enquanto o Tribunal precisará se aperfeiçoar para em sua fiscalização trazer os dados, tanto quanto possível completos, que possibilitem tornar conhecidos os resultados dessas renúncias. Constatei uma informação simplista, na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando que a renúncia de receita em 2016 tem previsão de R\$ 15 bilhões, parte maior para ICMS e, para IPVA, menor, representando R\$ 886 milhões.

Os apontamentos da Diretoria de Contas do governador revelam de forma mais precisa as irregularidades e a falta de transparência como prática reiterada, além do descumprimento de recomendações constantes em relatório de contas anteriores, no caso o relativo ao Balanço Geral do Exercício de 2016.

No relatório do Tribunal de Contas, nota-se um abrandamento das recomendações e a concessão de prazo para o Poder Executivo regularizar os benefícios concedidos. O relatório do Tribunal de Contas do Balanço Geral do Exercício de 2017 traz uma série de constatações que oferecem um quadro da falta de transparência do Poder Executivo e dentre as recomendações

aponta prazos para a demonstração das isenções concedidas. Destacamos as relativas a essa política, porém, são recomendações genéricas que não explicitam exatamente o que se pretende do Poder Executivo, dando margem para artifícios que novamente podem ensejar explicações pouco transparentes.

Como órgão de controle, o Tribunal de Contas poderia ter recomendações mais efetivas e poderia julgar irregularidades das contas, uma vez que são benefícios fiscais concedidas em absoluto arrepio da lei.

Foram apontadas 19 recomendações, no tocante à política de desonerações, que passamos a analisar, para corroborar, de um lado, nossa tese de falta de transparência e, de outro lado, apontar a baixa efetividade das ações propostas pelo Tribunal de Contas:

Os itens de n.º 14 e 17 revelam de forma mais explícita a irregularidade na política de desonerações fiscais praticadas pelo Poder Executivo.

Da comparação entre as recomendações constantes no relatório e o parecer da Diretoria Geral de Contas, podemos perceber uma tendência ao abrandamento das exigências. Pelas recomendações, o Executivo deverá comprovar ao Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos, normatizar a política de incentivos fiscais do Estado, delimitar a vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais, de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos, e promover análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receita no Estado de São Paulo.

O relatório demonstra que não há sistema de controle interno das desonerações fiscais, especialmente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos e aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim quanto à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal e à submissão dos pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Portanto, se recomendou

ao Poder Executivo aprimorar o estudo financeiro, que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; que preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e que indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados. Indica também que haja compatibilização dos parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, realização de estudos de impacto orçamentário-financeiro para cada exercício envolvido e previsão das respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas, às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias.

O relatório do Tribunal de Contas, aponta novas recomendações, muito mais enfáticas no sentido de que o governo deve adotar práticas mais transparentes de controle e monitoramento dos benefícios fiscais, para o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, apontando que o Governo é reincidente na falta de transparência na política de desonerações fiscais.

No relatório citado consta uma posição clara em relação ao sigilo alegado pelo governo, em que se exige a comprovação da necessidade de sigilo sobre informações como especificação das empresas beneficiadas pelo Estado e as condições em que foram concedidos os benefícios, com a apresentação da legislação aplicável, a modalidade, o tributo, o valor da renúncia da receita por parte do Estado para cada contribuinte e o impacto socioeconômico esperado, e os controles daí decorrentes.

A política de desonerações fiscais levada a cabo pelo Poder Executivo, por meio de decretos, fere o princípio da legalidade e, portanto, também mereceu crítica e foi objeto de recomendação pelo Tribunal de Contas. Como política pública, a concessão de benefícios fiscais deve ter limites temporais e deve ser precedida de estudos referentes à forma, vinculada com a motivação e interesse público na concessão do referido benefício e com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado. Como sucedâneo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a renúncia de receita deve vir acompanhada de estimativa e

compensação da renúncia de receita, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, nos moldes determinados pelas diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, determinadas pela STN e art. 4º, §2º, V da LRF.

Toda política de desonerações deve ser vinculada a objetivos e finalidades de desenvolvimento regional. Se não há estudos ou transparência sobre a política, não há possibilidade de avaliação dos benefícios dessa política para as mais diversas regiões do Estado, que têm realidades muito distintas e necessidades de fomento por parte do poder público.

Assim como o Estado concede benefícios fiscais independentemente da existência de convênio, o Tribunal de Contas aponta para a necessidade de comprovação de que até 28/12/2018 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais, irregularmente concedidos, conforme determinação da Lei Complementar Federal nº 160/2017 e Convênio CONFAZ nº 190/2017.

Além de outras medidas no sentido de criação de um sistema de avaliação e monitoramento da política de desonerações fiscais, o Tribunal de Contas aponta a necessidade de um diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles *a priori* e *a posteriori* dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais: realizar estudos *a priori* para diagnóstico e definição dos objetivos e interesse público envolvido na concessão de determinado benefício fiscal e, *a posteriori* para avaliação e monitoramento do alcance de tais objetivos. Os estudos terão o objetivo de controlar os impactos socioeconômicos, por meio da adoção de indicadores capazes de avaliar o alcance dos objetivos estabelecidos à época de concessão dos benefícios.

As evidências apontam para total falta de transparência do Governo do Estado, que não encaminhou ao Tribunal de Contas informações sobre a renúncia fiscal. As recomendações apontadas no relatório da Diretoria de Contas não foram incorporadas, na íntegra, naquelas do Relatório do Tribunal de Contas, o que o torna

mais tolerante com a falta de transparência do Poder Executivo.

O descumprimento de obrigações constantes de relatório anterior, apontado pela Diretoria Geral de Contas, poderia dar ensejo a julgamento pela irregularidade do Balanço do Estado, entretanto, não foi o que ocorreu, e constou, no relatório do Balanço de 2017, como recomendações ao Poder Executivo, com tratamento perceptível como tolerante com as irregularidades praticadas.

A omissão do Judiciário e a manutenção da inconstitucionalidade e ilegalidade na política de desonerações fiscais

Importante é a constatação de que o Judiciário não vem contribuindo para pôr fim à controvérsia sobre a necessidade de lei para mudanças na forma de cobrar um imposto e vedar, de uma vez por todas, a prática do Estado de São Paulo, de conceder benefícios fiscais, por meio de decreto, pois a Constituição Federal veda à União, aos estados e aos municípios que façam alterações em tributos sem lei que o estabeleça.

Há no Supremo Tribunal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4281) contra decreto do governo de São Paulo que centralizou nas distribuidoras de energia elétrica a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (IMCS) na comercialização de energia no mercado, em vez de cobrá-la diretamente das comercializadoras. Esse foi o entendimento da presidente do Supremo Tribunal Federal, ministra Carmen Lúcia, que apresentou voto-vista favorável à ação de inconstitucionalidade.

O julgamento da ADI, porém, foi suspenso após pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes. Foram proferidos dois votos pela procedência da ação. Isso porque, além de Carmen, a relatora do caso, ministra Ellen Grace, que já se aposentou, havia se posicionado pela inconstitucionalidade da norma.

Em agosto de 2011, quando o julgamento teve início, a relatora entendeu que o decreto é inconstitucional, pois inovou ao estabelecer substituição do responsável pelo recolhimento do

ICMS, sem que isso esteja amparado na legislação vigente. Para ela, a norma questionada ofende o artigo 5º da CF, segundo o qual "ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

A ministra Carmen Lúcia concordou com Ellen Grace ao apontar a inconstitucionalidade formal e material da matéria. Argumentou que a CF exige lei para estabelecer substituto tributário, por isso o princípio da legalidade teria de ser observado: "a lei tributária deve dispor sobre os elementos de sua incidência, não deixando espaço para que se faça valoração de sua aplicação", avaliou. De acordo com a ministra, essa exigência de legalidade em questões tributárias está prevista no artigo 150 da CF, que trata de substituição tributária futura. Ela também observou que o decreto paulista criou uma modalidade de substituição tributária não estabelecida em lei, uma vez que não se enquadra no que tinha sido autorizado pela Lei 6.374 do Estado de São Paulo, contrariando assim os artigos 5º e 150º da Constituição.

Encontramos em outros julgados a consolidação, no âmbito do STF, de uma posição da necessidade de lei para internalizar, no Estado, o convênio CONFAZ.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento do RE 630.705-AgR, decidiu pela necessidade de lei específica para concessão de benefício fiscal. Como são decisões em ações diretas de inconstitucionalidade, não têm efeito vinculante e nem repercussão geral, portanto, geram efeitos apenas contra a lei do estado questionado.

A decisão que trazemos à baila confirma a tese da necessidade de lei específica para internalizar o convênio que, como entende o Supremo Tribunal Federal, apenas autoriza o estado a conceder o benefício, e que isso não prescinde da necessidade de aprovação de lei autorizando o Executivo a conceder o benefício:

ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo CONFAZ. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria. As razões deduzidas pela agravante equivocam-se

quanto às razões de decidir do juízo monocrático. Não ficara assentada naquela decisão a impossibilidade de o convênio autorizar a manutenção dos créditos escriturais. O que se reconheceu fora a impossibilidade de o benefício fiscal ser implementado à margem da participação do Poder Legislativo. Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legítima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário. (RE 630.705-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 11-12-2012, Primeira Turma, DJE de 13-2-2012.)

Em outra decisão, na ADI 3462, fica clara a intenção do constituinte, ao prever a necessidade de lei para coibir o uso político de institutos como a desoneração fiscal.

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Tributário. Lei paraense n. 6.489/2002. Autorização legislativa para o poder executivo conceder, por regulamento, os benefícios fiscais da remissão e da anistia. Princípios da separação dos poderes e da reserva absoluta de lei formal. art. 150, § 6º da Constituição Federal. Ação julgada procedente.

1. A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, tende a coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do Chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, caput, da Constituição da República).

2. A autorização para a concessão de remissão e anistia, a ser feita "na forma prevista em regulamento" (art. 25 da Lei n. 6.489/2002), configura delegação ao Chefe do Poder Executivo em tema inafastável do Poder Legislativo.

3. Ação julgada procedente.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, julgou procedente a ação direta. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, justificadamente, o

Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Falou pelo requerido, Governador do Estado do Pará, o Dr. José Aloysio Campos, Procurador do Estado. Plenário, 15.09.2010.

O decreto para conceder benefício fiscal é inconstitucional, como entendeu a relatora, pois inovou ao estabelecer substituição do responsável pelo recolhimento do ICMS, sem que isso esteja amparado na legislação vigente.

Enquanto o Poder Judiciário permanece, inerte mesmo quando provocado, com processos que não se findam, o Estado de São Paulo continuará concedendo benefícios fiscais sem amparo legal, imiscuindo-se na competência do Poder Legislativo que, em razão da relação de subserviência da base do governo que é a maioria na Casa de Leis, não atende ao seu mister constitucional de fiscalizar os atos do Poder Executivo. É imperioso o restabelecimento das prerrogativas do legislativas, poder emanado do voto popular, no seu papel de legislar e fiscalizar.

O Poder Judiciário contribui para as arbitrariedades do Poder Executivo, conforme demonstrou o estudo de Cardoso (2017) segundo o qual, no Tribunal de Justiça de São Paulo:

A totalidade de leis aprovadas na categoria “aumento de vencimentos com diversas vantagens” e na categoria “orçamento” se voltou ao Judiciário. Trata-se de normativas que foram propostas pelo Tribunal de Justiça. Se no primeiro caso as reformas se voltaram aos servidores da justiça, prevendo gratificações que ultrapassaram o patamar de 722% do valor correspondente ao cargo padrão 40 horas, no que se refere à categoria “orçamento” as mudanças beneficiaram os juízes e desembargadores, ao prever que valores do Fundo Especial de Despesa do Tribunal poderão ser utilizados para o pagamento de auxílios alimentação e creche, dentre outras despesas. Ainda com relação às leis que se voltaram ao Judiciário, destacamos a previsão, expressa em 67% delas, de possível suplementação orçamentária para custeio das novas despesas, sobretudo por ser esta a instituição que concentra 75% das reformas de aumento remuneratório para servidores e 50% das reformas voltadas aos membros da carreira, para além de 40% dos casos que congregam aumento remuneratório e de quadros. Os projetos propostos pelo TJSP não apenas permitiram o apetrechamento da justiça como

fomentaram a rotina de negociações com o Governo do Estado pela abertura de créditos adicionais. Essa dinâmica ganha magnitude quando consideramos que apenas ao Poder Executivo foram dirigidos valores complementares maiores que ao Judiciário no período avaliado.

Portanto, o sistema de “freios e contrapesos” está em falha em razão da conformação das relações políticas, tanto na relação do Poder Legislativo quanto no Poder Judiciário que somente se coloca contra o Poder Executivo quando a matéria for afeta a interesses corporativos.

O Papel do Poder Legislativo na elaboração e controle da política de desonerações fiscais

A Constituição da República dá poderes ao Poder Legislativo, mediante o controle externo, para fiscalizar a renúncia de receitas não somente quanto a sua legalidade, mas também no que respeita a sua legitimidade e até a sua economicidade (art. 70, caput da CF/88) e a Constituição Estadual, em seu Artigo 32, diz:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (grifos nossos).

É expressa a competência da Assembleia Legislativa de fiscalizar a política de desonerações que acarreta a renúncia de receita, portanto qualquer ato que obstrua a competência constitucional fere a ordem constitucional e legal e atenta contra a democracia e a separação de poderes, verdadeiro ataque ao poder decorrente do voto popular.

A fiscalização pelo Poder Legislativo sobre a política de desonerações fiscais no controle do ciclo orçamentário.

A fiscalização pela Assembleia Legislativa se dá no julgamento do Balanço do Governo do Estado. Entretanto, o exercício desse poder-dever não pode prescindir das informações precisas e claras acerca das isenções fiscais concedidas pelo Poder Executivo, uma vez que Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 20, incisos VI e X, diz que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa “tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Assembleia Legislativa, pelo Governador e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, respectivamente, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo e fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada”.

Na discussão das Contas do ano de 2016, diante da ausência de transparência do Poder Executivo em relação às renúncias fiscais, conforme apontamentos consignados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, houve uma iniciativa parlamentar por parte do Deputado Alencar Santana Braga, em setembro de 2017, sob nº. 371, por meio da qual foram requeridas informações sobre a política de desonerações fiscais. A resposta do Secretário da Fazenda somente comprova a falta de transparência das informações relativas à política de desonerações, já apontada pelo Tribunal de Contas:

4. Quanto à identificação dos beneficiários das desonerações tributárias, mencionada no item IV, cabe ressaltar que os benefícios fiscais previstos na legislação do Estado de São Paulo possuem caráter geral. Como podem ser usufruídos por qualquer contribuinte que promova a operação ou prestação enquadrada na hipótese estabelecida de desoneração, não existe uma relação na forma solicitada, cumpre, por fim, observar que o levantamento individualizado dos valores envolvidos estaria resguardado pelo sigilo fiscal instituído pelo artigo 198 do Código Tributário Nacional, que veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão de ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (grifos nossos)

Como já sustentado aqui, não cabe sigilo fiscal sobre a política de desonerações, uma vez

que deve estar atrelada ao interesse público, submetida ao controle social por meio da fiscalização pelo Poder Legislativo em atendimento ao princípio da transparência fiscal. Portanto, o julgamento das contas pelo Legislativo, sem as informações sobre os beneficiários da política de desonerações, representa verdadeiro “cheque em branco” ao aprovar as contas do Executivo às escuras, dispensando do seu papel constitucional de exercer o controle externo.

Ausência do debate pela Assembleia Legislativa na formulação de política de desonerações.

Na Constituição Federal Brasileira encontramos o fundamento para a necessidade de lei para a concessão de benefícios fiscais, uma vez que se veda expressamente a concessão de quaisquer benefícios sem lei específica que autorize.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela EC nº 3, de 1993)

O que se constata é que, no Estado de São Paulo, as desonerações fiscais foram concedidas por meio de decreto, sendo alguns com respaldo em convênio CONFAZ e outros sem nenhum respaldo em lei ou em convênio. Na Constituição do Estado, no mesmo sentido, e em respeito ao princípio da simetria, são vedados benefícios fiscais concedidos sem lei específica.

ARTIGO 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

§6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão

ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal. (NR)

- § com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

A concessão de benefícios fiscais sem aprovação de lei fere também a regra da legalidade tributária, que é extensível conforme estabelece o artigo 150, e há invasão da competência e quebra do sistema de *checks and counterchecks*, em que a separação dos poderes, teorizada por Montesquieu, se harmoniza por meio de um sistema de freios e contrapesos, de forma a garantir a democracia.

O sistema de separação de poderes exige que o controle externo dos poderes seja efetivo. A Constituição Federal, ao proclamar a independência dos Poderes, atribui a cada um deles funções de forma predominante, e não exclusiva. O Poder Legislativo, ao lado da função de legislar, isto é, de produzir leis, tem a função de controlar os atos dos demais Poderes, exercendo-o mediante ações investigativas de fiscalização (VIEIRA, 2011)

Toda política de desonerações fiscais do Estado é realizada por meio de decretos que introduzem alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto Estadual 45.490, de 30 de novembro de 2000. Estamos diante de uma

invasão da competência do Poder Legislativo, quando o Poder Executivo centraliza e utiliza do instrumento decreto para a concessão das desonerações fiscais. Se cabe ao Poder Legislativo autorizar a realização de despesas e a instituição de tributos, como expressão da vontade popular, da mesma forma cabe decidir sobre a política de desonerações fiscais que implicam renúncia de receita que impacta o orçamento estadual.

Ao analisar a tabela da legislação pertinente aos tributos estaduais vemos que, no caso do ICMS a legislação é da década de 80 e 90, e se constata que as alterações do ICMS são realizadas por decretos que alteram o Regulamento do ICMS.

Do quadro 2, extraído do portal da Secretaria da Fazenda do Estado, podemos deduzir que toda política de desonerações fiscais do Governo do Estado de São Paulo é definida por meio de decretos que incluem artigo no Regulamento do ICMS/2000 e, portanto, destituído de lei, submetida a debate no Poder Legislativo.

A constatação é de que, no período compreendido entre 1989 e 2016, somente duas leis regulavam a matéria sobre o ICMS, reforçando que toda inclusão de novos benefícios ocorre por meio de decreto editado pelo Poder Executivo.

Quadro 2. Síntese da legislação pertinente aos tributos estaduais

ICMS	Simple Nacional	IPVA	Taxas	ITCMD
Lei 6.374/89	Legislação e Informações	Lei 13.296/08	Lei 15.266/13	Lei 10.705/00
Lei Complementar 87/96	Lei Complementar 123/06	Cálculo	Lei 11.331/02	Textos completos
Regulamento do ICMS	Dúvidas Frequentes	Valores para 2018		Lei 6.374/89
Índice Sistemático	Download Tabelas - formulários	Valores da UFESP		RICMS/2000 Atualizado até o Decreto 63.342
Tabela de Artigos	Restituição	Valores da Selic		RICMS/1991 (texto revogado)

Fonte: Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Acesso em 31.07.2018.

Conclusão

Portanto, a participação da Assembleia Legislativa na elaboração, acompanhamento e fiscalização da política é muito reduzida e restrita à análise na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e no julgamento das Contas do governo, com as informações disponibilizadas pelo governo, de forma incompleta, sem a transparência que é imprescindível ao desempenho das funções legislativas inerentes ao poder eleito.

As informações precisas e claras acerca das isenções fiscais concedidas pelo Poder Executivo, para fins de julgamento das contas do senhor governador pelo Poder Legislativo, são direito líquido e certo previsto na Constituição do Estado de São Paulo, prevendo a Lei Maior paulista, em seu art. 20, incisos VI e X, que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa: tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Assembleia Legislativa, pelo Governador e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, respectivamente, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo e fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada.

Se a Assembleia Legislativa não detiver as informações necessárias a apreciação dos atos do Poder Executivo, devido à omissão do governo do Estado que oculta dados importantes sobre a política de desonerações fiscais, cabe julgar irregular a conta do governo do Estado, pela falta de transparência fiscal.

Podemos concluir que a política de desonerações praticada pelo governo de São Paulo revela que não integra um planejamento que inclua a participação da sociedade diretamente, ou mediante o Poder Legislativo e, portanto, não se submete a controle externo, uma vez que o Tribunal de Contas apontou a falta de transparência e fez recomendações ao governo no sentido de dar maior visibilidade à política.

A conclusão é que a política de desonerações praticada pelo governo do Estado de São Paulo viola a Constituição Federal e a

Constituição do Estado, que declaram que todo o poder emana do povo, que diretamente ou por meio de representantes e é corolário deste poder o direito de conhecer para exercer o controle social, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à informação.

A justificativa de que os dados são protegidos por sigilo fiscal é de extrema fragilidade jurídica porque é expressa a legislação no sentido de que a política deve ser submetida ao controle social, que se dá por meio da fiscalização do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Estamos diante de uma situação de comprovada inconstitucionalidade e ilegalidade da política de desonerações a recomendar medidas contundentes por parte do Poder Legislativo, com os meios que detém, como a rejeição das contas do governo do Estado, além de exigir que o Poder Executivo informe à Assembleia Legislativa os dados faltantes do Projeto de Diretrizes Orçamentárias 2019.

Neste sentido, apontamos a necessidade de maior participação do Legislativo, por meio do aperfeiçoamento da legislação e exigência do cumprimento da vigente, de forma a dar maior transparência ao processo de concessão de benefícios tributários e ao Executivo, e a realização de audiências públicas para aprovação do plano de renúncia fiscal como forma de promover a participação popular sobre a destinação de recursos públicos atrelados a essa política.

Tendo o Poder Legislativo as funções de legislar e fiscalizar, concluímos que em ambas as funções sua atuação está sendo cerceada, em razão do Poder Executivo conceder benefícios fiscais por meio de decretos e por omitir informações para o controle externo da renúncia fiscal, agindo sem transparência tributária.

De um lado, trata-se de um comportamento arbitrário de governante que elabora e executa a política de desonerações sem amparo legal, sem participação do Poder Legislativo e, por outro lado, demonstra a subserviência de um Poder Legislativo que aprova as contas do Executivo sem exigir as informações imprescindíveis ao controle externo.

Referências

CARDOSO, L. Z. L. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2017. 336 f.

HARADA, K.. *Direito Financeiro Tributário*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, M. M. *Políticas públicas*. São Paulo Publifolha, 2015.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. *Comentários da Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: São Paulo: Saraiva 2011.

VIEIRA, E. P. T. P. *Direito Administrativo*. São Paulo: Verbatim, 2011.

*Informação
Técnica*

Curso de Iniciação Política: o desafio da adaptação virtual e os resultados do ILP

Humberto DANTAS

Introdução

Em 2008 o Instituto do Legislativo Paulista, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer do Brasil, deu início ao que se convencionou chamar de “Cursos de Iniciação Política nas Periferias de São Paulo”. O roteiro inicial seguia uma cartilha da Fundação Mario Covas, que a Assembleia Legislativa imprimiu e era distribuída nas atividades.

A experiência piloto foi realizada no final daquele ano em Guarulhos, mais especificamente no bairro dos Pimentas. A partir do ano seguinte, em associação com a Secretaria da Justiça do Estado de São Paulo, a atividade passou a atender os até então 10 postos dos Centros de Integração da Cidadania.

A história dessa atividade foi narrada por Dantas e Schiavi (2015), e os resultados foram explorados, principalmente, por Dantas *et al.* (2010). Não faltam relatos acerca de tais resultados, e o curso foi sendo alterado de tal sorte que mudaram os parceiros diretamente envolvidos e os conteúdos trabalhados. Mais detalhes podem ser conhecidos em Dantas (2016).

A principal novidade dos anos mais recentes foi o volume de turmas formadas. Em tempos mais recentes, 40 cursos por ano buscaram atender, predominantemente, jovens de ensino médio da rede pública em parcerias com escolas, projetos sociais e escolas do parlamento da Grande São Paulo. Em 2018, por exemplo, foram 38 turmas, e no ano passado 41. Ao todo, desde 2008, a atividade atendeu a mais de 11 mil cidadãos que participaram de ao menos duas aulas ou mais de um total de três encontros.

Em 2020, a realidade não seria diferente. Uma agenda com cerca de 40 turmas estava organizada. Quatro cursos presenciais foram realizados em parceria com uma escola pública de São Bernardo do Campo; com a Umapaz, entidade de educação ambiental da Prefeitura de São Paulo e; com a Câmara Municipal de Santos, em atendimento a duas escolas do parlamento da Baixada Santista. O mundo, a partir de então, parou. E com base nessa mudança, o intuito desse texto é compreender o que encontramos como alternativa para os cursos de Iniciação Política, dando destaque especial à edição ocorrida em parceria com o Instituto do Legislativo Paulista. Será possível notar que o desafio maior está associado ao fato de que em ambiente virtual uma atividade gratuita atrai grande público, mas tem dificuldade em conduzir essas pessoas para a aula e reter esses cidadãos até o final das atividades.

As alternativas encontradas

Entre março e junho a organização do curso ficou aguardando orientações das autoridades para compreender o que seria de um ano que se mostrou desafiador. Diante da ideia de que a volta projetada para agosto não se tornara factível, optamos por estabelecer parcerias em três grandes blocos para a realização remota dos cursos. O primeiro bloco foi formado por escolas do parlamento vinculadas à Associação Paulista de Escolas do Legislativo (APEL). As unidades interessadas foram distribuídas por semanas de atividades, e atendemos, pela ordem, as seguintes localidades: Piracicaba, Taboão da Serra, Guarujá, Cabreúva, Santos, Bragança Paulista, Cubatão, Franca, Assembleia Legislativa de São

Paulo, Santa Bárbara D'Oeste, Campinas, Itapevi e Sorocaba, sendo possível planejar ainda Araçatuba e Cotia após as eleições e turmas adicionais em Santos, Piracicaba e Assembleia Legislativa, tendo em vista o alto poder de atração desses locais em relação aos cidadãos participantes.

O segundo bloco atendeu a um conjunto de escolas parceiras do Parlamento Jovem da Escola do Parlamento do Estado de Santa Catarina. A lógica remota permitiu o atendimento de locais mais distantes, e interessante foi notar que uma vez divulgados os cursos, principalmente do primeiro bloco, as inscrições transcendiam fronteiras estaduais e, por vezes, até mesmo nacionais. Em Santa Catarina a experiência foi mais restrita. Os cursos não foram abertos a todos os interessados, mas sim exclusivamente voltados para alunos e alunas de escolas que estavam associadas às atividades de educação política.

O terceiro bloco foi composto por organizações do terceiro setor e projetos sociais atrelados aos cursos em termos históricos, como o projeto Redigir, dos alunos de comunicação da ECA-USP, ou de organizações como o Politize e o LegislaBR, que conseguiram atrair uma quantidade bastante significativa de interessados para as atividades. Assim, até meados de outubro, foram realizadas 30 turmas das atividades, com potencial para se chegar a 40 até o final de novembro.

Ao longo das atividades, duas plataformas foram utilizadas com igual desenvoltura: *Zoom* e *Meet*, ligada ao *Google*. O curso foi realizado sob os seguintes formatos: em uma sala virtual cada noite, de um total de três, tinha um professor tratando de um tema por cerca de uma hora em perspectiva mais conceitual, e mais 30 minutos de debates e respostas a dúvidas. Em todas as atividades realizadas até meados de outubro o nível dos diálogos foi elevadíssimo, sem qualquer conflito ou animosidade que tem caracterizado o ambiente político.

O curso com o ILP

As atividades com a escola do parlamento da Assembleia Legislativa de São Paulo, o

Instituto do Legislativo Paulista, foram realizadas entre 01 e 03 de setembro, das 16h00 às 17h30 em ambiente virtual Zoom. A programação seguiu o estabelecido pelo curso, sob os seguintes conteúdos:

Encontro 1 – o conceito de democracia. Primeiramente como um bem cultural a ser vivido no cotidiano. Percepções acerca dos avanços conceituais, passando pela democracia direta, a democracia representativa (incluindo a moderna, diferenciada pelo sufrágio universal) e a participativa.

Encontro 2 – definição do conceito de cidadania, abordagem dos principais eventos da trajetória política do Brasil durante o processo constituinte de 1988 objetivando uma compreensão acerca da conquista de nossos direitos e, principalmente, do conceito de políticas públicas. Percepção acerca de questões de ordem civil, política e social.

Encontro 3 – apresentação da divisão dos poderes e as esferas de poder no Brasil: Legislativo, Executivo e Judiciário / União, Estados e Municípios. Percepções sobre os cargos eletivos e nossa responsabilidade como cidadão diante dos poderes constituídos.

A experiência em parceria com o ILP colheu rapidamente 133 inscrições, o que superou o limite de 100 pessoas que podem se utilizar de uma sala do Zoom contratada. Importante salientar que para o cidadão inscrito o curso é absolutamente gratuito, e a participação em duas das três aulas, mais o preenchimento de um formulário de avaliação, geraram um certificado. No ILP, 38 pessoas cumpriram esse percurso: se inscreveram por meio de um formulário eletrônico padrão, receberam o link das aulas por e-mail, acessaram pelo menos duas aulas e no terceiro encontro preencheram a avaliação da atividade. Importante destacar que não existia cobrança de qualquer valor para a participação.

Os cursos sempre foram gratuitos, desde 2008 até a atualidade.

A atividade ocorreu dentro da normalidade com boa participação dos presentes. O principal desafio notado, em praticamente todas as atividades realizadas sob esse modelo virtual, está na quebra significativa entre inscritos, presentes e concluintes. Por ser uma ação gratuita existe um preenchimento muito positivo das vagas. Mas mesmo com uma lógica de superlotação, permitindo mais de 100 inscrições, esse número nunca foi atingido no primeiro dia de aula com qualquer parceiro. Os cursos começaram com 30% a 50% do público que aderiu. No último dia de aula a queda é ainda maior, algo esperado para esse tipo de atividade. E o problema maior: muitos alunos não acessaram o formulário disponibilizado no final da terceira aula, dando a sensação de que a atividade foi ainda mais esvaziada. O *link* é apresentado no *chat*, e seu uso é extremamente estimulado pelo docente, mas infelizmente o curso ficou com um semblante de ter atendido um total de pessoas aquém de seu potencial de impacto.

Os resultados do curso — quem são os participantes

O formulário de inscrição e aquele destinado à avaliação permitem a geração de um relatório com o perfil dos participantes e suas percepções sobre a atividade e a política em geral. No caso do Instituto do Legislativo Paulista e sua turma, foram colhidos os resultados apresentados a seguir, com base no emparelhamento dos questionários de adesão e término dos 38 concluintes que receberam seus certificados por *e-mail*.

O equilíbrio de gênero em sala de aula foi absoluto: com 50% de mulheres e 50% de homens. A média de idade ficou em 34 anos, com um público bastante heterogêneo, composto pelo mais jovem participantes com 16 anos e o mais velho com 63. A escolaridade média se mostrou elevada, com mais de 70% dos participantes com ensino superior incompleto ou mais.

Aos participantes eram solicitados em uma lista os meios de comunicação utilizados para se informarem sobre política. A turma se mostrou bastante dedicada à procura por informações, e a média dos canais apresentados ficou acima dos 55% na entrada e na saída do curso. Com mais de 80% tivemos: a TV, as redes sociais, o YouTube, as conversas e, principalmente, os sites. Importante notar que os meios virtuais têm um peso expressivo, e a TV é quem ajuda os tradicionais canais que passam por um distanciamento diante do público trabalhado — rádio, revistas e jornais impressos não atingiram nada além de 42 pontos percentuais de adesão, resultado do rádio.

Sobre o envolvimento e a percepção política, 58% dos participantes que terminaram o curso afirmaram na inscrição que tirou ou vai tirar o título de eleitor com menos de 18 anos, sendo que esse percentual subiu para 63% ao término. No que diz respeito à percepção sobre o voto, 87% na entrada e 90% na saída o entendem prioritariamente como direito, e não como obrigação, algo positivo. Ademais, cerca de 81% afirmaram gostar de política no início e no final da atividade. O resultado é extremamente positivo, a despeito de o curso ser uma atividade de adesão voluntária que pode indicar que “falou para convertidos”, ou seja, o curso de Iniciação Política, nesse caso, tratou com iniciados e simpatizantes do assunto.

Em relação à participação eleitoral, se manteve em 84% o total de alunos que já votou, e foi de 66% para 71% o índice daqueles que dizem que um dia podem se candidatar a um cargo público ou ao menos se filiar a um partido, mais uma prova de que se tratou com gente que admira e se interessa pela política. Com relação aos partidos políticos, mais uma prova desse sentimento: vai de 92% no começo, para 95% no final, o total de alunos que se mostrou simpatizante ou filiado a uma legenda, média extremamente elevada para os padrões brasileiros. Por fim, quase 37% afirmaram que não tinham grêmios estudantis em suas escolas, e os níveis de participação em atividades políticas se mostraram altos: manifestações de rua (76%), manifestações virtuais (79%) e outras

manifestações (44%) já estiveram no campo de atividades dos participantes.

Em relação a aspectos associados ao impacto do curso e à avaliação das atividades e dos professores, frases foram oferecidas e os alunos apontavam seus respectivos graus de

concordância com as sentenças. As respostas são transformadas em um índice que pode variar de 0% para “discordo totalmente” a 100% para “concordo totalmente”. Seguindo a ordem apresentada no questionário de avaliação:

-
- Curso mudou forma de entender a política – 71%
 - Curso trouxe conhecimentos novos – 85%
 - Recomendo o curso para outros cidadãos – 95%
 - Curso deve continuar sendo oferecido aqui – 98%
 - Professores respeitam diversidades partidárias – 89%
 - Professores explicam de forma clara – 96%
 - Atividade estimula a tolerância e o respeito – 94%
 - Atividade estimula o debate – 88%
 - Curso estimulou conversas em casa – 76%
-

É absolutamente possível afirmar que o curso tem um impacto muito positivo entre aqueles que o concluem, com destaque para o valor dado à atividade e ao trabalho dos professores. A garantia de que a atividade respeita a lógica suprapartidária chama a atenção, com 89% de grau de concordância com a ideia de que as diversidades são respeitadas. Isso reforça a ideia de Dantas (2017) de que é possível sim realizar ações de educação política sem exageros de ordem ideológica por parte dos docentes, a

despeito do posicionamento pessoal de cada professor.

Por fim, como compromisso de percepção acerca da visão política dos participantes, no questionário de entrada e saída existiam 13 sentenças. A exemplo do exercício de avaliação do curso foi possível calcular índices de concordância, sendo que abaixo estão apresentadas sínteses das afirmações e os graus obtidos:

Resumo da sentença	% na entrada	% na saída
No Brasil políticos são todos corruptos	28	30
Movimentos de rua são manifestações legítimas	75	78
Educação política deve estar presente nas escolas	94	93
O voto tem poder de transformação na sociedade	89	93
O voto obrigatório desafia a democracia	52	48
Depredar empresas é forma correta de manifesto	18	14
A imprensa informa bem os cidadãos	52	58
A educação pública se preocupa em formar cidadãos	43	54
A corrupção é o maior problema do país	54	60
Depredar praças é forma correta de manifesto	5	5
A política está muito distante dos jovens	60	61
Na escola professores defendem partidos / ideologias	37	35

Como resultados entendidos como positivos aparecem: a percepção de que nem todos os políticos são corruptos em bom nível; a

legitimidade de manifestos de rua; a demanda por educação política (em alto nível de reconhecimento); a capacidade de o voto

transformar (em ótimo nível de crença); e os baixos índices de legitimidade da depredação dos bens públicos e privados como forma de manifestação legítima.

Como polêmicas importantes e dignas de debates temos: a discussão sobre o voto obrigatório; certa descrença na imprensa; a ideologização dos professores nas escolas (em níveis expressivamente abaixo da média defendida por movimentos radicais conservadores); e a posição acerca da corrupção como o maior problema do país.

Já como resultados negativos figuram o distanciamento da política em relação aos jovens e certo sentimento de despreocupação da educação pública com a formação de cidadãos.

Conclusão

Os cursos de Iniciação Política foram severamente impactados pela pandemia, mas logo se adaptaram à realidade de um ano atípico. Atender escolas do parlamento em atividades abertas serviu para reforçar o compromisso dessas organizações com a educação política e democrática livremente aberta para públicos que anteriormente não eram explorados, especificamente, por este projeto. Conectar pessoas de diferentes lugares do país em sala de aula e fortalecer a rede APEL de escolas foi algo muito positivo.

Negativo foi o desafio, que para as escolas do parlamento se mostra real em termos

presenciais também, de oferecer uma atividade gratuita e fazer o inscrito chegar à sala de aula. Ademais, igualmente complexo foi fazer com que os inscritos chegassem até o final da atividade. Dado o grau de satisfação daqueles que ficaram, não parece possível supor que os abandonos se deram exclusivamente por razões de insatisfação.

Por fim, importante salientar o diálogo do curso do ILP com um público extremamente politizado, que gosta do assunto, está próximo dos partidos, crê no voto, demanda educação política e, ainda assim, diante de um questionário de avaliação, reconhece a importância de uma atividade introdutória dessa natureza.

Referências e sugestões de leitura e estudo

DANTAS, H.. *Educação Política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

DANTAS, H.; SCHIAVI, I. O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação. *Revista do ILP*, v. 1, p. 14-29, 2015.

DANTAS, H.; LAMARI, R. E.; SOARES, M. I.; SOARES, A.. Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações. *Cadernos ADENAUER* (São Paulo), v. 3, p. 155-170, 2010.

DANTAS, H.. Educação política nas periferias da Grande São Paulo: percepções com base na posição de jovens de 15 a 18 anos em 2015 em ações da Fundação Konrad Adenauer. *Cadernos ADENAUER* (São Paulo), v. 1, p. 123-144, 2016.

O autor

Humberto Dantas

Doutor em ciência política pela USP e pesquisador pós-doutorando em administração pública na FGV-SP, na temática da educação política. Desde 2003 é educador político, coordenando cerca de 700 cursos livres de política com ênfase em ações financiadas pela Fundação Konrad Adenauer do Brasil. Head de educação do CLP e coordenador do curso de especialização em Ciência Política da FESP-SP. Pesquisador da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás.

Arrecadação, gastos e prestação de contas

Campanha Eleitoral de 2020

Fernanda CAPRIO

As regras aplicáveis à arrecadação e gastos, bem como às prestações de contas eleitorais, seguem disposições da Lei 9.504/1997, regulamentadas por Resoluções específicas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e detalhadas em Comunicados ou Instruções Normativas do Banco Central e da Receita Federal.

Para iniciar arrecadação, partidos e candidatos devem cumprir requisitos indispensáveis. Para candidatos, arrecadação e gastos eleitorais têm início a partir do atendimento dos seguintes requisitos: protocolo do RRC (Requerimento de Registro de Candidatura); CNPJ de campanha emitido pela receita federal; conta bancária “Doações para Campanha” aberta; SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais) para iniciar a emissão de recibos eleitorais e o lançamento dos gastos eleitorais. Quanto aos partidos, só podem iniciar desembolso financeiro mediante: Direção Partidária ativa no SGIP (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias); CNPJ da Direção Partidária ativo na Receita Federal; protocolo do DRAP (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários); conta “Doações para Campanha” aberta; SPCA (Sistema de Prestação de Contas Anuais) e SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais) devidamente instalados e ativos.

O candidato terá um CNPJ de campanha. Já o partido usará o próprio CNPJ, pois não existe mais a intermediação por comitê financeiro. É preciso destacar que a pessoa física do candidato (CPF), não se confunde com o próprio candidato (CNPJ de campanha). Por esta razão, toda movimentação financeira de campanha deverá ser feita utilizando o CNPJ de campanha. Inclusive, toda doação de bens ou valores da pessoa física do candidato (CPF) para sua própria campanha (CNPJ de campanha), é uma transação financeira,

ou, estimável em dinheiro, que seguirá todas as regras de prestação de contas.

O CNPJ do candidato será expedido após o protocolo do pedido de registro de candidatura. A própria Justiça Eleitoral solicitará a emissão à Receita Federal e o CNPJ de campanha, que deverá ser expedido em até 03 dias úteis. Contudo, a emissão do CNPJ de campanha de candidatos encontra obstáculos se existir inconsistência de dados cadastrais entre a Justiça Eleitoral e a Receita Federal. Para evitar, ou solucionar esta dificuldade, é preciso que o CPF do candidato esteja ativo e que o endereço do candidato lançado no CANDEX (Sistema de candidaturas) seja o mesmo endereço do cidadão constante na Receita Federal (CPF).

Exemplo 1: havendo incorreção entre o CEP (Código de Endereçamento Postal) informado no CANDEX e o CEP do cadastro do CPF do candidato na Receita Federal, o CNPJ de campanha não será emitido. Para corrigir, é preciso alterar o endereço do candidato no CANDEX e enviar a atualização do registro eletronicamente à Justiça Eleitoral.

Exemplo 2: se o CPF do candidato estiver suspenso na Receita Federal por qualquer razão, o CNPJ de campanha não será emitido. Será preciso regularizar o CPF perante a Receita Federal.

Exemplo 3: se existir divergência entre o nome do candidato na Receita Federal (CPF) e o nome constante no banco de dados da Justiça Eleitoral (Título de eleitor), como por exemplo, nomes antes e após casamento, o CNPJ de campanha não será emitido. Será preciso regularizar o CPF perante a Receita Federal.

Com relação às contas bancárias, os candidatos e níveis partidários (Nacional, Estadual e Municipal) devem possuir a conta “Doações para campanha”, exigência para

aprovação da prestação de contas. Para candidatos, trata-se de uma conta que será aberta e encerrada no período eleitoral. Para partidos, trata-se de uma conta permanente, que as agremiações partidárias já deveriam possuir; se não possuem, devem providenciar abertura até 26/09/2020, não sendo necessário encerrá-la após o término da eleição de 2020.

Assim, as contas bancárias de campanha são as seguintes:

1. Conta “Doações para Campanha”: esta conta é obrigatória para todos os candidatos e para todos os níveis partidários (nacional, estadual, municipal). É nela que será feita a movimentação financeira referente a valores repassados por partidos (doador originário deve ser pessoa física) ou por doadores diretos (pessoas físicas). Também é por esta conta que se comprova a ausência de movimentação financeira na campanha (extratos bancários zerados). A ausência de movimentação de recursos em campanha não justifica a não abertura desta conta e sua inexistência pode levar à desaprovação da prestação de contas.

2. Conta “Fundo Partidário”: esta conta só precisará ser aberta se partido/candidato vier a movimentar recursos oriundos do Fundo Partidário na campanha eleitoral. O Fundo Partidário é repassado pelo tesoureiro nacional aos diretórios nacionais dos partidos políticos, constituído por recursos financeiros destinados por lei. As direções partidárias estaduais e municipais somente receberão Fundo Partidário se este recurso for repassado por órgãos partidários superiores. A aplicação de Fundo Partidário por partidos, nas campanhas eleitorais, deverá observar critério da aplicação proporcional à porcentagem de campanhas do gênero feminino (mínimo de 30%), conforme decisão do STF na ADI 5617.

3. Conta “FEFC (Fundo Especial de Financiamento de Campanha)” ou Fundão: esta conta só será aberta se o nível partidário (nacional, estadual ou municipal) ou o candidato movimentarem recursos oriundos do FEFC na campanha eleitoral. A aplicação de FEFC por partidos nas campanhas eleitorais deverá observar critério proporcional à porcentagem de

campanhas do gênero feminino (mínimo de 30%), conforme decisão do TSE na Consulta 0600252-18, bem como das diretrizes fixadas pelas Comissões Executivas Nacionais dos partidos registradas perante o TSE conforme Resolução TSE 23.605/2019.

As contas bancárias eleitorais seguem regras especiais fixadas pela Lei 9.504/97, pela Resolução TSE 23.607/2019 pelo Comunicado BACEN 35.551/2020, Comunicado BACEN 35.979/2020 e pela Resolução BACEN/do Conselho Monetário Nacional 2.025/1993. As contas devem ser abertas pelos Bancos no prazo de três dias, sendo que a recusa, embaraço ou atraso constitui crime previsto de artigo 347, do Código Eleitoral. As contas bancárias de campanha poderão ser abertas em qualquer banco oficial. Bancos cooperativos, em sua maioria, não emitem extratos bancários nos moldes do Banco Central, razão pela qual não é recomendável abrir contas de campanha perante estas instituições. Quanto às contas exclusivamente eletrônicas, há vedação no Comunicado BACEN 35.551/2020. Ocorre que para abrir a conta, primeiramente candidatos e partidos devem preencher o RAC (Sistema Requerimento de Abertura de Conta) no site do TSE. E ao apresentar o pedido de abertura na agência bancária, o RAC deverá ser autenticado pelo gerente (artigos 2º; 9º, I; 11, I; 13, III; do Comunicado BACEN 35.551/2020).

Neste tópico, é preciso que (i) o endereço informado no RAC (Requerimento de Abertura de Conta Bancária) corresponda ao endereço dos documentos apresentados ao banco para abertura da(s) conta(s) e que (ii) os dirigentes partidários indicados no RAC correspondam aos dirigentes constantes da certidão do SGIP, sob pena de inconsistência que exigirá correção, levando a atrasos.

Para abrir contas de campanha, o partido deverá apresentar à instituição financeira os documentos indicados abaixo, sendo possível que o banco solicite documentos complementares: requerimento de Abertura de Conta Bancária de Candidato (RAC); cartão de CNPJ do partido; c (SGIP); dados, documentos pessoais, CPFs ativos e comprovante de endereço dos dirigentes partidários e das pessoas responsáveis pela

movimentação da conta bancária (dirigentes partidários autorizados e eventual administrador financeiro de campanha).

Já os candidatos deverão apresentar ao banco os seguintes documentos: requerimento de abertura de conta bancária de candidato (RAC); cartão de CNPJ do candidato; dados, documentos pessoais, CPFs ativos e comprovante de endereço dos responsáveis pela movimentação da conta bancária (candidato e eventual administrador financeiro de campanha), em consonância com todas as informações inseridas no RAC. Para movimentação da(s) conta(s), candidatos e partidos poderão utilizar cheques, cartão de débito, cheques avulsos, transferências eletrônicas, de forma a documentarem sua movimentação. A emissão de talões de cheques e cartões de débito para contas bancárias segue regras fixadas pelo Banco Central e pelo Conselho Monetário Nacional. Inclusive, no caso de o candidato possuir restrição de CCF/SERASA/SCPC, os bancos não fornecerão cheques para movimentação da conta de campanha (Comunicado BACEN 35.551/2020, artigo 12, I / Comunicado BACEN 35.979/2020, artigo 12, I e III). Nas contas bancárias de campanha não serão cobradas as taxas de manutenção. No entanto, serviços bancários avulsos (DOC, TED, etc.) serão cobrados normalmente.

Não serão obrigados a abrir contas bancárias de campanha: candidatos à vice, mas caso abram, os extratos bancários deverão compor a prestação de contas dos candidatos titulares; candidatos em circunscrição onde não exista agência bancária ou posto de atendimento; candidaturas indeferidas, substituídas ou acerca das quais houve renúncia antes da emissão do CNPJ de campanha, desde que não haja indícios de arrecadação ou movimentação de campanha. A ausência da abertura da conta não exime o candidato do dever de prestar contas do período, ainda que zeradas.

As contas bancárias de campanha não estão submetidas a sigilo. Os bancos deverão enviar mensalmente extratos à Justiça Eleitoral, que providenciará sua publicação. Ainda, as contas bancárias de campanha, tanto de candidatos

quanto de partidos, estão submetidas a averiguações decorrentes da legislação de apuração de crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens (Comunicado BACEN 35.551/2020, artigo 12 IV, Comunicado BACEN 35.979/2020), como por exemplo Lei 9.613/1998, Circular BACEN 3.461/2009, Circular BACEN 3.978/2020, Circular BACEN 3.290/2005.

Sobras de campanha são saldos positivos ao final da campanha decorrentes de: saldos financeiros positivos de recursos não utilizados; bens e materiais adquiridos ou recebidos durante a campanha; créditos de impulsionamento que não foram utilizados e foram devolvidos pelas respectivas empresas. No caso de recursos privados (oriundos de doações de pessoas físicas), as sobras financeiras de campanha referentes à conta “Doações de Campanha” serão remetidas à conta “Outros recursos” da direção partidária na circunscrição municipal. Caso inexistir, poderão ser depositadas na conta bancária “Outros recursos” da direção nacional do partido. Em se tratando de bens adquiridos para a campanha, deverão ser transferidos à direção partidária municipal, com a devida anotação no SPCE da campanha e no SPCA do partido e emissão de termo de recebimento pela direção municipal. Já no caso de recursos oriundos do Fundo Partidário, as sobras de campanha financeira referentes à conta “Fundo Partidário” serão remetidas à conta “Fundo Partidário” da direção partidária da circunscrição do pleito. Em se tratando de bens adquiridos para a campanha, deverão ser transferidos à direção partidária Municipal, com a devida anotação no SPCE da campanha e no SPCA do partido.

Quando se tratarem de recursos oriundos do FEFC, as sobras de campanha financeiras referentes deverão ser recolhidas por Guia de Recolhimento da União (GRU) ao Tesouro Nacional. Bens adquiridos devem ser alienados por comprovado preço de mercado e o valor arrecadado deve ser recolhido por Guia de Recolhimento da União (GRU) em favor do Tesouro Nacional.

O limite de gastos das eleições de 2020 é fixado conforme o município e conforme o cargo

em disputa. A tabela pode ser consultada no sistema DIVULGACAND, limite de gastos. Na mesma consulta estará disponível o limite de contratação de cabos eleitorais para cada cargo/município. Para fins de aferição de limites, integrarão o total de gastos: total de valores gastos pelo candidato; total de doações estimáveis em dinheiro recebidas pelo candidato (empréstimos de veículos, doação de serviços, etc.); valores transferidos da conta do candidato para outros partidos; valores transferidos da conta do candidato para outros candidatos; valores transferidos da conta do candidato para o seu próprio partido, no que excederem as despesas realizadas pelo partido em prol de sua candidatura, excetuando-se sobras de campanha; valores gastos pelo partido político com o candidato que possam ser individualizados na campanha do respectivo candidato (rateio de materiais de campanha, por exemplo). Não integrarão o total de gastos, para efeito de aferição dos limites: sobras de campanha devolvidas para o partido ou Tesouro Nacional; valores transferidos por pessoas físicas, que somados aos recursos públicos recebidos, ultrapassem o limite de gastos fixado para a candidatura (sobras que deverão ser transferidas ao partido do candidato ao final da campanha).

Os gastos para candidatura titular (candidato a prefeito) incluem os gastos realizados pelo candidato a vice. O descumprimento dos limites implica em penalidade de multa de 100% incidente sobre a quantia que exceder o limite estabelecido e, também, eventual apuração de abuso de poder econômico, que pode resultar em cassação de registro ou diploma e inelegibilidade.

As despesas com honorários advocatícios e contábeis (consultoria ou assessoria) são consideradas gastos eleitorais, podem ser pagas com recursos privados (oriundos de pessoas físicas) ou públicos (Fundo Partidário ou FEFC), devem ser lançadas na prestação de contas, mas são excluídas do limite de gastos da campanha (Resolução TSE 23.607/2019, artigo 35, §3º, 4º, 5º e 9º, artigo 4º, §5º, artigo 43, §3p e §4º, artigo 9º). Vale destacar, por ser oportuno, que a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) proibiu que advogados doem seus serviços advocatícios a

partidos e candidatos (artigo 30, do Código de Ética e Disciplina da OAB - Resolução 02/2015, em vigor desde 01/09/2016), razão pela qual todo serviço jurídico nas campanhas deve ser remunerado.

A militância não remunerada não integra o limite de gastos financeiros, nem os limites de contratação de cabos eleitorais.

Além do teto de gastos da campanha, há também limites para gastos específicos com despesas com aluguel de veículos e alimentação de pessoal, sendo: gastos com alimentação de pessoal que presta serviços à campanha: 10% do valor total dos gastos contratados; aluguel de veículos automotores: 20% do valor total dos gastos de campanha, não incluído nesta limitação aluguel de barcos e aeronaves (TSE Consulta 060045055 PJe); abastecimento de veículos utilizados em eventos e carreatas: até 10 litros de combustível por veículo utilizado em eventos e carreatas desde que a nota fiscal seja emitida no CNPJ do partido/candidato. Recomenda-se, ainda, que a nota fiscal contenha discriminação de cada veículo abastecido, (placas, litros e valores), bem como que o partido apresente na prestação de contas relatórios discriminados de veículos abastecidos (marcas, modelos, placas, litros e valores) e fotos ou vídeos que comprovem a realização do evento ou carreata.

Na arrecadação, as receitas permitidas a candidatos e partidos podem advir das fontes abaixo indicadas. Vale lembrar que, conforme a natureza da receita, o valor deverá transitar somente pela conta bancária específica.

Recursos próprios do candidato: o candidato poderá aplicar recursos financeiros próprios em sua campanha até 10% do limite de gastos fixados para o cargo em disputa. Inclusive, a legislação proíbe a aplicação indireta de recursos próprios por pessoa interposta, como por exemplo, doações feitas por familiares utilizadas para burlar o limite legal. O candidato poderá, ainda, utilizar em sua campanha bens que integrem seu patrimônio, desde que devidamente registrados em seu pedido de registro de candidatura. Além disso, o candidato poderá utilizar na própria campanha bem particular gerido por *holding*, desde que também já

integrasse seu patrimônio até a data do pedido de registro de candidatura (TSE CTA 060025740-PJe). Caso o candidato aplique recursos financeiros próprios na campanha de outro candidato, poderá fazê-lo somente até 10% de sua renda bruta declarada no exercício anterior à eleição. Aqui há uma peculiaridade que merece análise: ao doar recursos de sua campanha (CNPJ de campanha) para outro candidato (CNPJ de campanha), o candidato doador deverá indicar a origem do recurso (CPF do doador originário), a ser devidamente lançado no SPCE do candidato beneficiário do recurso. Neste caso, incidirá a regra de limite de 10% da renda bruta do doador originário no exercício anterior à eleição. Contudo, ao utilizar recursos próprios na própria campanha, o candidato pode aplicar para si até 10% do limite de gastos do cargo em disputa. Se transferir tais recursos para outro candidato, deverá indicar como doador originário seu próprio CPF e, nas contas do candidato beneficiário, estará sujeito ao limite de 10% de sua renda bruta no exercício anterior à eleição.

O candidato poderá usar recursos obtidos por empréstimos em instituições financeiras oficiais. O empréstimo deverá: estar caucionado por bem que integre o patrimônio do candidato no momento do registro de candidatura; não poderá ultrapassar a capacidade de pagamento do candidato, conforme sua profissão/renda; estar comprovado por documentação legal e idônea; até a entrega final da prestação de contas, os recursos oriundos do empréstimo que tiverem sido aplicados na campanha devem estar quitados.

Doações de pessoas físicas: estas podem doar recursos a partidos e candidatos na eleição. Doações de pessoas físicas deverão observar o limite de 10% do rendimento bruto do doador no exercício anterior à eleição. Se o doador não tiver declarado imposto de renda, o limite será equivalente ao teto de isenção. Se o doador não declarou imposto de renda em 2019, considera-se limite o teto de isenção. É aceita a declaração de imposto de renda retificadora para sanar inconsistências. As doações financeiras iguais ou acima de R\$1.064,10 somente poderão ser realizadas por transferência bancária eletrônica.

Abaixo deste valor, poderão ser realizadas mediante depósito identificado na conta bancária “Doações para Campanha”, mas nunca mediante entrega de valores em espécie nas mãos de candidato, partido ou seus representantes. Independentemente do valor, contudo, toda doação deve ser realizada com identificação do CPF do doador. Se o doador estiver com seu CPF suspenso/cancelado perante a Receita Federal, não será possível registrar a doação e o depósito será considerado RONI (Recurso de Origem Não Identificada), devendo ser devolvido ao doador ou recolhido ao erário pelo partido mediante emissão da respectiva Guia de Recolhimento da União (GRU), cujo manual de emissão pode ser acessado no Passo-a-Passo para o preenchimento da GRU. As pessoas jurídicas estão proibidas de doar recursos financeiros e estimáveis em dinheiro. Assim, não é permitido às empresas sequer empréstimo de imóveis, veículos ou cessão de serviços às atividades partidárias (STF/ADI 4.650). Constitui fonte vedada a doação por pessoas físicas que atuem como concessionárias ou permissionárias do serviço público (taxistas, donos de bancas de revistas etc.), exceto se o concessionário/permissionário for o próprio candidato, caso em que poderá aplicar seus recursos em sua própria campanha. As doações vedadas também atingem a modalidade indireta, ou seja, quando são realizadas por pessoas interpostas com o fim de burlar as proibições. A pessoa física pode realizar gastos até R\$1.064,10 para apoiar candidato de sua preferência, sem necessidade de transferir o valor à campanha do candidato, nem de contabilizar a doação estimável do material contratado na respectiva prestação de contas eleitoral (desde que não seja reembolsado). Este tipo de apoio, portanto, não pode ser lançado na prestação de contas do candidato, mas está sujeito às regras do limite de doação de 10% da renda declarada pelo apoiador no ano anterior à eleição e vedação de doação por pessoas jurídicas. Além do que, o apoiador não pode entregar ao candidato nem dinheiro, nem o material.

Doações estimáveis em dinheiro: as pessoas físicas podem doar bens móveis, imóveis e

serviços (estimáveis em dinheiro), de forma definitiva ou temporária, até o limite equivalente a R\$40.000,00. Os bens móveis e imóveis devem integrar o patrimônio do doador. Já os serviços podem ser doados desde que se trate de produto da atividade profissional do doador e a doação não seja vedada pela classe profissional. Vale destacar, ainda, que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) proibiu a doação de serviços advocatícios a partidos e candidatos, em período eleitoral ou não (artigo 30, do Código de Ética e Disciplina da OAB - Resolução 02/2015, em vigor desde 01/09/2016). O valor estimável da doação deverá observar a prática do doador (preço dos serviços usualmente prestados) ou avaliação de mercado e será comprovada por: instrumento contratual de cessão firmado entre doador e partido; ou, instrumento contratual de prestação de serviço; documento fiscal do bem a fim de comprovar a propriedade; demonstração da avaliação do preço de mercado ou da prática do doador (serviços).

As pessoas jurídicas estão proibidas de doar recursos financeiros e estimáveis em dinheiro. Assim, não é permitido às empresas sequer empréstimo de imóveis, veículos ou cessão de serviços às atividades partidárias (STF/ADI 4.650). Os partidos podem receber e realizar doações estimáveis em dinheiro. Ao contratar serviços ou produzir materiais e distribuí-los para seus candidatos, o partido realiza doação estimável em dinheiro. Ao obter cessão gratuita temporária de veículos de pessoas físicas para utilização em campanha, o partido recebe uma doação estimável em dinheiro, devendo emitir o recibo respectivo.

A “vaquinha eleitoral” ou financiamento coletivo (*crowdfunding*) é uma modalidade de captação de recursos recentemente incluída nas eleições brasileiras, sendo a Campanha Eleitoral 2020 sua segunda oportunidade de aplicação. As regras da vaquinha eleitoral estão estabelecidas pela Lei das Eleições n.9.504/97 e foram devidamente normatizadas para as Eleições de 2020 na Resolução TSE n.23.607/2019. Na vaquinha eleitoral, empresas e entidades inscritas e autorizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) intermedeiam a arrecadação de doações de

pessoas físicas e campanhas eleitorais. A partir de 15/05/2020 os pré-candidatos podem iniciar arrecadação prévia de recursos, prosseguindo após o registro de candidatura. Para serem validadas pelo TSE, as empresas e entidades arrecadoras precisam estar autorizadas pelo Banco Central a operar arranjos de pagamentos. A habilitação das empresas pelo TSE se iniciou a partir de 15/04/2020 e depende do preenchimento de diversos requisitos, bem como apresentação de diversos documentos. Os candidatos, contudo, só poderão aplicar os recursos arrecadados por meio da vaquinha eleitoral após a apresentação do registro de candidatura, obtenção de CNPJ de campanha e abertura de conta bancária eleitoral e instalação do SPCE. Caso o pré-candidato não formalize seu pedido de registro de candidatura, os valores serão devolvidos aos doadores pela administradora, conforme condições estabelecidas junto à empresa arrecadora. Após a formalização do pedido de registro de candidatura, os valores residuais (não empregados em gastos eleitorais) constituirão sobra de campanha e deverão ser repassados para os respectivos partidos políticos na conta bancária “Outros Recursos”. É permitido ao pré-candidato divulgar sua campanha de arrecadação na internet, desde que se restrinja a comunicar ao eleitor sua intenção de captar recursos, sem incidir em propaganda eleitoral antecipada (vedado pedir votos, indicar número de candidatura e utilizar recursos de propaganda eleitoral). A empresa administradora deverá dar ampla publicidade às taxas de administração e viabilizar o uso de cartões de débito e crédito. Cada doador deverá ser minuciosamente identificado pela entidade arrecadora (nome completo, CPF, valor, dados para devolução dos valores e para contato), que emitirá o recibo respectivo, manterá o pré-candidato e a Justiça Eleitoral informados, e ainda, disponibilizará na internet lista de doadores e valores atualizados a cada nova doação.

Só poderão doar as pessoas físicas, sendo proibidas as doações: por pessoas jurídicas; entidades ou governos estrangeiros; órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional mantidos com recursos públicos;

concessionários ou permissionários de serviço públicos; entidades de direito privado beneficiárias de contribuição compulsória legal; entidades de utilidade pública; entidades de classe ou sindical; pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público.

Por estarmos tratando de uma modalidade de doação eleitoral, o valor doado fica limitado ao máximo de 10% da renda bruta do doador no exercício anterior à eleição. Além disso, na vaquinha eleitoral, só é permitida doação de valor igual ou superior a R\$1.064,10 a determinado pré-candidato, sendo que valor superior deve ser feito diretamente pelo doador ao candidato, mediante transferência eletrônica para a conta bancária de campanha. A empresa arrecadadora deverá manter *on line* lista_atualizada com identificação dos doadores e das quantias doadas, bem como informar imediatamente à Justiça Eleitoral e ao pré-candidato a cada nova doação captada. Ficará a cargo da empresa arrecadadora a emissão de recibo eleitoral referente a cada doação. O candidato não responderá por fraudes ou erros cometidos exclusivamente pelo doador. No entanto, responde solidariamente à empresa arrecadadora por doações oriundas de fonte vedada. O montante arrecadado será repassado pela empresa para a conta de campanha do candidato, que lançará em sua contabilidade eleitoral (SPCE) o valor bruto recebido, identificando as taxas como despesas de campanha. No entanto, na conta de campanha do candidato, entrará o valor líquido, já descontadas as taxas de administração. A arrecadação por vaquinha eleitoral pode ser realizada até o dia da eleição. A partir daí, toda e qualquer arrecadação só pode ser efetivada para quitação de despesas contraídas até a data do pleito. Em outras palavras, após a eleição, o candidato só pode receber recursos de vaquinha eleitoral para quitar despesas eleitorais havidas antes da eleição.

Cartões de débito ou crédito: é possível, também, a arrecadação por meio de cartões de débito ou crédito. Só podem doar as pessoas

físicas, observando-se as proibições legais (ex: vedação a concessionário/permissionários do serviço público e pessoas jurídicas, limitação de 10% da renda bruta do exercício anterior à eleição etc.). Para arrecadar com cartões de débito ou crédito, é necessária a utilização de terminal de captura de transações deste tipo. É obrigatória a emissão do recibo e qualificação do doador (nome, CPF). O recibo deve ser imediatamente cancelado quando a doação não for cancelada ou “não autorizada”. A arrecadação por cartões de débito ou crédito não admite parcelamento. As doações recebidas serão registradas no SPCE pelo valor bruto e as taxas pagas à administradora serão lançadas como despesas. Na conta bancária de campanha, no entanto, entrarão os valores líquidos, já com as taxas descontadas. Se houve conta bancária intermediária (de empresa arrecadadora), os valores iguais ou superiores a R\$1.064,10 devem ser repassados por transferência eletrônica diretamente da conta do doador para a conta “Doações para Campanha” do candidato ou partido, sem intermediários.

Recursos próprios do partido (de origem privada): o partido pode aplicar recursos próprios na campanha, arrecadados em anos anteriores à eleição ou no próprio ano eleitoral, advindos de doação de pessoas físicas, contribuições estatutárias, sobras de outras campanhas, comercialização ou alienação de bens, serviços ou promoção de eventos, rendimentos de aplicações financeiras. Partidos podem doar entre si, ou podem doar para candidatos, desde que com identificação do doador originário. Valores arrecadados anteriormente pelos partidos podem ser utilizados desde que: estejam de acordo com o Estatuto e Diretrizes do partido; tenham sido devidamente contabilizados nas contas partidárias anuais (SPCA); os valores aplicados observem o limite individual de doação de 10% do rendimento bruto do doador com relação ao ano anterior ao da eleição; os valores sejam transferidos para a conta “Doações de Campanha” (desde que não se trate de Fundo Partidário) e informados no SPCE, inclusive, indicando o doador originário (nome completo, CPF); no SPCE, seja informado o número do

recibo emitido no SPCA que identificou a doação nas contas anuais partidárias; sejam indicados os doadores originários (nome, CPF); não sejam utilizados valores arrecadados em anos anteriores advindos de pessoas jurídicas (STF, ADI nº 4.650).

Comercialização de bens ou serviços ou promoção de eventos: a renda obtida mediante comercialização de bens/serviços e/ou promoção de eventos pode ser empregada desde que a realização dos respectivos eventos seja comunicada à justiça eleitoral com antecedência de cinco dias úteis. Vale destacar que os valores arrecadados serão considerados doações de pessoas físicas, exigem a emissão de recibo e devem observar o limite de 10% da renda anual bruta declarada pelo doador no exercício anterior à eleição. O valor bruto arrecadado deverá ser integralmente depositado na conta de campanha antes de ser utilizado e todos os gastos deverão ser documentados por documentos fiscais idôneos.

Fundo Partidário: é o recurso público repassado pelo Tesouro Nacional às direções partidárias nacionais e por estas às direções partidárias hierarquicamente inferiores. Se existirem repasses recebidos anteriormente ao período eleitoral, podem igualmente ser aplicados em campanha desde que devidamente contabilizados. Ao aplicar Fundo Partidário na campanha, o partido o fará diretamente a partir da conta bancária “Fundo Partidário”, sem transferir o recurso previamente para sua conta bancária “Doações para Campanha”. No entanto, lançará o valor aplicado como “receita” no SPCE de sua campanha, bem como os dispêndios como “gastos eleitorais”. Candidatos, contudo, somente transitarão valores de Fundo Partidário na conta bancária aberta exclusivamente para movimentar este tipo de recurso. A aplicação de Fundo Partidário por partidos, nas campanhas eleitorais, deverá observar o critério da aplicação proporcional à porcentagem de campanhas do gênero feminino (mínimo de 30%), conforme decisão do STF na ADI 5617. É vedada a transferência de Fundo Partidário para partidos ou candidatos não coligados na circunscrição.

FEFC (Fundo Especial de Financiamento de Campanha) ou “Fundão”: este recurso é repassado pelo Tesouro Nacional à Direção Nacional do partido somente em ano eleitoral. Trata-se de recurso público destinado exclusivamente ao financiamento de campanhas eleitorais. Candidatos e partidos deverão abrir conta específica para receber e transitar o FEFC. O FEFC será repassado pelo TSE aos Diretórios Nacionais dos partidos políticos, que farão sua aplicação na campanha nos termos da Resolução TSE 23.607/2019 e da Resolução TSE 23.605/2019, bem como dos critérios fixados pelas Direções Nacionais apresentados tempestivamente ao TSE. Um dos critérios obrigatórios previstos na legislação é a aplicação proporcional à porcentagem de campanhas do gênero feminino (mínimo de 30%), conforme decisão do TSE na Consulta 0600252-18. É vedada a transferência de Fundo Partidário para partidos ou candidatos não coligados na circunscrição.

Recursos de Fontes Vedadas: são receitas vedadas ao partido político, ainda que indiretas, estimáveis em dinheiro ou por meio de publicidade: 1) de origem estrangeira – governos, empresas, entidades, pessoas físicas estrangeiras etc.; 2) de pessoa jurídica – qualquer doação (financeira ou estimável em dinheiro) de pessoa jurídica é proibida, exceto valores repassados por direções partidárias e pelo Tesouro Nacional. Exemplo: é proibida a doação de combustível por postos de gasolina; proibido o empréstimo de imóveis de empresas para reuniões partidárias; proibida a prestação de serviços por empresa de contabilidade, de advocacia, de publicidade, gráficas etc.; 3) de pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão: proprietários ou gestores de empresas que prestem serviços públicos sob concessão ou permissão (ex: taxistas, donos de bancas de revistas, etc.), exceto se o recurso próprio for aplicado na própria campanha.

São vedadas também as doações indiretas, ou seja, aquelas realizadas por pessoas interpostas com o fim de burlar as proibições. O recurso de origem vedada deve ser estornado ao doador, quando este for identificável. Caso não

tenha sido devolvido, não pode ser utilizado e deve ser recolhido ao Tesouro Nacional por Guia de Recolhimento da União (GRU), cujo manual de emissão pode ser acessado no “Passo-a-passo para o preenchimento da GRU”. Recursos de fonte vedada não poderão ser utilizados. A constatação de que o candidato se beneficiou, ainda que temporariamente, mesmo com posterior devolução/recolhimento, poderá conduzir à desaprovação das contas de campanha, sem prejuízo de ações judiciais que levem à cassação de registro ou diploma e inelegibilidade. O candidato ou partido beneficiado pela transferência de recurso de fonte vedada por outro candidato ou partido, que não efetivar a devolução, responderá solidariamente pela irregularidade.

Recursos de Origem não Identificada. São receitas consideradas de origem não identificada, financeiras ou estimáveis em dinheiro: 1) dados não informados – falta de indicação de CPF ou nome (pessoas físicas), bem como de CNPJ ou razão social (partidos ou candidatos); 2) dados inválidos – inexistência, cancelamento, suspensão de CPF (pessoas físicas), bem como de CNPJ (partidos ou candidatos); 3) dados inconsistentes – falta de correspondência entre CPF e nome (pessoas físicas), bem como de CNPJ e razão social (partidos ou candidatos); 4) ausência de indicação de doador originário – falta de indicação do doador originário no SPCE referente às doações financeiras recebidas de outros candidatos ou partidos; 5) doações de valor igual ou acima de R\$1.064,10 em desacordo com a legislação: a legislação exige que estes valores sejam repassados por transferência eletrônica direta entre doador e candidato/partido, sendo que doações iguais ou acima deste valor feitas em depósito, em cheque, por vaquinha eleitoral ou por cartões de débito ou crédito que utilizem conta bancária intermediária (empresa arrecadadora) constituem RONI; 6) recursos financeiros que não provenham das contas bancárias específicas – cada tipo de recurso (privado, Fundo Partidário, FEFC) deve transitar exclusivamente por contas bancárias específicas, caso contrário não pode ser utilizado, sob pena de ser classificados como RONI; 7)

quitação de empréstimos com recursos de origem não comprovada – candidatos e partidos podem aplicar valores oriundos de empréstimos bancários em suas campanhas desde que comprovem a origem dos recursos utilizados para quitação da dívida; 8) bens ou serviços estimáveis em dinheiro que não pertençam ao patrimônio ou à profissão do doador: conforme aplicação por analogia da Resolução TSE 23.604/2019, artigo 13, III.

Recursos de origem não identificada poderão ser retificados (identificados) e utilizados. Caso não possam ser retificados, deverão ser devolvidos ao doador e, na impossibilidade, recolhidos ao Tesouro Nacional por Guia de Recolhimento da União (GRU), cujo manual de emissão pode ser acessado no “Passo-a-Passo para o preenchimento da GRU”.

NIJE (Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral): desde as eleições de 2016, o TSE conta com apoio do NIJE, criado para apurar indícios de irregularidades nas campanhas eleitorais. O NIJE é integrado por representantes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tribunais regionais eleitorais (TREs), Tribunal de Contas da União (TCU), Receita Federal (RF), Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF) e Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). O Núcleo considera suspeitas transações financeiras decorrentes de: doador inscrito em programas sociais (Bolsa Família etc.); doador com renda incompatível com o valor doado; doador sem vínculo empregatício nos 60 dias antes da doação; doador com registro de óbito; doação empresarial indireta, quando realizada por duas ou mais pessoas físicas vinculadas a um mesmo empregador; doador sócio ou diretor de empresa que tenha recebido recursos públicos; veículo cedido que não está em nome do doador; doações cruzadas, realizadas por pessoas interpostas para burlar vedações. O NIJE também analisa os gastos e fornecedores levando em conta cruzamentos que possam conduzir a indícios de irregularidades: análise de CNAE compatível com o produto vendido ou o serviço prestado; fornecedor com sede (estrutura física) incapaz de fornecer o produto ou serviço contratados; fornecedores com poucos

empregados (RAIS), apontando para indícios de falta de capacidade operacional para prestar o serviço; fornecedor com sócios, diretores ou parentes inscritos como beneficiários de programas sociais (Bolsa-Família etc.); fornecedor com empresa aberta recentemente, em especial, no ano da eleição; fornecedor sem registro comercial (Junta Comercial) ou fiscal (Receita Federal); fornecedor cujo(s) sócio(s) seja filiado a partido ou tenha relação de parentesco com o candidato ou membros do partido; fornecedor que tenha contratos com o poder público.

Gastos eleitorais: a arrecadação e os gastos eleitorais são permitidos até o dia da eleição. Após, somente é permitida a arrecadação para quitação de gastos eleitorais contratados até o dia do pleito. Todo e qualquer gasto, contudo, deve estar quitado até a data de entrega da prestação de contas final, caso contrário, podem ser assumidos pelo partido. São considerados gastos eleitorais, nos termos do artigo 35, da Resolução 23.607/2019: confecção de material impresso de qualquer natureza, observado o tamanho fixado no § 2º do art. 37 e nos §§ 3º e 4º do art. 38 da Lei nº 9.504/1997; propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação; aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; correspondências e despesas postais; despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês de campanha e serviços necessários às eleições; remuneração ou gratificação de qualquer espécie paga a quem preste serviço a candidatos e a partidos políticos; montagem e operação de carros de som, de propaganda e de assemelhados; realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; custos com a criação e inclusão de páginas na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente de provedor da aplicação de internet com sede e foro no país; multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos e

partidos políticos por infração do disposto na legislação eleitoral, sendo vedado pagamento com recursos públicos (Fundo Partidário ou FEFC) e desde que não sejam referentes à propaganda eleitoral antecipada; doações para outros partidos políticos ou outros candidatos; produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral; consultoria e assessoria contábil e jurídica, que apesar de poderem ser lançadas como gastos eleitorais, não acrescem o limite de gastos.

Todas as receitas e gastos deverão transitar pela conta partidária adequada à natureza do recurso (Fundo Partidário, FEFC, doações para campanha).

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular BACEN n. 3.290, de 05 de setembro de 2005.*

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular BACEN n.º 3.461, de 24 de julho de 2009.*

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular BACEN n.º 3.978, de 23 de janeiro de 2020.*

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Comunicado BACEN n.º 35.551, de 22 de abril de 2020.*

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Comunicado BACEN n.º 35.979, de 28 de julho de 2020.*

BRASIL. *Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.* Estabelece normas para as eleições.

BRASIL. *Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998.* Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 107, de 2 de julho de 2020.* Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.

BRASIL. Receita Federal. *Instrução Normativa RBF/TSE n.º 1.019, de 10 de março de 2020.*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. *Resolução n.º 23.605, de 17 de dezembro de 2019.*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE.
Resolução n.º 23.607, de 17 de dezembro de 2019.

A autora

Fernanda Caprio

Advogada Eleitoralista, Mestra em Políticas Públicas (UNESP). Membro ABRADep/ Academia Brasileira de Direito Eleitoral

Palestra realizada de forma virtual em 1º de outubro de 2020, promovida pelo Instituto do Legislativo Paulista, com a coordenação de Amilton Augusto.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zOWHRqodspU>

Sínteses Didáticas

Antropoceno, artes visíveis e literatura:

a arte como registro estratigráfico e a agência geológica humana

Alex PELOGGIA

Introdução

O uso da obra de arte como fonte iconográfica, nas investigações históricas, arqueológicas ou ecológicas, dentre outras, é frequente. Menos comum, talvez, tenha sido seu uso na pesquisa e ensino em geociências, o que vem mudando rapidamente nas últimas duas décadas, concomitantemente com a progressiva incorporação da agência humana e de seus produtos como aspectos de grande interesse no debate geocientífico, notadamente após a proposição do conceito de Antropoceno, e mesmo antes. De fato, nesse contexto, diversas propostas têm sido realizadas, em diferentes perspectivas, no sentido de mobilizar uma conjunção potencialmente inovadora, de caráter transdisciplinar, entre o conhecimento das geociências e a arte em geral, incluindo-se desde as artes visíveis até a literatura, incluindo-se o campo do ensino.

Todavia, a correlação entre a Geologia e as artes visíveis não é, de fato, novidade. Como observou Rudolf Thiel, “a Geologia é uma ciência visual, tanto quanto a História das Artes”, uma vez que seu conteúdo pode ser muito satisfatoriamente representado graficamente, desde que simbolizando uma ideia. Tal expressão visual, conforme o autor, não trataria de uma representação mecânica da natureza, mas de uma interpretação que, em geral, facilitaria a compreensão. Neste trabalho exploraremos esta dimensão da “mais plástica das ciências naturais” por meio da discussão das possibilidades de análise de produções artísticas que apresentem conteúdo geológico.

O Antropoceno e suas concepções

O termo Antropoceno foi proposto, no início dos anos 2000, por cientistas ambientais (Paul Krutzen e Eugene Stoermer), como uma nova época geológica caracterizada pela influência humana sobre o funcionamento do sistema-Terra. “Sistema-Terra” quer dizer o conjunto de sistemas geológicos, ecológicos e físico-químicos, envolvendo a atmosfera, a hidrosfera, a litosfera e a biosfera, que configuram o modo como nosso planeta “funciona”. Pode ser formalmente definido como “o intervalo de tempo geológico atual, em que diversas condições e processos terrestres estão profundamente afetados pelo impacto humano” (Grupo de Trabalho do Antropoceno da Comissão Internacional de Estratigrafia).

No entanto, nas duas últimas décadas têm surgido diversas proposições de entendimento dessa nova época, em termos de sua natureza, gênese e significado civilizatório. Identificamos, assim, as seguintes concepções sobre a nova época geológica:

- 1) No sentido ambiental original: trata-se de uma “fase ecológica industrial moderna”, cujo começo é referido à Revolução Industrial do século XVIII, e que também tem levado a proposições de “inícios” muito mais recuados.
- 2) Em sentido geológico restrito: refere-se à lógica estratigráfica formal, como série/época superior do sistema/período Quaternário, cujo início ter-se-ia dado em meados do século XX (segundo a posição dominante no *Anthropocene Working Group*, da Comissão Internacional de Estratigrafia).
- 3) Em sentido geológico amplo: uma unidade geológica diacrônica representada pelo conjunto das camadas antropogênicas (o

estrato geológico humano ou arqueosfera), o que tem levado à proposição de Antropocenos precoces;

- 4) Como um conceito sócio-político-econômico: considera as transformações ambientais que o caracterizam foram criadas no contexto do sistema-mundo capitalista, e cuja natureza de longa duração histórica enseja também o recuo de seu início à expansão colombiana.
- 5) Em sentido cultural amplo (antropológico): a expressão da humanidade em seu desenvolvimento civilizatório contemporâneo, incluindo-se aí aspectos que decorrem da percepção de se viver em um mundo transformado e das implicações existenciais decorrentes dessa situação, manifestadas por diferentes meios, dentre eles a literatura e as artes visíveis.

O Antropoceno Estético



Nesse contexto, definimos o Antropoceno Estético como um campo situado entre a concepção geológica em sentido amplo e a cultural-antropológica, em que a preocupação recai sobre o entendimento de uma dimensão sensível relacionada à interação entre o geológico e o humano.

Indo ao encontro do que foi conceituado por Rancière, em *A Partilha do Sensível*, entendemos o estético como o modo de ser específico dos objetos artísticos, e de sua forma de sensibilidade particular à humanidade, uma marca do Antropoceno, e que se apresenta capaz de reconstituir um mundo ainda em processo de formação. Nesse campo estético, assim configurado,

não há vínculo entre os modos de representação (gêneros artísticos, com suas formas de expressão) e o tema (a agência geológica humana): este pode ser encontrado nos detalhes de uma paisagem ou numa paisagem inteira, em uma representação mimética ou mesmo altamente distorcida, feita a partir de uma observação “neutra” do real ou de uma intencionalidade altamente metafórica.

Mas, em todos os casos, ao refletir a percepção do mundo por meio da representação pictórica dotada de realismo geológico que vai configurar tais produções como integrantes da categoria da arte estratigráfica, fornece forte evidência de que um ambiente geológico transformado foi e está se configurando ao longo dos últimos séculos, e que esta história geológica ultrarrecente encontra seu registro correlativo, além dos terrenos tecnogênicos, na história da arte, esta que adquire um estatuto de categoria estratigráfica, de ordem cultural, tal como:

Arte Estratigráfica ¹

O conceito de Arte Estratigráfica engloba a expressão artística visível de conceitos geológicos, e pode ser caracterizada das seguintes maneiras básicas (categorias):

- 1) Arte Estratigráfica Aplicada Conceitual: a representação pictórica, escultural ou outra, elaborada a partir da aplicação voluntária de conceitos geológicos predefinidos, segundo uma intencionalidade do geocientista ou artista (que podem ou não ser a mesma pessoa).
- 2) Arte Estratigráfica Aplicada Empírica: obras produzidas por artistas engajados na colaboração com a investigação geológica em campo e laboratório (como naquelas de artistas engajados em expedições geológicas, como as *surveys* norte-americanas no século

¹ Peloggia 2019

XIX, ou na *soil art* contemporânea) ou no ensino (como a *GeoArt*).

- 3) Arte Estratigráfica Efetiva (ou Efetuada): intervenções do tipo “arte no terreno” (*land art*), que efetivamente produzem novas morfoestratigrafias.
- 4) Arte Estratigráfica Interpretável: obras de arte que, dotadas de *realismo geológico*, tenham significado estratigráfico passível de reconhecimento e interpretação por parte do geocientista e do historiador ou teórico da arte.

Realismo Geológico

As obras estratigráficas visíveis podem ser identificadas nos gêneros da pintura (notadamente), escultura, arquitetura ou outras modalidades contemporâneas, incluindo-se o cinema e o design, mas, inseridas no campo criativo, não se confundem com ilustração estratigráfica produzida tecnicamente e comum nos textos didáticos. Assim, como produções artísticas, evidentemente situam-se em um contexto de expressão que mantém, com a realidade objetiva, um relacionamento que dá ao artista uma liberdade de expressão, conquanto variável, muito maior que a do cientista em relação aos seus objetos de estudo. De fato, como lembra Herbert Read, se a arte fosse tão somente o registro das aparências da natureza, a obra de arte mais satisfatória seria justamente a imitação mais rigorosa, “fotográfica”, desta, o que é completamente descartado no campo estético. Como, então, podem ser usadas como fontes para a análise geológica? Em outras palavras, qual seu *realismo*?

Esta questão epistemológica crucial têm como ponto de partida o significado do “realismo” em arte, o que implica a consideração da possibilidade de apreensão e expressão de certos elementos essenciais da realidade, que por sua vez, por meio de certo processo artístico, variável, pode ser expressa

como experimentação e olhar individual, tal como aponta Luciano Migliaccio ao analisar a obra de Georg Grimm: “As paisagens de Grimm parecem impassíveis: ele segue com a curiosidade de um geólogo e a obstinação de um sabujo o movimento de uma falha de rocha, a reverberação do sol sobre a pedra molhada, a base nua de uma colina de granito e a cintilação verde de uma mancha de vegetação à beira de uma correnteza cristalina (...)”.

Temos aí o aspecto fundamental que permite a conjugação dos campos artístico e geocientífico: o conceito de realismo geológico, tal como proposto por Anna Reid no estudo das pinturas do artista britânico Paul Nash. Consiste em que as obras dotadas de realismo podem ser percebidas ontologicamente como material geológico (*actual geological material*) e colocam problemas e questões propriamente geológicas ou, nas palavras da autora citada, em que a abstração da obra de arte é realizada como parte da realidade material geológica e sugere novos modos de engajamento no contexto atual da investigação geológica. Em outras palavras, as obras dotadas de realismo geológico são prolongamentos abstrativos de caráter correlativo à realidade geológica. Esta consideração pode ser estendida diretamente das artes visíveis também para a literatura.

O argumento proposto por Reid é compatível com o que podemos apreender das considerações de Alberto Manguel, ou seja, que, se os elementos da natureza, em que não há intencionalidades, podem ser traduzidos por meio da linguagem (ou seja, na forma simbólica artificial de nossas palavras escritas ou faladas), então é razoável considerar que da linguagem, incluindo-se aí a das imagens da arte visível, possa decorrer uma natureza espelhada na qual possamos “reconhecer a experiência do mundo que

chamamos de real”. Em nosso caso, é justamente tal verossimilhança que possibilita reconhecimento do mundo a base do realismo geológico.

Agência geológica humana, dinâmicas antropogênicas e terrenos tecnogênicos

A agência geológica humana é a efetuação transformadora ou neoformadora do ambiente geológico (estrutura superficial e sub-superficial da paisagem), referenciada a contextos culturais particulares. Já os terrenos antropogênicos ou tecnogênicos consistem em uma categoria geológica composta por registros diretamente produzidos ou indiretamente induzidos no contexto da agência ambiental humana, resultantes de dinâmicas aditivas, subtrativas ou da turbacão ou modificacão de características de terrenos naturais.

As dinâmicas antropogênicas representam os modos pelos quais se efetiva a agência, e pode ser classificada em função dos processos associados de movimentacão ou transformacão de material geológico. Quando ocorre transporte de material geológico, temos as seguintes dinâmicas: 1) dinâmica aditiva (acumulacão de material): formacão de terrenos de agradacão; 2) dinâmica subtrativa (retirada de material): formacão de terrenos de degradacão. Por outro lado, quando há permanência de material geológico no local considerado, identificam-se as dinâmicas: 3) dinâmica turbativa: implica deslocamento ou revolvimento de material, com a formacão de terrenos movimentados ou revolvidos; 4) dinâmica modificativa: resulta da alteracão das características do material, com a formacão de terrenos modificados.

Tais processos genéticos são a base para a classificacão morfoestratigráfica dos terrenos tecnogênicos, da seguinte forma:

- a) Terrenos tecnogênicos de agradacão, constituídos por formações superficiais antropogênicas (camadas ou depósitos tecnogênicos): terreno produzido (*made ground*, aterrado – acumulado); terreno

preenchido; terreno sedimentar (aluvial – coluvial – escorregamento); terreno remobilizado; terreno composto.

- b) Terrenos tecnogênicos de degradacão, representados por superfícies tecnogênicas de substrato exposto: terreno escavado; terreno erodido.
- c) Terrenos tecnogênicos modificados, englobando formações superficiais antropogênicas (camadas tecnogênicas formadas in situ ou solos tecnogênicos): terreno de composicão alterada; terreno mecanicamente modificado.
- d) Terrenos tecnogênicos turbados, formados por material geológico revolvido ou deslocado “in situ”: terreno revolvido; terreno escorregado; terreno afundado.
- e) Terrenos tecnogênicos complexos, constituindo paisagens tecnogênicas, ou seja, conjuntos indiferenciados (não mapeáveis individualmente na escala considerada) de depósitos e superfícies tecnogênicas. São criados pela superposicão de dinâmicas.

O conceito de fácies tecnogênicas, definido pela conjugacão da constituicão do material com a estruturacão da camada antropogênica, é também de grande utilidade na descriçã dos terrenos tecnogênicos de agradacão notadamente, mas também nos modificado se turbados.

Análise de obras de arte estratigráficas e terrenos tecnogênicos

O realismo geológico pode ser observado em obras que datam da Idade Média (pré-renascentistas) até a contemporaneidade, e se evidencia por meio de categorias como a estratificacão (terrenos estratificados, leis da superposicão e continuidade lateral de estratos, ciclos sedimentares), processos de erosão, sedimentacão e movimentacão de massa e a diferenciacão em terrenos primários (cristalinos) e secundários (estratificados). E também como metáforas sobre o registro estratigráfico e a transitoriedade do humano frente ao geológico. São exemplos:

Autor	Obra	Fenômeno, conceito ou categoria geológica
Mestre de Hohenfurth	O nascimento de Cristo, c.1350	Terreno estratificado
Jan Van Eyck	São Francisco recebendo os estigmas, c.1432	Superposição de estratos, ciclos sedimentares, compartimentação de relevo, terrenos primários e secundários.
Mestre da Asservanza	A Tentação de Santo Antonio, c.1440	Erosão e sedimentação, resistasia.
Fra Angelico	Adoração dos magos, c.1445	Estratificação, terrenos primários e secundários.
Andrea del Castagno	David, c.1450-57	Terreno estratificado
Filippo Lippi	Adoração do Menino de Annalena, c.1455	Estratificação
Leonardo Da Vinci	Vista do Vale do Rio Arno ou As colinas da Toscana, 1473	Estratificação, lei da superposição de estratos, lei da continuidade lateral, correlação geológica, ciclos de sedimentação.
Andrea Verrocchio e Leonardo da Vinci	Batismo de Cristo, 1474	Estratificação, lei da superposição de estratos, lei da continuidade lateral, correlação geológica, ciclos de sedimentação.
Giovanni Bellini	São Francisco em êxtase, c.1485	Estratificação, compartimentação do relevo.
Fillippino Lippi	A visão de São Bernardo, c.1486	Metáfora da estratificação como registro
Piero di Cosimo	Adoração do Menino, c. 1490-95	Estratificação, metáfora da conformidade (humano sobre o geológico).
Sandro Botticelli e estúdio	Virgem com o Menino e São João Batista criança, 1490-1500	Rastejo do regolito
Piero di Cosimo	Virgem com o Menino, São João Batista e um anjo, 1500-1510.	Rastejo do regolito
Piero di Cosimo	Adoração do Cristo criança, 1505-1510	Rastejo do regolito
Carlo Saraceni	Marte e Vênus, com uma roda de cupidos e paisagem, 1605-1610	Terreno estratificado, processo erosivo.
William Turner	A avalanche nos Grisons	Movimento de massa
Thomas Cole	Vista do topo do monte Catskill, 1827	Estratificação, correlação geológica, compartimentação do relevo.
Asher Durand	Espíritos afins, 1849	Estratificação, correlação geológica.
Paul Kane	As cataratas de Cackabackah, 1849-1856	Estratificação, processo erosivo.
Thomas Moran	Penhascos de Green River, 1874	Estratificação, continuidade lateral, processo erosivo.
Vincent Van Gogh	Montmajour, 1888	Superposição de estratos
Paul Cézanne	No parque do Chateau Noir, 1890	Estratificação
Paul Gauguin	Flautista sobre a falésia, 1889	Transitoriedade humana frente ao geológico, compartimentação do relevo.
Johann Grimm	Vista da Ponta de Icarai, 1884	Transitoriedade humana frente ao geológico, terreno foliado.
William Dyce	Pegwell Bay, Kent, 1858-1860	Transitoriedade humana frente ao geológico, terreno estratificado, compartimentação do relevo.
Paul Nash	Under the Cliff, 1940	Transitoriedade humana frente ao geológico, terreno estratificado, compartimentação do relevo.

Provavelmente tendo como base implicitamente a noção de realismo geológico, Thomas Fairchild e colaboradores lançaram mão da obra *Souvenirs de Rio de Janeiro*, de J. Steinmann, datada de 1939, para indicar a persistência praticamente inalterada das grandes formas de relevo como o Pão de Açúcar e o Corcovado, numa clara indicação da lentidão das transformações geológicas em relação à duração da história humana.

No entanto, ao mesmo tempo em que, como vimos, a partir da baixa Idade Média e

da Renascença, a pintura paisagística surge dotada de realismo geológico, deve ser notado que já então os artistas vão se deparar com a realidade de uma paisagem que já mostra os resultados de transformações produzidas não só pelos processos naturais, mas também pelos antropogênicos, estes que também são percebidos e retratados.

É justamente tal peculiaridade que possibilita o uso das obras da arte estratigráfica como fonte para o estudo da agência geológica humana: o registro da história da arte é contínuo (conquanto com

certo grau de perdas, como no registro geológico ou o arqueológico), e portanto as representações terão um duplo caráter

correlativo, em relação à transformação da paisagem em si mas também à significação dessa transformação. São exemplos:

Artista	Obra	Dinâmicas, processos e tipos de terrenos
Duccio	Cristo entrando em Jerusalém, 1308-11	Dinâmica subtrativa (terreno de degradação – erodido) e dinâmica modificadora (terreno fisicamente alterado)
Simone Martini	Guidoriccio da Fogliano sitiando o Monte Massi, 1328	Dinâmica subtrativa (terreno de degradação - escavação) e dinâmica aditiva (terreno tecnogênico de agradação-aterramento)
Irmãos Limbourg	As mui ricas horas do Duque de Berry (Mês de Março), 1415	Dinâmica turbadora, processo de agroturbação, terreno tecnogênico revolvido
Hubert ou Jan Van Eyck	Calvário; o Juízo Final, c.1420-25	Dinâmica turbadora, processo de tafoturbação, terreno tecnogênico revolvido. Covas individuais: processo de escavação e aterramento (terreno preenchido)
Paolo Ucello	Niccoló Mauruzi da Tolentino derruba Bernardino dela Ciarda na batalha de São Romano, c.1435-1455	Dinâmica turbadora, processo de agroturbação. Terreno tecnogênico revolvido
Paolo Uccello	A batalha de San Romano c.1450	Dinâmica subtrativa-aditiva, terreno tecnogênico de agradação e degradação (escavação e aterramento)
Hans Memling	Painel central do Tríptico do Juízo Final, c.1467-71	Dinâmica turbadora, processo de tafoturbação: terreno tecnogênico revolvido. Covas individuais: processo de escavação e aterramento (terreno preenchido)
Giovanni Bellini	Coroação da Virgem, 1475 (Altar de Pesaro)	Metáfora antropocênica: a estrutura rochosa torna-se estrutura construída.
Hieronymus Bosch	Tríptico da Adoração dos Magos), c.1495	Terreno tecnogênico de escavação
Hieronymus Bosch	São Jerônimo a rezar, c.1482-1500	Lago artificial (represa): dique e assoreamento
Rafaello Sanzio	Ressureição de Cristo, 1499-1502	Terreno tecnogênico de escavação
Piero di Cosimo	Desventuras de Sileno c. 1500	Terreno tecnogênico de escavação
Tiziano Vecellio	Amor sagrado e amor profano, 1514	Terreno tecnogênico construído (dique)
Pieter Bruegel (O Velho)	A Torre de Babel, 1563	Metáfora antropocênica: a montanha artificial é construída sobre a montanha natural
Pieter Bruegel (O Velho)	A queda de Ícaro, c.1558	Dinâmica turbadora, processo de agroturbação. Metáfora antropocênica: agência humana transforma o ambiente geológico.
Jan Van Goyen	Moinho à beira do rio, 1642	Terreno tecnogênico de agradação
Camille Corot	A catedral de Chartres, 1830	Depósito tecnogênico, fácies lítica. Metáfora antropocênica: estrutura rochosa se transforma em estrutura construída.
John Constable	Velho Sarum, 1834	Terreno tecnogênico de agradação
Paul Cézanne	Barranco e montanha de Santa Vitória, 1870	Dinâmica subtrativa, feição tecnogênica de degradação
Rosa Bonheur	Arando os campos em Nivernais, 1849	Dinâmica turbadora, processo de agroturbação. Metáfora antropocênica: agência humana transforma o ambiente geológico.
Gustave Courbet	Os britadores de pedra, 1849 (1851?)	Dinâmica modificadora. Metáfora antropocênica: agência humana transforma o ambiente geológico.
Vincent Van Gogh	Dois Camponeses a Cavar, 1889	Dinâmica modificadora. Metáfora antropocênica: agência humana transforma o ambiente geológico.
Nikolai Kasatkin	Pobres recolhendo carvão de uma mina exaurida, 1894	Dinâmica subtrativa. Terreno tecnogênico de degradação. Metáfora antropocênica: agência humana transforma o ambiente geológico.
Vincent Van Gogh	Arredores de paris perto de Montmartre, 1887	Dinâmica subtrativa, terreno tecnogênico escavado.
Henri Le Fauconnier	Lago, 1911	Dinâmica subtrativa, terreno tecnogênico de escavação, encosta terraceada
Paul Nash	Estamos criando um mundo novo , 1918	Dinâmica turbadora, processo de bombardeoturbação, terreno tecnogênico de bombardeio.
Paul Nash	A trilha de mulas, 1918	Dinâmica turbadora, processo de bombardeoturbação
Paul Nash	Paisagem, colina 60	Dinâmica turbadora, processo de bombardeoturbação
Paul Nash	A Estrada de Menin, 1919	Dinâmica turbadora, processo de bombardeoturbação, terreno tecnogênico de bombardeio.
Grant Wood	Fall plowing, 1931	Dinâmica turbadora, processos de agroturbação.
Paul Nash	Equivalentes para os megálitos, 1935	Terrenos tecnogênicos turbados e construídos. Metáfora antropocênica: a inserção do humano na paisagem.

Obras de arte visíveis também retratam a agência geológica humana e seus registros na paisagem brasileira, desde pelo menos a crise ambiental decorrente da derrubada da mata

atlântica até a urbanização intensificada dos séculos XIX e XX. Tais obras de arte podem ser consideradas registros das crises ambientais e eventos geológicos antropogênicos no Brasil que,

se eventualmente pode ser referida já à atividade tecnogênica anterior à colonização europeia, têm expressão sobremaneira marcante no Sudeste, com os ciclos da mineração, do café e da urbanização. Dessa forma, tornam-se ferramentas

para o estudo da estratigrafia de eventos antropogênicos, que correlaciona, em diferentes dimensões temporais, os processos tecnogênicos a seus registros correlativos. São exemplos:

Artista	Obra	Dinâmicas antropogênicas, processos e tipos de terrenos tecnogênicos
Félix-Émile Taunay	Mata reduzida a carvão, 1842	Resistasia antropogênica
Benedito Calixto	Fazenda de Café no Vale do Paraíba	Paisagem tecnogênica
Charles Landseer	Vista do Pão de Açúcar tomada da estrada do Silvestre, c. 1827	Terreno tecnogênico de agradação
Agostinho José da Motta	Fábrica do Barão de Capanema, 1862	Metáfora antropocênica: estrutura rochosa se transforma em estrutura construída.
Vitor Meireles	Estudo para o panorama do Rio de Janeiro, 1885	Paisagem tecnogênica
Giovanni Castagneto	Vista do Rio de Janeiro tomada de Niterói, 1887	Terreno tecnogênico escavado
Almeida Júnior	Leitura, 1892	Dinâmicas subtrativa e aditiva conjugadas: terreno de escavação e depósito tecnogênico
Benedito Calixto	Inundação na Várzea do Carmo, 1892	Terrenos de agradação, planície tecnogênica
Antonio Ferrigno	Rua 25 de Março, 1894	Terreno de agradação, planície tecnogênica
Giovanni Castagneto	Paisagem com barco ao seco em São Paulo (Ponte Grande), 1895	Terreno de agradação, planície tecnogênica

O Antropoceno literário

Alguns escritores, ao abordarem a expressão da relação entre a humanidade e a natureza, anteciparam aspectos fundamentais do conceito de Antropoceno. Exemplos de “metáforas do Antropoceno” podem ser encontrados nas obras *A Divina Comédia*, de Dante Alighieri, e *As Cidades Invisíveis*, de Ítalo Calvino, bem como em textos de Euclides da Cunha e Monteiro Lobato.

Como diz Jacques Rancière, em *A Partilha do Sensível*, “passar dos grandes acontecimentos e personagens à vida dos anônimos, identificar os sintomas de uma época, sociedade ou civilização nos detalhes ínfimos da vida ordinária, explicar a superfície pelas camadas subterrâneas e reconstituir mundos a partir de seus vestígios, é um programa literário, antes de ser científico”. Acompanhamos o autor considerando que a literatura é também uma categoria de arte estratigráfica, dotada de realismo geológico.

O Inferno de Dante e as margens tecnogênicas do Flegétonte

Na verdade, podemos dizer que a essência do conceito de Antropoceno, isto é,

a agência geológica humana e seu papel na transformação do sistema-Terra exógeno e da paisagem planetária, surgiu, ou pelo menos tem sua mais antiga expressão conhecida, com o florentino Dante Alighieri, na *Divina Comédia*, e mais especificamente em seu primeiro volume: o *Inferno*. Esta afirmação não é, de fato, plenamente original no campo das geociências, visto que foi o próprio Charles Lyell, um de seus fundadores, que citou tal referência literária ao tratar da atividade geológica humana, em sua obra clássica *Princípios de Geologia*.

Na obra, o poeta narra sua incursão ao Inferno, caracterizado geomorfologicamente como uma gigantesca depressão formada por círculos concêntricos e cada vez mais profundos. Essa geoestrutura, na verdade uma grande espiral, da qual os círculos constituem geoesculturas, é drenada por uma rede hidrográfica (cujas nascentes estariam na lendária estátua do “Velho de Creta”, no monte Ida, na citada ilha do Egeu, e de cujas lágrimas – em clara metáfora à chuva nas montanhas – teriam fonte) que atravessa os

padrões de formas semelhantes dos sucessivos círculos, e é formada pelos rios Aqueronte, Estige, Flegetonte e o lago Cocito (o outro rio, o Letes, fica no Paraíso).

A lógica intrínseca do relevo subterrâneo dantesco fica evidenciada pela comparação que fizemos, no parágrafo anterior, com a classificação taxonômica de formas de relevo proposta por Jurandyr Ross e levanta a hipótese – aqui meramente especulativa – de que tenha havido para ela alguma inspiração na paisagem real: uma cava de mineração? O processo de formação descrito para a grande cratera – escavada pela queda do anjo rebelde expulso do paraíso – corrobora a ideia de que a atenção de Dante, em sua observação da paisagem, recaiu significativamente sobre seu aspecto transformado pela agência humana.

Seja como for, esta possibilidade pode receber algum apoio concreto justamente no texto de Dante, quando este, de forma geologicamente realista, descreve as margens do Flegetonte (do grego, “fervente”), no Canto XV do *Inferno*:

*Das duras margens uma ora nos guia.
Sobre o regato uma névoa, pairante,
da água e dos diques o fogo desvia.*

*Diques, como os flamengos, de Wissant
a Bruges, contra o mar que se lhes aventa
erguem pra que sua fúria se quebrante,*

*e os paduanos fazem junto ao Brenta
para abrigo de aldeias e castelos,
enquanto inda a Caríntia não esquentá;*

*bem menores, mas nos mesmos modelos
daqueles eram feitos os de cá,
quem quer que fosse o artífice que fê-los.*

*Bem longe havia ficado a selva, e já
mais não a encontraria quando tivesse,
pra vê-la, me voltado para lá.*

Estamos aqui no sétimo círculo do inferno. A segunda e a terceira estrofes referem-se especificamente a terrenos

antropogênicos de agradação, formados por depósitos tecnogênicos produzidos (o *made ground* da classificação britânica de terrenos artificiais), feitos por artífices humanos, e que serviram de modelo aos do Inferno. Notemos, no entanto, que Dante está descrevendo na verdade o baixo curso do rio, pouco antes de sua desembocadura no lago Cocito. Se retomarmos cronologicamente a narrativa, voltando ao Canto XIV, faremos o caminho inverso daquele dos viajantes Virgílio e Dante, ou seja, seguiremos contra a correnteza para montante em direção ao alto curso, este assim descrito pelo poeta:

*Chegamos em silêncio onde aparece
um regato a surgir da mataria,
cujo rubor ainda me estarrece.*

*Como o que em Bulicame se inicia,
que as pecantes repartem entre si,
esse riacho no areal corria.*

*Seu fundo, e todo o leito, percebi
serem de pedra, e suas margens também,
o que indicava que o passo era ali.*

Aqui, além do sentido geológico percebido por Lyell, é possível verificar uma metáfora geoambiental mais ampla. A selva referida pelo poeta é, na verdade, uma área de manancial, em condição biostática. É plenamente conhecido o caráter moral-salvacionista do texto de Alighieri, mas vemos que tal característica se estende ao que podemos identificar como uma ética ambiental: uma vez que todos os rios, como vimos, tem a mesma fonte (as montanhas) e são alimentados pela mesma água (a chuva), em uma clara alusão ao ciclo hidrológico, se conclui que necessariamente sofreram um processo de degradação em seu percurso no Inferno. Processo que, no caso do Flegetonte, o tornou de “águas vermelhas”.

Por outro lado, os diques (terrenos tecnogênicos) às margens do Flegetonte, que canalizam seu curso até a desembocadura no

lago Cocito, substituindo as margens rochosas do alto curso, constituíram o caminho seguro ao longo do qual Dante e seu companheiro de viagem, a alma do poeta latino Virgílio, percorrem o sétimo círculo, e onde não são afetados pela chuva de fogo que atormenta as almas na planície adjacente. Temos aqui um aspecto aparentemente positivo do controle da natureza pela engenhosidade humana (Dante se refere explicitamente à contenção das inundações na planície do Pó, em função da intensificação dos caudais na época de degelo nos Alpes – a Caríntia), em aparente ambiguidade com a metáfora anterior, caso tenha sido razoavelmente interpretada. Todavia, devemos lembrar que Dante era, filosoficamente, um aristotélico, e portanto a solução para a situação deve estar, naturalmente, no meio termo. Podemos identificar aqui, portanto, um esboço de uma ética ambiental pertinente às questões do Antropoceno.

Calvino e a cidade tecnogênica ¹

O escritor, também italiano como Dante, Ítalo Calvino não usou o termo “Antropoceno” para se referir às suas “cidades contínuas”, mas o conceito é implícito. Trata-se aqui de um capítulo da obra *As Cidades Invisíveis*, um livro de geografia fantástica em que se sucedem descrições de cidades imaginárias nas quais, no entanto, encontra-se cuidadosamente dosado um realismo plausível e universalmente (no sentido epistemológico) compatível com o fenômeno universal (no sentido de global e mundial) da urbanização, possivelmente e justamente a expressão original mais notável e diferenciada do Antropoceno.

Nossa atenção recai especificamente no capítulo *As Cidades Contínuas I*, em que se apresenta Leônia, que “refaz a si própria todos os dias”. Esta ideia expressa, em sentido geoecológico, a lógica perversa do consumo de mercadorias em larga escala que se reflete, então, na produção de lixo (entendido amplamente como resíduos, detritos e rejeitos de todos os tipos), ou “restos da existência do dia anterior”, como diz Calvino, que são depositados cada vez mais para longe à medida que a cidade ela mesma se expande. Seguindo-se a narrativa, pode-se identificar claramente uma série completa de processos tecnogênicos:

a) Processos tecnogênicos socioeconômicos:

1. Produção (local ou importação), consumo e descarte de mercadorias leva à geração de resíduos/detritos: “A cidade de Leônia refaz a si própria todos os dias”.
2. Transporte e exportação de detritos: “Os lixeiros são acolhidos como anjos e a sua tarefa de remover os restos da existência do dia anterior é circundada de um respeito silencioso”.

b) Processos tecnogênicos geológicos (aos quais podemos associar princípios estratigráficos):

3. Disposição/deposição dos detritos (formação de depósitos): “Ninguém pergunta para onde os lixeiros levam os seus carregamentos - para fora da cidade, sem dúvida”.
4. Expansão urbana (migração lateral, aumento da espessura e estratificação dos depósitos): “Mas todos os anos a cidade se expande e os depósitos de lixo devem recuar para mais longe; a importância da produção aumenta e as pilhas e montes elevam-se, estratificam-se, estendem-se por um perímetro mais amplo”. (Lei da superposição e continuidade lateral dos estratos)
5. Mudanças tecnológicas resultando em indicadores estratigráficos - a migração lateral de fácies pela extensão da deposição se conjuga à diferenciação vertical em função da mudança dos tipos de detritos depositados e do conteúdo tecnofossilífero: “Quanto mais Leônia se supera

¹ Ortega e Peloggia, 2019.

na arte de fabricar novos materiais, mais substanciosos torna-se o lixo (...)” (Lei de Walther)

6. Consolidação dos depósitos e formação do estrato geológico urbano contínuo: “O resultado é o seguinte: quanto mais Leônia expele, mais coisas acumula; as escamas do seu passado se solidificam numa couraça impossível de se tirar.” (Registro do tempo geológico antropogênico)

7. Amalgamação dos estratos de cidades adjacentes: “A imundície de Leônia pouco a pouco invadiria o mundo se o imenso depósito de lixo não fosse comprimido, do lado de lá de sua cumeeira, por depósitos de lixo de outras cidades.” (correlação estratigráfica)

8. Novos ciclos de urbanização sobre os anteriores - formação de sequências tecnogênicas: “Um cataclismo irá aplainar a sórdida cadeia montanhosa, cancelar qualquer vestígio da metrópole sempre vestida de novo. Já nas cidades vizinhas, estão prontos os rolos compressores para aplainar o solo, estender-se no novo território, alargar-se, afastar os novos depósitos de lixo.” (formação do registro estratigráfico por ciclos de sedimentação)

Monteiro Lobato, Euclides da Cunha e a agência geológica humana.

Adi Lazoz-Ruiz e Rogério Oliveira destacaram uma expressão de Lobato para caracterizar a entrada do Antropoceno no Vale do Paraíba: “como um Átila”. Embora o termo Antropoceno tenha sido usado em sentido geoambiental amplo, condizente com sua concepção original, e não no sentido estratigráfico restrito, a analogia é significativa. À figura de Átila, rei dos hunos que assolaram o Império Romano, associa-se destruição e barbárie, e à passagem da horda resta a terra arrasada. Conquanto o contexto histórico seja diferenciado, a metáfora é expressiva do que então podia ser visto de desolação nos terrenos em que a “onda verde” cafeeira, feroz e transitória como um

Átila, diríamos, passou. A citação é de *Cidades Mortas*, de 1919:

No campo não é menor a desolação. Léguas a fio se sucedem de morraria áspera, onde reinam soberanos a saúva e seus aliados, o sapé e a samambaia. Por ela passou o Café, como um Átila. Toda seiva foi bebida e, sob a forma de grão, ensacada e mandada para fora. Mas do ouro que veio em troca nem uma onça permaneceu ali, empregada em restaurar o torrão. Transfiltrou-se para o Oeste, na avidez de novos assaltos à virgindade da terra nova; ou se transfez nos palacetes em ruína; ou reentrou na circulação europeia por mão de herdeiros dissipados.”

À mãe fecunda que o produziu nada coube; por isso, ressentida, vingava-se agora, enclausurando-se numa esterilidade feroz. E o deserto lentamente retoma as posições perdidas. /.../

A gente olha assombrada na direção que o dedo cicerone aponta. Nada mais!... A mesma morraria nua, a mesma saúva, o mesmo sapé de sempre. De banda a banda, o deserto – o tremendo deserto que o Átila Café criou.

O texto de Lobato, referido às drásticas transformações paisagísticas sofridas no século XIX com o ciclo cafeeiro, já havia sido empregado no contexto da análise dos registros tecnogênicos sedimentares correlativos, ou aluviões antropogênicos, e que também têm sido sugestivamente referidos como aluviões pós-assentamento ou sedimentos de legado (denominados por Peloggia (2016) de relíquias da destruição²).

Todavia, a entrada do Antropoceno no Vale do Paraíba já havia sido antecipada por Euclides da Cunha, no artigo *Entre as ruínas*, de 1904, referindo-se aos morros antes cultivados com café:

Sem mais a vestidura protetora das matas, destruídas na faina brutal das derribadas, desagregam-se, escoriados dos enxurros, solapados pelas torrentes, tombando aos pedaços nas ‘corridas de terra’ depois das

² Peloggia 2016

chuvas torrenciais, e expõem agora, nos barrancos a prumo, em acervos de blocos, a rígida ossamenta de pedra desvendada, ou alevantam-se despidos e estéreis, revestidos de estolhos pardos, no horizonte monótono, que abreviam entre as encostas íngremes...

O pensamento de Cunha acerca da agência humana permite de nossa parte uma consideração análoga à que fizemos no caso de Dante. A crítica euclidiana recai não sobre a atividade humana em si, mas é feita em relação a formas específicas de sua realização. Se por um lado, criam-se ruínas e desertos, por outro se produzem férteis oásis. Aqui, novamente, o meio termo da adequação aristotélica parece prevalecer.

Euclides, todavia, descreveu também a paisagem tecnogênica resultante da atividade minerária, as “ruínas da mineração”, em *As Catas*, de 1894:

Minas possui ruínas antigas e cheias de majestosa tristeza – embora não se traduzam por imponentes escombros de muralhas derruídas, palácios soterrados de cidades extintas, vastos ornamentos de dolmens seculares ou imemoriais monumentos ciclópicos (...)

Apesar disto, porém, quem segue o roteiro penoso de uma estrada mineira, interrompe muitas vezes o curso da viagem, divisando, inesperadamente, ao longe, no extremo do horizonte, a aparição fantástica quase, de uma cidade imensa. /.../

“Vastas, tintas pelo vermelho duro do óxido de ferro que as cobre, envoltas pelos últimos lampejos do poente, com as suas profundas erosões, cortes a prumo, bizarros acidentes, derramando-se pelas encostas das colinas afastadas – patenteavam aspecto belíssimo e grandioso. Passara por ali a febre esterilizadora, o bafejo causticante da ambição humana”

O autor descreve precisamente um terreno tecnogênico complexo (de agradação, degradação e revolvimento), produzido direta e indiretamente, formando a paisagem tecnogênica:

Montanhas de barro, monstruosas e informes, orientadas em todas as direções, e cujos donos, aspérrimos, como que conservam ainda sulcos

indelévels de garras; depressões escuríssimas e fundas; amplas galerias, desordenadas, cruzando-se; criptas profundas, cumuladas de treva...”

Além disso, Euclides teoriza especificamente sobre a agência geológica humana, inicialmente nos seguintes termos, em *Fazedores de Desertos* (1901/1907):

Temos sido um agente geológico nefasto, e um elemento de antagonismo terrivelmente bárbaro da própria natureza que nos rodeia. É o que nos revela a história.

Atacaram a terra nas explorações mineiras a céu aberto; esterilizaram-na com o lastro das grupiarias; retalharam-na a pontões de alvião; degradaram-na com as torrentes revoltas; e deixaram, ao cabo, aqui, ali, por toda a banda, para sempre áridas, avermelhando nos ermos com o vivo colorido da argila revolvida, as catas vazias e tristes com o seu aspecto sugestivo de grandes cidades em ruínas...

A crítica euclidiana, todavia, vai tomar uma perspectiva diferenciada em *Os Sertões*: a uma agência geológica nefasta torna-se notável:

“Esquecemo-nos, todavia, de um agente geológico notável – o homem. Este, de fato, não raro reage brutalmente sobre a terra e entre nós, nomeadamente, assumiu, em todo o decorrer da História, o papel de um terrível fazedor de desertos. /.../ Fez, talvez, o deserto. Mas pode extingui-lo ainda, corrigindo o passado. E a tarefa não é insuperável (...)

A sutil, mas significativa, mudança de posição de Euclides acerca do caráter da agência humana aponta, pioneiramente, um dos aspectos principais da reflexão contemporânea sobre o Antropoceno.

Seja como for, vejamos o que escreve Rancière, em *O Inconsciente Estético*:

“O escritor é o geólogo ou o arqueólogo que viaja pelos labirintos do mundo social e, mais tarde, pelos labirintos do eu. Ele recolhe os vestígios, exuma os fósseis, transcreve os signos que dão testemunho de um mundo e escrevem uma história. A escrita muda das coisas revela, na sua prosa, a verdade de uma civilização ou de um tempo (...)

Esta metáfora geológica de Rancière parece que se tornou realidade: o escritor também investiga os labirintos da Geologia.

Considerações finais

Conquanto surgido e desenvolvido no âmbito das Ciências Ambientais e das Geociências, o conceito de Antropoceno, assim como os de Tecnógeno ou Quinário, teve precursores significativos nos campos da arte e da literatura, refletindo a percepção, por parte dos artistas e escritores, das transformações sofridas pela paisagem em função da particularidade da agência humana. Na forma de intuições criativas ou acuradas descrições realistas, anteciparam a concepção de um mundo transformado pela atuação da humanidade.

As consequências da atividade geológica humana, potencializadas no Antropoceno, configurarão uma terra artificial, desolada e lugar de sofrimento, ou seja, a metáfora infernal de Dante ou o deserto euclidiano? A análise das obras referidas sugere que a própria natureza dessa agência, ou seja, seu caráter teleológico, permite, em princípio, a possibilidade de uma solução sustentável. Se for assim, certamente a sensibilidade estética terá um papel a desempenhar.

No entanto, não estão equivocados os pesquisadores que chamam a atenção para a particularidade atual do Antropoceno como um produto histórico específico do sistema-mundo capitalista (ou seja, o Capitaloceno) e não somente de uma humanidade genérica.

Referências e sugestões de leitura

ALIGHIERI, D. *A Divina Comédia: Inferno*. São Paulo: 34, 1998.

CALVINO, I. *As cidades invisíveis*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras., 2003

CUNHA, E. *Contrastes e Confrontos*. Rio de Janeiro: record, 1975.

CUNHA, E. *Ensaio e Inéditos*. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.

CUNHA, E. *Os Sertões: campanha de Canudos*. 2.ed. São Paulo: Ateliê Editorial / Imprensa Oficial / Arquivo do estado, 2001.

FAIRCHILD, T.R.; TEIXEIRA, W.; BABINSKI, M. Geologia e a descoberta do tempo geológico. In: TEIXEIRA, W.; FAIRCHILD, T.R.; TOLEDO, M.C.M.; TAIOLI, F. (orgs.), *Decifrando a Terra*. 2 ed. São Paulo: Nacional, , 2008, p.280-305.

LAZOS-RUIZ, A. E.; OLIVEIRA, R. R. Como um Atila: entrada del Antropoceno em el Valle de Paraíba del Sur, Brasil. In: URQUIJO TORRES, P.S.; BONI NOGUEZ, A.F. (coords.). *Huellas en el paisaje. Geografía, historia y ambiente en las Américas*. México: CIGA, UNAM, 2020.

LOBATO, M. *Cidades Mortas*. 19 ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

MANGUEL, A. *Lendo imagens: uma história de amor e ódio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MIGLIACCIO, L. A arte no Brasil entre o Segundo reinado e a Belle Époque. In: BARCINSKI, F. W. (org.) *Sobre a arte brasileira da pré-história aos anos 1960*. São Paulo: WMF Martins Fontes: Sesc, 2014, p.174-231.

MOTTE, E. La peinture comme outil de connaissance de l'évolution du littoral: approche méthodologique. *Cybergeog: European Journal of Geography*, Document 914, 2019.

ORTEGA, A.M.; PELOGGIA, A.U.G. Imagens do Antropoceno na literatura: as cidades amalgamadas de Ítalo Calvino e a formação do estrato geológico urbano. In: Simpósio de Geologia do Sudeste, 16, *Anais...* Campinas, SBG, 2019, p. 293.

PELOGGIA, A.U.G. Relíquias da destruição: registros aqueogeológicos da supressão da Mata Atlântica no Vale do Paraíba. In: CABRAL, D.C.; BUSTAMANTE, A.G. (orgs.) *Metamorfoses florestais: culturas, ecologias e transformações históricas da Mata Atlântica*. Curitiba: Prismas, 2016, p.286-304.

PELOGGIA, A.U.G. New Awful Changes: the human geological stratum rediscovered: allowing art to talk about the Anthropocene. *Revista do Instituto Geológico* 39(2): 91-101, 2018.

PELOGGIA, A.U.G. Arte estratigráfica: conceito e aplicações no Antropoceno. In: Simpósio de Geologia do Sudeste, 16, *Anais...* Campinas, SBG, 2019, p.281.

PELOGGIA, A.U.G. Conceitos fundamentais da análise de terrenos tecnogênicos: o estudo da agência geológico-geomorfológica humana e de seus registros. *Revista do Instituto Geológico* 40(1): 1-17, 2019. DOI 10.33958/revig.v40il.626.

RANCIÈRE, J. *A partilha do sensível: estética e política*. 2.ed. São Paulo: 34, 2009.

RANCIÈRE, J. *O inconsciente estético*. São Paulo: 34, 2009.

READ, H. *O sentido da arte: esboço da história da arte, principalmente da pintura e da escultura, e das*

bases dos julgamentos estéticos. 9.ed. São Paulo: IBRASA, 2005.

REID, A. The nest of wild stones: Paul Nash's geological realism. *Visual Culture in Britain* 19(2): 189-215, 2018.

REID, A. Paul Nash's geological enigma. *British Art Studies* 10, 2008.

THIEL, R. *O romance da Terra*. São Paulo: Melhoramentos, 1964.

ZALASIEWICZ, M.; ZALASIEWICZ, J. Battle-scared Earth: how war reshapes the planet. *New Scientist* 3014: 36-39, 2015.

O autor

Alex Peloggia

Geólogo (USP), Doutor em Ciências (USP). Formado em Psicanálise. Pós-graduado em Política e Relações Internacionais (FESP-SP), Educação (PUC-SP), Arqueologia (UNISA) e Artes (Instituto Singularidades). Artista plástico e pesquisador independente.

Síntese didática de curso ministrado de forma virtual, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), de 8 a 29 de setembro 2020.

Disponível em:

Aula 1 <https://www.youtube.com/watch?v=EX0LRPsIekI>

Aula 2 <https://www.youtube.com/watch?v=aLXBQqu4qq4>

Aula 3 <https://www.youtube.com/watch?v=y4aZU0UTRg4>

Aula 4 <https://www.youtube.com/watch?v=226MSEItBQo>

A questão política em Platão

Notas críticas para a defesa da democracia no século XXI

Julio de Souza COMPARINI

É tão importante quanto problemático – para todos nós, democratas convictos do século XXI – o estatuto da política na filosofia de Platão. E isso, sobretudo, em razão das severas críticas que o filósofo faz ao exercício do poder pelo povo. É possível, contudo, buscar reverter, em favor de uma melhora qualitativa da democracia, as lições do filósofo.

De início, importa registrar que, se na *Apologia de Sócrates* Platão narra a condenação de seu mestre homônimo – e o representante maior da filosofia, Sócrates – à morte pelo tribunal democrático ateniense, em *A República* o pensador promove uma conciliação entre a filosofia e a política.

Tal relacionamento possível entre a filosofia e política, contudo, não significa que o povo deve ter liberdade para fazer tudo que pretende – pelo menos não na cidade ideal. Pelo contrário: é uma regra de ouro da obra platônica que cada um não se ocupe do que quer, não se volte para onde quiser, mas sim para aquilo que sirva de elemento de coesão da *polis*.¹

Isso porque, como diz Bolzani Filho, o “argumento de *A República* não é difícil de formular: uma cidade só será justa se puder ser verdadeira, apresentando-se como expressão da realidade”.² E, para tanto, resta imposta uma consequência, qual seja, a de que o filósofo deve

governar, restando posta, assim, a notória tese do rei-filósofo.

Entender que o governo deve ser exercido por um filósofo significa que, em Platão, há uma unidade essencial entre a ação e o pensamento ou, dito de outro modo, que um exercício virtuoso da política depende efetivamente do conhecimento do governante. Veja-se a que ponto chega Platão:

Se os filósofos não forem reis nas cidades ou se os que hoje são chamados reis e soberanos não forem filósofos genuínos e capazes e se, numa mesma pessoa, não coincidirem o poder político e a filosofia e não for barrada agora, sob coerção, a caminhada das diversas naturezas que, em separado, buscam uma dessas duas metas, não é possível que haja para as cidades uma trégua de males e, penso, nem para o gênero humano.”³

Qual o espaço, na cidade ideal criada por Platão, para a opinião pública? Conforme Sócrates, há “governantes e povo”⁴ na cidade. O povo da cidade ideal platônica é composto por artesãos, camponeses, comerciantes, produtores e trabalhadores braçais. Sua particularidade no contexto da distribuição de papéis pela cidade é justamente a de não participar do governo, não ter qualquer poder político.

E isso se justifica porque o povo, ao tempo que é naturalmente dotado de habilidade prática para atuar e integrar a comunidade do ponto de vista econômico, não tem, de outra feita, competência para conhecer, o que é, como vimos,

¹ Cf. PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 274, 520a. É preciso lembrar aqui que, no livro II de *A República*, Platão vê a economia como motivo para surgimento da vida comunitária, que é fundada com base nas carências dos homens e nas suas diferentes vocações.

² BOLZANI FILHO, Roberto. Introdução. In: PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. XXIV.

³ PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 211-212, 473d.

⁴ PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 195, 463a.

imprescindível no governo da cidade ideal platônica.

Mas o que significa, exatamente, conhecer? O filósofo define o conhecimento como capacidade⁵ da alma e dispõe em linha quatro níveis diferentes em que ele está disponível: imagens, opinião, raciocínio e intuição intelectual. O conhecimento de imagens e a opinião integram o conhecimento de tipo sensível, enquanto que o raciocínio e a intuição intelectual conformam o conhecimento de tipo inteligível.

As imagens são apreensões de conhecimentos sensíveis de segunda mão, ou seja, de imagens copiadas. A opinião nada mais é do que aquilo que se origina em nossos próprios sentidos (por exemplo: aquilo que ouvimos dizer e o que pensamos a partir do que ouvimos dizer). Para Platão, esses dois primeiros níveis de conhecimento não passam de aparência, de imagens ou sombras, representando um tipo rebaixado de conhecimento passivo. Com efeito, veja-se a abordagem que Brisson e Pradeau fazem sobre o conhecimento opinativo:

“A opinião é um conhecimento aproximativo, que se faz passar por um juízo sobre o que as coisas parecem ser e que pode ser verdadeiro ou falso, sem nunca poder dar a razão de sua verdade ou de sua falsidade; é, portanto, o modo de conhecimento intermediário entre o conhecimento propriamente dito e a ignorância pura e simples.”⁶

Por outro lado, o conhecimento verdadeiro, que atinge a natureza das coisas, só se vale do raciocínio e da intuição intelectual. Nesse sentido, o papel do raciocínio – que tem na matemática seu paradigma – é o de depurar o pensamento, dele eliminando as imagens e as opiniões, para que se lhe prepare para a intuição intelectual, que é o estágio que permite o conhecimento das formas ou ideias – a realidade verdadeira.

A passagem de um nível para o outro do conhecimento, segundo Platão, dá-se mediante a dialética, cuja qualidade é descobrir as contradições em um determinado grau de conhecimento inferior, podendo assim ser levada a termo sua elevação. A dialética é, assim, uma espécie de pedagogia que prepara o espírito para contemplar a verdade.

A democracia é, como o próprio nome indica, a forma de governo na qual o povo exerce o poder político. Ora, o povo, segundo o autor, tem como grau de conhecimento máximo o conhecimento que Platão designa de opinião – um tipo de conhecimento bastante frágil e nada seguro.

Assim, a democracia é precisamente a forma de governo na qual a opinião pública é livre para se realizar, por assim dizer. Por isso mesmo, na visão de Platão, é uma forma de governo amadora, inapropriada. O pensador simboliza sua perspectiva da democracia por meio da comparação desse regime com um navio desgovernado, eis que marinheiros sem qualquer competência na arte náutica desalojam o piloto do seu posto, impondo injustificáveis e variáveis rotas ao mesmo.⁷

Mais que isso, na caracterização que Platão faz de tal regime, fica posto que a democracia é uma forma de governo em que os homens são “livres”, gerando uma cidade na qual vigora “a liberdade e a garantia do direito de livre expressão e também a licença de nela fazer o que se queira”, cada um podendo “organizar para si um modo de vida particular que lhe agrade”.⁸

Tal liberdade termina por fazer da democracia um regime anômico, pois os indivíduos não mais aceitam mais qualquer espécie de autoridade ou normas que não as suas próprias. Com isso, toda a ordem é recusada – temos algo como uma anarquia – e todo o tipo de distinção de mérito desaparece: os jovens afrontam os velhos, os pais e os professores temem, respectivamente, os filhos e os alunos, os governantes se tornam subservientes aos

⁵ PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 216, 476d.

⁶ BRISSON, Luc e PRADEAU, Jean-François. *Vocabulário de Platão*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 27.

⁷ Cf. PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 231, 488a-e.

⁸ PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 326, 557b-c.

governados, etc.⁹ Vejamos esses traços do regime democrático tais quais retratados pelo filósofo:

“Sabes o que é mais importante em tudo isso?, disse eu. Torna a alma dos cidadãos tão sensível que, se alguém tenta trazer-lhes servidão, por pouco que seja, eles se irritam e se revoltam. Por fim, sabes isso muito bem, não dão atenção alguma nem às leis escritas nem às não escritas, para que não venham a ter nenhum senhor.”¹⁰

Para nós, democratas convictos e de direito, que tipo de lição a crítica platônica à forma de governo que confere poder ao povo, e que tipicamente privilegia a opinião da maioria, a opinião pública, pode deixar?

Platão aponta que a liberdade, elemento essencial da democracia, se completamente desregulada, é nociva para a vida na *polis*, dando margem para a gênese de um ambiente anárquico e anômico, que favorece o progresso de um perigoso relativismo moral.

Pensando nos dias atuais, é preciso reconhecer que o quadro em que vivemos é exatamente esse: há opiniões absurdas que se pretendem respeitáveis. Submetido a críticas, o típico ser humano responsável por essa espécie de opinião – o discurso de ódio ou preconceituoso contra judeus ou negros, ou contra a comunidade LGBTQ+ e as mulheres, por exemplo – faz exatamente o que Platão já antecipava em *A República*: recusa o posicionamento que se coloca para refutar o seu próprio “com um movimento de cabeça e afirma que todos os discursos são iguais e merecem honras iguais”.¹¹ Para além disso, temos convivido – em diversos níveis, inclusive no eleitoral – com a propagação de *fake news*.

Foucault percebe bem a aporia em que estamos enredados quando diz que nada é mais inconsistente que um regime político indiferente à verdade; mas também que nada é mais perigoso que um sistema político que pretende prescrever

a verdade.¹² Nesse contexto, como devemos nos conduzir? Que lições podemos extrair de Platão para os nossos dias?

Admitindo e reiterando que desejamos permanecer vivendo em uma democracia, talvez a saída esteja em, primeiramente, aceitarmos certo caráter antifilosófico do regime. E isso no seguinte sentido: a rigor, não há como conciliar o debate político entre as diferentes opiniões, que é o procedimento básico da democracia, com a noção absolutista de verdade. Por outro lado, é preciso enfatizar que há, sim, um lugar privilegiado para que a busca pela sabedoria de inspiração platônica subsista no mundo democrático e seja – aqui temos o ponto fundamental – a esse regime valorosa, como alerta Arendt:

“[Para] certas instituições públicas, por mais estabelecidas e apoiadas pelos poderes que sejam, nas quais, contrariamente a todas as regras políticas, a verdade e a veracidade sempre constituíram o critério soberano da linguagem e do esforço. Entre estas se distingue o poder judiciário, que, seja como ramo do governo, seja como administração direta da justiça, é protegido ciosamente do poderio social e político, bem como todas as instituições de ensino superior às quais o Estado confia a educação de seus futuros cidadãos.”¹³

Realmente, na contemporaneidade dos estados constitucionais, por vezes temos notícias – tanto no âmbito local, como no internacional – do poder político sendo afrontado por decisões judiciais indesejadas e por verdades desagradáveis geradas na academia. Se a atuação dessas instâncias é diferente da atuação governamental e, portanto, não é direta ou predominantemente política, talvez o seja transversalmente, eis que a verdade por elas emitida – ou, ao menos, procurada – termina, invariavelmente, por afetar os governos e os jogos de poder.

⁹ Cf. PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 334-335, 562d-563b.

¹⁰ PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 336, 563d-e.

¹¹ PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 332, 561c.

¹² FOUCAULT, Michel. *Dits et écrits*. Paris: Gallimard, 1994, p. 687.

¹³ ARENDT, Hannah. “Verdade e Política”. In: *Entre o Passado e o Futuro*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 189.

Mesmo da perspectiva política, as eleições e governos democráticos possivelmente devem sua perenidade – a evitar sua degradação, por exemplo, para uma tirania – justamente ao contraponto regulador promovido pela academia e pelo poder judiciário. Tais instituições de busca da verdade (ou de uma opinião pública mais

refletida), portanto, em sociedades que pretendem permanecer livres, inclusive para opinar, devem ser especialmente protegidas e reforçadas.

O autor

Julio de Souza Comparini

Graduado em Direito (PUC-SP), graduado em Filosofia (USP), mestre em Filosofia (USP), com doutorado em andamento em Filosofia (USP). Atualmente é advogado e professor da PUC-Campinas.

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo “Eleições e Clássicos da Filosofia Política” (1 – Platão e Aristóteles), em 3 de setembro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

Evento disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=2tEZqTc9ah4>

A Política de Aristóteles

Ana Claudia LOPES

A *Política*, de Aristóteles, é um dos textos mais importantes da história do pensamento ocidental.¹ Trata-se de uma obra com mais de 2 mil anos e que, no entanto, continua sendo uma das principais fontes para a filosofia prática (ética e filosofia política), para o direito, assim como para as ciências sociais.

Encontramos na obra questões como as seguintes: qual a natureza da política e da comunidade política? Qual a melhor forma ou as melhores formas de organizar o regime político? O que preserva e o que destrói regime? Qual a melhor forma de distribuir os cargos públicos (especialmente os que concernem às instâncias deliberativas, executivas e judiciárias)? Quem governa? Qual a natureza da autoridade política? Qual a natureza da cidadania? Quais são as responsabilidades dos governantes e dos cidadãos? Qual o papel das leis?

A *Política* consta de oito livros que, na verdade, correspondem a oito rolos de papiros que restaram e chegaram até nós. Sabemos que não se trata de um trabalho acabado e, além disso, que não foi escrito para ser publicado. A obra é resultante de anotações para aulas que o filósofo oferecia no Liceu e que teriam sido escritas, reescritas e revisadas entre os anos 336

a.C. e 322 a.C., ano da morte de Aristóteles. O texto que conhecemos foi estabelecido no final do século XIX.

Ao longo desses oito pequenos livros, acompanhamos a análise e a depuração que Aristóteles procede das opiniões reputadas (*endoxa*), além de uma descrição e uma valoração dos regimes então existentes. Aristóteles confronta teses levantadas pelos sofistas, assim como questiona a constituição ideal de Platão – em *A república* e nas *Leis* (cf. *Pol.* II 1-6; *Pol.* V 12). Já a valoração e descrição dos regimes concerne tanto às mais reputadas constituições existentes (esp., *Pol.* II 9-12) como às práticas e incidentes que promoveram a destruição ou a preservação dos regimes (esp., livros IV-VI).

Quando falamos em regimes existentes é preciso ter em vista que estamos tratando das formas de governo de um tipo de organização peculiar à época: aquela da cidade-estado, a *polis*. As cidades-estados são organizações políticas muito distintas do que conhecemos hoje como cidades, assim como dos Estados-nação modernos. Trata-se de unidades políticas autônomas e independentes que são delimitadas por um território e por leis, tais como Esparta e Atenas – as maiores cidades-estados em termos territoriais – e adjacências do mundo grego, como Cartago. Esse tipo de ordenamento pode ser retrçado ao século VIII a.C, mas teve seu período áureo no século V a.C.

Uma das principais dificuldades em abordar esta obra é isolá-la de outras do *corpus* aristotélico, particularmente da *Ética Nicomaqueia*. Ética e filosofia política não são separáveis no pensamento de Aristóteles, e, na *Ética Nicomaqueia*, encontramos premissas e o que pode ser entendido como uma apresentação

¹ Para citações da obra, além da abreviatura *Pol.*, serão indicados: o livro, em números romanos, o capítulo, em numeração arábica, e, quando necessário, a numeração Bekker. A numeração Bekker pode ser encontrada em boas edições de qualquer obra de Aristóteles (em geral, na lateral das páginas). A única edição brasileira da *Política* que conta com essa numeração é a que foi traduzida e anotada por Maria Aparecida de Oliveira Silva (São Paulo: Edipro, 2019). Neste texto, seguimos a edição bilingue portuguesa, traduzida e anotada por Antonio Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. O mesmo padrão será utilizado para as eventuais referências à *Ética Nicomaqueia* (EN). As referências completas podem ser encontradas no final desta Síntese.

do que viria a ser a *Política* (cf. esp. *EN I*; *EN X*, 9).

Uma das teses capitais da filosofia política aristotélica é que, por natureza, a comunidade política tem uma especificidade em relação a todas as outras formas de comunidades ou de relacionamentos humanos (*Pol.* I 1-2). Para Aristóteles, a *polis* não existe em função de assegurar a vida, isto é, não diz respeito à manutenção das necessidades básicas, à mera conservação ou preservação da vida. A *polis* também não consiste apenas na manutenção da segurança e das trocas comerciais (*Pol.* III 9, 1280b30-33); e, embora uma boa legislação seja fundamental, a comunidade política também não se reduz apenas ao estabelecimento e ao cumprimento de leis. Tudo isso é necessário para a *polis* desde seu surgimento até seu estabelecimento e permanência. A *polis*, porém, tem uma finalidade maior, a mais elevada e que é um fim em si: a boa vida (*eu zen* – também traduzido como “bem viver”) que é, por sua vez, definida pela autarquia (*Pol.* I 2, 1252b30; *Pol.* III 9, 1280b40). Essa finalidade da comunidade política, como veremos, converge com aquilo que o filósofo entende como a finalidade da natureza humana.

Para compreender alguns elementos dessa tese, vamos revisitar o surgimento e a natureza da *polis*, assim como a atualização da natureza humana na comunidade política. Compreendidos os pontos centrais desse primeiro eixo, podemos nos perguntar sobre a cidadania e o melhor regime político (ou o melhor regime possível).

O surgimento da polis e a diferença com outras comunidades

Já nos primeiros capítulos da *Política*, a *polis* é apresentada como a última na ordem do surgimento das comunidades humanas e, por outro lado, como sendo anterior a essas outras comunidades.

Na ordem do surgimento, a primeira comunidade é a da família (*oikos*, palavra grega que pode ser traduzida também como casa, lar ou propriedade familiar, e que está na raiz de termos como “ecologia e “economia”). A família, para o

filósofo, é aquela que primeiro se estabelece a partir da união entre “macho” e “fêmea” em vista da procriação, mas que se constitui em três relações diferentes: entre marido e mulher, entre pai e filhos, entre senhor (*despótes*) e escravos (*doulos*, no singular) (*Pol.* I 2, 1252a25-15). A família, segundo Aristóteles, é constituída por relações desiguais – “um só governa toda a casa” (*Pol.* I 7, 1255b19; cf. tb. *Pol.* I 12-13) – e tem por finalidade a satisfação das necessidades ou carências básicas do cotidiano.

Ainda na ordem do surgimento, um agregado de famílias constitui uma aldeia, que é uma colônia de lares cuja finalidade é a satisfação de necessidades para além das necessidades cotidianas. Na aldeia, temos um tipo de relação de poder ou autoridade (*arché*) que é derivado daquele da família e, portanto, a relação de autoridade é desigual (*Pol.* I 2, 1252b15-22).

Da associação de várias aldeias surge a *polis*. Essa comunidade, porém, não pode ser reduzida a suas partes e não pode, portanto, ser entendida como um mero aglomerado de aldeias e famílias. Última na ordem do surgimento, a *polis*, com efeito, é a razão de ser dessas comunidades e é a elas anterior (cf. *Pol.* I 2, 1253a19-21). A *polis* é uma “comunidade completa [*haplos*]” que atinge “o máximo de autossuficiência”, isto é, a autarquia (*Pol.* I 2, 1252b28-1253a1). A autarquia envolve não apenas a satisfação das carências da vida, visto que a *polis*, enquanto todo, abarca essa satisfação, mas também concerne à *boa* vida, que é maior do que a soma dos fins das comunidades-parte. Do ponto de vista da comunidade política, a autarquia é um fim em si e o melhor de todos os bens, diz respeito à “vida feliz e boa” (*Pol.* III 9, 1281a1-2).

Aristóteles, cabe acrescentar, contrapõe-se à opinião corrente já naquela época de que o governo da *polis* seria igual ao de uma casa, isto é, de que nada haveria de específico na condução dos assuntos políticos. Essa opinião pode ser encontrada, por exemplo, em uma passagem do diálogo *O político*, de Platão: o Estrangeiro, ao perscrutar a diferença das ciências práticas, pergunta a Sócrates, o Jovem, se “haverá alguma

diferença entre o governo de uma casa e o de uma pequena cidade”; ao que o Jovem responde: “Nenhuma” (259b).

Para Aristóteles, em contrapartida, o governo da *polis* não pode ser igual ao de uma casa – nem mesmo ao de uma “grande casa” (cf. *Pol.* I 1, 1252a7-16) ou de qualquer outra associação humana, como uma aliança militar (*Pol.* I 2, 1261a22-23). Na comunidade completa, ademais, não pode haver uma hierarquia como aquela encontrada nas comunidades que a antecederam na ordem do surgimento. Na *polis*, a relação de autoridade é entre iguais (*Pol.* I 7, 1252b20).

A atualização da natureza humana na comunidade política

A anterioridade da *polis* também concerne à tese aristotélica de que a finalidade dessa comunidade converge com a própria finalidade da natureza humana, a felicidade (*eudaimonia*).

Para Aristóteles, a natureza humana é distinta da dos outros animais gregários, como as abelhas. O homem (*anthropos*) é, por natureza, um animal político (*Pol.* I 2, 1253a2-3).

Fora de associações humanas, “o homem é um bicho ou um deus” (*Pol.* I 2, 1253a30); fora da *polis*, “é um ser decaído ou sobre-humano” (*Pol.* I 2, 1253a3-4; cf. tb. *Pol.* III 6, 1278b19-24). Aristóteles vincula essa diferença dos seres humanos em relação aos outros animais ao fato de que “só o homem, de entre todos os seres vivos, possui *logos*” (*Pol.* I 2, 1253a7. trad. mod.).

Logos costuma ser traduzido como razão (em latim, *ratio*), mas o sentido atribuído na *Política* também diz respeito ao discernimento (no sentido de discriminar, distinguir) e ao discurso. De modo mais específico, o *logos* é a capacidade de, mais do que perceber e sinalizar prazer e desprazer – como os outros animais –, distinguir e comunicar bem e mal, conveniente (ou útil) e nocivo (ou prejudicial), justo e injusto (*Pol.* I 2, 1253a10-15). Isso significa que o *logos* também está de algum modo relacionado às capacidades humanas de deliberar, de escolher e de agir não conforme a satisfação de desejos ou

de apetites imediatos, mas conforme o que é bom, o que é conveniente e o que é justo.

A felicidade, por sua vez, é “uma certa atividade da alma conforme a perfeita virtude” (*EN* I 13, 1102a5; cf. tb. *EN* I 9). Um dos principais aspectos da felicidade é que, além de ser completa e autossuficiente, essa atividade depende de uma certa educação do hábito (*ethos*) para que, *grosso modo*, se aja conforme um padrão: o da mediania (*mesotes*). A mediania consiste em encontrar a justa medida (*meson*) não nos termos de uma média aritmética, e sim de um *equilibrio* entre extremos que são avaliados a cada caso (*EN* II 5). As virtudes em geral e, portanto, a perfeita virtude, estão intimamente relacionadas ao bom uso do *logos* (cf. esp. *EN* I 7, *EN* VI).

No que nos interessa, uma vez que a felicidade “implica ação,” e, além disso, “é no agir justo e prudente que se consuma o fim de atos nobres” (*Pol.* VI 3, 1325a32-34), a *polis* se torna o domínio privilegiado em que a natureza humana pode ser atualizada (cf. tb. *EN* I 2, 1094b7-10; *EN* I 5, 1097b8-11). A justiça (*dikaioσύνη*), que é também uma virtude, “é própria da cidade” (*Pol.* I 2, 1253a38. Cf. *EN* V). Já a prudência (*phronesis*) – virtude por vezes traduzida como sabedoria prática – é uma disposição como que contínua (*hexis*) de considerar e bem deliberar sobre “o que é bom para si (...) e para os homens em geral” (*EN* VI 5, 1140b8-9).

Isso significa que, para ser cidadão, é preciso também que se seja virtuoso? Não exatamente. É seguro afirmar que, para Aristóteles, não há convergência necessária entre virtude e cidadania. E, na verdade, não há convergência necessária nem mesmo entre o homem virtuoso, ou o homem bom (*aner agathos*), e o bom cidadão (*polites spoudaios*) (*Pol.* III 4). Em que consiste, então, o “bom cidadão”?

A boa cidadania

Antes de falarmos sobre o “bom cidadão”, é preciso mencionar os critérios que demarcavam

e restringiam a cidadania naquele contexto histórico específico em que Aristóteles escreve.

Em linhas gerais, o acesso à cidadania nas cidades-estado era garantido aos indivíduos do sexo masculino, adultos, nativos e que tinham condições de exercer a atividade política.² Em alguns regimes democráticos à época era possível encontrar um tipo de complemento pecuniário para que os cidadãos pobres (*áporos*) participassem da política; em outros, a participação era restrita àqueles que detinham um determinado montante de riqueza ou de propriedade.

As restrições, porém, não eram poucas. Junto às crianças, as mulheres e os escravizados eram sumariamente banidos da cidadania. Os idosos também não participavam. E, de um modo geral, aos estrangeiros, mesmo aos estrangeiros residentes, a cidadania não era concedida. O próprio Aristóteles, que nasceu em Estagira, foi por boa parte de sua vida um estrangeiro residente – um meteco – em Atenas e não tinha cidadania na cidade-estado em que viveu por mais de trinta anos (de 367 a.C. a 347 a.C., quando era membro da Academia de Platão; e, quando estabelece o Liceu, de 335 a.C. a 323 a.C. Aristóteles morre com cerca de 63 anos, um ano depois de deixar Atenas).

No nosso contexto atual, os critérios de acesso à cidadania são distintos e, em geral, mais largos: mais do que a exclusão dos escravizados da cidadania, a própria tese da escravidão “natural” (cf. esp. *Pol.* I 4-7) não encontra qualquer amparo justificável; mais do que a exclusão das mulheres da política, também não encontra amparo a tese de que as mulheres possuem um *logos* defeituoso e que, até deliberam, mas “sem autoridade [*akyros*]” (*Pol.* I 13, 1260a13. trad. mod.).

Essa ampliação das restrições formais não impede, porém, que, hoje, em diferentes contextos, tenhamos cidadanias que, efetivamente, acabam sendo de “segunda classe” – quando, por exemplo, o acesso ao registro eleitoral é dificultado, como ocorre em alguns

países; ou quando a participação nas decisões da comunidade política é extremamente limitada, ou o amplo e justo acesso na concorrência a cargos é obstado por condições estruturais. Ainda assim, apesar das diferenças tanto na composição da *polis* como nas restrições no acesso formal à cidadania, alguns aspectos a respeito da (boa) cidadania em Aristóteles continuam merecendo nossa atenção.

O melhor critério para definir a cidadania é a participação “na administração da justiça e do governo” (*Pol.* III 1, 1275a22-23). De acordo com esse critério, “cidadão é, em geral, aquele que alternadamente governa e é governado (...). No regime melhor,” como prossegue Aristóteles, “cidadão é aquele que é capaz e que escolhe deliberadamente governar e ser governado, visando uma vida virtuosa” (*Pol.* III 13, 1283b41-1284a3).

Na capacidade de governado, o bom cidadão precisa ter uma opinião verdadeira (*doxa alethes*) (*Pol.* III 4, 1277b 28-9). E, uma vez que “tudo o que é objeto de opinião já se acha determinado” (*EN* VI 9, 1142b10-11), enquanto governado, cabe julgar ou valorar bem (*krinein kalós*) sobre aquilo que foi deliberado e prescrito pelo(s) governante(s) (*EN* VI 10).

Ao governante, idealmente, compete encontrar o bem (e a justa medida) de acordo com as circunstâncias. O governante precisa ser prudente (*phronimos*) – e, nessa medida, virtuoso (*Pol.* III 4, 1277b25; cf. tb. *EN* I 13, 1102a7-12). Já vimos que a prudência consiste em considerar o que é bom para si e para os outros. Como veremos, do mesmo modo, ao tratar dos assuntos da *polis*, o bom governante é aquele que visa o interesse comum, e não o interesse particular (seja o seu próprio interesse, de sua família, grupo ou classe).

Como seria possível atingir essa boa cidadania em sua dupla acepção? A resposta aristotélica, em parte e nesse aspecto específico, converge com a resposta platônica: uma certa educação para as virtudes (cf. *Pol.* VIII). No entanto, uma vez que se aprende a bem governar sendo governado entre iguais (*Pol.* III 4, 1277b8-14), a participação nos assuntos da *polis* parece

² Para os diferentes critérios em diferentes cidades-estado, cf. *Pol.* III 1-3, 5.

ser, do ponto de vista da boa cidadania, incontornável (cf. p. ex. *Pol.* II 2, 1261b1-5).

Se a participação na *polis* é desse modo importante, seria possível considerar um regime em que o governo é exercido por um só como uma comunidade política que promove a finalidade da *polis*? E um governo em que os cargos estão abertos a todos é necessariamente um bom governo? Essas perguntas são cruciais na *Política* e nos leam a considerar a classificação e valoração dos diferentes tipos de regimes. Vejamos.

O melhor regime

Ao longo da obra, encontramos diferentes classificações dos tipos de regime. Uma classificação que considera os principais tipos e que auxilia na compreensão das outras é a que encontramos no livro III (especialmente nos capítulos de 6 a 8). Temos ali uma distinção entre os tipos de regimes segundo dois critérios: o principal é o da orientação do regime, o qual permite distinguir um regime reto (*orthos*) de um regime desviado (*parekbasis*); um segundo critério é o do número dos que governam, o qual permite distinguir o governo de um só, de poucos ou de muitos.

Um regime reto é aquele que se orienta pelo interesse comum (*sympheron koiné*), conforme a justiça absoluta (*haplos*); em contraposição, um regime desviado é aquele que se orienta pelo interesse particular (*sympheron idias*) e, desse modo, na perspectiva da justiça relativa ou parcial (*Pol.* III 6, 1279a17-20).

Aristóteles considera três tipos de regimes retos e os correspondentes desviados (*Pol.* III, 7).

São regimes retos: a *realiza*, o governo de um só; a *aristocracia*, que, para Aristóteles é aquele em que poucos (mais de um), mas virtuosos, governam; e o que costumamos traduzir por *regime constitucional* (*politeia*),³ que

é o governo de muitos em vista, como os anteriores, do interesse comum.

São regimes desviados: a *tiranía*, o governo de um; a *oligarquia*, o regime dos poucos e ricos (*ploutos*); e a *democracia*, que, para Aristóteles, é o regime dos muitos e pobres (*áporos*) que, como os anteriores, governam apenas conforme seu interesse particular.

Encontramos, portanto, na obra aristotélica, três tipos de regimes retos. Com isso, não temos um único melhor regime, e sim um critério principal: o interesse comum, na perspectiva da justiça absoluta. No entanto, com base em argumentos apresentados também nos livros IV, V e VI, é possível sugerir uma gradação entre os melhores e piores regimes, incluindo também uma comparação no interior dos regimes desviados.⁴

Dentre os regimes desviados, o pior, definitivamente, é a tirania – “de entre todos os regimes, ela é a que menos se pode chamar regime” (*Pol.* IV 8, 1293b27-29). O tirano, pois, governa como um *déspota*, um “senhor” da casa, e não como político. O segundo pior é a oligarquia. Nessa classificação, a democracia (dos muitos e pobres) é, assim, melhor que a oligarquia (dos poucos e ricos) (*Pol.* IV 2, 1289a38-1289b5).

Cabe notar que, diferentemente das democracias modernas, nas democracias das cidades-estados, além da centralidade das assembleias dos cidadãos em que “todos decidem acerca de todas as questões que se referem à comunidade” (*Pol.* IV 5, 1298a10-12), o acesso aos cargos costumava ser feito por sorteio. Embora adotada em alguns regimes democráticos, a eleição era característica das oligarquias – em que, para a ocupação de cargos no governo, exigia-se um montante de recursos (cf. *Pol.* III 5, 1278a22-3).

Aristóteles, porém, não deixa de salientar o perigo do surgimento de demagogos em regimes

³*Politeia* pode ser traduzido como regime, constituição, forma de governo. *Politeia*, a propósito, é o título original de *A república*, de Platão. Na *Política*, o termo é usado tanto para se referir aos regimes em geral (cf. esp. *Pol.* III 6, 1278b9-11),

como ao regime específico a que nos referimos aqui como “regime constitucional”.

⁴ Deixo de lado aqui os livros VII e VIII, em que a melhor cidade (a “cidade feliz”) é, *grosso modo*, aquela em que todos os cidadãos governam porque são virtuosos (cf. esp., *Pol.* VII 13, 1332a34-35).

democráticos. Nas democracias, os demagogos “denunciam ardilosamente os ricos e proprietários que, assim, são levados a aliar-se (o medo recíproco chega a unir os piores inimigos); ou então, incitam publicamente o ânimo dos populares contra as classes abastadas” (*Pol.* V 5, 1304b22-24). Além disso, como ele assinala: “Em tempos idos, quando o demagogo era simultaneamente chefe militar, surgia uma tirania” (*Pol.* V 5, 1305a8-10). Assim, a democracia como forma de governo é extinta – seja porque os ricos se unem e derrubam o regime, seja porque o demagogo se converte em déspota –, ou o resultado é que o povo (*demos*), isto é, aqueles que tinham acesso à cidadania, se sobrepõe até mesmo às leis (*nomos*) (*Pol.* V 5; *Pol.* V 9) e, num certo sentido, governa como um só.

Tanto o surgimento de demagogos como a transformação do regime em tirania podem suceder em um regime oligárquico (cf. esp. *Pol.* V 6). Ainda assim, para Aristóteles, é mais difícil corromper um “corpo numeroso de cidadãos” (*Pol.* III 15, 1286a31-35), e, com isso, “a democracia, apesar de tudo, revela-se mais sólida e estável do que a oligarquia” (*Pol.* V 1, 1302a9).

Dentre os regimes retos, temos discrepâncias na gradação. Nos livros III e IV, há momentos em que fica sugerido que tanto a realeza como a aristocracia (cf. esp. *Pol.* III 18) seriam melhores. Diferentemente da tirania (o governo de um orientado para o seu interesse particular), na realeza, coincidem na figura do governante o homem virtuoso e o bom cidadão. Na aristocracia, o regime dos poucos e virtuosos, também.

Não obstante, no caso da realeza, temos o problema da sucessão (*Pol.* III 15, 1286b22-26) e, desse modo, o da permanência do regime. Já no caso da aristocracia, a dificuldade assinalada por Aristóteles é a de se encontrar, mesmo que poucos, o suficiente que sejam realmente virtuosos – que dirá muitos! Uma outra ressalva é a de que a tirania sempre está à espreita quando “os mais importantes poderes decisórios” estão “concentrados nas mãos de poucos” (*Pol.* V 7, 1307a15-16).

Em vista dessas dificuldades e do que tratamos anteriormente, seria possível sugerir que o melhor regime *possível* seja um regime em que todos os cidadãos *podem* participar e se alternam no poder (*Pol.* III 16). Desse modo, muitos governam – alguns, quiçá, com virtude. Nesse regime, as leis, “salvaguarda do regime”, detêm autoridade (*Pol.* IV 4, 1292a32; cf. tb. *Pol.* V 9, 1310a35; *EN* X 9, 1180b24ss.), e a orientação central é, como não poderia ser diferente, a do interesse comum.

Cabe ressaltar que “interesse *comum*”, além de estar contraposto a particular, não significa interesse único, uniforme ou unitário. Ao contrário, para Aristóteles: “uma *polis* que se torna cada vez mais unitária deixaria de ser *polis*. A *polis* é, por natureza, uma pluralidade (*plethos*)” (*Pol.* II 2, 1261a15-20). O desafio da política aristotélica ganha então mais um elemento: o de preservar a unidade da *polis* na pluralidade – que não é, e não pode ser, nem unanimidade nem uma mera soma de interesses particulares.

A Política, ontem e hoje

A *Política*, de Aristóteles, é um clássico. Como todo clássico, continua ainda a ter o que nos dizer no presente, e, por isso mesmo, deve ser lido.

Não podemos, porém, enfrentar o texto aristotélico sem contextualizar suas premissas – como procuramos fazer ao apontar diferenças entre as cidades-estados e as cidades e os Estados que hoje conhecemos. Além disso, também não podemos deixar de questionar certos conjuntos de premissas. A tese de que a escravidão é natural e que, “por natureza”, há quem nasça para mandar e quem nasça para obedecer (cf. *Pol.* I 2, 1252a30-31), como já notado, não encontra qualquer amparo justificável – mesmo quando pensamos que, em comparação com a experiência escravagista do mundo moderno, no mundo grego condenava-se a violência excessiva (*hybris*), ou que Aristóteles não só condena a escravidão por convenção (*Pol.* I 6) como, conforme se conta, teria libertado em testamento todos aqueles que escravizara. Ademais, além da

exclusão das mulheres da cidadania, a própria relação de autoridade do marido sobre a mulher na família (cf. *Pol.* I 12, 1259b28-1260a24) e a concepção geral de família também não encontram qualquer amparo minimamente razoável. E poderíamos ainda acrescentar outras – por exemplo, a maneira como Aristóteles compreende os “bárbaros” (termo onomatopéico para se referir àqueles que não falam grego e que “balbuciarium”) como inferiores aos helenos.

Ainda assim, esta obra de Aristóteles deixa um legado que resiste ao tempo. Como vimos, a boa cidadania é aquela bem informada e prudente, e a participação nos assuntos públicos, incluindo a possibilidade de ocupar cargos, é crucial para a cidadania e para a comunidade política dignas do nome. Além disso, sinalizamos que, ao tratar da felicidade, Aristóteles não ofereceu um conteúdo, mas, no máximo, um certo modo de proceder – a mediania. Por fim, o critério de que a vida política deve ser orientada não para o interesse particular, mas para o interesse comum, é um legado, se não um desafio, permanente.

Referências e sugestões de leitura e estudo

- ARISTÓTELES. “Ética a Nicômaco”. In: *Aristóteles*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Col. Os Pensadores. pp. 47-236.
- ARISTÓTELES. *Ethica Nicomachea I 13-III 8: Tratado da virtude moral*. São Paulo: Odysseus, 2008.

A autora

Ana Claudia Lopes

Pesquisadora no programa de Pós-Doutorado do Departamento de Filosofia da Universidade de São Paulo. Doutora em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas.

ARISTÓTELES. *Ethica Nicomachea V I-15: Tratado da justiça*. São Paulo: Odysseus, 2017.

ARISTÓTELES. *Nicomachean Ethics*. 2. ed. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1999.

ARISTÓTELES. *Política*. Lisboa: Vega, 1998.

ARISTÓTELES. *Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PLATÃO. “O político”. In: *Diálogos*. São Paulo, Abril Cultural, 1972. Col. Os Pensadores. v. 3. pp. 207-269.

Literatura secundária consultada

ANTON, J. P. Aristotle on the Nature of Logos. *The Society for Ancient Greek Philosophy Newsletter*. 243, 1997.

DESLAURIERS, M.; DESTRÉE, P. (Orgs.). *The Cambridge Companion to Aristotle's Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013.

LOPES, M. S.; ESTEVÃO, J. C. Platão e Aristóteles: o nascimento da Filosofia Política. In: RAMOS, F. C.; MELO, R.; FRATESCHI, Y. (Orgs.) *Manual de filosofia política: para os cursos de teoria do estado e ciência política, filosofia e ciências sociais*. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 19-41

FRATESCHI, Y.. *A física da política: Hobbes contra Aristóteles*. Campinas: Unicamp, 2008.

WOLFF, F. *Aristóteles e a política*. São Paulo: Discurso Editorial, 1999.

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo “Eleições e Clássicos da Filosofia Política” (1 – Platão e Aristóteles), em 3 de setembro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

Evento disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=2tEZqTc9ah4>

Cícero: o conceito de república

Isadora Prévêde BERNARDO

O conceito de república é definido de três formas na obra de Cícero: a primeira definição identifica república como a coisa do povo; a segunda designa qualquer forma de governo justa, isto é, a monarquia, a aristocracia e a democracia podem ser chamadas de república; a terceira definição é a república como governo misto, ou seja, uma forma de governo que traz elementos monárquicos, aristocráticos e democráticos.

Cícero e o período helenístico

A vida e a obra do advogado, político, orador e filósofo romano Marco Túlio Cícero (106-43 a.C.) está imersa no período helenístico, que compreendeu de 323 a.C. – ano da morte de Alexandre – até 31 a.C., quando findou a república romana, e Augusto em 27 a.C. assumiu o poder dando início ao período Imperial.

Neste período, em um vasto território, com o centro cultural em Alexandria, desenvolveram-se três escolas filosóficas: o ceticismo, o epicurismo e o estoicismo; e havia grande circulação das artes helênicas e orientais. Politicamente, deve-se destacar que a vitória de Alexandre trouxe consequências, a saber, o fim da pólis, instância com a qual o homem grego se relacionava, antes de participar de um mundo com uma concepção universalista. Os cidadãos gregos participavam da vida política de modo muito particular e específico. Esse modo de se relacionar com a cidade foi substituído pela universalidade do ecúmeno e pela universalidade que a língua comum, a *koiné*, proporcionava. Então, o sentido de pátria tornava-se universal e, de acordo com o pensamento estoico, pensava-se em uma cosmopolis, ligada à ideia da onipresença de uma razão universal. Assim, não

há mais espaço para um mundo particular, pois há uma outra concepção espacial e geográfica.

De acordo com Sabine e Smith, no prefácio de *On The Commonwealth* (s.d., p. 7-8), o pensamento político do período entre a morte de Aristóteles e o tempo da atividade literária de Cícero – ou seja, quase todo o período helenístico – foi, ao mesmo tempo, importante e obscuro. Obscuro porque não restaram muitos trabalhos da época. Importante porque neste período ocorreu uma mudança dos grandes ideais sociais e políticos. A visão política de Platão e Aristóteles está atrelada à pólis e sua filosofia política é inteiramente dedicada a ideias e problemas desse tipo de organização política. Mas a pólis deu lugar a grandes impérios e os ideais políticos de comunidades urbanas centralizadas tiveram de ser reconstituídos para adequar-se à ideia de uma comunidade universal, ao mesmo tempo, humana e ampla. Tornou-se necessário aos romanos pensar em um novo modo de agir que se adequasse a um novo espaço e tempo políticos. Ora a filosofia estoica em Roma era capaz de refletir sobre as ideias dessa nova configuração política.

Um dos aspectos relevantes da formação filosófica de Cícero é o ecletismo – método que consiste na seleção de uma multiplicidade de teses e opiniões. Cícero estudou as três principais escolas do período helenístico, mas escolheu o que acolher de cada uma. Observamos, em sua obra, uma forte oposição ao epicurismo, posto que, segundo essa doutrina, o sábio deveria abster-se dos assuntos relacionados à política, à vida pública. Realizou uma apropriação do modo investigativo da Nova Academia, ao buscar a constante investigação das questões e ao balancear os prós e os contras – procurando o *probabile*. Já no caso do estoicismo, há uma

adesão clara de sua parte ao tratar da moral e dos assuntos inerentes à *res publica*. Cícero é herdeiro do estoicismo de Panécio e pensa a república romana na sua perspectiva estoica quando não se tratava mais da pólis, nem da cosmoópolis (como para os primeiros estoicos), mas da *res publica*.

Radford analisa quais elementos Cícero decidiu acolher de cada historiador, filósofo ou escola para a sua filosofia política, e aponta quatro elementos estoicos presentes no pensamento político ciceroniano, a saber: primeiro,

que a meta fundamental da vida é viver de acordo com, ou constantemente com, a natureza. Nossa natureza é parte do universo natural, que é racional ou compreensível pela reta razão. A razão pode determinar a lei à qual nossa natureza pode ser conforme. (...) [Segundo], somos naturalmente feitos para viver em comunidades. A justiça, como a lei e a razão, é um assunto da natureza, não uma convenção. (...) [Terceiro], temos que pensar em todo o universo como uma única entidade política. A mesma natureza está em todos os seres humanos, a mesma razão, a mesma divindade vai relacionar todos nós, e a mesma lei natural é relevante para todos nós. (...) [Quarto], os homens sábios devem ser engajados na vida ativa, na política, e devem ser homens políticos (2002, p. 26).

A finalidade do homem é viver de acordo com a natureza, isto é, a razão; o que diferencia o homem dos outros seres é a racionalidade. Em *De Re Publica*, a ideia de natureza está posta já na explicação do primeiro momento do agrupamento dos homens, dado que os homens se reúnem não por debilidade, mas por uma propensão natural de se congregarem, e a razão da qual os homens são dotados pela natureza (que conduz à verdade, ou seja, à vida de acordo com a virtude, que é uma vida de acordo com a natureza) faz a mediação entre a natureza e a política, uma vez que os homens têm uma tendência natural para a sociabilidade.

O pensamento político de Cícero e o conceito de República

Em *De Officiis*, I, 50-51, Cícero afirma que o vínculo entre os homens é estabelecido por meio da razão e da linguagem, que associam os homens uns com os outros, reunindo-os numa espécie de sociedade natural. Esse é o aspecto que mais nos afasta da natureza dos animais. Então, o laço que mais une os homens é aquele de uma sociedade na qual todas as coisas que foram criadas pela natureza para usufruto comum dos homens são pertença de toda a comunidade, de tal modo que tudo aquilo que é regulado pelas leis civis possa ser encontrado em conformidade com aquilo que é estabelecido pelas leis naturais. Assim, a tendência natural para constituir uma *ciuitas* tem a possibilidade de se realizar, uma vez que a natureza associa, por meio da razão, homem com homem pelos laços de linguagem e de vida. Uma vez que no estoicismo o universo é racional e o homem é parte dele, a reta razão só pode estar em conformidade com a incitação inicial da natureza.

Lemos no livro III do *De Re Publica* que a razão, por meio da linguagem, permite a associação – a fundação –, imprime denominações às coisas, faz com que os homens deliberem e documentem o passado:

3. (...) e com veículos para sua lentidão; como tivesse encontrado os homens proferindo algo incompleto e confuso mediante vozes disformes, as separou e as distinguiu em partes e imprimiu palavras às coisas, como uma espécie de signos; e aos homens, dissociados antes, congregou-os entre si com o vínculo de linguagem. Os sons da voz, que pareciam infinitos, também foram todos, pela mesma mente, identificados e expressos com alguns poucos caracteres inventados, com os quais tiveram tanto colóquios com os ausentes como indicações das vontades e documentos dos feitos passados.

Ou seja, os homens ainda não congregados produzem sons imperfeitos, mas, como este não é o estado no qual os homens devem permanecer, então a razão classifica os sons, dá palavras às coisas e associa entre si os homens por meio do vínculo de linguagem de que ela os dotou. Assim, congregarem os homens é uma ação da natureza. O que é instituído o é pela natureza e pela natureza

humana em conformidade com a natureza. Os homens realizam sua sociabilidade natural, deliberando, ensinando, aprendendo e documentando os feitos memoráveis. Se os animais, que não possuem linguagem, estão presos no agora, no tempo imediatamente presente, os homens, por meio da articulação da linguagem e da memória são capazes de organizar o mundo e se relacionar com o tempo. Assim, estabelece-se um elo da república presente com o passado que dá um sentido para a ação do presente, pela reinterpretação dos *exempla*. A razão fornecerá a interpretação correta, que guiará a ação para produzir novos feitos memoráveis. Com isso, observa-se que a fundação é o início da história.

Os homens exercem sua sociabilidade natural na vida política, na república, que é definida como:

[XXV] 39. Portanto, – disse Africano –, a república é a coisa do povo, porém o povo não [são] todos os homens agrupados de qualquer modo, mas congregados em um agrupamento da multidão por seu consenso quanto ao que é justo e uma reunião de utilidade comum. E a causa primeira para agrupar-se não é tanto a debilidade quanto uma certa naturalidade, por assim dizer, dos homens de se congregarem. De fato, este gênero [humano] não é solitário nem isolado, mas foi gerado de tal forma que nem mesmo na abundância de todas as coisas *

O povo é definido como um agrupamento da multidão que se reuniu pelo consenso quanto ao que é justo e pela utilidade comum. O *consensus iuris* é um consenso de justiça, é uma vontade comum de justiça e sem essa não há vida comum. A ideia de justiça e de direito natural encontram seus fundamentos na natureza, e a sua manifestação se dá na república. A justiça não existe se não for derivada da natureza. Se a lei natural é o vínculo da sociedade, o *ius*, que é proveniente da lei, é o laço de coesão da sociedade. Em *De Officiis*, I, 31, Cícero aponta que os fundamentos da justiça são dois: o primeiro, que ninguém seja lesado, o segundo, que a utilidade comum seja salvaguardada. O que é útil a um deve ser útil a todos, se a natureza prescreve que um homem deveria desejar

considerar os interesses do seu semelhante, quaisquer que sejam, pela simples razão de ser ele um homem, é necessário, segundo a mesma natureza, que aquilo que é útil para todos de uma certa maneira o deva ser também partilhado em comum. Visto que assim é, somos consequentemente regulados por uma única e mesma lei da natureza.

Desse modo, a utilidade comum nos ajuda a compreender o conceito de justiça. O vínculo social impõe um dever de justiça, um respeito mútuo e colaboração para com os interesses da coletividade.

Dessa forma, observamos o primeiro conceito de república, isto é, república como coisa do povo. E a definição de povo não é dada pela afirmação, mas por uma negação e uma adversativa: “povo não [são] todos os homens agrupados de qualquer modo, mas congregados em um agrupamento da multidão por seu consenso quanto ao que é justo e uma reunião de utilidade comum”. Assim, a república é a coisa do povo e o povo é um agrupamento da multidão pelo consenso quanto ao que é justo e a utilidade comum. Para termos uma república é imprescindível a presença da justiça.

O vínculo entre os homens realiza-se com uma forma política quando a coisa do povo é conduzida pelo discernimento, que dá uma direção ao agrupamento da multidão e deve, em primeiro lugar, refletir a causa que gerou a *ciuitas*. A república é conduzida por um, ou por alguns seletos, ou pode ser assumida pela multidão e por todos. O discernimento conduz o agrupamento, dá à coletividade a possibilidade de longevidade e estabilidade, desde que os preceitos da natureza que geraram a república sejam seguidos. O homem, ou os homens ou todos os homens, quando têm o comando devem agir sabiamente, de acordo com a natureza e formular leis civis que também estejam em conformidade com essas. Assim, quem dirige deve ser aquele ou aqueles homens sábios educados nas artes liberais e nos costumes romanos.

As formas puras e justas de governo Cícero também as denomina como repúblicas ou *civitas*, como podemos observar em *De Re*

Publica, I, 42: “(...) quando a maior de todas as coisas [públicas] está em posse de uma só pessoa, a este chamamos rei, e ao estado da república de reino; e quando está em posse dos seletos, então, diz-se que a *ciuitas* é regida pelo arbítrio dos *optimates*. Entretanto, há a *ciuitas* popular (como assim a chamam) aquela na qual tudo é do povo”. No livro III da obra, por sua vez, afirma que o governo tirânico não é uma forma de república, pois não existe coisa pública sob o domínio de um só, nem sob o domínio de uma facção, nem sob o domínio de uma turba. Em outras palavras, nessa reformulação Cícero retira das formas degeneradas a qualidade de república, uma vez que não poderia existir coisa do povo – ou seja, uma reunião da multidão pelo consenso de justiça e utilidade comum – quando todos estão oprimidos, nem quando a potestade está nas mãos de uma facção, nem quando tudo é administrado pelo povo desenfreado. Não há república em uma forma de governo degenerada, então, a segunda definição de república seria qualquer forma de governo justo.

Para Cícero, a vontade de quem rege a república, ou ainda, as virtudes de quem a rege é que lhe dão forma. A falta das virtudes faz com que as formas de governo degenerem, visto que se a república degenera é porque quem a rege é vicioso. O vício é fruto das paixões e toda forma de governo tem uma tendência a um vício. De acordo com Valente (1984), as formas de governo se degeneram porque o espírito se corrompe também pelas falsas opiniões. A quem apelaremos para o corrigir? À natureza. Ela, na verdade, encarrega-se de guiá-lo. As formas de governo se degeneram pelos vícios dos homens e se regeneram pelas suas virtudes. Outro motivo de degeneração é o excesso *De Re Publica*, I, XLIV, 68:

(...) Pois da mesma maneira que da exagerada potência dos principais se origina a ruína dos principais, assim também a própria liberdade põe [em posição] servil este povo exageradamente livre. Assim, todas as coisas exageradas, mesmo quando são favoráveis seja nas condições do tempo seja na agricultura, seja na condição física, quase sempre se convertem em seus contrários, e sucede isto principalmente nas repúblicas, e aquela

exagerada liberdade decai, tanto para os povos como para os privados, em exagerada servidão. E dessa máxima liberdade se engendra um tirano e sua injustíssima e duríssima servidão.

Para Cícero, uma forma de governo pode se degenerar em qualquer outra, sem a necessidade de termos, como em Políbio, a teoria da anaciclose, em que há um ciclo de degeneração e regeneração que segue uma ordem pré-estabelecida. Vejamos, primeiramente, a degeneração nas formas contrárias: “XLV. 69 (...) pois, por uma parte, aqueles [gêneros] primários facilmente se convertem nos vícios contrários, de modo que de um rei surge um tirano, dos *optimates* uma facção, do povo uma turba e confusão;”.

A tirania é tratada como forma oposta da monarquia. Enquanto a monarquia pode ser o melhor regime, se o rei tratar o povo com amor, por sua vez a tirania pode ser a pior forma de governo. O tirano é aquele que supera as maiores bestas pela selvageria dos costumes. Ele não quer nenhuma associação de direito com o gênero humano.

Para Cícero, as formas de governo dão voltas, degeneram e regeneram, formam ciclos, não necessariamente pré-estabelecidos. Conhecê-los é próprio do sábio, que pode, “então, prever as ameaças, a regulação do curso da república, e a retenção em sua potestade é próprio de um grande concidadão e varão quase divino, no governo da república, moderando seu curso e mantendo-os sob sua potestade”.

O homem sábio, político, para Cícero, deve regular esse ciclo, mas há diversas possibilidades de degenerações e regenerações para o autor:

I, 65. Mas neste [governo] régio a primeira mudança e a mais provável é esta: assim que o rei começa a ser injusto, imediatamente perece este gênero, e o rei fica idêntico a um tirano – o pior gênero e [ao mesmo tempo] o mais próximo do ótimo. Se os *optimates* o derrubam, como acontece quase sempre, a república tem o segundo estado dos três; com efeito, surge, por assim dizer, um conselho régio, ou seja, paternal, de principais [concidadãos] que cuidam bem do povo. Mas, se o povo por si mesmo mata ou expulsa o tirano, é bastante

moderado enquanto tem percepção e discernimento, e se alegra de seu feito e quer proteger por si mesmo a república constituída. Mas, se, alguma vez, o povo é violento com um rei justo ou o despoja inclusive de seu trono, o que acontece com mais frequência, provou o sangue dos *optimates* e submeteu toda a república aos seus caprichos (...).

Outra possibilidade de ciclo Cícero nos apresenta em I, 68: “Dessa maneira, como se fosse uma bola, os tiranos tomam para si o governo da república dos reis, mas os principais tomam estes dos tiranos ou do povo e as facções tiram dos principais ou do tirano, e nunca se mantêm por muito tempo o mesmo tipo de república.”

Porém, Roma escapou dos ciclos de degeneração e regeneração por meio do governo misto, que também é denominado república, uma forma temperada, equilibrada. Essa é um misto de elementos monárquicos (*régios*), aristocráticos (*ciuitas* dos *optimates*) e democráticos (*ciuitas* popular). Ou seja, ela é composta por dois cônsules, o senado e o tribunado da plebe. Assim, temos a terceira definição de república.

Cícero demonstra historicamente no livro II da obra *De Re Publica* como Roma foi constituída pelo acúmulo de experiências, e sua narrativa histórica mostra como ocorreu esse acúmulo. O autor retira um pouco a importância da fundação e da engenhosidade de apenas um homem e mostra que a experiência romana é diferente das demais, pois ao longo de sua história houve, de acordo com as necessidades, um acúmulo de experiências. Cícero tem a visão de um curso dos acontecimentos no qual, ao mesmo tempo em que fundar é consolidar em instituições um conjunto de princípios que estavam presentes desde o ato inaugural, o fundador deve sair de cena para que outros homens contribuam para a construção da pátria. É como se o ato heroico não estivesse apenas na fundação, mas também em derrubar Cartago, como Cipião fez, e em governar a república.

No momento da fundação, a natureza dá ao homem o que é necessário para que ele construa a república, mas não oferece a república pronta; são as ações humanas que permitem a sua

constante formação e o seu aperfeiçoamento. A construção é o que permite aos homens realizarem a sua natureza e buscar a utilidade comum. Assim, os homens não terão a postura passiva diante da república como queriam os epicuristas. A valorização da construção que ocorreu pela experiência das coisas e pelo amadurecimento dos homens e de seus feitos permite que haja uma solidificação de princípios, como os do governo misto, e esses conduzem Roma ao seu apogeu.

De acordo com Bignotto “Essas ações nos deixam um legado imaginário e simbólico que são essenciais para a preservação dos valores que presidiram a constituição do corpo político” (2001, p. 34). Na narrativa ciceroniana, recorre-se a Rômulo, filho do deus Marte, pois o “[mito] está particularmente enraizado, mas também porque foi sabiamente transmitido pelos predecessores o pensamento de que os beneméritos das coisas que são comuns não são só de estirpe como também de engenho divino”.

E ao mesmo tempo em que o autor considera a história de Rômulo uma fábula, considera-a também como um fato, a partir do momento que Rômulo se torna chefe das tropas. Vejamos o que Rômulo e o rei dos sabinos instituíram para que seu governo fosse, de algum modo, temperado: delegaram o conselho régio aos principais, que chamaram de pais, e dividiram o povo em três tribos e trinta cúrias. Mas, depois da morte de Tito Tácio, Rômulo reinou muito mais de acordo com a autoridade e discernimento dos pais. Quando Rômulo morreu, o povo romano já era vigoroso. Depois de sua morte o povo exigiu um rei e nomeou Numa Pompílio nos comícios curiados. A maior contribuição desse rei foi a religião e a clemência. O rei que sucedeu Numa Pompílio, Tulo Hostílio, foi eleito pelo povo nos comícios curiados. De acordo com Cícero “os nossos reis já sabiamente observaram, que certas coisas devem ser atribuídas ao povo (pois muitas coisas devem ser ditas acerca desse assunto). Tulo nem sequer ousou usar as insígnias régias se não fosse por ordem do povo”. Depois dele, Anco Márcio elegeu-se rei pelo povo e, em seguida, Tarquínio, o Antigo. O rei seguinte, Sêrvio Túlio, foi o

primeiro a reinar sem a ordem do povo, mas pela vontade e consentimento dos concidadãos, quando Tarquínio ainda vivia, mas depois da morte desse, o povo ordenou-lhe que reinasse. Por fim, o rei, ou melhor, tirano, Tarquínio o Soberbo, para chegar ao poder assassinou Sêrvio Túlio. E a partir de então, inicia-se a degeneração, pois passa-se a uma tirania. E da tirania, com a expulsão de Tarquínio o Soberbo, surge a república.

Portanto, a narrativa que reconstitui a história de Roma trata do que lhe foi proporcionado na fundação e do acúmulo de experiências por muitas gerações:

Porém, nossa república não foi constituída pelo engenho de um, mas de muitos, nem durante a vida de um homem, mas em alguns séculos e gerações. Pois [Catão] dizia jamais ter existido um engenho tão grande – alguém a quem nada escapasse – e que nem todos os engenhos reunidos em um só poderiam prever tanto, [a ponto de] abarcar em apenas um momento tudo, sem a experiência das coisas e sem amadurecimento (*De Re Publica*, II, I, 2).

Cícero busca demonstrar que, desde a fundação Roma, já apresentavam traços do governo misto

Pois em uma república que tenha apenas um [homem] com potestade perpétua, sobretudo régia, ainda que nela haja um senado, como houve, então, em Roma quando existiam reis, ou em Esparta com as leis de Licurgo, ou ainda quando havia algum direito do povo, como houve [no tempo] de nossos reis, entretanto, ainda que prevalecesse o nome régio, uma república [como essa] não poderia ser e se chamar reino (*De Re Publica*, II, 43).

Assim, o autor busca demonstrar, por meio de uma narrativa histórica, que em Roma “a república não serpenteia, mas voa para um ótimo

estado” (*De Re Publica*, II, 33). Ele observa que não há a sinuosidade, o serpenteio, de um ciclo na experiência histórica romana, mas um início monárquico, a queda à tirania e uma ascensão ao melhor estado, a República, fugindo de formas simples de governo e dos ciclos de degeneração e regeneração.

Referências e sugestões de leitura e estudo

BERNARDO, I. P. *O De Re Publica, de Cícero: natureza, política e história*. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

_____. *Política e História em Cícero: do Conhecimento da Natureza à Ação Política*. Tese (Doutorado em Filosofia). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

BIGNOTTO, N. *Origens do republicanismo moderno*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

CICERO. *De re publica. De legibus*. Cambridge:: Harvard University Press, 1988.

_____. *De re publica*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. *De re publica*: edited by James E.G. Zetzel. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

_____. Ziegler, K. M. *Tullius Cicero: De Re Publica – Librorum sex quae manserunt sextum recognovit*. Leipzig: Teubner, 1969.

_____. *On The Commonwealth*. Indianapolis: Liberal Arts, sem data.

_____. *De officiis*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

_____. *Dos deveres*. Lisboa, Edições 70, 2000.

RADFORD, R. T. *Cicero: a Study in the origins of republican philosophy*. Amsterdam: Editions Rodopi B.V., 2002.

VALENTE, M. *A ética estoica em Cícero*. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 1984.

A autora

Bacharela em Letras Latim-Português; Licenciada em Filosofia; Mestra e Doutora em Filosofia pela Universidade de São Paulo; com experiência na área de tradução e filosofia romana.

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo “Eleições e Clássicos da Filosofia Política” (2 – Cícero e Mardo Aurélio), em 10 de setembro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

Evento disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=YmBAEXkUJF4>

Barão de Montesquieu: O Espírito das Leis

Giulia Yumi Zaneti SIMOKOMAKI

Introdução

Em 18 de janeiro de 1689 nasceu, na França, Charles Louis de Secondat, mais conhecido como Barão de Montesquieu. Filho de nobres, cursou Direito na Universidade de Bordeaux e posteriormente trabalhou no Parlamento de Bordeaux. Entre 1729 e 1731 estudou, *in loco*, o modelo político britânico bem como seus teóricos. Este período em Londres foi uma das grandes influências para que o autor desenvolvesse o modelo de separação de poderes pelo qual ficou amplamente conhecido, tendo deixado uma marca indelével na teoria político-jurídica para todas as futuras gerações.

Dentre suas publicações mais famosas estão *Cartas Persas*, do ano de 1721, com conteúdo ficcional, e *O Espírito das Leis*, de 1748, considerada sua grande obra prima e que se tornou um grande clássico da teoria política. Trataremos, pois, de alguns aspectos desta obra.

O Espírito das Leis é fruto de um projeto muito ousado que durou 20 anos e que o próprio autor, no prefácio, confessa ter abandonado muitas vezes¹. Trata-se de uma espécie de manual de como fazer a boa política, tendo empreendido um estudo extenso e denso dos sistemas políticos ao redor do mundo.

¹ “Muitas vezes comecei, e muitas vezes abandonei esta obra; mil vezes lancei aos ventos as folhas que havia escrito; sentia todos os dias as mãos paternas caírem; seguia meu objeto sem formar objetivo; não conhecia nem as regras, nem as exceções; só encontrava a verdade para perde-la. Mas quando descobri meus princípios tudo o que procurava veio a mim; e, durante vinte anos, vi minha obra começar, crescer, avançar e terminar.” (MONTESQUIEU, Barão de. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco – São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 7.)

Embora tenha sido bastante influenciado por John Locke e dialogue com outros contratualistas, o autor em questão não se atém tanto ao campo teórico jurídico ou filosófico. Ele é mais prático e escolheu trabalhar nesta obra com as leis como elas são. Realiza, desta forma, um estudo de política comparada com o máximo de nações que pôde coletar.

Montesquieu também certamente percebeu a iminência da queda do Antigo Regime na França, em especial pela prévia experiência inglesa com suas revoluções. Neste sentido, a monarquia absolutista e sua característica concentração de poderes estavam em queda. A configuração de estado, com a realização de todas as funções estatais pelo rei, estava ruindo. Sentindo, portanto, os ventos da mudança, Montesquieu vislumbrou uma oportunidade de contribuição política para o futuro. E que imensa contribuição.

Seus estudos serviram para a construção de um novo horizonte político inaugurado pelas Revoluções Francesa e Americana, marcos temporais indubitáveis quando se fala em constitucionalismo, direitos humanos e estado de direito.

Sobre O Espírito das Leis

Trata-se de um livro extenso, dividido em seis partes que, por sua vez, são divididas em livros. No total são trinta e um livros, que funcionam como capítulos. Cada um dos livros trata de temas como liberdade, leis de educação, tipos de governo. Os livros são subdivididos em itens que trabalham com política comparada.

Por exemplo, o Livro Quarto, cujo título é “as leis da educação devem ser relativas aos princípios de governo”, possui itens que abordam

o funcionamento da educação na monarquia, república e no governo despótico, como era na antiguidade, entre os gregos e na Idade Moderna.

O autor, no próprio título do clássico, demonstra que ele tratará do espírito das leis. Nicola Abbagnano, quando define o verbete “espírito” em seu dicionário de filosofia, retoma a ideia kantiana de “aquilo que vivifica”, ou, o “princípio vivificante do sentimento”. Neste trecho, Abbagnano entende que Montesquieu empregou este mesmo sentido no título de sua obra prima².

Montesquieu possui também importante papel no desenvolvimento da ideia de espírito nacional, que está ligado ao espírito das leis, pois haveria um caráter fundamental da nação como resultante de múltiplos fatores: “Muitas coisas conduzem os homens: o clima, a religião, as leis, os princípios de governo, as tradições, os costumes, os usos; a partir daí se forma o espírito geral, que é seu resultado”³.

A lei, por sua vez, em seu sentido amplo, representa “as relações necessárias derivadas da natureza das coisas; e, neste sentido, todos os seres têm suas leis”⁴. Isto porque todos os seres possuem determinada maneira de ser no mundo. As Leis de Newton são leis, neste sentido amplo.

A primeira lei de Newton, conhecida como lei da inércia, prega que um corpo em repouso tende a ficar em repouso e um corpo em movimento tende a ficar em movimento. Ou seja, há resistência à modificação de seu estado, seja de repouso, seja de movimento. Sem adentrar nos pormenores da física, pode-se dizer que esta é uma lei que se aplica aos corpos, pois, todos os corpos, por sua natureza, tendem a permanecer em repouso ou em movimento, conforme a lei da inércia.

Há um aceno de Montesquieu para a ciência empírica: se entre os corpos físicos há certa constância, há de existir também certa constância na forma de organização política dos seres humanos. Este é seu empreendimento de

pesquisa, trazendo a política para o campo das ciências.

Deste modo, analisa, nas mais variadas nações, seus sistemas políticos, formas de governo, e suas leis, para tentar alcançar tipos de legislação. Nesta empreitada delineia aquilo que o deixou famoso em todo o mundo: sua teoria de tripartição de poderes, que será abordada oportunamente.

Deve-se ressaltar que Montesquieu é, acima de tudo, um liberal: milita contra o absolutismo. Lança as bases para o estado de direito que, não à toa, também é chamado de estado liberal. Por isto suas constatações nesta obra são com o intuito de privilegiar a liberdade enquanto direito fundamental individual.

Nesta breve síntese, abordaremos alguns pontos de destaque da obra.

Olhar Sociológico

É interessante notar que Montesquieu desenvolve certo olhar sociológico ao analisar as leis e as sociedades nas quais elas foram produzidas. No Livro Vigésimo Sexto, capítulo XXII, comentando sobre a colonização nas Américas, aborda a situação de julgamento de um nativo com leis de outro país, sendo muito enfático ao ressaltar o descabimento:

“Os princípios que acabamos de estabelecer foram cruelmente violados pelos espanhóis. O inca Atahualpa só podia ser julgado pelo direito das gentes: julgaram-no por leis políticas e civis. Acusaram-no de haver matado alguns de seus súditos, de ter tido várias mulheres etc.. E o cúmulo da estupidez foi que eles não o condenaram pelas leis políticas e civis do país do inca, mas pelas leis políticas e civis da Espanha.”⁵

Atahualpa foi o décimo terceiro e último imperador Inca, executado pelas forças colonizadoras espanholas. O posicionamento do autor é coerente com a ideia geral do livro e em especial o que entende por espírito e espírito nacional ou geral, que é impresso nas leis. O caldo cultural de um país ou sociedade forma o

² ABBAGNANO, N.. *Dicionário de Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 354.

³ MONTESQUIEU, Barão de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 316.

⁴ Ibid. p. 11.

⁵ Ibid. p. 522.

espírito geral, exprimido em suas leis. Neste sentido, não cabe julgar um nacional de um país por leis de outro país, que atendem a outro espírito geral.

Mulheres na política

Com relação às mulheres, Montesquieu trata bastante, no Livro Sétimo, sobre questões envolvendo costumes, postura e luxo. No entanto, deve-se destacar que há um pequeno capítulo, mas com grande significado, que trata do governo das mulheres (Livro Sétimo – Cap. XVII).

Estudando os sistemas políticos das diversas partes do mundo, em especial na Índia e em vários países da África, chegou à conclusão de que as sociedades, cujos sistemas admitiam mulheres na política, viam a prática com bons olhos e inclusive estavam bastante satisfeitas com suas líderes mulheres. Observando principalmente os egípcios, Montesquieu curiosamente entende que seria “contrário à razão e à natureza que as mulheres sejam senhoras dentro de casa”⁶. No entanto, não é estranho que governem um império.

Entende haver uma fraqueza ligada ao gênero feminino que para chefiar uma casa prejudicaria, mas para governar um império pode muito bem funcionar por trazer mais doçura e moderação.

Escravidão (Livro Décimo Quinto)

Montesquieu foi, sobretudo, um grande defensor da liberdade. Coerente, portanto, foi sua incisiva posição diametralmente contra a prática da escravidão que, à sua época, ainda era amplamente realizada: “se não é permitido matar-se, porque se furta à pátria, também não é permitido vender-se.”⁷

Isto por a liberdade de cada cidadão também fazer parte da liberdade pública ou política e, neste sentido, “vender a qualidade de cidadão é um ato de tal extravagância, que não

podemos supô-la em um homem”⁸. Aqui é possível observar com clareza a característica de indisponibilidade dos direitos humanos. A escravidão seria, portanto, tão oposta ao direito civil quanto ao direito natural, fruto dos preconceitos e não da razão, que leva à humanidade⁹.

A situação de desigualdade entre homens livres e escravos aproxima os escravos da condição de animais, o que os transforma em inimigos naturais da sociedade, uma vez que são colocados nesta posição de submissão. Montesquieu, neste sentido, chama a atenção dos Estados que praticam a escravidão e que um grande número de escravos pode colocar a estabilidade política em risco devido às revoltas e levantes¹⁰. E em 1791 houve, de fato, um grande e importantíssimo levante de escravos na Revolução do Haiti.

Escravidão dos negros

No Capítulo V deste livro, Montesquieu usa de extrema e fina ironia para tratar da escravidão dos negros. Para demonstrar o absurdo da escravidão contra os negros, o autor desenvolve o capítulo sob a seguinte proposta: “Se eu tivesse que defender o direito que tivemos de tornar escravos os negros, eis o que eu diria.”¹¹

Desta forma, o autor traz motivos esdrúxulos justamente para condenar a prática da escravidão, como: uma vez que os europeus exterminaram os americanos, sobraram os africanos pra escravizar; o açúcar seria muito caro se não tivesse trabalho escravo; e a cor da pele e o formato dos narizes.

Formas de governo

⁸ Ibid. p. 254.

⁹ “Os conhecimentos tornam mansos os homens; a razão leva à humanidade: somente os preconceitos fazem com que se renuncie a ela” (Ibid. p. 256).

¹⁰ Ibid. p. 263.

¹¹ Ibid. p. 256.

⁶ Ibid. p. 119.

⁷ Ibid. p. 254.

As formas de governo não são a questão mais importante na teoria política para Montesquieu. Para ele, o que é mais importante é a limitação do poder no exercício do governo no fito de garantir a liberdade:

"A democracia e a aristocracia não são Estados livres por natureza. A liberdade política encontra-se nos [governos] moderados. Mas nem sempre existe nos Estados moderados: permanece só quando não há abuso de poder... Para que não seja possível abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder."¹²

O autor elenca três grandes formas de governo, não definindo pela quantidade dos que exercem o poder, como era feito na Antiguidade – como, por exemplo, por Aristóteles – a, mas pela sua estrutura. São elas a república, monarquia e despotismo.

A república é a forma de governo em que o povo em seu conjunto (república democrática) ou apenas parte do povo (república aristocrática) possui poder soberano.

A monarquia é a forma de governo em que um só governa, porém mediante limites legais, não o fazendo de forma ilimitada como nas monarquias absolutistas contra as quais Montesquieu militava duramente.

Por fim, o despotismo seria uma forma de governo caracterizada pelo abuso de poder. Uma ditadura é um típico exemplo de despotismo, em que se governa sem limite, sem lei e sem regra. Tanto a monarquia quanto a república podem se desenvolver como governos moderados, ou, em sua forma desequilibrada, podem desembocar em um despotismo.

Montesquieu, no Livro Três, fala sobre princípios que levariam às formas de governo. Não exatamente no sentido de valor ou axioma, mas no sentido daquilo que principia, dá início, é razão e causa primeira. Esses princípios movimentariam as forças sociais e políticas como uma mola invisível que movimenta as paixões dos cidadãos, moldando um espírito geral ou

espírito nacional, responsável pela instituição da sua forma de governo.

Neste sentido, cada forma de governo teria um princípio, aquilo que o impulsiona. Esses princípios são a virtude, a honra e o medo ou temor, respectivamente às formas de governo republicana, monárquica e despótica.

A virtude seria o amor à pátria e à igualdade. Seria um espírito cívico que provoca o abandono a si mesmo para se voltar ao bem comum. Seria um sentimento de reverência às cidades.

As repúblicas devem acentuar bastante a educação, pois, a renúncia a si mesmo para o privilégio coletivo é uma tarefa difícil e que demanda um trabalho intenso de educação e formação desde a infância: “não é a nova geração que degenera; ela só se perde quando os adultos já estão corrompidos”¹³. A virtude política, portanto, é um princípio a ser cultivado e desenvolvido.

Como é um terreno de iguais, a obediência à lei deve passar por um trabalho muito maior de conscientização de que isso deve ocorrer para o bem comum. Escolhe-se obedecer às leis porque isso é o melhor para o coletivo. Por isso entendia o autor que a educação é fundamental para manter as paixões vivas e garantir a relação mais saudável entre governantes e governados.

A monarquia não é uma forma de governo que demande tanta virtude, pois não há o cultivo da igualdade como na república. Logo, a obediência às leis parece fazer um movimento mais verticalizado, de cima para baixo, do que horizontalizado. Não é necessário grande virtude ou a escolha pelo coletivo para esta forma de governo.

Nesta forma de governo o princípio é a honra, que “movimenta todas as partes do corpo político; liga-as por sua própria ação, fazendo com que cada uma caminhe para o bem comum acreditando ir em direção de seus interesses particulares”¹⁴.

Já no despotismo, corrupto por natureza, o princípio que o move é, como citado, o medo ou

¹² Ibid. p. 166.

¹³ Ibid. p. 46.

¹⁴ Ibid. p. 37.

temor. Trata-se de um governo sem qualquer limitação, sem constituição, sem garantias. Desta forma, o medo e o temor fazem com o que o povo se submeta, sem resistência, à vontade do príncipe.

Estes princípios por vezes coexistem em todas as formas de governo, de modo que o ideal é que se desenvolvam modelos de governo moderados para que nem república nem monarquia caiam no despotismo, percam ou corrompam seus princípios de virtude e honra.

Teoria da distribuição dos poderes do Estado (Livro Décimo Primeiro)

A teoria da tripartição de poderes é o que fez de Montesquieu um dos autores mais conhecidos pelo globo. Não há um estudante de Direito ou de Ciências Políticas que não tenha lido ou ao menos ouvido falar neste desenho de divisão tripartite de poderes do Estado.

Contudo, nem todos sabem que *O Espírito das Leis* não foi um livro dedicado a esta teoria, como tentamos demonstrar até aqui. Inclusive, o autor sequer faz um estudo sistemático sobre isso, não havendo nem um capítulo exclusivamente dedicado à teoria.

Seu modelo de divisão de poderes está contido no Livro Décimo Primeiro: “Das leis que formam a liberdade em sua relação com a constituição”. Não é por acaso que a famosa separação de poderes foi desenvolvida em um capítulo que versa sobre a liberdade. Noutras palavras, para que seja garantida a liberdade é fundamental que haja a separação de poderes.

Sobre liberdade política, Montesquieu analisa dois sentidos, uma com relação à constituição e outra com relação ao cidadão. No primeiro sentido, a liberdade está intrinsecamente ligada à separação e distribuição dos poderes estatais. O segundo sentido reside em assegurar a liberdade individual de modo que o cidadão não tema o outro cidadão¹⁵. São sentidos, pois, que se relacionam, afinal o exercício da liberdade individual depende do estabelecimento da

separação e distribuição dos poderes do estado na constituição.

Isto porque a liberdade dos cidadãos só é possível em governos moderados no desenho de república ou monarquia. No entanto, mesmo em governos moderados pode haver abuso de poder - que é uma tendência humana quando acessa o poder -, e corrupção dos princípios, tolhendo a liberdade e evoluindo para um despotismo.

De forma a evitar os abusos, garantir a liberdade e estabilidade dos governos moderados, é preciso limitar o poder do estado, ou nas palavras do autor, que “o poder limite o poder”¹⁶. Não haverá liberdade política “se o mesmo homem, ou mesmo corpo de principais, ou dos nobres, ou do povo, exercessem os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou os litígios dos particulares”¹⁷.

A divisão de Montesquieu não é feita de forma clara ou sistemática. Contudo, é bastante evidente que o autor toma como base o caso da Inglaterra para confecção de sua teoria, tendo, inclusive, residido em território inglês por vários anos.

Elenca o autor três espécies de poder: legislativo; executivo; e o “poder de julgar”, que é o que denominamos de Judiciário.

O primeiro é exercido por meio de representantes do povo, sendo proposto o modelo bicameral mais como meio de controle de forças sociais do que o bicameralismo derivado do federalismo norte-americano, ligado à representatividade dos entes federados, modelo seguido pelo Brasil. O exercício de legislar, por si só, já seria uma limitação ao poder executivo, que tanto na república quanto na monarquia se dá sob o manto do direito. Por isso as bases do estado de direito também se encontram na tripartição de poderes.

O executivo, além das funções de governo, teria o poder de controlar os empreendimentos do corpo legislativo – através do direito de veto – ou

¹⁵ Ibid. p. 168.

¹⁶ Ibid. p. 166.

¹⁷ Ibid. p. 168.

este poderia se tornar despótico¹⁸. Isto já é representação do controle do poder pelo poder.

Já o poder de julgar teria a função de punir e julgar, sendo, para Montesquieu, um setor do executivo. Para o autor, o poder judiciário parece ser o menos relevante, afinal, entende que “dos três poderes que que falamos o judiciário é, em alguma medida, perto do nada”¹⁹.

Sobre a função judicial: “os juízes da nação [...] são apenas a boca que pronuncia as palavras da lei; seres inanimados que não [se] lhes podem moderar nem a força, nem o rigor”²⁰.

Vale ressaltar que Montesquieu não usa a expressão “freios e contrapesos”. Contudo, traz a ideia de uma convivência harmônica de poderes - tal como consta em nosso art. 2º da Constituição Federal de 1988-, quando assim escreve: “estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente”²¹.

Apenas posteriormente, com o desenvolvimento das teorias constitucionais, é que o poder judiciário passou a ter um papel mais expressivo no sentido de controle do poder pelo poder, como, por exemplo, por meio do controle de constitucionalidade.

O impacto de Montesquieu nas Revoluções Francesa e Americana foram tão grandes que no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão consta que “toda sociedade em que não for assegurada a garantia dos direitos e determinada a separação dos poderes não tem constituição”.

A separação de poderes torna-se, assim, condição *sine qua non* para uma constituição, ou seja, para a existência do estado de direito. Adaptações, contudo, são feitas para adequação de sua teoria à crescente complexidade da sociedade e do surgimento de novos direitos.

Conclusão

Tentou-se demonstrar, nesta breve síntese, que para muito além da teoria da separação dos poderes, Montesquieu pretendeu, com *O Espírito das Leis*, lançar uma espécie de guia ou manual para se fazer política de modo sempre a buscar a garantia da liberdade. A leitura desta obra proporciona um vasto conhecimento sobre a cultura política mundial, tendo o autor elevado a política ao patamar de ciência: um clássico é um clássico.

Referências e sugestões de leitura e estudo

ABBAGNANO, N.. *Dicionário de Filosofia*. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CAPPELLETTI, M. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993.

KRELL, A. J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). *Brasília a.36*, n. 144 out./dez. 1999, p.239-260.

MONTESQUIEU, Barão. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996

¹⁸ Ibid. p. 173.

¹⁹ Ibid. p. 177.

²⁰ Ibid. p. 175.

²¹ Ibid. p. 176.

A autora

Bacharela e mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professora e advogada.

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo “Eleições e Clássicos da Filosofia Política” (4 – Montesquieu e O Federalista), em 24 de setembro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

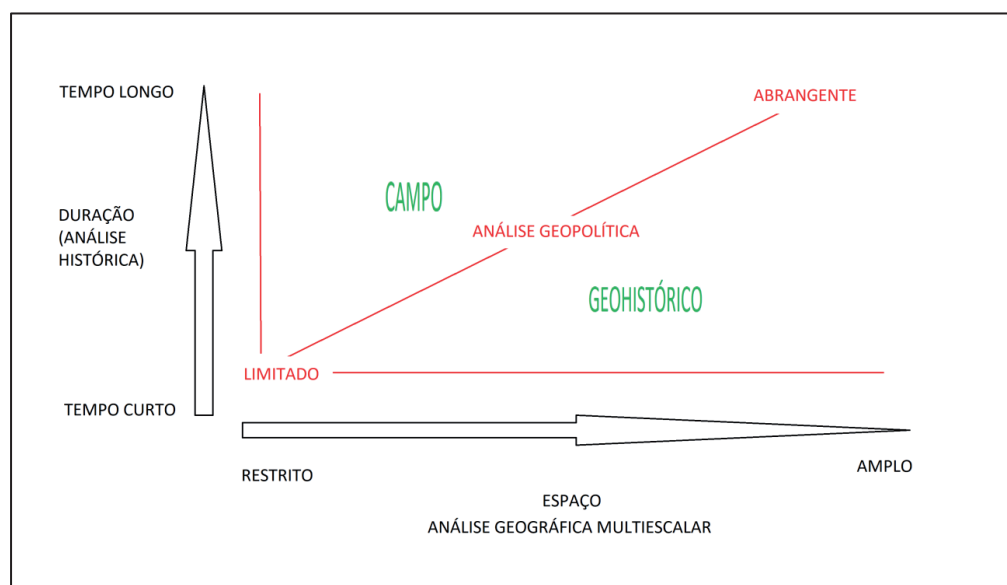
Evento disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=aAAzWB8c7FY>.

O Fator Geográfico na Política Internacional Entre a Geopolítica e a Geohistória

Alex PELOGGIA

Podemos conceituar a Geopolítica, hoje, como um pensamento analítico que, no campo da Ciência Política, faz uso de informações geográficas como ferramenta de trabalho. Seu campo de aplicação é amplo, abrangendo temas que vão muito além das questões de poder militar no campo das relações internacionais, e abrangem meio ambiente, refugiados, recursos naturais (minerais, hídricos), questões humanitárias etc..

Em termos metodológicos, a análise geopolítica posiciona-se no que podemos denominar de campo geohistórico, uma vez que é fundamental a observação de que existe uma relação indissociável entre o desenvolvimento humano (das sociedades, civilizações, estados...) e suas circunstâncias geográficas (localização, recursos, clima...), expressa tanto na influência da geografia na história quanto na modificação histórica dessa influência e, mesmo, da geografia em si.



1. A análise geopolítica no campo geohistórico.

O campo geohistórico pode ser definido esquematicamente por meio de dois eixos, como num gráfico cartesiano como o apresentado acima. Nas ordenadas temos o fator temporal, ou duração, relacionado à análise histórica, e nas abcissas posicionamos o fator espacial, objeto da análise geográfica em diversas escalas. Nesse quadro, enquanto o tempo pode ser trabalhado desde um ponto de vista de curta duração (no sentido Braudeliano) até de longa ou muito longa

duração (de muitas décadas a séculos), o espaço será desdobrado em grandezas que vão do estritamente local ao global, passando pelas dimensões regional, nacional, continental e hemisférica.

A análise geopolítica poderá então, inserindo-se nesse campo, trabalhar com variáveis que vão configurar desde escopos limitados (correspondendo a tempos curtos e espaços restritos) até muito abrangentes

(correspondendo a tempos longos e espaços amplos). A escolha do escopo será, naturalmente, dada pela natureza do problema focado e pelos objetivos da análise. Este tipo de raciocínio, que leva em consideração a relação entre geografia e política, certamente não é novo. Pode ser visto, por exemplo, em Aristóteles (384-322 a.E.C.):

“A ilha de Creta parece ter sido feita pela natureza para dominar a Hélade; com efeito, sua localização é privilegiada, pois ela se estende pelo mar em torno do qual quase todos os helenos estão estabelecidos; um de seus extremos fica a pequena distância do Peloponeso, e outro dista pouco da parte da Ásia próxima a Triôpion e Rodes. Em decorrência desta localização Minos conquistou o império do mar (...)” (Política, Livro II, Capítulo 7)

Nesta passagem já se nota uma questão fundamental que persistirá até hoje: qual o peso do fator geográfico no desenvolvimento da história e, desse modo, nas ações políticas? A formulação aristotélica deixa perceber uma das possibilidades de resposta, que dá ao meio um papel determinante: se Creta “parece ter sido feita...”, então a Minos só caberia cumprir seu destino. Todavia, é a ênfase na relação entre o poder estatal (no caso, a monarquia de Minos) e sua projeção referida à geografia (a localização privilegiada de Creta) que vai reaparecer com centralidade no pensamento Geopolítico surgido na segunda metade do século XIX, como uma disciplina. Segundo a concepção do criador do neologismo, o sueco Rudolf Kjellén (1846-1922), tratar-se-ia do estudo do Estado como “organismo geográfico”, em sua manifestação no espaço.

Ao pensamento teórico desenvolvido a partir daí, que trabalhou em geral com questões abrangentes, e que denominamos de Geopolítica Clássica, associam-se nomes como o do norte-americano Alfred Mahan (1840-1914), o do britânico Halford Mackinder (1861-1947) e o do alemão Karl Haushofer (1869-1946). Os dois primeiros abordando as relações entre “mar e continente” e o segundo os problemas da continentalidade, tratam-se todos de pensadores preocupados em entender a realidade global do

ponto de vista dos interesses de seus países, em certo tempo histórico, a partir da referência básica da consideração do espaço.

A teoria geopolítica clássica é, portanto, uma produção intelectual “datada”, reflexo de sua época. Mas quais as particularidades desse contexto e qual sua origem? Para responder à primeira questão buscaremos antes elementos para investigar a segunda. Se a segunda metade do século XIX é marcada, nas relações internacionais, pelo auge do expansionismo imperialista (neocolonial) e por uma “primeira globalização” econômica e cultural, podemos buscar a gênese dessas tendências na própria história de longa duração do sistema-mundo capitalista (no sentido wallersteiniano).

Esboçado ainda na Idade Média, nas cidades-estado italianas como Veneza, Florença e Gênova, a partir de certas heranças romanas, o capitalismo então inclui a produção de mercadorias mas, fundamentalmente nessa época, a distribuição por via marítima, na bacia mediterrânea, de bens provenientes do Oriente. Uma vez que tal comércio foi obstaculizado pelo Império Otomano em expansão, os capitais italianos (incluindo capital judeu) voltam-se para o oeste. A busca de novas rotas para contornar o bloqueio gerará as grandes navegações e colocará o oceano global como elemento geohistórico preponderante em relação ao continente.

A grande empresa marítimo-comercial dos séculos XV, XVI e seguintes associa, devido à suas dimensões expandidas, capitais transnacionais (lembramos que Colombo era um agente do capital genovês) e novas configurações políticas estatal-nacionais centralizadas (primeiramente Portugal e Espanha), agora necessárias para sustentar a escala da expansão, caráter desde o princípio inerente ao sistema.

O resultado dessa época “colombiana” é, em termos geohistóricos, a primeira consideração de um mundo “global”, circunavegável e no qual, pela primeira vez, temos uma configuração política (o império espanhol de Carlos V e Felipe II) em que “o Sol jamais se punha”, e apesar de inúmeros territórios interiores (hinterlands ou “sertões”) permanecerem desconhecidos aos europeus. O mapa político global, sob o ponto de

vista europeu, configura-se como um amplo “estabelecimento” (*enterprise*) colonial que repartia grosso modo as Américas entre possessões espanholas a oeste, portuguesas a sudeste, francesas e britânicas a nordeste, e se estabelecia “arranhando” as costas da África, da Índia e dos arquipélagos do Sudeste Asiático, em que se alternavam estabelecimentos britânicos, franceses, portugueses, espanhóis e holandeses. Nos confins setentrionais, havia as possessões dinamarquesas e, por fim, em esplêndido isolamento, a Rússia euroasiática.

O sistema político europeu, de estados-nação competidores entre si, relativamente estabilizado a partir do século XVI (Paz de Westfália), reflete então a natureza intrínseca do sistema, associando Estados nacionais, metrópoles do sistema colonial, e capitais em constante expansão e disputa. Em termos globais, tal disputa tem um cunho essencialmente marítimo, e é em termos de poder naval que a hegemonia política mundial vai ser disputada.

Tal quadro vai se reconfigurar, ou atualizar, somente a partir da segunda metade do século XVIII. A partir de então, as transformações econômicas e tecnológicas advindas da Revolução Industrial, e a conflagração napoleônica, redefinirão o mapa político global de forma radical: ao esfacelamento dos seculares impérios coloniais americanos, fragmentados em inúmeros novos estados nacionais, vai se suceder um novo expansionismo, denominado de imperialismo ou neocolonialismo, fundado na busca de matérias primas e mercados para produtos industrializados. Tal movimento, capitaneado pela Grã-Bretanha, de início potência amplamente dominante em termos industriais e navais, vai incluir progressivamente países em industrialização rápida como a França e mesmo a Bélgica. Em função de sua unificação política tardia, a Alemanha entrará na competição por territórios e mercados tardiamente, quando boa parte do mundo, da África à Oceania e à China, passando pelo Oriente Médio, a Índia e a Indochina, e às custas de antigos impérios decadentes como o Otomano, será “partilhado”.

Por outro lado, há que ser considerado o contexto intelectual ou, mais especificamente, o

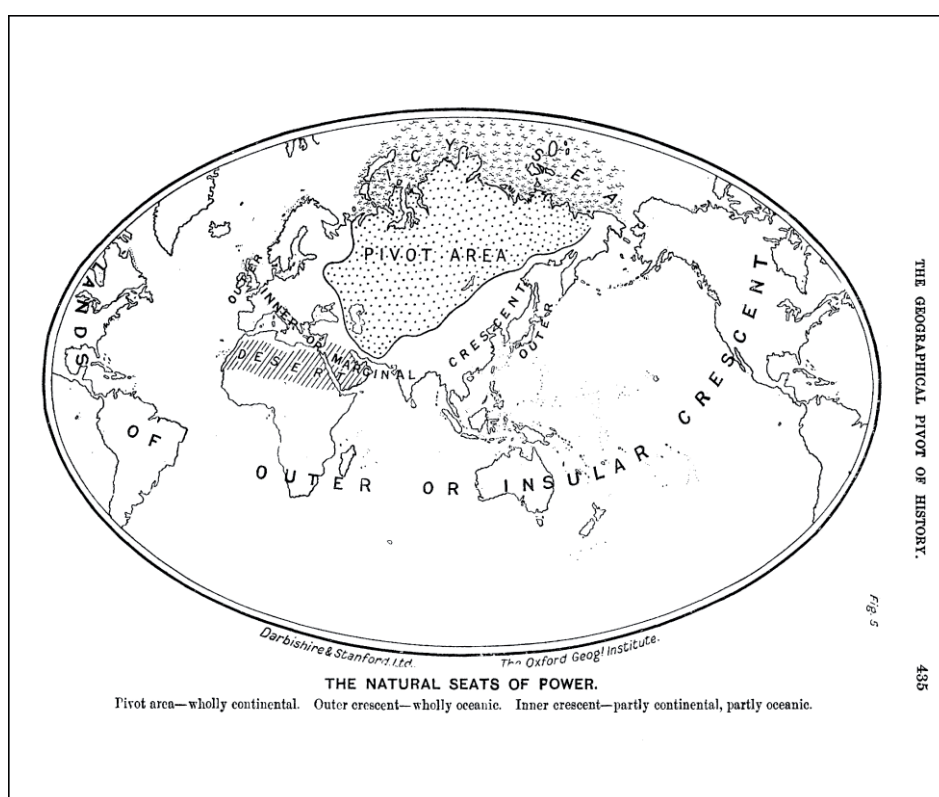
debate geográfico da época, que vai da segunda metade do século XIX e do início do século XX. Predominam aí duas linhas de pensamento principais, o “possibilismo” francês e a antropogeografia alemã, a primeira associada à figura de Vidal de La Blache, a segunda à de Friedrich Ratzel. Simplificadamente, enquanto os franceses viam nas vicissitudes do meio possibilidades que poderiam ou não ser exploradas, os alemães tendiam a ressaltar as imposições do meio, associando a humanidade ao território de forma algo determinista. As controvérsias ensejadas na época, acerca da relação humanidade-meio, ou geografia e história, vão receber diversas contribuições teóricas adicionais, como a teoria do desafio-resposta de Toynbee, mas receberão uma forma decisivamente razoável com a escola dos Annales francesa, por meio de Fèbvre e Braudel: ao meio, a sua parte. Para Braudel, a geografia é um fator relativamente estável, cuja influência na história pode ser adequadamente considerada na longa duração.

É neste contexto que emerge a Teoria Geopolítica Clássica, cujos principais aspectos teóricos passamos a delinear. Mahan, almirante norte-americano, trabalha sobre a questão da influência do poder marítimo na história, com base na análise de longa duração da experiência dos séculos anteriores. Destaca-se aí a apreensão de que a hegemonia mundial britânica se fundamentou, por um lado, no estabelecimento de bases em pontos estratégicos ao longo do mundo, permitindo o controle de estreitos, passagens e rotas por meio de meios navais poderosos e, dessa forma, controlando o comércio e possibilitando a imposição de poder político (por exemplo, com a imposição de bloqueios). Aos Estados Unidos da América, que então acabavam de cumprir sua “missão” de expansão continental, e que agora se configuravam como uma “ilha” voltada para o Atlântico e o Pacífico, caberia adotar a estratégia britânica e suceder o Reino Unido como potência hegemônica mundial (o que efetivamente vai acontecer após a II Guerra Mundial). Tal empreendimento é posto em prática a partir de fins do século XIX, com a Guerra Hispano-

Americana, a expansão comercial para o Pacífico e o Caribe, a abertura do canal do Panamá.

No entanto, é um geógrafo britânico, Mackinder, que percebe uma potencial modificação estrutural na geopolítica global. Se as grandes navegações abriram uma era em que o domínio dos mares foi preponderante, as novas tecnologias, notadamente nos transportes ferroviários, recolocava em pauta a importância das rotas terrestres e, portanto, do domínio do território continental como elemento fundamental de poder. O raciocínio era claro e centrado em uma visão cartográfica não convencional, isto é,

bastante diferenciada daquela de Mercator, desenvolvida para a navegação e com a Europa em posição central. Agora é o núcleo da grande massa eurásiana que aparece no centro, como “área pivô” ou *heartland*. Quem a dominar, e a seus recursos, poderá se expandir para a área continental marginal, das penínsulas litorâneas, rodeadas pelo grande oceano além do qual se coloca o conjunto insular das Américas e da Oceania. Dominando o acesso ao mar, o uso dos recursos continentais poderia, então, propiciar a tentativa do domínio do mundo.



2. A interpretação geopolítica de Mackinder em “O Pivô Geográfico da História”, 1904. Domínio Público.

Fica evidente, portanto, que a concepção geopolítica de Mackinder parte de um pressuposto que confere à disponibilidade de recursos em um território imenso o papel prioritário em relação ao controle de rotas e da mobilidade marítima. Não é sem interesse associar este raciocínio à constatação, no sistema econômico industrial, da centralidade da produção, em detrimento do comércio, este de importância central na fase anterior. A cartografia

de Mackinder reflete tal situação de modo a levar à constatação de que, associando capacidade técnica e recursos do território pivô, a conjunção de potencialidades alemãs e russas seria a maior ameaça às potências marítimas anglo-saxãs (lembramos que o outro lado da estratégia geopolítica britânica foi sempre evitar que um poder hegemônico se estabelecesse na Europa).

Também não é de menor interesse constatar que tal visão geopolítica só foi possível como

reflexo de uma época em que a capacidade de produção, ou seja, apropriação e transformação de recursos naturais, aparece como uma circunstância original não só na história humana, como na história geológica ela mesma. Trata-se de um produto intelectual só possível com o advento do Antropoceno, uma sincronicidade. Este, como uma nova época geológica “produzida” pelo sistema econômico pós-colombiano, conquanto tenha tido um longo “período de maturação”, é diretamente derivado do advento da fase industrial moderna e de suas consequências ambientais e, como vemos, de seus reflexos geohistóricos.

O representante da outra vertente da Geopolítica Clássica é o militar alemão Haushofer, herdeiro de um contexto político e de uma tradição intelectual (geográfica) diferenciada. A Alemanha, como citamos, teve sua unificação como Estado-nacional apenas na segunda metade do século XIX, colocando-se tardiamente e com ampla desvantagem na corrida imperialista. Sua posição central na Europa, conquanto não fosse um constrangimento insuperável, também não facilitava sua projeção marítima em períodos críticos. Dessa forma, e sob influência do pensamento geográfico de Ratzel, a Geopolítica de Haushofer vai apresentar dois elementos de grande destaque: o primeiro, a noção de espaço vital, ou seja, de que a nação pode e deve expandir-se em função de suas necessidades de recursos, estas justificadas por seu progresso produtivo.

Diferentemente da “estratégia” imperialista europeia-ocidental e norte-americana, referenciada no capitalismo liberal, e que privilegiava a inversão de capitais ao domínio político (conquanto a dominação formal de amplos territórios tenha sido efetiva, esta parece ter sido uma circunstância, e não uma característica essencial), a visão alemã é territorialista, fruto de uma modernização conservadora, e no qual nos arriscamos a vislumbrar resquícios de mentalidade feudal, típicos da “via prussiana” ao capitalismo. Parece ser dessa visão espacial particular que decorre a proposição geopolítica de “divisão do mundo” em “áreas de influência” circunstanciadas pela

adjacência, e referidas no planisfério basicamente a partir de linhas meridianas. O que se configura então é um autêntico “beco sem saída” geopolítico, de caráter idealista em sua expressão geográfica, esta que se configura pela “atribuição” de fatias do globo segundo a conveniência política.

Enfim, como disse Ekkehart Krippendorff, “como problema teórico, uma época só pode colocar-se aquilo que já se tenha convertido em desafio prático”. De fato, a Teoria Geopolítica Clássica foi uma resposta aos desafios de sua época em termos de política e relações internacionais.

Referências e sugestões de leitura e estudo

O texto da presente conferência foi, não obstante algumas contribuições originais, baseado nas reflexões do autor a partir da bibliografia. Cito a seguir algumas de minhas obras de referência principais:

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

BRAUDEL, F. *Les ambitions de l'Histoire*. Paris, Editions de Fallois, 1997.

COUTINHO, C. N. *Literatura e humanismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1967.

COWEN, N. *História Global: breve visão da história do mundo*. Lisboa, Bizâncio, 2004.

DEAFAY, A. *La Géopolitique*. Paris, Presses Universitaires de France, 2005.

DEFARGES, P. M. *Introdução à Geopolítica*. Lisboa, Gradiva, 2003.

DODDS, K.. *Geopolitics: a very short introduction*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências*. Mem Martins, Publicações Europa-América, 1997.

KRIPPENDORFF, E. *El sistema internacional como Historia: introducción a las relaciones internacionales*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1985.

LOROT, P. *Histoire de la Géopolitique*. Paris, Economica, 1995.

MAGDOFF, H. *Imperialismo: da era colonial ao presente*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

MACKINDER, H. J. *The Geographical Pivot of History*. The Geographical Journal, 23(4): 421-444. 1904.

MELLO, L. I. A. *Quem tem medo da Geopolítica?* São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999.

WALLERSTEIN, I. *Comprendre le monde: introduction à l'analyse des systems-monde*. Paris, La Découverte, 2006.

WATSON, A. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília, Ed. UnB, 2004.

O autor

Alex Peloggia

Geólogo (USP), Doutor em Ciências (USP), pós-graduado em Política e Relações Internacionais (FESP-SP), Educação (PUC-SP), Arqueologia (UNISA) e Educação Artística (Instituto Singularidades). Formado em Psicanálise.

Síntese didática de palestra ministrada presencialmente no Instituto do Legislativo Paulista (ILP), Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), em 19 de fevereiro de 2020.

A Filosofia Política de Marco Aurélio: O estoicismo do Imperador Filósofo

Isadora Prévide BERNARDO
Silvio Gabriel Serrano NUNES

Introdução

Antes de analisarmos a obra do Imperador Marco Aurélio (121 d.C. - 180 d.C.), devemos considerar o contexto em que ele se encontra. Com a perda do poder senatorial, no período imperial, o cesarismo dos imperadores impôs insegurança e instabilidade aos cidadãos romanos. Em um período como esse floresce em Roma uma filosofia que propõe a virtude. Dessa forma, no período imperial, a principal contribuição foi a ética. Na obra do imperador Marco Aurélio, que permaneceu no poder entre 161 d.C. e 180 d.C, estabeleceu-se uma relação direta entre a racionalidade, a comunidade universal e a lei.

Curiosamente Marco Aurélio foi Imperador juntamente com Lúcio Cômodo entre os anos de 161 d.C. e 169 d.C., ano da morte de Cômodo. O reinado do imperador Marco Aurélio foi extremamente conturbado pela quantidade de guerras que eclodiram com outros povos, tais como partos, gauleses, quados, samatas, germanos. Em meio a muitas confusões, Marco Aurélio seja em Roma, seja nos acampamentos militares escreveu suas obras: *Meditações* e *O imperador Marco Aurélio para si mesmo*.

Meditações

O gênero literário praticado nas *Meditações* foi muito inovador, pois, na Antiguidade, a produção filosófica era predominantemente em diálogos. A obra *Meditações* não é considerada um diálogo, nem um diário, nem um tratado doutrinário, nem uma confissão. Trata-se de um exame de consciência por meio de sentenças. Pode-se, de alguma forma, pensar a obra como uma *hypomnemata*: um exercício que permitia retornar ao passado, meditar sobre o passado, analisá-lo. Esse exercício pode servir para a edificação daquele que a escreve. Ademais, não se deve ficar também preso ao passado, pois os estoicos não davam valor ao passado, deve-se viver o presente, mas a postura reflexiva, a anamnese é uma guia para ação humana. A *hypomnemata* – isto é, os suportes de memória – corresponde a textos de naturezas diversas e com diversas finalidades. Observa-se na obra do autor um rigor, uma precisão e coerência nos enunciados e o caráter rememorativo. Ao mesmo tempo parece um exercício reflexivo de reinterpretação do passado, uma assimilação da filosofia estoica e uma forma de preparo para o porvir.

A obra de Marco Aurélio tem como conteúdo humano a fragilidade, a fugacidade e as fraquezas do homem, a morte, a grandeza do divino e da natureza. As ideias estoicas estão presentes por meio da lei, da *cosmopolis*, da razão, dos acontecimentos

regidos pela providência. A ação do homem deve ser cosmopolita, o sábio é o paradigma de ação e o homem deve aceitar o destino em conformidade com a natureza.

Dessa forma, a obra está entre o público e o privado. Ao mesmo tempo que parece um exercício de meditação com relatos pessoais, traz também aspectos da vida pública. Porém, as meditações são voltadas ao próprio imperador e não ao público, dessa forma, parece preocupado em seguir preceitos estoicos para a condução de sua vida particular.

A Ética Estoica: a *oikeiós*is

Marco Aurélio, “durante toda a sua vida” (Grimal, 2018, p. 203), meditou sobre a justiça. Isso pode ser observado na *Meditações*, quando estabelece que justiça é a base de todas as virtudes. O Universo seria regido pela providência e ela estaria em conformidade com a justiça. O homem, por ser partícipe da razão divina e da lei, consequentemente, tudo o que produz deve estar em conformidade com a justiça. Dessa forma, o homem, guiado pela razão, está naturalmente afastado das paixões e vícios.

Uma das principais contribuições do estoicismo em relação à ética está na teoria da *oikeiós*is, isto é, do cuidado. A *oikeiós*is consiste na expansão do amor de si e aos filhos para toda a comunidade; um instinto para autoconservação que se estende a todos. Os homens por possuírem razão possuem esse instinto, isto é, por natureza eles possuem o autocuidado, o cuidado com os filhos e esse se estende para toda a comunidade.

Por possuírem inteligência, racionalidade e o instinto natural ao cuidado não apenas de si mas dos outros homens também, os homens naturalmente se reúnem sob a mesma lei, a lei da natureza, para

constituírem cidades, cidades universais, regidas pela natureza, isto é, pela razão. Podemos observar esse aspecto na obra de Marco Aurélio por meio da seguinte passagem:

Se a inteligência nos é comum, também é comum a razão, em virtude da qual somos racionais; posto isso, a razão determinadora do que devemos ou não devemos fazer é comum; posto isso, a lei também é comum; posto isso, somos cidadãos; posto isso, o mundo é como uma cidade.

Com efeito, de que outro organismo político se dirá que todo o gênero humano participa? Daí, dessa cidade comum, deriva nossa mesma inteligência, nossa razão, nossa lei. Senão, de onde? Assim como de alguma terra foi tirado o que há de terreno em mim, de outro elemento o líquido, de alguma fonte o alento e de alguma fonte especial o quente e o ígneo — pois nada procede do nada e tampouco para o nada se vai —, assim também de algum lugar veio a inteligência. (*Meditações*, IV, 4).

Na cidade universal os homens estabelecem suas relações com outros homens, defendem o que é justo e o dever. No período imperial, Marco Aurélio não relaciona isso ao regime político, como Cícero fez no período republicano. Para o autor do período imperial a ligação dos homens se realiza com o cosmos.

Precisamente com isso em mente, a saber, que sou parte de um conjunto universal de tais características, eu receberei com prazer cada evento. E na medida em que tenho certo parentesco com as partes de minha mesma condição, nada contrário à comunidade executarei, mas meu objetivo tenderá aos meus semelhantes, e em benefício da comunidade caminharei todos os meus esforços, abstendo-me do contrário. E se assim forem cumpridas essas premissas, forçosamente a minha vida terá um curso feliz, do mesmo modo que tu também conceberás próspera a vida de um cidadão que transcorreu entre as atividades úteis aos cidadãos e que aceita de bom grado o papel que a cidade lhe foi atribuído (*Meditações*, X).

O cidadão deve estar disposto a servir não apenas a Roma, como também ao mundo. Esse dispositivo conduziria o homem naturalmente à virtude e à perfeição. O homem está na cidade-mundo, na *cosmopolis*, e deve se comportar como um homem deste lugar.

A Filosofia Política de Marco Aurélio

As disposições éticas preparam o homem para a vida política. A formação de Marco Aurélio advém tanto da progênie quanto pelo fato de ter tido bons professores. Com o pai ele afirma ter aprendido algumas disposições que são imprescindíveis para o bom imperador, como por exemplo: “a indiferença para com a vaidade de supostas honrarias; o amor ao trabalho e a perseverança; o escutar as pessoas capazes de alguma contribuição para o bem comum; a inflexibilidade no aquinhoar cada um segundo seu mérito; a experiência de quando apertar e quando afrouxar;” (*Meditações*, I, 16). É também imprescindível “a vigilância permanente com os interesses do Império; a administração das rendas do erário e a tolerância da crítica em alguns itens administrativos;” (*Meditações*, I, 16). Ainda em relação à administração do Império, ele observa: “a prudência e comedimento, tanto na celebração de festividades como na construção de obras, na liberalidade oficial e atos desse gênero, como homem que visava àquilo que era mister fazer e não à glória advinda das realizações;” (*Meditações*, I, 16). Não é lícito a ele usufruir de vícios, luxos, vaidades e paixões. Pelo fato do homem ser partícipe da razão e possuir preceitos éticos muito firmes ele deve manter o equilíbrio em suas ações, principalmente quando observamos o Imperador, que em certa medida se aproxima do sábio, sendo um paradigma de ação.

Se, por um lado, temos as reflexões sobre a gestão do Império, por outro, Marco Aurélio observa sobre a *cosmopolis*:

Todas as coisas estão entretecidas; seus laços são sagrados, e, a bem dizer, não há uma estranha à outra; estão coordenadas e, juntas, compõem a ordem do próprio mundo. O mundo é único, composto de todas as coisas; única a divindade, disseminada por todas as coisas; única a substância; única a lei; comum a razão de todos os viventes inteligentes; única a verdade, posto que única a perfeição dos seres da mesma espécie e dos viventes que compartilham a mesma razão (*Meditações*, VII, 9).

A preocupação filosófico-política aparece mediante ações, por exemplo, evitar ações cesarizantes, isto é, ações tirânicas. A filosofia, por sua vez, é uma disciplina que impede a tirania:

Cuidado para não te cesarizares, para não te impregnares, pois é o que costuma acontecer. Preserva-te simples, bom, puro, grave, natural, amigo da justiça, piedoso, benévolo, amigável, resoluto no cumprimento do dever. Luta por permaneceres tal qual a filosofia te quis formar. Respeita os deuses, socorre os homens. A vida é breve; fruto único da existência sobre a terra são os sentimentos santos e a prática do bem comum (*Meditações*, VI, 30).

A filosofia à qual ele se refere não é qualquer filosofia, mas a estoica, que traz o homem à razão e ao dever. O espaço, como já foi dito, é o da *cosmopolis*, o tempo é conhecido como *tota simul*, é a simultaneidade do tempo. O presente é igual para todos:

O presente, por sinal, é o mesmo para todos; o perdido, portanto, é igual e assim o que se está perdendo se revela infinitamente pequeno. De fato, não podemos perder o passado nem o futuro; como nos poderiam tirar o que não temos? Lembra-te, pois, sempre destas duas máximas: primeira, que tudo, desde todo o sempre, tem o mesmo aspecto e se renova em ciclos; nenhuma diferença faz verem-se os mesmos fatos por cem anos ou por duzentos, ou eternamente; segunda, que a perda é igual

tanto para o de vida mais longa como para quem morre cedo, porquanto o presente é a única coisa de que será desapossado, pois só tem este e não perde o que não tem (*Meditações*, II, 14).

Observa-se também que o autor possui um conhecimento e percepção do tempo que são cíclicas. Há uma percepção de retorno das coisas e o homem é capaz de ter esse conhecimento e percepção temporal, é capaz de observar o que passou e o acontecerá de maneira semelhante.

Pode-se considerar os aspectos historiográficos da obra de Marco Aurélio por meio de sua percepção temporal, pois uma *hypomnemata* se trata de recuperações da memória e, ao mesmo tempo em que o autor está intimamente ligado às suas memórias privadas, possui uma percepção de tempo em que se enfatiza o presente, pois é o tempo da ação. E conhece o futuro, e possui memória, conhece o passado.

Ao mesmo tempo em que há a preocupação temporal do autor, observa-se também um aspecto da filosofia estoica: a aceitação do destino. Essa pode ser demonstrada pela seguinte passagem:

Tal como se diz: Asclépio prescreveu a fulano a equitação, ou banhos frios, ou andar descalço, assim se diz: A natureza prescreveu a sicrano uma doença, um aleijão, uma perda ou infortúnio semelhante. Naquele caso, prescreveu significa mais ou menos isto: ordenou isto a fulano como adequado ao seu estado de saúde; neste, o que acontece a cada um lhe foi, de certo modo, ordenado como adequado ao seu destino. Assim é que dizemos que um fato calhou, como das pedras de cantaria dizem os pedreiros que calharam bem nos muros e nas pirâmides, quando se ajustam entre si em tal ou qual colocação. Em suma, há uma só harmonia e como o mundo se inteira de todos os corpos num tão grande corpo, assim também o destino se inteira de todas as causas numa tão grande causa (*Meditações*, V, 8).

O destino estabelece tudo de modo concatenado e cabe ao homem se conformar

com o que acontece por duas razões: pois está feito, prescrito e relaciona-se tudo aquilo à pessoa; e, porque o que acontece a cada um em particular assegura a quem rege o conjunto o bom andamento, a perfeição, a coexistência.

Considerações Finais

Assim, a obra de Marco Aurélio encontra-se, aparentemente, em paradoxo, entre o público e o privado, entre a figura do imperador e a figura de um filósofo que faz meditações para a sua vida privada. Mas, o Imperador Filósofo faz uso da ética estoica para firmar suas ações políticas. Para justificar, mesmo sendo um Imperador, que não cabe a ele agir como César, agir de modo tirânico, mas equilibrado, pautado sempre na razão. Ele deve seguir os preceitos dos antepassados, dos professores não apenas para guiar sua vida privada, mas o Império, Roma.

Roma, em certa medida, é a *cosmopolis*, é a instância em que os homens devem agir conforme a razão, é o local em que eles se relacionam e o tempo deve ser o presente, o tempo da ação. O passado é apenas o tempo das *Meditações*, o tempo que deve ser usado para a base da reflexão e a previsão do futuro, uma vez que há o conhecimento do eterno retorno.

Referências e sugestões de leitura e estudo

- AURÉLIO, M. *Meditaciones*. Madrid: Gredos, 1977.
- _____. *Meditações*. São Paulo: Cultrix: São Paulo, 1973.
- CHAUÍ, M. *Introdução à história da filosofia: as escolas helenísticas*. V. II. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- GRIMAL, P. *Marco Aurélio: o imperador filósofo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

HADOT, P.. Les « Pensées » de Marc-Aurèle. *Bulletin de l'Association Guillaume Budé*, nº 2, jun. 1981, p.183-191.

_____. *La Citadelle Intérieure: introduction aux Pensées de Marc Aurèle*. Paris: Fayard, 1992.

ONESKO, S. A. *O Pensamento político estoico e a idealização do governo de Marco Aurélio*. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Maringá, 2017.

Os autores

Isadora Prévêde Bernardo

Bacharela em Letras Latim-Português. Licenciada em Filosofia. Mestra e Doutora em Filosofia pela Universidade de São Paulo, com experiência na área de Tradução e Filosofia Romana.

Silvio Gabriel Serrano Nunes

Bacharel, Mestre e Doutor em Filosofia pela USP - Universidade de São Paulo, Estágio de Doutorado na *Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne* (Bolsa Capes - Ministério da Educação do Brasil). Advogado, Bacharel em Direito pela PUC-SP e Especialista em Direito Administrativo pela FADISP. Professor de História do Direito da Ebradi. Professor da Escola Superior do TCMSP. Conferencista em Filosofia Política e em Direito Público.

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo “Eleições e Clássicos da Filosofia Política” (2 – Cícero e Marco Aurélio), em 10 de setembro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

Evento disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=YmBAEXkUJF4>

O Federalista:

por um diálogo de noções clássicas com a contemporaneidade

Rodrigo FUZIGER

Introdução

Dentro de uma noção geral (e sempre precária) de categorização do saber, é possível entender que uma obra clássica alcança tal dimensão em virtude de sua capacidade de dialogar com realidades que exorbitam o plano temporal de sua época.

Se assim o é, a métrica da atualidade de uma obra clássica (científica ou literária) reside no rendimento de seu conteúdo em estabelecer diálogos com outros tempos e realidades.

Todavia, no específico campo da Filosofia Política, surgem desafios que residem na capacidade de uma obra clássica em estabelecer aproximações com o “estado de arte” do debate contemporâneo político-filosófico. A razão central da apontada dificuldade está em contextualizar conceitos e categorias que vão cambiando seu sentido e, não raro, rompendo significados unívocos e alcançando um plano de polissemia. Em tal panorama, não raro concretizam-se anacronismos e confusões conceituais que dificultam a acurácia da análise de uma obra clássico e, portanto, de um diálogo possível com a contemporaneidade.

Tal desafio retratado no parágrafo anterior se faz presente na leitura de *O Federalista*, de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay. Isso porque alguns conceitos trabalhados por tais autores nesse clássico da Filosofia Política possuem idiossincrasias e distinções quando comparados a noções atuais designadas pela mesma palavra. Nesse sentido, exemplos vão desde uma confusão possível com o Partido Republicano à época da obra (*versus* o que se chama atualmente de Partido Republicano, nos

EUA) até noções filosóficas e políticas como democracia e federação. Se é certo que, por exemplo, para estas duas últimas categorias não há um conceito unívoco e definitivo, cabe (sendo este o singelo objetivo desta síntese didática) delinear qual o sentido de tais conceitos em *O Federalista*. Para tanto, importa estabelecer um brevíssimo panorama de contextualização da obra.

O Federalista (ou *Papeis Federalistas*, no original *The Federalist*) corresponde a um compilado de 85 artigos que foram escritos por três autores (James Madison, Alexander Hamilton e John Jay) e publicados em 1787, inicialmente no *Independent Journal* de Nova Iorque e, posteriormente, em outros veículos dos EUA.

A divisão da autoria não é homogênea, sendo que mais da metade dos 85 artigos (51, precisamente) são da lavra de Hamilton. Madison escreve 20 artigos. Jay, por seu turno, apenas 5 dos artigos. Importa ainda anotar que, como não raro ocorria à época (sobretudo em textos com um viés panfletário e de proselitismo político), a compilação de textos foi publicada sob um pseudônimo: *Publius*.

A obra tem por mote central analisar a gênese e forma devida da primeira Constituição dos Estados Unidos da América. Em uma síntese presente na própria obra quanto a seus objetos, propõe-se ela a discutir:

A utilidade da União à nossa prosperidade política: a insuficiência da Confederação atual para mantê-la; a necessidade de um governo ao menos tão enérgico como aquele que se vos propõe; a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do

governo republicano; a sua analogia com a Constituição dos nossos Estados particulares; finalmente, o aumento e a segurança da manutenção desta espécie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades, que da adoção o projeto proposto deve resultar.¹

Interessante notar que há uma premissa expressa em *O Federalista* que é da ordem da análise sociológica; eis que no capítulo XV da obra há uma reflexão pelo sentido da necessidade de um governo (o que, a rigor, é um problema central da legitimação do poder estatal sobre o povo, presente em várias outras obras da história da Filosofia Política, como, apenas ilustrando-se com dois exemplos, *O Leviatã* de Hobbes, o *Discurso da Servidão Voluntária*, de La Boétie). Abaixo, o paradigmático excerto do capítulo XV, de *O Federalista*:

Por que motivo se estabeleceram os governos? Porque as paixões dos homens não obedecem espontaneamente aos preceitos da razão e da justiça. E é porventura demonstrado que as massas obrem com mais desinteresse e retidão do que os indivíduos? Os observadores da marcha do espírito humano estão persuadidos do contrário; e a sua opinião nesta parte é fundada em mui convincentes razões.²

Já no capítulo LI, uma variação da mesma ideia:

Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos.³

¹ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista*. São Paulo: Abril, 1979, p. 89.

² *Ibid*, p. 111.

³ *Ibid*, p. 350. Importa anotar aqui que tal conclusão poderia ser um contraponto ao pensamento de Rousseau sobre a condição humana, sendo certo que essa é uma leitura tão recorrente quanto apressada (com uma recorrente diferenciação da crítica rousseauiana ao modelo representativo, o qual é expressamente defendido pelos federalistas. A bem da verdade, ainda que com premissas e conclusões distintas, é possível considerar uma aproximação entre o pensador genebrino e os federalistas estadunidenses,

Sob tal perspectiva, surge um mote sensível à obra. Trata-se da ideia de que a articulação de grupos pode gerar efeitos perniciosos sobre uma nação e, por conseguinte, sobre seus indivíduos. Disto, extrai-se o seguinte panorama: dada a falibilidade das paixões humanas perante os crivos da razão e justiça, bem como o acentuado risco da sinergia dessas paixões em arranjos coletivos, há que se conceber um modelo de governo que possua mecanismos de imunização contra essas paixões individuais ou organizadas a partir de interesses assemelhados.

A resposta para tal cenário é a força motriz da obra *O Federalista*, sendo certo que o modelo de federação – defendido pelos três autores à época da conformação da primeira Constituição dos Estados Unidos – é concebido em tal obra como a resposta mais adequada para as dificuldades que surgem das dinâmicas de poder no seio de toda e qualquer sociedade.

Assim, *O Federalista* possui um cariz que foge a um modelo descritivo ou analítico de modelos de governo, muito embora haja uma notável fundamentação lastreada em filósofos políticos ao longo da obra, bem como uma análise de modelos de governo de outras nações.

Há, em *O Federalista*, uma clara defesa de uma conformação de estado, e as cartas publicadas em jornais à época (que compõem os capítulos da obra) são um delineamento (com um certo grau de proselitismo político, cabe ressaltar) de como os Estados Unidos deveria se organizar como uma federação, o que implica uma série de abordagens na obra sobre detalhes do funcionamento de tal sistema, por exemplo, no que concerne aos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Nesse sentido, há uma clara referência a Montesquieu, em seu *Do Espírito das Leis* como norte teórico para a configuração da distribuição

sobretudo quanto à ideia de que há uma busca de fundamentação comum entre eles de uma soberania imanente, ou seja, lastreada, ao fim e ao cabo, no povo. Sobre o tema, cf. SINGER, André. Rousseau e o federalista: pontos de aproximação. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 51, p. 41-50, 2000.

de competências entre os distintos poderes, dentro do marco da tripartição dos poderes.⁴

A ideia de freios e contrapesos (*checks and balances*) também está concretizada nas linhas de “O Federalista”, muito embora a origem do conceito seja anterior à obra, em que pese as rotineiras e equivocadas alusões à gênese do conceito em tais escritos.⁵

Breves apontamentos à conformação dos poderes estatais em O Federalista.

Conforme proposto no início desta síntese, o objetivo central desse escrito é estabelecer uma singela categorização de noções caras à Filosofia Política no específico contexto de *O Federalista*. No entanto, alguns brevíssimos panoramas sobre temas relacionados às formas de poder são pertinentes à correta compreensão do espírito da obra.

Nesse sentido e, por exemplo, pode-se lançar mão do excerto presente no capítulo X, em que é estabelecida uma explicação do sentido teleológico de uma legislação claramente direcionada ao controle do arbítrio de grupos de interesse, dentre da ideia compreendida na obra

como facção⁶: “O fim principal da legislação moderna deve ser o de submeter a regras certas esta multidão de interesses opostos; e o espírito de partido e de facção deve entrar sempre no cálculo das operações ordinárias e necessárias do governo.”⁷

Ainda em um panorama sobre o tema da legislação em *O Federalista*, é interessante notar que na obra há uma defesa de um sentido dissuasório do caráter coercitivo das normas, o que fica claro no capítulo XV, em que a seguinte assertiva é feita: “é essencial à ideia de lei que a execução seja afiançada pela sanção, isto é, por uma pena que remova a lembrança de desobedecer-lhe. Se não houver pena contra a desobediência, as resoluções chamadas leis são meras recomendações.”⁸

Por seu turno, quanto ao Judiciário, há no Capítulo LXXVIII uma assertiva que trata de um tema absolutamente candente na contemporaneidade, muito embora a conclusão presente na obra esteja longe de alcançar qualquer hegemonia dentro dos debates atuais quanto ao equilíbrio entre poderes:

Quem considerar com atenção os diferentes poderes deve reconhecer que, nos governos em que eles estão bem separados, o Poder Judiciário, pela mesma natureza das suas funções, é o menos temível para a Constituição, porque é o que menos meios tem de atacá-la. O Poder Executivo é o dispensador das dignidades e o depositário da força pública;

⁴ O elogioso trecho a seguir demonstra a importância de Montesquieu dentro do pensamento dos federalistas: “O oráculo sempre consultado e sempre citado nesta matéria é Montesquieu. Se ele não é autor do inestimável preceito de que falamos, pelo menos foi ele quem melhor o desenvolveu e quem o recomendou de uma maneira mais efetiva à atenção do gênero humano. A Constituição inglesa era para Montesquieu o que é Homero para todos os escritores didáticos sobre poesia épica.” MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista*. Op. Cit. P. 124.

⁵ A expressão, segundo David Wootton, foi utilizada pela primeira vez dentro do sentido atual, por John Adams em “Defense of the Constitutions of The United States” de 1787, muito embora, o primeiro registro da expressão é atribuído a um radical Whig, John Toland, em 1701. Para uma arqueologia do conceito de *checks and balances*, cf. WOOTTON, David. Liberty, metaphor, and mechanism: “Checks and balances” and the origins of modern constitutionalism. In: *Liberty and American experience in the eighteenth century*, p. 209-274, 2006.

⁶ “O temor de perder a própria reputação tem menos força, quando a vergonha de uma ação injusta deve ser repartida entre um certo número de pessoas, do que quando ela deve recair sobre uma só: o espírito de facção, cujo veneno infecta tantas vezes as deliberações de todos os corpos políticos, pode arrastar certas pessoas a erros e demasias de que cada uma delas se envergonharia se se achasse sozinha.” MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista*. Op. Cit., p. 111.

⁷ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista*. Op. Cit., p. 96. Dentro da mesma premissa e no mesmo capítulo: “Entre as numerosas vantagens que nos promete uma União fundada em bons princípios, não há nenhuma que tanto mereça ser desenvolvida como a sua tendência a amortizar e reprimir a violência das facções.” *Ibid*, p. 94.

⁸ *Ibid*, p. 110.

o Legislativo dispõe da bolsa de todos e decide dos direitos e dos deveres dos cidadãos: mas o Judiciário não dispõe da bolsa nem da espada e não pode tomar nenhuma resolução ativa. Sem força e sem vontade, apenas lhe compete juízo; e este só deve a sua eficácia ao socorro do Poder Executivo.⁹

Conforme aponta o excerto, havia uma coerente preocupação em como imunizar o poder judiciário diante dos desmandos e arbítrios de outros poderes. Interessante notar que tal temor é contemporâneo a situações de regimes de exceção ou ainda em regimes que flertam com o autoritarismo.

No entanto, dentro de democracias sólidas, surge um debate diametralmente oposto, calcado na ideia de um judiciário que exorbita a sua razão de ser e acaba enveredando por competências que lhe fogem, por exemplo, na ideia de “ativismo judicial”, em que decisões de magistrados acabam escapando de forma ilegítima do esquadro normativo e alcançando uma atividade legiferante que avilta a tripartição dos poderes.

Ocorre, todavia, que muito embora esse fenômeno não estivesse dentro do plano de previsibilidade (ou no mínimo, dentro do escopo da obra) dos autores, é certo que, por outro lado, há expressa justificação em *O Federalista* a respeito da legitimidade do poder judiciário (tido na obra como o mais frágil) para dar uma decisão final quanto à correção de uma norma (o que não implica em legislar, mas sim, limitar a atividade do poder legislativo). Tal fundamento reside na constituição, como vontade soberana do povo e parâmetro de validade do conteúdo normativo do estado a ser produzido pelos legisladores:

Mas não se segue daqui que o Poder Judiciário seja superior ao Legislativo: segue-se, sim, que o poder do povo é superior a ambos e, que, quando a vontade do corpo legislativo, declarada em seus estatutos, está em oposição com a do povo, declarada na Constituição, é a esta última que os juízes devem obedecer: por outras palavras, que as suas decisões devem

conformar-se antes com as leis fundamentais do que com aquelas que não o são.¹⁰

Delineando conceitos: as noções de democracia e república em O Federalista

Cabe, por fim e como cerne desta síntese, traçar breves apontamentos que podem servir ao esclarecimento de algumas categorias da Filosofia Política que devem ser lidas de maneira contextualizada em “O Federalista”.

É importante ressaltar que o sentido de forma federativa que hoje é conhecido e concretizado (inclusive no modelo brasileiro) tem sua gênese mais bem construída justamente na experiência dos Estados Unidos da América a partir de sua independência (1776) e a aprovação de sua Constituição (1787), considerada um marco histórico do que se entende como federalismo contemporâneo, além do diploma que normatizou a unificação das 13 colônias como uma federação.

O contexto de tal unificação ocorreu por razões de ordem prática, as quais são apontadas em “O Federalista”, e que servem de argumento para a defesa de um movimento unificador dos Estados Unidos como Federação a partir de um modelo representativo. O cenário anterior à unificação é sintetizado por Kramnick:

“Sete dos treze Estados imprimiam seu próprio dinheiro. Muitos passavam leis tarifárias contrárias aos interesses dos seus vizinhos. Nove dos treze tinham sua própria marinha, e frequentemente apreendiam navios de outros Estados. Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre os territórios do oeste”¹¹

Fundamental destacar que o modelo proposto pelos autores federalistas é o da representação popular por meio de eleições. Tal ponto merece destaque: eis que não se trata, na

⁹ *Ibid*, p. 162.

¹⁰ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista. Op. Cit.*, p. 163.

¹¹ KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 9.

tônica do conceito de democracia compreendido na obra, de um modelo democrático. Isto porque, no contexto da obra, a democracia era entendida como um modelo de deliberação direta, inviável na perspectiva de uma nação ampla em extensão e população. O capítulo X aponta tal distinção entre república, como um modelo representativo versus a democracia, como modelo de participação direta nas tomadas de decisão do estado:

Da simples enunciação do que acabamos de dizer se conclui uma pura democracia, composta de um pequeno número de cidadãos, que se reúnem todos e governam por si mesmos, não admite remédio contra as desgraças da facção.

A maioria terá, em quase todos os casos, paixões e interesses comuns: as formas do governo trarão necessariamente consigo comunicação e concerto e nada poderá reprimir o desejo de sacrificar o partido mais fraco, ou o indivíduo que não se puder defender.

Eis aqui por que as democracias deste gênero têm sempre oferecido o espetáculo da dissensão e da desordem; por que esta forma de governo é incompatível com a segurança pessoal e com a conservação dos direitos de propriedade, e por que os Estados assim governados têm geralmente tido existência tão curta e morrido morte violenta.

(...)

A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe.¹²

Ainda sobre o tema, já no Capítulo XXXIX, há uma descrição de modelos republicanos a partir da análise de nações estrangeiras:

E quais são os verdadeiros caracteres da forma republicana?

Se quisermos resolver a questão sem recorrer aos princípios, mas admitindo a acepção que os escritores políticos têm dado a este termo no exame de cada Constituição, por certo que nunca obteremos solução satisfatória.

A Holanda, em que nem uma única partícula do poder supremo é derivada do povo, chama-se, contudo, uma república; e o mesmo nome se dá ao governo de Veneza, onde alguns nobres hereditários exercitam sobre a massa do povo o mais absoluto poder.

A Polônia, honrada com o mesmo título, oferece a mais desgraçada mistura das formas aristocráticas e monárquicas.

Nem é com menos impropriedade que dá o nome de república ao governo da Inglaterra, onde se encontra, na verdade, um elemento republicano, mas onde esse elemento está combinado com a aristocracia e com a monarquia hereditárias.

Todos esses exemplos, tão distantes uns dos outros como da índole republicana, mostram a extrema inexatidão com que a palavra república tem sido empregada nas discussões políticas.

Se, porém, para fixarmos o verdadeiro sentido da expressão, recorrermos aos princípios que servem de base às diferentes formas de governo, neste caso diremos que governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo e cujos administradores não gozam senão de poder temporário, a arbitrio do povo ou enquanto bem se portarem.¹³

Portanto, em *O Federalista*, a correta compreensão do sentido do modelo republicano como forma de governo, dentro de uma estrutura de estado federalista, não pressupõe a democracia como regime de governo, eis que esta é compreendida na obra a partir de sua noção clássica, de participação direta da população. Tal distinção é estabelecida a partir de dois pontos, no Capítulo X de *O Federalista*: primeiro, a delegação do governo na república a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a república pode abranger.

A república, portanto, está caracterizada pela representação e extensão territorial e populacional, o que é entendido, pelos federalistas, como um instrumento apto a ampliar o número de interesses contrapostos de diversos

¹² MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista. Op. Cit.*, pp. 97-98

¹³ *Ibid*, p. 118.

grupos e, com isso, diminuir o risco da tomada de poder por facções.

Nota-se, dessa forma, que o sistema proposto em *O Federalista*, expressamente contrário ao modelo democrático, não poderia ser lido, na chave do conceito atual de democracia (em suas mais polissêmicas variações do sentido de democracia representativa), como antidemocrático, uma vez que, como apontado, a crítica à democracia presente na obra diz respeito a sua configuração clássica, de participação direta e, segundo defendiam os federalistas, mais suscetível às facções.

Referências e sugestões de leitura

JEFFERSON, T. *Escritos políticos*. Madri: Tecnos, 2014.

KRAMNICK, I. Apresentação. In: MADISON, J; HAMILTON, A.; JAY, J. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KROUSE, R. W. Classical images of democracy in America: Madison and Tocqueville. In: DUNCAN, G. *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *O Federalista*. São Paulo: Abril, 1979.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

LIMONGI, F. P. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, F. (org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006.

SINGER, A. Rousseau e o federalista: pontos de aproximação. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 51, p. 41-50, 2000.

WOOTTON, D. Liberty, metaphor, and mechanism: "Checks and balances" and the origins of modern constitutionalism. In: *Liberty and American experience in the eighteenth century*, p. 209-274, 2006.

O autor

Rodrigo Fuziger

Doutor, Mestre e Bacharel em Direito (USP). Doutor em Governança Global (USAL/Espanha). Bacharel em Filosofia (USP). Professor e Advogado.

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo "Eleições e Clássicos da Filosofia Política" (4 – Montesquieu e O Federalista), em 24 de setembro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

Evento disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=aAAzWB8c7FY>.

Livres e iguais:

uma introdução ao pensamento de John Rawls

Paulo Gustavo Guedes FONTES

Introdução: a disjunção entre o bem e a justiça

John Rawls é um autor difícil, original em sua abordagem epistemológica e acaba suscitando críticas diversas. Mas é certo que sua obra inicial *Uma Teoria da Justiça*¹, de 1971, revolucionou a filosofia política da segunda metade do século XX e passa a pautar a produção dos pesquisadores que escreverão a seguir.

Interessante uma anedota lembrada pelo filósofo Simon Blackburn, que de alguma forma ilustra a problemática inicial de Rawls. Blackburn fala de um evento ecumênico, com várias religiões, em que os sacerdotes dessas religiões tiveram direito a falar.² O sacerdote budista falou do desapego, da impermanência etc. Todo mundo bateu palmas e a assistência exclamou: “Maravilhoso, excepcional! Se funciona para você dessa forma, está ótimo!”. Depois veio um representante do hinduísmo e falou sobre os ciclos de nascimento e renascimento, sobre Krishna e todo mundo também bateu palmas e disse que era excepcional. Depois foi a vez do padre católico e ele falou da mensagem de Jesus Cristo, da Santíssima Trindade etc., e mais uma vez o auditório aplaudiu e disse: “Se funcionam para você essas noções, excepcional! Tudo ótimo”.

Mas o padre não gostou muito dessa abordagem, de certa forma relativista, e bateu na mesa: “Não é assim! Essa é a verdade, a verdade do Deus vivo e vocês, se não se adequarem a ela,

correm o risco de irem parar no inferno!” E a plateia aplaudiu mais uma vez e as pessoas exclamaram: “Se funciona assim para você, está tudo muito bem!”

A anedota espelha a dificuldade do pluralismo, das diversas concepções do bem, e a religião é talvez o exemplo mais claro de uma doutrina “abrangente ou compreensiva”, como denomina Rawls, que sustenta uma visão do bem. Essa pluralidade de visões sobre o bem coexiste na sociedade e nem sempre a coexistência é simples. Da mesma forma que essas religiões podem se comportar de maneira razoável, pode acontecer que alguém bata na mesa como fez o padre e diga: “Não, essa não é a verdade! A verdade que eu defendo vale não só para mim, mas para todos!”³

O que Rawls vai tentar construir é uma resposta sobre o que seria uma sociedade justa sem que se precise adotar qualquer visão do bem, religiosa, filosófica ou moral. Ele propõe, portanto, uma dissociação entre a justiça e o bem, entre o justo e o bom, entre o certo e o bom ou bem; uma teoria da justiça como algo diferente do bem e que, segundo o filósofo norte-americano, seria estabelecida em bases racionais. Ele pretende que sua teoria da justiça seria aceitável por todos racionalmente, mesmo pelos que têm visões diferentes sobre o bem e adotam doutrinas compreensivas ou abrangentes sobre o bem.

¹ RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

² BLACKBURN, S. *Ethics: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 23 (leitor Kindle).

³ Talvez a anedota seja injusta com o padre, porque a Igreja Católica, no Concílio Vaticano II, reconheceu a liberdade de religião como algo derivado do próprio Evangelho, da própria doutrina católica.

Na sua obra *O Liberalismo Político*⁴, de 1993, Rawls afirma que sua teoria da justiça, que ele passa a chamar propriamente de uma concepção política da justiça, não é uma doutrina abrangente. Trata-se de uma concepção que vai permitir que visões diferentes do mundo possam conviver e, segundo ele, convergir para uma visão racional do que é a justiça, apesar de suas divergências sobre o bem.

A posição original

Passamos a um aspecto fundamental da obra de Rawls, que é justamente como chegar a essa concepção racional da justiça. Entra em jogo um conceito-chave no pensamento de Rawls: o da posição original.

Rawls imagina uma situação em que homens (ou mulheres, mas na posição original “eles” não sabem exatamente as suas características no mundo real), idealmente concebidos, reúnem-se para pensar sobre os princípios de uma sociedade justa. O segredo dessa posição original é justamente a sua característica principal: o véu da ignorância. Trata-se de outro conceito básico de Rawls, porque os homens que estão na posição original, encarregados de debater, de discutir, de chegar aos princípios racionais da justiça, não sabem que posição vão ocupar na futura sociedade, se vão ser ricos, pobres, que classe social ocuparão, que talentos terão, que incapacidades terão.

Nesse nível elevado de abstração, o que esses homens, que não sabem que posição vão ocupar na sociedade futura, imaginariam como sendo os princípios que garantirão que a futura sociedade seja justa?

A posição original tem condições e pressupostos. Os homens na posição original sabem certas coisas, sabem que a sociedade poderá ter desigualdades, sabem o que são os bens primários que eles querem distribuir com justiça.

Há alguns pressupostos também, por exemplo, parte-se do princípio de que esses

homens são livres e iguais. Isso vai levar até a algumas críticas de que Rawls não partiria de uma posição realmente neutra do ponto de vista valorativo; haveria já certas assunções valorativas, talvez uma visão de bem já ali na posição original.

É preciso dizer ainda que Rawls, ao pensar na posição original, filia-se à tradição do contrato social de Hobbes, Locke, Rousseau, dando, contudo, a esse contrato uma maior abstração conceitual e filosófica.

Outra influência que é unanimemente admitida na obra de Rawls, e que ele próprio assume, é a do filósofo Immanuel Kant, porque justamente a formulação de Rawls aspira a uma universalidade; os homens na posição original pensam em princípios válidos e aceitos por todos. Com o seu imperativo categórico, Kant estabelece que a ação moral correta, ou seja, justa, é aquela cuja máxima ou regra também pode ser universalizada e valer para todos. Ver-se-ia na obra de Rawls esse imperativo de universalização já presente em Kant.

Os dois princípios de justiça

Os homens nessa posição original, segundo Rawls, chegariam a dois princípios básicos de justiça, que seriam unanimemente acatados porque racionais.

O primeiro princípio de justiça para Rawls é o princípio da liberdade igual. Os homens na posição original entendem que esse princípio vai lhes garantir uma liberdade futura de *adotar qualquer visão do bem, desde que sejam visões razoáveis*.

Os homens vão querer ser livres na futura sociedade para adotar uma visão de bem, um plano de vida próprio, e que nem o estado nem os outros homens possam interferir nessas escolhas. O primeiro princípio de Rawls equivale, pois, justamente às liberdades civis e políticas, entendidas como os direitos fundamentais de primeira geração, a serem exercidas contra o estado.

O segundo princípio de Rawls é o da igualdade. Os homens chegam à seguinte conclusão na posição original: é razoável admitir

⁴ RAWLS, J. *O Liberalismo Político*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

que haja desigualdades econômicas, justamente porque os homens são diferentes, dotados de talentos e capacidades diferentes. Mas eles estabelecem duas condições ou subprincípios para que tais desigualdades sejam justificáveis.

O primeiro subprincípio, pois, é o de que as desigualdades derivem ou se originem num quadro de igualdade de oportunidades. Assim, é necessário que as desigualdades econômicas que venham a se materializar e que seriam de alguma forma inevitáveis partam de uma situação de igualdade de oportunidades e de posições abertas a todos.

O segundo subprincípio é o chamado princípio da diferença. Trata-se de um princípio bastante exigente. Rawls vai dizer que as desigualdades econômicas e sociais também só vão se justificar se elas reverterem em prol dos menos favorecidos. Podem existir desigualdades econômicas, pode haver um jogador de futebol ou de basquete que ganhe milhões com sua habilidade, mas é necessário que essa riqueza reverta em prol dos menos favorecidos.

É preciso lembrar que esses princípios fixados na posição original são imaginados numa perspectiva do autointeresse. Na posição original, os homens estão pensando na sociedade futura e imaginam que posição poderão vir a ter nessa sociedade. De alguma forma eles têm medo de vir a ocupar posições desfavorecidas e tentam maximizar essas posições. É o método que Rawls chamou de *maximin*, maximizar o mínimo: já que eu não sei que posição vou ocupar, eu quero, por exemplo, se eu for desfavorecido na sociedade futura, que a riqueza de alguns reverta em meu favor.

A questão do mérito

Um aspecto importante é a visão que Rawls tem sobre *o mérito das pessoas*. Rawls vai ter uma posição muito firme em não admitir como mérito nada que for *moralmente arbitrário*. Ou seja, nada que for casual, contingente, fruto da “loteria natural”. A própria capacidade intelectual de alguém, maior que a de outro, não seria propriamente um mérito capaz de justificar a desigualdade econômica.

O princípio da diferença, que é o segundo subprincípio do princípio da igualdade, a meu ver operaria depois do primeiro subprincípio da igualdade de oportunidades. Mesmo em havendo igualdade de oportunidades, as desigualdades deverão reverter em prol dos menos favorecidos, porque na maior parte das vezes essas desigualdades não resultarão de um maior ou menor mérito das pessoas. Nem as capacidades intelectuais representam um mérito moral, nem a beleza, muito menos a origem econômica, de classe: nada disso irá justificar moralmente as desigualdades econômicas.

É preciso lembrar que Rawls confere uma primazia ao primeiro princípio das liberdades. Há o que ele chama de uma primazia lexicográfica do primeiro princípio da liberdade igual. Essas liberdades não poderão ser suprimidas com vistas a obterem-se resultados econômicos melhores para a sociedade ou para a coletividade – e nisso Rawls rejeita expressamente o utilitarismo.

Antes de fazer um balanço das críticas que são dirigidas a Rawls, há a questão das cotas, das ações afirmativas. Muito se discute se o pensamento de Rawls autoriza ou não as ações afirmativas e a resposta não é muito fácil, pois o assunto não está abordado de forma explícita na obra de Rawls. No entanto, parece-me que a maioria dos autores entende que as políticas de ação afirmativa seriam compatíveis com o pensamento de Rawls; vai nesse sentido a posição do filósofo Thomas Nagel.⁵

Parece-nos que a política de ações afirmativas localizar-se-ia no subprincípio da igualdade de oportunidades. As ações afirmativas visam a corrigir um déficit de oportunidades de certas camadas sociais, desfavorecidas por diversos fatores.

⁵ NAGEL, T. John Rawls and affirmative action. *The Journal of Blacks in Higher Education* 39 (Spring, 2003), p. 82-84.

Críticas à obra de John Rawls

afirma Roberto Gargarella⁶, alguns o acusaram de ser insuficientemente liberal. Foi o caso, por exemplo, de Robert Nozick no seu *Anarquia, Estado e Utopia*⁷, em que Nozick vai investir contra o liberalismo igualitário de Rawls.

Segundo Gargarella, Nozick representa o liberalismo conservador, que vai contrapor-se a Rawls justamente na questão da igualdade e da redistribuição, considerando, por exemplo, no caso do jogador, que ele tem pleno direito de usufruir totalmente dos recursos que advêm do seu talento e que não haveria a obrigação de redistribuir.

À esquerda também houve muitas críticas. Os marxistas criticam Rawls por essa abstração das classes sociais, das realidades sociológicas e históricas. O feminismo faz considerações semelhantes, criticando o fato de Rawls pensar os homens na posição original de maneira abstrata, sem considerar os grupos que já são desfavorecidos socialmente.

Uma crítica corrente a Rawls vem do chamado comunitarismo de Charles Taylor e Michael Sandel, entre outros, que basicamente está preocupado com os valores comunitários e dirá que não é possível separar totalmente as noções de justiça e de bem.

Segundo os comunitaristas, as pessoas sempre entenderão a justiça a partir dos seus valores sobre o que é o bem, sobre o que é a vida boa e valiosa. E esses valores nos seriam fornecidos pelas comunidades em que estamos inseridos. Logo, é impossível imaginarmos a justiça como algo neutro, que não leve em conta as visões de bem de uma dada comunidade. Para o comunitarismo, o liberalismo rawlsiano não leva suficientemente em conta essas questões valorativas, as dificuldades advindas do multiculturalismo etc..

Como diz Gargarella em seu livro, não se tem exatamente certeza onde os comunitaristas

querem chegar com sua crítica ao liberalismo igualitário de Rawls, mas eles apontariam essa impossibilidade de separar a justiça das visões do bem e, portanto, a incapacidade da teoria de Rawls de levar em conta o multiculturalismo, as diversas visões de mundo, bem como de dialogar com elas do ponto de vista da justiça.

Temo o argumento comunitarista porque muitas vezes esses “valores comunitários” na política vão de alguma forma resvalar no nacionalismo ou em uma doutrina religiosa expansiva que tente de alguma forma dominar o estado - o que Rawls não queria: que uma doutrina “abrangente ou compreensiva” pudesse impor sua visão de bem à sociedade.

Vemos na atualidade alguns países que apostaram no reforço dos valores comunitários, cujas consequências foram justamente o recrudescimento do nacionalismo e da xenofobia e a expansão na vida pública de religiões majoritárias, no que vem sendo chamado de democracia iliberal.

Preferível a nosso ver a formulação de Rawls no seu primeiro princípio da liberdade igual, que mantém o bem no campo da deliberação individual, em consonância com toda a tradição liberal. Somos sociedades confrontadas com o que Rawls chama de “fato do pluralismo razoável”. Trata-se de um fato e não de algo que possamos escolher, a não ser que usemos da violência estatal para superar o pluralismo das visões de mundo.

Por fim, sobre a parte da doutrina de Rawls relativa à igualdade, há muitas críticas por parte de diversos teóricos. Ressentimo-nos da falta de maior concretude na formulação de Rawls. Quando uma sociedade está sendo justa em termos de redistribuição? Quando é que poderemos dizer que as posições vantajosas de algumas classes estão efetivamente revertendo em favor dos menos favorecidos? A teoria de Rawls peca por certa abstração, apesar de ele indicar as políticas públicas que devem sobrevir para efetivar essa igualdade: tributárias, de educação, saúde, educação profissional.

Menos abstrata em Rawls é a questão da igualdade de oportunidades. Essa parte de sua formulação é extremamente atual e legítima num

⁶ GARGARELLA, R. *As Teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

⁷ NOZICK, R.. *Anarquia, Estado e Utopia*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

país como o Brasil, com profundas desigualdades e disparidades. Não podemos conceber que uma sociedade seja justa sem igualdade de oportunidades e por isso essa é uma tarefa da sociedade brasileira, a de construir uma maior igualdade nas oportunidades conferidas aos seus cidadãos.

Referências bibliográficas

BLACKBURN, S. *Ethics: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 23 (leitor Kindle).

GARGARELLA, R. *As Teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NAGEL, T. John Rawls and affirmative action. *The Journal of Blacks in Higher Education*, n. 39 (Spring, 2003), pp. 82-84.

NOZICK, R.. *Anarquia, Estado e Utopia*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

_____. *O Liberalismo Político*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

O autor

Paulo Gustavo Guedes Fontes

Desembargador do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Doutor em Direito do Estado pela USP. Mestre em Direito Público pela *Université de Toulouse*. Pós-doutor pela *Université de Lorraine*.

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo “Eleições e Clássicos da Filosofia Política” (8 – John Rawls e István Mészáros), em 22 de outubro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

Evento disponível em https://www.youtube.com/watch?v=uVXSD_tL5D8

István Mészáros: entre capital e capitalismo

Bruno Fraga PISTINIZI

Esta síntese didática parte das reflexões que István Mészáros promove na distinção entre capital e capitalismo, evidenciando as maneiras como o primeiro encontra-se no controle de todo o metabolismo social, constituindo um verdadeiro sistema orgânico com abrangência inclusive sobre as instituições políticas. Ao perseguir sua validade duradoura, o modelo de reprodução metabólica do capital convive com sua “crise estrutural” demonstrada por Mészáros com a identificação de quatro eixos ou limites últimos de uma estrutura global. Assim sendo, ao analisar a contradição entre a expansão transnacional do capital e a complacência dos estados nacionais, a eliminação das condições naturais de reprodução sociometabólica, o distanciamento das políticas sociais de atendimento às demandas reprimidas por igualdade substantiva, em especial provindas das mulheres, e o desemprego crônico proveniente da descartabilidade humana decorrente da ação do capital, István Mészáros, compromete-se com uma articulação crítica de todos os argumentos e condições históricas relacionadas ao processo de identificação da crise do capital e a atualidade histórica de seus níveis conflitivos.

As transformações contínuas do modo de produção capitalista foram forjadas com a estipulação de alternativas gestadas no interior de uma densa e complexa trama de interesses para a garantia de sua perpetuação. Não se trata de listar as consequências do modelo neoliberal ou seus impactos históricos na dinâmica dos países, mas sim de compreender o propósito implícito nas transformações do capitalismo e de que forma tanto o estado como os cidadãos de estratos sociais desprivilegiados são inseridos, por vezes, involuntariamente nos

planos de recuperação ou prosseguimento evolutivo do capitalismo.

Polanyi realça que a filosofia liberal possa ter falhado quanto à compreensão ou previsibilidade de mudança (POLANYI, 2000, p. 51). Observa-se, contudo, que uma crença incondicional que a alteração tenha se motivado apenas na espontaneidade ou no despertar de um senso comum de que o progresso econômico se coloca como infalível ou irrefreável. A aceitação desse imperativo ou a adesão dos efeitos da evolução deste processo importa no abandono dos pilares políticos essenciais que norteiam a governabilidade, como a garantia mínima de amparo e motivação ao bem-estar. A limitação do alcance da crítica foi incapaz de minimizar o ritmo de mudanças promovido desde a Revolução Industrial. O autor retoma algumas práticas da Inglaterra, no primeiro período Tudor, onde campos e áreas comuns foram cercadas e áreas outrora aráveis serviram de pasto para o atendimento de interesses da nobreza frente aos pobres (POLANYI, 2000, p. 62). Na ausência de uma economia de mercado, o uso desregrado ou desregulado da terra levaria a uma exploração excessiva da produção de lã e a criação de carneiros em detrimento da produção de alimentos ou da agricultura em terras aráveis.

Era elementar para a transição do sistema capitalista que não houvesse obstáculos para a diminuição do ritmo expansionista. Não se vislumbrava, também, uma abstenção irrestrita do estado ou neste caso, da coroa, uma vez que a única alternativa menos perturbadora à deserventura do capitalismo se resumiria a provar a parceria das pessoas envolvidas neste

fenômeno, recursos mínimos ou vitais para a sua sobrevivência.

No aspecto político, a prática legislativa afirmada para o fim dos cercamentos foi utilizada como mais uma matéria histórica transitória da reafirmação do capitalismo. O poder e a grandeza do soberano, carreado de garantias e poderes eclesiásticos, sofrem limitações estatuídas pelo próprio parlamento, este conduzido pelo movimento constitucionalista cada vez mais propenso à defesa da propriedade privada e da livre iniciativa.

Como se vê, os processos produtivos constatados na Inglaterra dos cercamentos ou, mais adiante, na Revolução Industrial, delineiam pontos em comum, dado que privilegiam uma classe em ascensão responsável por alavancar o desenvolvimento econômico e industrial, sempre devastando as moradias das pessoas comuns ou pagando salários distintos em áreas industriais em comparação com as demais localidades (POLANYI, 2000, p. 58).

Além disso, as máquinas desempenharam, na Revolução Industrial, um papel essencial para a projeção do lucro de empresas; essa relação de dependência que outras classes de cidadãos passam a ter dos resultados da produção revela a essencialidade dos fatores de produção na provisão de renda e emprego para as pessoas. A vida industrial praticada no sistema de mercado foi um dos responsáveis para a apreensão de novas motivações em favor do lucro e não somente da subsistência.

Um senso de relevância precisa ser dado para as consequências que os fatores de produção desenvolvidos desde a revolução industrial agregaram para a força de trabalho. A circulação das mercadorias e do dinheiro constituem o ponto de entrelaçamento oriundo dos pressupostos do capitalismo. Diante de uma relação socialmente necessária e lógica decorrente do pagamento de salários e a produção de mercadorias com sua monetização, o valor da força de trabalho encontra sua definição na obra de Marx. Mantendo-se a

expectativa deficitária da força de trabalho pelo tempo de trabalho necessário para a produção e reprodução de uma mercadoria específica, os meios de subsistência que o indivíduo necessita precisam ser quantificados por meio do valor das mercadorias indispensáveis para que o trabalhador possa reproduzir sua força de trabalho (HARVEY, 2013, p. 106).

István Mészáros, na obra *Para além do Capital*, dedica-se à análise da tese de Marx exposta em *O Capital*. Nela observa as consequências das estruturas reprodutivas do capital como apenas uma das vertentes teóricas. Mészáros investiga a condição histórica da realização da alienação em que se encontra imersa a sociedade moderna.

Sendo o indivíduo e a coletividade objeto de um intrincado complexo econômico controlado pelo sistema capitalista, Mészáros interpreta e cita suas considerações sobre uma futura subordinação histórica atrelada ao que Marx considera como uma alienação pulverizada e estendida em ações determinadas de uma realidade associada ao capital. Mészáros reconhece na obra de Marx, nos *Manuscritos* datados de 1844, a significação desta alienação da humanidade. Também associada à perda de controle, Mészáros em sua obra *A teoria da alienação em Marx* realça quatro aspectos nos quais o indivíduo se rende seja em relação à sua natureza; seja à sua atividade produtiva; seja à sua espécie e seja indivíduos em relação aos seus semelhantes (RANIERI, 2015, p.6).

Veja-se que esta intervenção consciente não se restringe ao próprio trabalho, ultrapassando esse no panorama do processo histórico vivenciado pelo indivíduo. A integração e legitimação do poder intrínseco do capital são apontadas por Mészáros como um “mecanismo racionalmente controlável, como querem fazer crer os apologistas do supostamente neutro mecanismo de mercado (a ser alegremente alicerçado pelo socialismo de mercado)” (MÉSZÁROS, 2011, p.96). O dinamismo totalizador engendrado pelo capitalismo avança para além de sua composição orgânica ou de uma mera

representação técnica, sendo que, como se observa na leitura dos escritos de Mészáros, interfere até mesmo na perspectiva abstrata e concreta da vida humana como um todo.

No interior deste processo de sujeição, o desenvolvimento do capitalismo é sintetizado por Jesus Ranieri como a preocupação decorrente da exposição da “mercadoria, trabalho, trabalho concreto, trabalho abstrato, valor, forma do valor, valor de uso, valor de troca, força de trabalho e dinheiro” (RANIERI, 2015, p.8).

A produção teórica de Mészáros contempla, desta maneira, certos elementos essenciais dispostos como: a alienação, o capital, a ideologia e o socialismo real. O papel do estado e seu enfrentamento baseiam-se na característica que Mészáros observou sobre o entendimento da conversão de uma sociedade lastreada no capitalismo, para um conceito onde se pode edificar o trabalho humano diariamente desempenhado. Consoante a isso, existe a recomendável oportunidade de uma recepção e participação plural dos atores envolvidos diante da oposição disseminada pelo capital por meio da lógica de extração do trabalho excedente. O movimento interior e cada vez mais expansivo do capital despertou a descrição desta condição insuperável de sua reprodução. A alienação observada no processo de reprodução social passa a ser o primeiro dos elementos descritos por Mészáros em sua teoria.

A inter-relação voltada à alienação revigora uma hipótese debatida por Mészáros por meio da relação sociometabólica do capital, iniciada pela apresentação complementar fixada entre o estado e o sistema do capital. Ao preencher as lacunas de uma estrutura (ou superestrutura, como apresentada por Marx), coube ao estado propor a edificação legal e política de salvaguarda e disposição das condições elementares promotoras da expansão do capital.

A noção sociometabólica surge do desenvolvimento histórico que paralelamente permeia a imposição de valores capitalistas, que Daniele Ribeiro aponta como um fato que “constitui uma estrutura de organização e

controle de todas as esferas da sociedade, que submete o trabalho ao seu domínio e ajuste os seres humanos às suas necessidades de produção e reprodução” (RIBEIRO, 2014, p. 27).

A explicação do caminho para a confirmação do controle sociometabólico do capital compreende as impressões do próprio Mészáros para a captação das origens desse sistema. O autor compreende assim o “controle sociometabólico” como um sistema que se articula com singularidade em sua estrutura de comando. Logo “as oportunidades de vida dos indivíduos sob tal sistema são determinadas segundo o lugar em que os grupos sociais a que pertençam estejam realmente situados na estrutura hierárquica do comando do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 98). A natureza do relacionamento passa a ser uma preocupação de Mészáros tendo em vista que o comando sociometabólico realiza seu controle a partir da sujeição da sociedade e de sua consequente divisão em classes sociais opostas entre si e subordinadas a uma divisão social hierárquica do trabalho, localizada de forma sobreposta a uma tendência de agregação idealmente proposta. Uma outra determinante ainda mais profunda do sociometabolismo evidencia sua orientação expansionista fortalecedora da acumulação. Nessa Mészáros ressalva a capacidade do sistema do capital consistente na superação de crises socioeconômicas e políticas mantendo mesmo assim sua força de extração sobre o trabalho excedente sob a posição necessária de produção da “eficiência econômica” (MÉSZÁROS, 2011, p. 103).

No controle do sistema sociometabólico do capital, o entusiasmo depositado sobre o interesse da coletividade legitimou suas ações de autossuficiência às custas de uma perda irrefreável de controle sobre a reprodução social deste mesmo capital. O metabolismo social identifica-se também com a referência ao seu modo de exercício e funcionamento, observando as circunstâncias em que o Estado integra o processo de controle sociometabólico aplicando medidas políticas e jurídicas de

índole corretiva sempre que verificada a falta de unidade.

Outras questões adstritas ao controle sociometabólico do capital consistem na constatação primordial de Mészáros: a manutenção de uma estrutura socioeconômica qualitativamente bem-sucedida exige um aprimoramento e aperfeiçoamento comparativamente às primeiras formas de manifestação do capital. Escolhendo-se a opção por uma alocação racional dos recursos humanos e também materiais disponíveis, o controle metabólico sintetiza em seu interior uma subordinação formal e real do trabalho (MÉSZÁROS, 2011, p. 213). Uma interconexão se estabelece entre os estágios de dominação metabólica, aqui expostos, e o imperativo de acumulação que alteia igualmente a criação de funções, normas e regulamentos para a coletividade da sociedade que participa do processo produtivo.

Por mais que a sociedade almeje mudar ou aprofundar suas condições ou movimentos de antagonismo ao metabolismo do capital aqui referenciado, a expansão e alienação concertadas no controle metabólico influenciaram e interferiram grandemente nas mediações entre o homem e a natureza; transportando o controle metabólico para o ideário capitalista, como uma “mediação de segunda ordem” (MÉSZÁROS, 2011 p.55). Destaca-se, assim, por conseguinte, que muito além de ser cumulativa, esta espécie de mediação geradora da reprodução social alcança em estágio permanente de ser do ponto de vista desenvolvimentista. O efeito maior desta prática aparece sob a forma das relações de trocas dinâmicas constatadas no interior do mercado.

O reconhecimento da força proveniente da mediação de segunda ordem mereceu de Mészáros uma consideração acerca da possibilidade de instituição de uma medida alternativa, acompanhada de valores socialistas e que se mostrasse capaz de alguma forma de contrapor uma mediação de segunda ordem ofertada pelo controle metabólico do capital. A proposta socialista existente na discussão

teórica do autor assimila um “lado inerentemente positivo, em negação às já destacadas subordinação formal e real do trabalho ao capital” (MÉSZÁROS, 2011, p.212). Ademais, Mészáros observa os limites práticos desta óptica positiva pois o “projeto socialista não pode demonstrar sua viabilidade sequer como negação radical da ordem estabelecida, não importando a legitimidade de sua preocupação com a destrutividade fundamental da incontrolável acumulação dos valores de troca” (MÉSZÁROS, 2011, p.212).

Com o detalhamento desta perspectiva socialista ventilada por Mészáros, resta evidente que a “face positiva” deste projeto socialista não pretende contrapor-se efetivamente ao menos sobre os aspectos discutidos da mediação primária. Atribuir valor aos recursos disponíveis executando equilibradamente um processo de trabalho regulado de maneira espontânea e conectado à comunidade não retira a ideia sociometabólica existente nesta etapa de mediação primária. Na verdade, todas as condições de natureza cultural, intelectual, moral e material preconizadas e identificadas por Mészáros vinculam-se a uma ação sócio-histórica, mas que não devem se render a uma mediação reprodutiva que introduz o capitalismo como uma reprodução ampliada absolutamente justificada no futuro.

Segundo a obra de Marx, a emancipação humana deve “eliminar a relação capital-trabalho existente como relação de exploração, com o objetivo de transcender, através da força social do trabalho, as contradições inerentes ao metabolismo social do capital” (RIBEIRO, 2014, p.117). Ao relegar o aperfeiçoamento para o plano social, vislumbra-se uma análise não imitada da filosofia política, pois o alcance da emancipação política passa pela possibilidade de legitimação e garantia do gozo do direito à liberdade. No exercício do controle metabólico do capital, já citado, expusemos o desenvolvimento do sistema de reprodução onde o Estado colaborou substancialmente para esta irrestrita proteção.

A força prática do capital garantida pelo Estado alinha-se a outra constatação de

Mészáros relativa à formação do Estado moderno como exigência assecuratória permanente da produtividade deste sistema. Para ele, “é tanto mais revelador que o Estado moderno tenha emergido com a mesma inexorabilidade que caracteriza a forma da estrutura totalizadora de comando político do capital” (MÉSZÁROS, 2014, p. 106). Mészáros não considera, ou uma coincidência política ou histórica, o fato de que a crise do Estado moderno se ampliou a diversos países como se nota exemplarmente com o autoritarismo alemão anterior à eclosão da Segunda Guerra Mundial ou o chileno, sob a influência política de Pinochet.

Observando-se a consolidação de um vínculo estabelecido entre o sistema de capital e o consequente aparelhamento burocrático estatal, impõem-se uma compreensão preambular de destaque ao poder do Estado alinhado à finalidade de proteção do material alienado ou ainda a “expressão pura do capital” pela utilização da propriedade no contexto industrial, sem contar os meios de produção. A partir da inteligibilidade da estrutura estatal, a noção de superestrutura jurídica ganha especial realce, uma vez que as relações de produção, geração de mais-valor e sancionamento de uma ordem jurídica contraditória na interpretação das relações contratuais estabelecidas e codificadas entre os empresários e seus respectivos empregados. Todos os ajustes jurídicos e políticos desaguardam em um desfalecimento de liberdades elementares que poderiam ser contrapostas ao sistema capitalista, se não fosse a cumplicidade ora retratada com o sistema do capital.

O reforço e a proteção das condições gerais de participação do estado, no fluxo contínuo da reprodução sociometabólica do capital, admitem uma compreensão sobre a completude ou não dos limites da auto-suficiência do capital, quando se evidencia o valor de troca das mercadorias. O questionamento que se apresenta diz respeito à forma como o estado deve fazer uso de seu emaranhado de normas jurídicas e como estrutura a política existente na manutenção

hegemônica da reprodução social no processo produtivo, além da distribuição e consumo das mercadorias.

Preocupado com o atendimento e expansão das necessidades reais impostas pelo mercado, o estado, mesmo diante de um cenário completamente limitado e dominado pela ruptura comentada, facilita, com os instrumentos de que dispõem, a criação de um cenário fictício que ao menos aparente transmitir uma impressão de coesão e unidade, administradas por ele por meio do controle das relações sociais.

Em outras palavras, o estado assume como compromisso garantir e proporcionar meios para o funcionamento do sistema de capital. Mészáros descreve o empenho estatal na captação argumentativa de um enredo que represente ao menos uma “racionalidade ideológica” que resolva o problema retratado sobre a conjuntura histórica que distancia a produção e o consumo. Mészáros propõe as terminologias utilizadas pelo estado no interior da qualificação dos agentes que participam do processo de reprodução social do capital. Uma das saídas exige do administrador estatal a geração de políticas de interferência no mercado que regule e distribua de forma legal e protegida a regulação e a distribuição do consumo (MÉSZÁROS, 2011, p. 109). A reflexão sobre a garantia da “soberania do consumidor individual” é explorada por Mészáros ao afirmar que “embora a proclamada supremacia do cliente” em nome da “soberania do consumidor” seja uma ficção útil, assim como a ideia da “competição saudável no quadro de um mercado idealizado, é inegável que o papel do trabalhador não se limita apenas ao de produtor” (MÉSZÁROS, 2011, p. 109).

A partir da contradição anteriormente levantada acerca da inevitabilidade histórica de coesão entre o volume de produção e o de consumo, o sistema ascendente do capital revigora a participação do estado como alternativa de preenchimento do consumo debilitado em razão da reclusão propiciada pelas próprias fronteiras nacionais. Uma oportunidade “globalizada” da intervenção

totalizadora é levada em conta por Mészáros ao ressaltar que “o plano da política totalizadora” corresponde ao estabelecimento de uma hierarquia de Estados nacionais mais ou menos poderosos que gozem – ou padeçam – da posição a eles atribuída pela relação de forças em vigor na ordem do poder do capital global” (MÉSZÁROS, 2011, p. 109).

A tendência de aproximação do estado às diretrizes capitalistas, em nível mundial, endossou uma realidade cada vez mais presente neste processo evolutivo de índices diferentes de exploração e lucro, bem distante de uma índole revolucionária ou inovadora que normalmente se emanaria do estado que orientaria suas ações em atenção à igualdade substancial vislumbrada nas constituições dos estados. Até que essa nova realidade de participação estatal cumpra com seu objetivo de atendimento dos interesses particulares de grupos cada vez mais fechados e monopolísticos, Mészáros intensifica a preocupação de que o Estado deve promover o que ele denomina como “equalização no índice diferencial de exploração”. Com uma atuação política e econômica de controle de distúrbios capazes de afetar economias capitalistas do cenário social global, o Estado precisa exercer suas relações de poder praticadas no controle social capitalista.

A orientação do sistema de capital como uma referência modernizadora da produção e exploração adequadas à geração de um excedente de produção integra uma articulação junto ao estado englobando uma transformação e adaptação do sistema de capital. Os métodos formais e políticos servem para enfrentar uma “perturbadora verdade” salientada por Mészáros em que “os próprios microcosmos constitutivos devem ser objeto de um exame radical, se desejamos encontrar um meio de superar a destrutividade incorrigível da ordem sociometabólica do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 117). Tomada no interior de um sentido real, as estruturas díspares entre a base material concebida pelo capital e a base de sustentação e formação do estado, outra

contradição alçada a partir do desenvolvimento do capital, dispõe sobre a separação entre o papel da sociedade civil e a integração sociometabólica esperada pela produção do trabalho excedente pelo capital.

Normalmente, espera-se do estado que este possa prover ou destinar à sociedade civil um conjunto social ou uma garantia mínima de necessidades elementares em áreas como educação, saúde, habitação e moradia (MÉSZÁROS, 2011, p. 110). Para um mercado que necessita constantemente exercitar sua reprodução, a ação corretiva do estado, que espera para reduzir os efeitos desta fragmentação, volta-se agora à eficiente ação na garantia de expansão e acumulação às custas da manutenção crescente dele como um consumidor de mercadorias.

Antes do exame dos verdadeiros responsáveis pelo acirramento da fragmentação entre a produção e o consumo ou ainda a produção e o controle expansionista do capital, ou ainda o uso pelo estado de práticas políticas e jurídicas para a redução do desenvolvimento iníquo promovido pelo sistema de capital, deve-se avaliar com o máximo de cautela quais serão os limites do estado diante de contradições como taxa de uso decrescente, experimentada pelo capital nas distintas épocas históricas de seu desenvolvimento.

Referências e sugestões de leitura e estudo

HARVEY, D. *Para entender o capital*. livro I. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RANIERI, J. István Mészáros e a interpretação de Marx: o lugar e a força da radicalização da crítica imanente. *Dialectus*, ano 2, n. 7, pp. 5-12, 2015.

RIBEIRO, D.. *Estado e capital em István Mészáros*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

O autor**Bruno Fraga Pistinzi**

Mestre em Direito do Estado e Doutor em Ciências Sociais, ambos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Professor do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – *campus* Poços de Caldas

Síntese didática de conferência realizada de forma virtual no ciclo “Eleições e Clássicos da Filosofia Política” (8 – John Rawls e István Mészáros), em 22 de outubro de 2020, promovido pelo Instituto do Legislativo Paulista (ILP), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em parceria com a Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, com coordenação de Silvio G. S. Nunes.

Evento disponível em https://www.youtube.com/watch?v=uVXSD_tL5D8

Política Editorial



Os *Cadernos do ILP* são uma publicação institucional de livre acesso e distribuição, cujo objetivo é contribuir para a consecução das atribuições de ensino, extensão e suporte à atividade parlamentar do Instituto do Legislativo Paulista.

Com revisão editorial do conteúdo submetido, divulga trabalhos produzidos no âmbito das atividades do ILP, relatórios técnicos ou textos didáticos de apoio aos cursos ou palestras ministradas, bem como artigos originais e inéditos de cunho científico-cultural e de reflexão livre na área de política pública e gestão, estes submetidos à revisão por parte de corpo consultivo qualificado.

Recebem, analisam e expõem contribuições dentro do amplo espectro do pensamento que se reflete na representação da sociedade constituída nos mandatos parlamentares, respeitados os princípios democráticos e disposições constitucionais da Federação e do Estado de São Paulo.