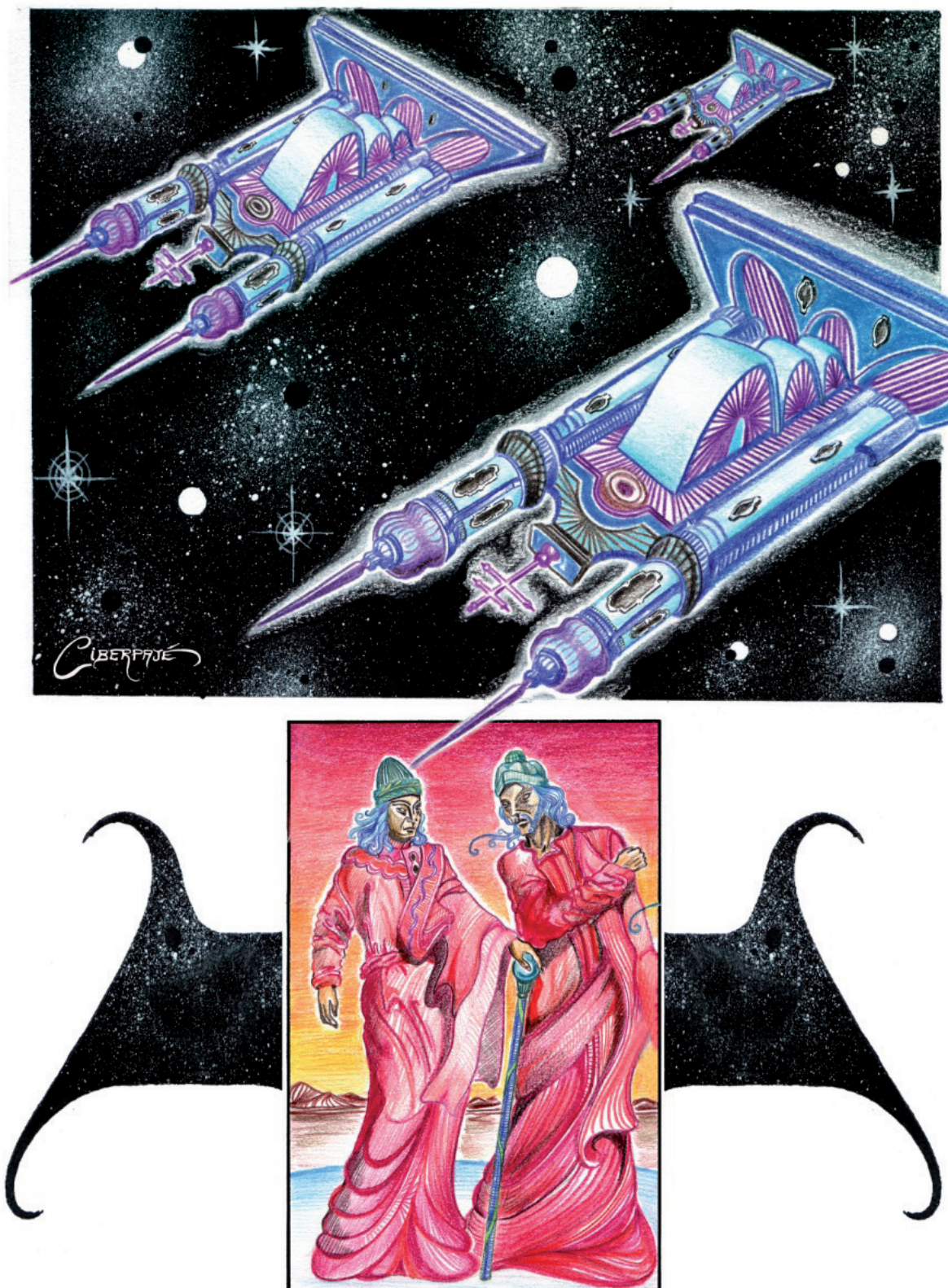


Cadernos do ILP



Ensino # Pesquisa # Extensão Cultural

INSTITUTO
DO LEGISLATIVO
PAULISTA



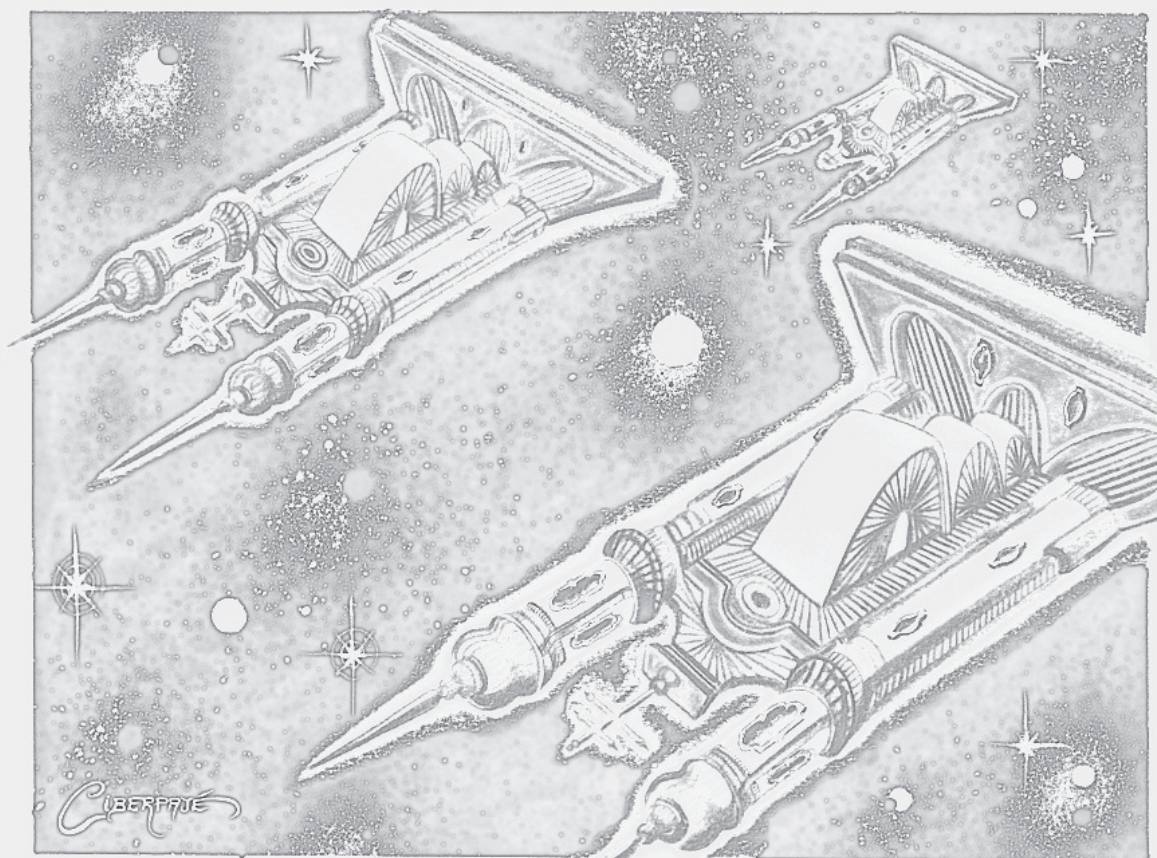
São Paulo, volume 3, número 2 (Especial), 2022

Cadernos do ILP



Ensino # Pesquisa # Extensão Cultural

INSTITUTO
DO LEGISLATIVO
PAULISTA



São Paulo, volume 3, número 2 (Especial), 2022

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
MESA DIRETORA**

Presidente: Carlão Pignatari
1º Secretário: Luiz Fernando T. Ferreira
2º Secretário: Rogério Nogueira
1º Vice-Presidente: Wellington Moura
2º Vice-Presidente: André do Prado
3º Vice-Presidente: Professor Kenny
4º Vice-Presidente: Caio França
3º Secretário: Léo Oliveira
4º Secretário: Bruno Ganem

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

Diretora-Presidente: Karina Leite do Carmo Conceição
Diretor-Executivo: Miguel Biazso Neto
Diretor-Executivo: Mário César Cobianchi

CADERNOS DO ILP: ENSINO – PESQUISA – EXTENSÃO CULTURAL

Editora: Any Ortega

CORPO CONSULTIVO

Alex Peloggia
Ana Carolina Corrêa da Costa Leister
Gazy Andraus
Giuliano Tierno de Siqueira
Julio de Souza Comparini
Marta Maria Assumpção-Rodrigues
Sílvio Gabriel Serrano Nunes
Sirlene Arêdes
Stanley Plácido da Rosa Silva
Thiago Dias



© copyright dos autores
© copyright desta edição: ILP

Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural

Publicação do Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo (SP)
Volume 3, número 2 (Especial), julho de 2022.

ISSN: 2675-8865

Editora: Any Ortega

Revisão: ILP

Projeto gráfico, diagramação e arte final: Edson Luis Verçosa Modena

Capa: Edgar Franco (o Ciberpajé), a partir da HQ “O Redescobrimento” (obra cedida pelo autor).

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. 3, n. 2 (Especial) (Julho, 2021). – São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2022; 30 cm

Semestral
ISSN: 2675-8865

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 e conceitos expressos nos textos assinados, bem como as informações fornecidas, a originalidade dos trabalhos, a citação de fontes e o adequado uso de imagens, são de responsabilidade dos autores, não representando concepções oficiais desta publicação ou de sua editoria, do ILP ou da ALESP.

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

Cadernos do

Ensino # Pesquisa # Extensão Cultural



INSTITUTO
DO LEGISLATIVO
PAULISTA

São Paulo, volume 3, número 2 (Especial), 2022

Os *Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural*, neste segundo número de 2022 (edição especial), apresenta, além da continuidade dos conteúdos tradicionais, um forte incremento na seção “ILP Ciência e Cultura”, com as atas de dois eventos temáticos promovidos pelo Instituto do Legislativo Paulista no primeiro semestre deste ano:

- O Seminário “RISCOS GEOLÓGICOS E ÁREAS TURÍSTICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: ASPECTOS TÉCNICOS E COMPETÊNCIAS DO PODER PÚBLICO”, coordenado pelo dr. Alex Peloggia, envolveu profissionais de diferentes especialidades e instituições, abordando um tópico de grande interesse atual na qual as Geociências têm grande contribuição para o desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis.

- O Simpósio “AS ARTES DOS QUADRINHOS E ZINES (e além) SE ENCONTRAM COM AS ARTES DOS 100 ANOS DA SEMANA DE ARTE MODERNA”, coordenado pelo dr. Gazy Andraus, que teve a proposta de revisitar a Semana de Arte Moderna de 1922, que completa seu centenário neste ano, a partir de um diálogo com a arte contemporânea dos quadrinhos e zines. Complementam os textos das atas algumas obras gentilmente cedidas por Edgar Franco e Edgard Moretti.

Na seção *ILP Pesquisa*, são apresentados novos resultados de um dos programas de pesquisa desenvolvidos pelo Instituto do Legislativo Paulista, que tem por objetivo o estudo das proposições legislativas apresentadas na ALESP, desenvolvido pela equipe acadêmica da instituição. Neste volume, são discutidas as proposições do ano de 2018. Por fim, a última seção é reservada a uma apresentação dos aspectos fundamentais do Projeto SISPELegis, uma iniciativa do Instituto do Legislativo Paulista no sentido da criação de uma rede colaborativa entre as escolas legislativas do Estado de São Paulo.

Lembramos que os *Cadernos do ILP* recebem contribuições em fluxo contínuo, para as seções *ALESP Análise e Reflexão*, *Reflexões Livre & Temas Contemporâneos* e *Resenhas*. Nossa política editorial pode ser consultada no final deste número.

Os números anteriores desta publicação podem ser livremente acessados na Biblioteca Digital da ALESP ou por meio da página do ILP no portal da ALESP:

v.1, n.1-2: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24368_arquivo.pdf

v.2, n.1: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24548_arquivo.pdf

v.2, n.2: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24668_arquivo.pdf

v.3, n.1: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24888_arquivo.pdf

Any Ortega
Editora

Reflexões Livres e Temas Contemporâneos

Competência dos Estados-membros para o combate à violência doméstica: uma interpretação da Constituição.	
Marco Antonio Hatem Beneton	10

Sínteses Didáticas

O conflito Ucrânia-Rússia sob a ótica do Direito Internacional.	
Érika Rigotti Furtado e Thiago dos Santos Dias	21

ILP Ciência & Cultura

Atas do Seminário “RISCOS GEOLÓGICOS E ÁREAS TURÍSTICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: ASPECTOS TÉCNICOS E COMPETÊNCIAS DO PODER PÚBLICO”.	
Coordenador: Alex Peloggia	26

O risco em perspectiva existencial e o geoturismo.	
Alex Peloggia	27

Geoconservação e Riscos Geológicos: responsabilidades e boas práticas na identificação, redução e monitoramento de riscos geológicos em áreas turísticas.	
André de Andrade Kolya.....	30

Gestão de Risco de Desastres no Estado de São Paulo: comparações de casos em áreas turísticas	
Pedro Carignato Basilio Leal	34

Atenção aos riscos geológicos: reconhecer e proteger	
Marcelo Fischer Gramani	38

Atas do Simpósio “AS ARTES DOS QUADRINHOS E ZINES (e além) SE ENCONTRAM COM AS ARTES DOS 100 ANOS DA SEMANA DE ARTE MODERNA”	
Coordenador: Gazy Andraus.....	49

As artes dos quadrinhos e zines (e além) se encontram com as artes dos 100 anos da Semana de Arte Moderna – apresentação.	
Gazy Andraus	50

Semana 22 ilustrada!	
Edgard Santo Moretti	53

Aurora Pós-Humana em Quadrinhos Autorais de Ruptura: processos criativos e paralelos com a Semana de Arte Moderna de 1922.	
Edgar FRANCO (Ciberpajé)	66

HQ “O Redescobrimento”	
Edgar Franco	70

ILP Pesquisa

Programa ILP Pesquisa – Proposições Legislativas: Projetos de Lei de 2018 na ALESP (Relatório Analítico)

Victoria Miotto, Any Ortega e Silmara Lauar78

Projeto SISPELegis

Projeto Sistema Paulista de Escolas do Legislativo: fundamentos de uma proposta de integração colaborativa.

Instituto do Legislativo Paulista101

Política Editorial.....104

*Reflexões Livres &
Temas Contemporâneos*

Competência dos Estados-membros para o combate à violência doméstica: uma interpretação da Constituição

Marco Antonio Hatem BENETON

Resumo

Trata-se de uma abordagem sobre a possibilidade constitucional de os Estados-membros poderem legislar, valendo-se dos poderes residuais ou implícitos, sobre direitos humanos, mais especificamente adotar medidas legislativas e administrativas que visem combater a violência doméstica, tema inserto na Teoria dos Direitos Humanos, uma vez que erodem o princípio da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Violência doméstica. Estados-membros. Competências. Poderes implícitos. Medidas de combate.

Introdução

O presente estudo tem como objetivo elucidar a participação dos Estados-membros brasileiros no combate à violência doméstica, valendo-se, para tanto, das respectivas competências administrativas e legislativas previstas na Constituição Federal de 1988, extraíndo, das mesmas, uma interpretação pautada à luz do princípio-vetor da dignidade da pessoa humana.

Isso porque, dignidade da pessoa humana e violência doméstica (aliás, todo tipo de violência) não podem ocupar o mesmo espaço, moral e físico, em qualquer ambiente, seja ele público e privado; social, profissional, familiar, recreativo ou associativo, sob pena de uma contradição em termos e, pior: sob pena de tornar letra morta um princípio que é o centro dos ordenamentos jurídicos modernos.

Não discutiremos neste estudo as causas da violência doméstica, que são múltiplas e as mais variadas, com ocorrência em todos os estratos sociais, sem distinção. Deixaremos a discussão desses dados relacionados às causas a outras disciplinas, como a Sociologia, a Psicologia, a Psiquiatria, a Antropologia, a Filosofia e a História. Importa, neste momento, dotar as autoridades, sobretudo, as estaduais, de instrumentos jurídicos destinados ao combate dessa endemia, dessa tragédia que colhe e afeta (brutal e estupidamente) as mulheres, idosos, crianças, integrantes dos grupos LGBTQIA+, doentes, bem como toda pessoa ou coletivo inseridos em condições de vulnerabilidade social, econômica, física ou mental.

E por que se referir às autoridades estaduais? Porque, desde os Atos da Regência, nos primórdios do Império, na primeira metade do Século XIX, delegou-se às Províncias e aos seus sucessores, na implantação do federalismo após 1889, aos Estados, a tarefa de cuidar da ordem pública e da segurança interna, instituindo corpos ou instituições de caráter policial permanentes, organizadas pelos Presidentes das então Províncias e dos Estados, e depois aos Governadores dos Estados, ficando a estes submetidas essas forças policiais com essa incumbência específica de segurança pública, agregando-se, com o tempo, as funções de bombeiros e de defesa civil.

Esse é o primeiro ponto. O segundo ponto da importância que esse estudo procura apresentar é o espectro de atuação das autoridades e agentes policiais. Se, desde os primórdios do Império, passando para o federalismo, a incumbência para organizar e executar as atividades de polícia de segurança pública calhou aos Estados, melhor

sorte não os assistiu no que diz à possibilidade de legislar sobre Direito e Processo Penal, conjunto de leis que fornecem ao Poder Judiciário e ao Ministério Público a necessária antecedência da lei penal para definir um fato como delito, impor a sanção penal adequada e proporcional e executar a decisão de se retirar, quem viola a norma proibitiva penal, de circulação. Portanto, não podem os Estados membros definir ou deixar de definir um fato como crime, nem dosar a pena a ser imposta a esse fato, pois a competência para legislar sobre Direito e Processo Penal ficou sob o encargo da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

No entanto, e aí chegamos a um terceiro ponto: não restou aos Estados membros somente a tarefa de agir ostensivamente como polícia, (Polícia Militar) ou de ter uma polícia voltada ao auxílio da persecução penal, a chamada polícia judiciária (no caso, as Polícias Civil e Técnico-Científica). A segurança pública não se exaure nas atividades de polícia ostensiva e judiciária, nem na definição de fatos como delitos. Ela transcende a isso tudo e forma uma rede de proteção social tão importante quanto as ações e atividades de seguridade social (previdência social, saúde pública e assistência social). A atividade de segurança pública é uma atividade de proteção material do ser humano em todos os aspectos onde incida a convivência grupal, seja ela coletiva ou familiar. Atribuiu-se aos Estados a segurança pública, em primeiro lugar, porque a resposta aos perigos inerentes ao convívio social presume-se mais rápida e urgente e, em segundo lugar, como uma obrigação do Estado enquanto ordem jurídica organizada e como dever, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade do patrimônio e, principalmente, para a preservação da incolumidade das pessoas! As pessoas, e sua dignidade, são o centro da atenção do Estado, sua principal missão e cuidado. O Estado há de ser o garantidor da paz social e deve ter ao seu dispor instrumentos jurídicos que o possibilitem para se desvencilhar desse essencial mister, cujo alcance, guardadas as limitações constitucionais impressas na garantias e direitos constitucionais de privacidade, intimidade e de inviolabilidade da casa, deve abraçar tanto os aspectos da vida pública como da vida privada.

Insisto nesse alcance da atuação estatal em prol da segurança pública: a vida privada não pode ser o passaporte para o terror e para a redução da dignidade da pessoa humana.

Esse cenário ficou mais patente durante a pandemia da COVID-19, que escancarou uma brecha nessa rede de proteção material identificada

no conjunto de atividades de segurança pública: o assustador crescimento dos casos de violência doméstica, sobremaneira no recesso dos lares, durante a longa quarentena. Antes tidos como refúgios sagrados dos cidadãos, como bem retratado por Fustel de Coulanges em sua seminal obra “A Cidade Antiga”, alguns lares passaram a ser equiparados a verdadeiras masmorras de tortura física, moral, sexual e psicológica.

Os números demonstram a realidade desses fatos. A Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)¹ publicou dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) onde apontam que, só em relação às mulheres, o aumento da violência contra as mesmas foi de 20%. Em relação às crianças e adolescentes, o aumento foi de 11,3%. Contra os idosos, o aumento foi de 7,3% e em relação aos portadores de deficiência o crescimento foi de 3%. No Estado de São Paulo, o aumento da violência doméstica levou a Polícia Militar do Estado a implantar a “Patrulha Maria da Penha”, para atender pessoas que sofrem ou sofreram violência doméstica². A PM da Bahia, com pioneirismo, implantou esse tipo de patrulhamento nos casos de violência contra a mulher.

Portanto, há motivos de sobra para se implementar um enfrentamento mais robusto contra a violência doméstica, envolvendo todas as armas jurídicas de que se possam municiar os Estados-membros, independentemente da prévia autorização constitucional expressa. Essa autorização repousa latente na Constituição Federal, sobretudo no interior dos chamados poderes remanescentes ou residuais que a Constituição Federal outorga aos Estados-membros, no seu art. 25, quando, sem expressar a quem compete uma determinada atribuição, se não está bem clara a quem imputar, confere-se aos Estados-membros os poderes necessários para se desincumbir de uma atividade cuja ambiguidade do texto, ou a falta de clareza deste, emperra a concretização dessa atividade no meio social.

É o que veremos a seguir, uma vez que o combate à violência doméstica, conquanto não esteja explícito no Texto Magno a quem compete legislar e executar programas e ações para prevenir e reprimir esse mal, ou a quem

compete legislar e executar programas e ações de temas ligados aos direitos humanos, onde o tema se insere, poderá ser levado adiante pela adoção de políticas públicas e leis, fora do âmbito penal e processual penal, que sirvam de arcabouço para estancar as tragédias diárias que transcorrem em muitos lares e por se passar nos lares, na casa, escapa oculto do auxílio das autoridades e da repressão penal.

Vejamos, a seguir, onde pode se fundamentar a competência dos Estados-membros para o combate à violência doméstica, lançando mão, para tanto, de uma interpretação da Constituição à luz do princípio da dignidade da pessoa humana combinado com o disposto no § 8º do art. 227, que, por si só, já seria o fundamento jurídico suficiente aos Estados-membros para fazer sua parte na luta contra essa tragédia silenciosa.

A violência doméstica, sua previsão na Constituição de 1988: princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à vida e à proteção do Estado.

Se fizermos uma pesquisa no texto da Constituição Federal de 1988, iremos verificar que a palavra “violência” aparece mais vezes justamente no Título VIII da Constituição, cujo conteúdo de disposições refere-se à Ordem Social, mais especificamente no Capítulo VI, destinado à Família, Criança, Jovens e Idosos.

Daí, retiramos uma primeira e rápida conclusão: a família, qualquer que seja a sua composição, é o embrião da sociedade e é onde a violência desabrocha em primeiro lugar. Até por guardar a aura de lugar de repouso sagrado e refúgio inviolável, essas proteções, se de um lado são corretas e justificáveis, de outro lado, acabam por criar uma bolha, uma casca de opacidade ao meio social externo e às autoridades em geral, onde a violência brota contra as pessoas que se encontram em algum grau de submissão, geralmente econômica ou familiar no sentido civil.

O artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, aliás, expressa o dever de respeito à casa e à vida privada:

Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

¹ “Violência contra as mulheres cresce em 20% das cidades durante a pandemia”. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-08/violencia-contramulheres-cresce-em-20-das-cidades-durante-pandemia>

² “Explosão de violência doméstica durante pandemia faz PM de SP implantar Patrulha Maria da Penha”. Folha de S. Paulo, edição *on line* de 27.04.2021

No entanto, esse preceito não pode ser interpretado de modo a permitir a aplicação ilimitada dessa não-interferência no sentido de permitir a quem reside no lar ter desproporcional e injurídico poder de mando sobre os demais habitantes. Há de se aplicar uma interpretação razoável e a permitir que terceiros possam, sim, interferir no recesso do lar, desde que seja para prestar socorro a alguém submetido a um poder desarrazoado no interior do lar, ou por ordem judicial, quando o império da lei atua para fazer valê-la.

Nossa Constituição Federal, atenta a isso, preservou, de um lado, o lar como refúgio protetor do homem e da sua família. Porém, de outro lado, abriu brechas às atividades que comportam o salvamento de pessoas que estejam em situação de perigo, ou por ordem judicial. É o que extraímos do art. 5º, inciso XI:

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

Por isso o legislador constituinte de 1987-1988, atento aos dramas sociais, fixou direitos sociais específicos não só visando a promoção da família, mas, também, visando a proteção dos que estão em situação de vulnerabilidade por alguma razão, seja ela econômica ou parental. Não nos esqueçamos que vivemos num País marcado pelo pensamento patriarcal, machista, chauvinista onde, por uma deletéria visão antropológica e sociológica, leva-se o homem a pensar ser a cabeça da família e ser sua autoridade incontrastável, inclusive recorrendo à força física se preciso for para demonstrar “quem manda” ou “quem traz comida para a casa”. São visões deturpadas de uma sociedade antiga, mas que foram carreadas para o presente, e o Brasil, infelizmente, ainda é um forte reduto desse pensamento arcaico.³

Esse pensamento leva à violência em todos os gêneros, com intensidade e facilitação de ocultá-la no ambiente doméstico. Assim, o legislador constituinte, com forte presença feminina e pressão da sociedade durante a Assembleia Nacional Constituinte, esculpiu na Constituição de 1988 os seguintes direitos:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

...

³ Para tanto, orientamos a consulta de duas obras seminais: *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro e *Coronelismo, Enxada e Voto* de Victor Nunes Leal.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

- Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

...

§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

Por conta própria, acrescentamos a esse rol, sem a menção da palavra “violência”, a proteção aos idosos, que está nesse citado Capítulo VII do Título VIII da CF/88:

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

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.”

Esses dispositivos, além de constituírem um importante celeiro de direitos de proteção contra a violência doméstica, chegando mesmo o § 8 do art. 226 a dizer isso textualmente, não parece ser suficiente para impedir ou inibir os casos de violência doméstica, que, aliás, só aumentaram nos últimos tempos, ou pelo menos, se não aumentaram, a visibilidade quanto à sua existência e dano aumentou consideravelmente.

A razão de existir desses dispositivos tem como fonte, múltiplas fontes, diga-se, a observância do princípio da dignidade da pessoa humana, o direito e a proteção à vida, e o envolvimento essencial do Estado na proteção desses dois princípios-vetores e centrais de todos os ordenamentos jurídicos no pós-Segunda Grande Guerra. Importante aqui mencionar, por oportuno, as gerações de Direitos Humanos, tão bem exposta por Norberto Bobbio. Cada geração corresponde a uma conquista da Humanidade no reconhecimento de um direito seu e de suas circunstâncias como algo inalienável.⁴

⁴ Segundo Bobbio (2004, p.9), “Do ponto de vista teórico, sempre defendi — e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos — que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos

Prevenir ou reprimir a violência doméstica é um corolário dos direitos humanos e é a aplicação concreta do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito e consequente proteção à vida. O ser humano é o valor absoluto a ser promovido e protegido, sobretudo dentro da casa, onde historicamente é tido como o seu principal refúgio.

Assim, prevenir e reprimir a violência doméstica é dar concretude ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humanas. A doutrina pátria (BARROSO, 2013, p. 58 e ss.) auxilia-nos a entender esse princípio como:

A dignidade humana é um valor fundamental que informa o conteúdo de diversas normas escritas, ao mesmo tempo em que condiciona a interpretação constitucional como um todo, principalmente quando os direitos fundamentais estão envolvidos. (...) A melhor maneira de classificar a dignidade humana é como um princípio jurídico com status constitucional, e não como um direito autônomo. Como um valor fundamental que é também um princípio fundamental, a dignidade humana funciona tanto como justificação moral quanto como

fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais. (...) Outro papel principal da dignidade humana é interpretativo. A dignidade humana é parte do núcleo essencial dos direitos fundamentais, como a igualdade, a liberdade (...) Sendo assim, ela vai necessariamente informar a interpretação de tais direitos constitucionais, ajudando a definir o seu sentido nos casos concretos.

A dignidade humana é o estofamento dos direitos contidos nos artigos 226, 227 e 230, ainda mais quando se sabe que a primeira perda da vítima de violência doméstica é a da sua dignidade, pois iguala-se, reduzida, a um animal doméstico que sofre maus tratos. Sem ser redundante, mas desde já copiando o art. 1º do Código Civil, é preciso dizer e deixar mais do que evidente que toda pessoa é capaz de direitos na ordem jurídica, porque nenhum ser humano nasceu para ser escravo, reduzido à condição análoga de escravo ou reduzido à condição análoga de um semovente.

O princípio da dignidade humana, portanto, é a alma de todos os direitos, é a luz dos Direitos Humanos e é o antídoto contra a opressão não só estatal, mas, também, daquele que dorme no quarto ao lado.

históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. O problema — sobre o qual, ao que parece, os filósofos são convocados a dar seu parecer — do fundamento, até mesmo do fundamento absoluto, irresistível, inquestionável, dos direitos do homem e um problema mal formulado: a liberdade religiosa e um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos. Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver

num ambiente não poluído. Mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo. Quais são os limites dessa possível (e cada vez mais certa no futuro) manipulação? Mais uma prova, se isso ainda fosse necessário, de que os direitos não nascem todos de uma vez. Nasceram quando devem ou podem nascer. Nasceram quando o aumento do poder do homem sobre o homem — que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens — ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. As primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre — com relação aos poderes constituídos, apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios. Nos direitos de terceira e de quarta geração, podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie”.

Também, prevenir e reprimir a violência doméstica é promover a vida e cobrar constantemente a sua proteção. Na lição de Virgílio Afonso da Silva:

A garantia de um direito à vida, embora hoje naturalizada como parte imprescindível de uma declaração de direitos fundamentais, nem sempre foi prevista pelas Constituições brasileiras (...) A partir da Constituição de 1946, o direito à vida passou a ser parte integrante das declarações de direitos fundamentais das constituições brasileiras, ao lado do direito à segurança. (...) a garantia do direito à vida é clara. Trata-se de um direito que exige uma ação estatal para proteger a vida e a incolumidade física dos indivíduos. (...) a proteção da vida demanda uma ação estatal complexa e muito mais efetiva do que aquela hoje existente. A violência privada e estatal (...) tem gerado um cenário desolador. (...) Por isso, a compreensão das implicações da garantia constitucional do direito à vida demanda uma visão que conecte esse direito a vários outros direitos fundamentais.” (SILVA, 2021, p. 154 e 155)

A conexão entre direito à vida e princípio da dignidade da pessoa humana é de total imbricação.

Ainda, prevenir e reprimir a violência doméstica é exigir compulsoriamente do Estado instrumentos e comportamentos (ações, programas, legislação) que concretizem (1) a proteção o ser humano como valor absoluto e finalidade do Direito e (2) o princípio da dignidade da pessoa humana e do direito e consequente proteção à vida. O Estado não pode se afastar desse mister constitucional. Sim, é um mister inescapável e, como vimos, de estatura constitucional, porque os artigos 226, 227 e 230 incluem o Estado no conjunto de atores que devem formar uma rede de proteção contra essas pessoas tidas como as mais vulneráveis, sem contar as mulheres que, apesar da sua crescente inclusão no mercado de trabalho, ainda sofrem com a persistente violência doméstica ligada a fatores de submissão econômica e patriarcal e pior: violência doméstica essa que atinge o direito à intimidade e privacidade da mulher, vítima constante de abusos sexuais por seus parceiros.

A pergunta que se faz é, com vistas a atender ao objeto deste estudo: nesse conceito de Estado que vislumbramos nos artigos 226, 227 e 230 da Constituição Federal podemos incluir os Estados-membros? Mas, se eles não podem legislar sobre direito e processo penal, o que sobra a esses entes federativos como instrumentos e comportamentos de prevenção e repressão à violência doméstica? Podem os Estados-membros legislar sobre direitos humanos?

É o que tentaremos descrever adiante.

A competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre Direitos Humanos e o combate à violência doméstica

Pode-se dizer, de início, que tanto a competência legislativa quanto a competência administrativa sobre direitos humanos e o combate à violência doméstica encontram-se respaldadas na competência comum que existe na Constituição Federal, em verdadeiro condomínio legislativo-administrativo que abrace a União, os estados, do Distrito Federal e os Municípios, competência essa prevista no art. 23 da CF/88, sobretudo em seu inciso I.

Prescreve o art. 23, I, da Constituição Federal que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”.

Na lógica do federalismo de equilíbrio (ALMEIDA, 2013, p. 747 e 748),

que inspirou o discurso constituinte em 87/88, era previsível a abertura de um espaço maior para competências comuns ou concorrentes, tanto materiais como legislativas, no campo da repartição de competências. No art. 23 demarcou-se a área das atribuições materiais ou de execução exercitáveis, em parceria, por todos os integrantes da Federação, convocados para uma ação conjunta e permanente, com vistas ao atendimento de objetivos de interesse público, de elevado alcance social, a demandar uma soma de esforços. É o que se percebe pela análise do conteúdo das competências comuns. (...) Nesse primeiro inciso, a título mais de lembrete – a rigor desnecessário –, houve por bem o constituinte recordar que os Poderes Públicos, em todos os níveis da Federação, devem resguardar a Constituição e as leis e conservar o patrimônio público. Se se optou por evidenciar o que é da primeira intuição, ao menos foi mais feliz a atual Constituição do que a de 67/69, que atribuía à União o dever de legislar sobre o cumprimento da Constituição, como se a observância desta não incumbisse a todos os entes federados, dependendo inclusive de providências legislativas da respectiva alçada.”

O inciso I do art. 23 da CF dispensa maiores comentários, haja vista a clareza textual e a finalidade explícita com que se firma. A todos os entes federativos compete, concorrentemente, em igualdade de armas e condições, zelar e guardar a Constituição e as instituições democráticas criadas por essa mesma Constituição e pelas respectivas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais e do Distrito Federal.

E dentre as disposições constitucionais a zelar e guardar, encontramos um dos principais fundamentos da República Federativa (reflexamente aplicável aos Estados-membros), qual seja, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), princípio que deve ser concomitantemente guardado, promovido e protegido, pois preserva, como centro e valor absoluto, o ser humano. E também temos como disposições a guardar e zelar aquelas já apontadas, discriminadas nos artigos 226, 227 e 230, onde transparece o ser Estado, em sentido lato, a tarefa de se impor contra a violência doméstica, sem cometer a nenhum dos entes federativos a proeminência ou exclusividade para essa guarda, competindo a todos exercê-las, ressalvadas as competências remanescentes e residuais, como veremos adiante.

Portanto, todos os entes federativos, inclusive os Estados-membros, possuem, em tese, competência para legislar e praticar atos administrativos que previnam contra a violência doméstica ou a coíbam.

Logicamente, essa competência não pode se sobrepor às competências expressas e previamente definidas aos entes federativos, especialmente aquelas competências afinadas com a União e os Municípios, que receberam do constituinte competências mais bem definidas, restando aos Estados-membros aquelas competências residuais. Há de se extrair, com a interpretação constitucional, os limites dessas competências, bem como a não possibilidade de se encavalgar essas competências, criando justaposições que mais criam do que repelem insegurança jurídica.

Certas são as considerações de Alaôr Caffé Alves:

Desse modo, no Brasil, vigora atualmente um quadro de competências constitucionais cuja distribuição caracteriza o federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo dualista, de caráter rígido e tradicional, onde dominavam as competências exclusivas. Nesse sentido, como regra, a interpretação sistêmica da Constituição Federal deve sempre levar em conta os objetivos de integração entre os interesses públicos nacionais, estaduais, distritais e municipais, precisamente na forma como foram intencionados pelo legislador constituinte. Assim, é preciso considerar que a Constituição Federal adotou um sistema de distribuição de competências que não tolera espaços vazios de responsabilidade, de modo que não se pode deixar de atribuir, a qualquer um dos níveis de governo, a responsabilidade pela solução de qualquer matéria de interesse coletivo. Quando essa responsabilidade não for, de alguma

forma, imputável à União ou ao Município, ela será remetida ao Estado federado, detentor da chamada competência residual ou remanescente, por força do art. 25, § 1º, da Constituição Federal. (ALVES, 1998, p. 9 e ss.)

Neste ponto, então, é possível antever outro tipo de poder conferido aos entes federativos e, talvez, aquela que vem a ser a justificativa mais plausível e completa para fundamentar ações e programas em prol dos Direitos Humanos: a aplicação dos chamados poderes implícitos.

São poderes implícitos aqueles que não estão expressos, mas que pressupõem existirem como um móvel que subjaz na ideia de aplicação das competências.

Talvez aquele que melhor defina o que vêm a ser poderes implícitos é o ministro do STF, Celso de Mello, em clássico voto lançado no HC nº 89.837, cujo *standard* doutrinário serve de calha para interpretar e deduzir, das competências e poderes outorgados constitucionalmente aos entes federativos. Para o ministro:

A outorga de poderes explícitos supõe que se reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas vocacionadas a conferir real efetividade às suas atribuições, permitindo, assim, que se confira efetividade aos fins constitucionalmente reconhecidos.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos (CARLOS MAXIMILIANO, “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, p. 312, item n. XI, 18º ed., 1999, Forense, v.g.), cuja doutrina - construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso “McCULLOCH V. MARYLAND” (1819) - enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

Há que se registrar, ante a sua extrema pertinência, o autorizado magistério de MARCELLO CAETANO (“Direito Constitucional”, vol. II/12-13, item n. 9, 1978, Forense), cuja observação, no tema, referindo-se aos processos de hermenêutica constitucional, assinala que, “Em relação aos poderes dos órgãos ou das pessoas físicas ou jurídicas, admite-se, por exemplo, a interpretação extensiva, sobretudo pela determinação dos poderes que estejam implícitos noutros expressamente atribuídos”.

Esta Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional - consoante adverte CASTRO NUNES (“Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 641/650, 1943, Forense) - deve ter presente, sempre, essa técnica lógico-racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, assim, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional.
(...)

Daí a corretíssima advertência do eminente e saudoso Ministro OSWALDO TRIGUEIRO (“Os Poderes do Presidente da República”, “in” RDA, vol. 29/22) : “Nada mais lógico, portanto, do que recorrermos eventualmente ao expediente dos poderes implícitos, para neles assentar algum poder derivado de que (...) tivesse de utilizar-se para integral desempenho de seu papel constitucional.

Se assim não se entendesse, qual seja, a existência desse poder silente, porém inserido como seiva, muitas atribuições decorrentes das competências seriam vazias, ou se movimentariam, sem um móvel volitivo a lhes conferir impulso, em espaços vazios e, como bem disse Alaôr Caffê Alves, a Constituição Federal adotou um sistema de distribuição de competências que não tolera espaços vazios de responsabilidade, de modo que não se pode deixar de atribuir, a qualquer um dos níveis de governo, a responsabilidade pela solução de qualquer matéria de interesse coletivo. Assim, mesmo não restando expressas e imputadas a algum ente específico, a legislação e a prática de atos administrativos, ambas voltadas para a promoção de ações e programas de direitos humanos e de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, fazem parte das competências dos entes federativos brasileiros.

Há doutrina que defende, inclusive, a convivência entre os poderes remanescentes e os poderes implícitos (CUNHA, 2013, p. 74):

Os poderes remanescentes podem conviver com os poderes implícitos, utilizáveis para o exercício dos poderes expressos, podendo o titular desses lançar mão dos meios legais para acionar os segundos. A circunstância de serem poderes implícitos (*implied powers*) deduzidos por exclusão não lhes tira expressividade, num sentido ontológico.

Dessa forma, a União, os estados e os municípios poderão legislar e praticar atos que construam um suporte administrativo no auxílio ao combate da violência doméstica, desde que essa produção legislativa e administrativa não usurpe

nem se justaponha às competências definidas de cada um e, na ausência de uma competência expressa ou próxima, por atração, remanescerá aos Estados-membros a tarefa de legislar ou adotar medidas administrativas destinadas ao enfrentamento da violência doméstica.

Contudo, dentro de uma visão interpretativa pessoal, a questão do combate à violência doméstica, para além de envolver a questão dos poderes residuais, pode-se dizer que inclui poderes expressos, donde se infere que muitas ações e programas, destinados ao combate da violência doméstica, se inclinam mais para o lado dos Estados-membros. E por várias razões de ordem constitucional.

A primeira dessas razões diz respeito ao fato de que a maior parte das atividades de segurança pública e preservação da ordem, bem como atividades de defesa civil, ficaram enfeixadas nas mãos dos Estados-membros, cuja execução compete, à luz dos incisos do art. 144, da CF, aos agentes da segurança pública, quais sejam, polícias militar e civil e corpos de bombeiros militares.

No entanto, o que pode acontecer é que, no mais das vezes, um dos Poderes desses entes federados, em especial, quase sempre, o Poder Executivo (que detesta assumir responsabilidades sob o pretexto de que elas acarretam despesas...) pode entender que a medida legislativa, com a consequente medida administrativa, se insere dentro de uma das competências legislativas mais amplas e reservadas à União, como, por exemplo, medidas de qualquer natureza que desenvolvam ou desdobrem temas inseridos dentro do Direito Civil, mas que não se refiram a esse ramo jurídico, mas tangem-lhe sem dele usurpar a precedência de regulação de um específico tema. Melhor esclarecendo: pode-se entender que mesmo uma medida acessória, de ordem pública, fundada em segurança pública ou defesa civil, ou de proteção à saúde pública ou coletiva, invada o campo legislativo reservado a outro ente e, desse entrechoque, deva declinar em favor da competência legislativa reservada.

O exemplo abaixo poderá elucidar, de vez, o imbróglio. Recentemente, discorreu-se sobre o veto parcial do governador do Estado de São Paulo ao projeto de lei que imputou aos síndicos e administradores de condomínios o dever de comunicar às autoridades policiais a ocorrência de episódios de violência doméstica (BENETON, 2021, p. 1 e ss.)⁵:

⁵ N.N.: Trata-se apenas de inclusão do trecho de um artigo dentro de um contexto maior e de elaboração inédita.

Foi publicada no último dia 16 a Lei Estadual nº 17.406, de iniciativa parlamentar, que obriga os condomínios residenciais e comerciais no Estado de São Paulo a comunicar os órgãos de segurança pública quando houver em seu interior a ocorrência ou indícios de episódios de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes ou idosos.

Essa lei dispõe, em seu artigo 1º, que os “condomínios residenciais e comerciais localizados no Estado, por meio de seus síndicos e/ou administradores devidamente constituídos, deverão encaminhar comunicação à Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher da Polícia Civil ou ao órgão de segurança pública, especializado, quando houver, em suas unidades condominiais ou nas áreas comuns, a ocorrência ou indícios de episódios de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes ou idosos. Essa comunicação deverá ser realizada de imediato, por ligação telefônica ou aplicativo móvel, nos casos de ocorrência em andamento, e por escrito, por via física ou digital, nas demais hipóteses, no prazo de até 24 horas após a ciência do fato, contendo informações que possam contribuir para a identificação da possível vítima e do possível agressor (Parágrafo único)”.

No entanto, o artigo 3º dessa lei sofreu veto, e era justamente esse artigo 3º que trazia a parte sancionatória do referido diploma legal. Dizia esse artigo 3º em sua redação aprovada pela Assembleia Legislativa paulista: “Artigo 3º — O descumprimento do disposto nesta lei poderá sujeitar o condomínio infrator, garantidos a ampla defesa e o contraditório, às seguintes penalidades administrativas: I — advertência, quando da primeira autuação da infração; II — multa, a partir da segunda autuação. Parágrafo Único — A multa prevista no inciso II será fixada entre 50 e 100 Ufesp (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo), a depender das circunstâncias da infração, podendo o valor arrecadado ser revertido em favor de fundos e programas de proteção aos direitos da mulher, criança, adolescente ou idoso”.

Em suas razões de veto, o governador do estado salientou que “... a cominação de advertência e multa aos condomínios que descumprirem o disposto no artigo 1º do projeto não encontra amparo na legislação federal editada na matéria, sendo com ela incompatível. (...) A isso acrescento que, ao legislar sobre as infrações penais praticadas com violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos,

a União não atribui aos condomínios, nem aos particulares de maneira geral, o dever de comunicarem às autoridades policiais os ilícitos penais de que tenham conhecimento, não sujeitando-os a qualquer penalidade.

Ora, em que pese o respeitável argumento contido no veto, supostamente (repito, supostamente) fundado em ausência de competência legislativa do estado-membro para legislar sobre Direito Civil, ramo jurídico em que se insere a regulamentação desse tipo de habitação coletiva e de solo comum compartilhável, pois legislar sobre Direito Civil é da competência privativa da União, de acordo com o inciso I do artigo 22 da Constituição Federal, o fato é que essa suposição é aparente e chega a ser até mesmo contraditória com a própria sanção do projeto de lei.

Assim, como não existe meia gravidez, não existe também meia inconstitucionalidade. Ou a lei estadual, no seu cotejo com a Constituição Federal, é inconstitucional por ter invadido campo legislativo que pertence à União e então todo o projeto está contaminado pela inconstitucionalidade e não somente o dispositivo que fixa a sanção para aqueles que descumprirem a aplicação da lei, ou ela é toda constitucional, porque se o artigo 1º diz que os condomínios residenciais e comerciais localizados no Estado, por meio de seus síndicos e/ou administradores devidamente constituídos, deverão encaminhar comunicação à Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher da Polícia Civil ou ao órgão de segurança pública especializado, quando houver, em suas unidades condominiais ou nas áreas comuns, a ocorrência ou indícios de episódios de violência doméstica esse artigo teria, de chofre, invadido a seara legislativa federal, e não somente o artigo (artigo 3º), que dispôs sobre as sanções àqueles legitimados na lei para denunciar e não o fizeram. Isso, com todo o respeito, é uma *contradictio in adiecto*, ou uma contradição em termos, quando dois comandos se contradizem no mesmo texto.

Em primeiro lugar, retirar a sanção de uma lei importante como é a Lei nº 17.406 é torná-la inócua, sem força, apenas e tão programática, porque, como bem leciona Francisco Amaral, “sanção é a pena que se impõe ao infrator da norma pelo descumprimento do dever nela contido...consiste em meio criado pelo poder jurídico para motivar o respeito à lei, punindo a infração. (...) Conforme a finalidade específica, encontram-se diversas modalidades de sanção: preventivas, restauradoras, coativas e punitivas” (2018, pp. 157-158). Acrescentariamos mais uma finalidade: a pedagógica.

Como finalidade preventiva, a sanção tenta garantir o respeito à eficácia de lei; e, como punitiva, ela intenta impor uma pena àquele que não cumprir, ou que descumprir o mandamento legal. Sem uma sanção, pode a lei existir, sem problemas, mas ela terá caráter premial, declaratório, conclamatório, porém não alcançará o temor de, por exemplo, ao descumprir os preceitos nela contidos, ser o infrator punido com um avanço em seu patrimônio, com a restrição de direitos ou até mesmo com a perda da liberdade. Ou seja: lei sem sanção é prestigiar o descaso e ocultar os transgressores verdadeiros (no caso, os agressores e praticantes de violência doméstica) do alcance da dura lei penal, esta, sim, que impõe, muitas vezes nesses casos de violência doméstica, a perda da liberdade de quem faz da violência seu modelo de vida.

O que se deve fazer para evitar possíveis invasões de competência é interpretar a norma protetiva atinente ao combate da violência doméstica com o filtro interpretativo, como bem o disse Barroso, conforme exporemos adiante, a respeito do princípio da dignidade da pessoa humana, e não com os olhos do legislador ordinários, preocupado com questões extrínsecas.

O princípio da dignidade da pessoa humana deve servir de guia de orientação, de elucidação e de filtro interpretativo, ou, repetindo doutrina supracitada (BARROSO, 2013, p. 58 e ss.), concerne valer-se do princípio da dignidade da pessoa humana como um papel interpretativo, porque “a dignidade humana é parte do núcleo essencial dos direitos fundamentais, como a igualdade, a liberdade” e, assim sendo, “ela vai necessariamente informar a interpretação de tais direitos constitucionais, ajudando a definir o seu sentido nos casos concretos”.

Conclusão

O tema é envolvente e urgente. Todos têm responsabilidade quando o assunto é violência doméstica. Ninguém pode se isentar de agir, ninguém pode se omitir, sobretudo as autoridades estatais, que têm o dever e o poder, implícitos, de promover ações e programas de combate ao mal da violência doméstica. Se um ente federativo não toma a frente, ou queda-se inerte, outro deve agir, porque são seres humanos vulneráveis sofrendo no recinto dos seus próprios lares, subjugados por pessoas que descumprem os respectivos papéis sociais e jurídicos de pai, marido, esposa, filho, irmão, companheiro. O princípio da dignidade humana, é, como dissemos, a alma de todos os direitos, é a luz dos direitos humanos e é o antídoto contra a opressão não só estatal, mas, também, contra aquele que dorme no quarto ao lado.

Referências

- ALVES, Alaôr C. (1998). Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Estado* – Edição Especial em comemoração aos 10 anos da Constituição Federal.
- ALMEIDA, Fernanda D. M. (2013) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina.
- AMARAL, Francisco (2018) **Direito Civil: introdução**. 10. ed. São Paulo: Saraiva.
- BARROSO, Luís R. (2013) **A dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a Construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum.
- BENETON, Marco A.H. (2021) O veto ao PL que obriga condomínio a comunicar violência doméstica. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, edição de 20 de setembro de 2021. in www.conjur.com.br.
- BOBBIO, Norberto (2004) **A Era dos Direitos**. Elsevier: Rio de Janeiro.
- CUNHA, Fernando W. (2013) Federação: soberania e autonomia. In: *Doutrinas Essenciais Direito Constitucional – A Organização do Estado* – V. III. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais
- SILVA, Virgílio A. (2021). **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: EDUSP.

Sínteses Didáticas

O conflito Ucrânia-Rússia sob a ótica do Direito Internacional

Érika Rigotti FURTADO
Thiago dos Santos DIAS

Introdução

Por que os seres humanos lutam entre si? Quais razões levam sociedades a empreenderem guerras umas contra as outras? Citadas questões guardam aspectos eminentemente filosóficos, em grande medida vinculados ao escrutínio da natureza humana. Ao estudar a problemática dos conflitos internacionais Waltz (2004, p. 23) utiliza a natureza humana como um primeiro elemento de abordagem, asseverando que sob este enfoque residem no comportamento do homem “as causas importantes da guerra”, posto resultado do “egoísmo, de impulsos agressivos mal canalizados, da estupidez”. As demais causas seriam secundárias, uma vez derivadas da causa primeira, ou seja, a potencial violência presente na natureza humana. Muito embora outros aspectos, como a política e a cultura, figurem como dados indelévels na busca por uma resposta adequada às questões formuladas em torno da motivação da guerra, o comportamento humano permeia de maneira marcante as perspectivas adotadas, pois o fenômeno guerreiro possui um vínculo estreito com a própria história da Humanidade.

Deste modo, o Direito e a Ética emergem como equipagens voltadas à promoção da pacificação social, manifestando-se na esfera internacional por meio da crescente estruturação das relações entre os Estados pautada em instrumentos éticos-normativos. Entre estes encontra-se o Direito Internacional Humanitário, assim definido por Swinarsk (2003):

O Direito Internacional Humanitário [...] é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito.

Ademais, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945), integra este esforço limitativo em torno da guerra, ao impor restrições às prerrogativas soberanas dos Estados, máxime quanto à possibilidade de utilização indiscriminada da força como ferramenta da política internacional. Assim, o objetivo do presente estudo é apresentar uma análise do conflito Ucrânia-Rússia sob a perspectiva do Direito Internacional Humanitário, especialmente quanto ao regime de sanções do Conselho de Segurança da ONU.

Conflito Ucrânia-Rússia sob a perspectiva do Direito Internacional Humanitário

Conforme observa Bobbitt (2003), as grandes conferências responsáveis pela celebração da paz, ao cabo de uma guerra momentosa, determinam um rearranjo constitucional para a sociedade de Estados. Os Tratados de Westfália, que marcaram o fim da Guerra dos Trinta Anos (1648), são um importante exemplo, pois solidificaram a ideia de soberania estatal, bem como as prerrogativas daí decorrentes. Do mesmo modo, as Conferências de Yalta e Potsdam (1945), realizadas após a Segunda Guerra Mundial, promoveram a concretização do ideal das Nações Unidas como instituição voltada à manutenção da paz e da segurança internacionais. Para tanto, a Carta de São Francisco instituiu de maneira definitiva a vedação do uso da força para a solução das contendas entre os Estados, intento buscado desde a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Nesta seara, onde o ideal da paz figura como um bastião da proteção do ser humano em meio à anarquia das relações internacionais, o Direito Internacional Humanitário adquire renovada proeminência, uma vez relacionado à proposta de universalização dos valores inerentes ao resguardo da dignidade humana.

Inobstante a presença de referido aparato institucional e normativo no contexto da sociedade de Estados, a ocorrência de conflitos armados permanece como uma realidade, mesmo após a Guerra Fria, como demonstra a guerra da Bósnia (1992-1995) e a recente invasão da Ucrânia por tropas russas, motivada pelo avanço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no leste europeu. A primeira questão marcante neste conflito reside, pois, na própria postura do governo russo diante das normas atinentes à vedação da guerra pela Carta da ONU, retomando um legado geopolítico observado nos conflitos dos séculos XIX e XX. Conforme ressalta Bobbio (2003, p. 77), a questão da justiça ou injustiça do recurso à força, anteriormente atrelada à equiparação da guerra a um processo judicial, onde a força seria o remédio amargo imposto por quem se julgava ofendido, representa uma possibilidade distante, arrostada pela instituição da ONU e do Conselho de Segurança.

Uma segunda questão, de ordem prática, reside no fato de que a guerra, consubstanciando um *status* jurídico, uma vez reconhecida pela sociedade de Estados, determina a aplicação do Direito Internacional Humanitário no transcurso das hostilidades (MELLO, 1997, p. 111). No conflito em andamento, parece não restarem dúvidas no âmbito internacional acerca deste especial *status* jurídico, tornando imprescindível a aplicação da proteção humanitária, por ambas as partes envolvidas. Cumpre salientar, finalmente, que a proteção preconizada pelo Direito Internacional Humanitário abrange o resguardo do ser humano por meio da aplicação das Convenções de Genebra (1949), assim como a limitação dos meios empregados em combate, decorrentes do denominado Direito de Haia, ambos atualmente abarcados pelo Sistema da ONU. Desta forma, figuram como princípios essenciais a serem observados no âmbito do conflito em tela a humanidade, determinando o respeito irrestrito à dignidade dos indivíduos, a despeito da violência inerente aos conflitos armados; a distinção entre combatentes e não combatentes, de maneira a evitar o direcionamento de ataques contra civis; a observância da necessidade militar, implicando em sopesarem as partes ganhos militares *versus* efeitos colaterais; a limitação dos meios empregados pelos combatentes e, finalmente, a proporcionalidade entre ação e reação, segundo o alcance efetivo e potencial das ameaças detectadas pelas forças em combate.

Possíveis respostas do Direito Internacional

Entre as possíveis respostas do Direito Internacional ao Conflito Ucrânia-Rússia, encontram-se os limites e meios apresentados pela Carta das Nações Unidas, quais sejam, as sanções econômicas ou políticas, em um primeiro passo, sendo o uso da força a resposta conseguinte, mediante mandato das Nações Unidas, sob as diretrizes votadas em resolução do Conselho de Segurança (DIAS, 2021).

Ademais, as sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estão inseridas em uma lógica histórica que remonta à Guerra do Peloponeso, e.g., com o Decreto Megariano (ALLISON, 2020), mas que no contexto multilateral do século XX está destacada na Liga das Nações, criada em 1919 com o Tratado de Versalhes, resultado da I Guerra Mundial (1914-1918), e na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1945, e que fazem parte de uma plêiade de possíveis respostas a cenários de ilegalidade internacional, tal qual se dá em situações de intervenção de um país em outro Estado, em violação ao princípio da autodeterminação dos povos e da não agressão, conforme dispõe o artigo 2 (4) da Carta das Nações Unidas.

É importante destacar que as sanções internacionais são, de forma sintética, medidas coletivas com vistas a condenar Estados ou outras pessoas jurídicas de Direito Internacional, tomadas por organismos internacionais ou de forma unilateral por países que, diferentemente do direito interno, precisam de ações coletivas dos interessados nas imposições e visam não apenas reparar violações de direitos, mas coibir a prática de violações do direito internacional, ou seja, possuem uma lógica preventiva e repressiva. Não se ignora nesta pesquisa que o Direito Internacional é uma resposta racional aos conflitos e violência que imperaram durante o decorrer dos séculos e buscam superar a lógica do direito da força pela força do Direito.

As sanções, portanto, estão em um grau possível de atuação internacional que funcionam como a resposta possível e mais rápida e menos custosa aos seus agentes sancionadores do que o uso força, segundo Baumbach:

No Direito Internacional, assim, as sanções podem ser consideradas como o estágio intermediário entre a diplomacia e o uso da força. Mas a sanção requer proporcionalidade na aplicação, uma das características que a distingue, no DI, do recurso à força, que envolve o emprego da violência e a desproporcionalidade de meios. (BAUMBACH, 2014, p. 25).

Na Carta da ONU está disposto que é do Conselho de Segurança, órgão responsável por decidir sobre a manutenção da paz e da segurança internacionais, a competência para a imposição das sanções políticas ou econômicas, segundo os artigos 23 e seguintes dessa Carta. Entretanto, é imperioso rememorar que o Poder de Veto é característica presente em parcela dos membros do Conselho de Segurança, os membros permanentes (EUA, Reino Unido, Rússia, China e França), que, em cenários geopolíticos em que possam ser afetados seus interesses estratégicos, atuam vetando proposições nas sessões do Conselho de Segurança.

No conflito presente, as discussões sobre a imposição de sanções aos eventuais violadores da Carta das Nações Unidas passaram pelo Conselho de Segurança, contudo, foram vetadas pelo agente envolvido, a Rússia, membro permanente, o que levou a críticas de setores da imprensa e de acadêmicos acerca do poder de veto.

Como possível resposta internacional, vários países membros das Nações Unidas adotaram manobra utilizada nos anos 1950 para retirar a discussão do Conselho de Segurança e levar à Assembleia Geral da ONU (AGNU), que congrega todos os membros signatários do organismo multilateral. Na época, com base na Resolução 377 da Assembleia Geral, em 1950 diversos países retiraram do CSNU o tema da guerra das Coreias e conseguiram aprovar uma Resolução na AGNU, a *Uniting for Peace* (Res. 377/AGNU), que condenava a guerra na península coreana, mas que era vetada pela URSS de então. Em 2022, o recurso utilizado na Resolução 377 – *Uniting for Peace* foi novamente a solução encontrada pela maioria dos membros das Nações Unidas para condenar os atos de agressão à soberania do território ucraniano.

A preocupação com uma resposta das Nações Unidas decorre da sua existência e de sua legitimidade, que pode ser questionada e confrontada, em passo seguinte, por interesses dos mais diversos em enfraquecer um organismo multilateral que congrega os diversos Estados do globo.

Neste diapasão, destaca-se que a Itália dos anos 1920, com Mussolini, ao invadir a Abissínia, atual Etiópia, violou o direito internacional previsto na Liga das Nações, que não foi capaz de responder com sanções econômicas em razão da necessidade de votos de todos os membros do Conselho Executivo daquela Liga, o que não foi possível, resultando na Crise da Abissínia, que seria uma amostra aos regimes totalitários do período da fraqueza da Liga das Nações.

Para evitar um maior enfraquecimento da Carta das Nações Unidas e de todo o sistema ONU, já em 2015 uma proposta do México e da França visava proibir o uso do Veto no Conselho de Segurança nas hipóteses de situação que envolvessem questões humanitárias, uma amostra do progresso da discussão humanitária efetiva nas Nações Unidas, transcendendo a discussão utópica presente em alguns dos seus fóruns setoriais. Outrossim, em 2020, o pequeno país europeu de Liechtenstein propôs convocar à Assembleia Geral qualquer país que usasse seu poder de veto no Conselho de Segurança, com vistas a explicar suas motivações e limitar o uso do veto.

Embora o uso das sanções econômicas ou políticas possam ser utilizadas pela ONU, unilateralmente vários países impuseram sanções à Rússia, o que não se coaduna com o comportamento de muitos Estados, preocupados que em algum momento também sofram as mesmas sanções, sem uma razão jurídica apropriada, sob a mera ótica da geopolítica e dos interesses das grandes potências. Neste diapasão, o Brasil apresenta reticências consideráveis ao uso das sanções na observância da Carta das Nações Unidas e o respeito aos direitos humanos da população que se encontra direta ou indiretamente como alvo das sanções impostas, o que se podem notar manifestações de voto do Brasil no Conselho de Segurança (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 1995).

Considerações finais

Essas discussões visam apontar que o conflito Ucrânia-Rússia pode se tornar um episódio de crise prolongada regional que transcenda os limites europeus em um cenário de escalada a depender das respostas da sociedade internacional, seja pelos meios da geopolítica ou do Direito Internacional, que nos interessa nesta análise.

A maneira como o Direito Internacional puder responder às demandas presentes ditará a estratégia política dos países no futuro, como ocorreu na Crise da Abissínia dos anos 1920-1930, ainda que o direito se manifeste pelas ações dos seus formuladores, os Estados, pela inspiração e racionalização humana. A proporcionalidade das ações e as consequentes reações serão sentidas pelas populações dos países envolvidos no conflito presente, porém poderão transbordar para uma realidade internacional que não se deseja, a depender do emprego de força de terceiros Estados indiretamente envolvidos e dos próprios contendores.

Desta forma, a adoção de sanções, como meio alternativo ao emprego da força dentro do escopo da Carta da ONU, que é inviabilizada pelos aspectos da realidade e da “consciência situacional” presente em todos os membros permanentes do Conselho de Segurança, é a conduta que mais coerentemente denota um traço jurídico de autocontenção com vistas a impedir ou mitigar sanções que violem os direitos humanos e a soberania dos países, ademais de uma compulsória visão geopolítica para enfrentar os desafios internacionais envolvidos sem negar a estratégia dos países (GOÉS, 2019) e a dignidade da pessoa humana inserida no conflito e as que sentem seu impacto ao redor do globo.

Conceitos fundamentais

ONU - Organização das Nações Unidas. Criada em 1945 pelos Estados ganhadores da II Guerra Mundial.

Conselho de Segurança: órgão setorial da ONU que reúne 15 países, sendo 5 membros permanentes (EUA, Reino Unido, Rússia, China e França) e 10 membros temporários (eleitos pelo período de 2 anos), tomando as principais decisões sobre a segurança internacional e a manutenção da paz.

Sanções internacionais: medidas coletivas de indenização ou condenação tomadas por organismos internacionais ou de forma unilateral por países que, diferentemente do direito interno, precisam de ações coletivas dos interessados nas imposições e visam não apenas reparar violações de direitos, mas coibir a prática de violações do direito internacional, ou seja, possuem uma lógica preventiva e repressiva.

Referências

- ALLISON, Graham (2020) **A Caminho da Guerra:** Estados Unidos e China conseguirão escapar da armadilha de Tucídides? Rio de Janeiro: Intrínseca.
- BAUMBACH, Marcelo (2014) **Sanções do Conselho de Segurança:** Direito Internacional e prática brasileira. Brasília: FUNAG.
- BOBBIO, Norberto (2003) **O problema da guerra e as vias da paz.** São Paulo: Editora UNESP.
- BOBBITT, Phillip (2003) **A Guerra e a Paz na História Moderna:** o impacto dos grandes conflitos na formação das Nações. Rio de Janeiro: Campus.
- DIAS, Thiago S. (2021) O Brasil na ONU - 75 anos: passado, presente e perspectivas para o futuro. *Cadernos do ILP: Ensino - Pesquisa - Extensão Cultural* 2(1): 100-104.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (1995) **A palavra do Brasil nas Nações Unidas:** 1946-1995. Brasília: FUNAG.
- GOÉS, Guilherme S. (2018-2019) A ordem metaconstitucional de direitos humanos e seus desafios no mundo globalizado. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro* 22(44): 56-76.
- MELLO, Celso D. A. (1997) **Direitos Humanos e Conflitos Armados.** Rio de Janeiro: Renovar.
- SWINARSKI, Christophe (2003) O Direito Internacional Humanitário como sistema internacional de proteção humana. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos* 4(4): 33-48. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/issue/view/7/4>.
- WALTZ, Kenneth N. (2004) **O Homem, o Estado e a Guerra:** uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes.

ILP Ciência & Cultura

Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural 3(2 -Especial), 2021, ISSN 2675-8865

ATAS DO SEMINÁRIO

RISCOS GEOLÓGICOS E ÁREAS TURÍSTICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: ASPECTOS TÉCNICOS E COMPETÊNCIAS DO PODER PÚBLICO

São Paulo, 24 de fevereiro de 2022

Evento disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YFqMeKVKJzE>

Realização:



Organização:
Alex Peloggia

Apoio Institucional:
Associação Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental - ABGE
Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT
Instituto de Pesquisas Ambientais - IPA



O Risco em perspectiva existencial e o Geoturismo

Alex PELOGGIA

“Navegar é preciso, viver não é preciso”: esta antiga frase latina, resgatada por Fernando Pessoa

em um famoso poema, trata originalmente do risco envolvido no empreendimento das navegações e indica que, para este ser realizado, é necessário que se abra mão do que Anthony Giddens, com fundamentação psicanalítica, denominaria de “segurança ontológica” (relativa ao ser): “ser ontologicamente seguro é ter, no nível do inconsciente e da consciência prática, ‘respostas’ para questões existenciais fundamentais que toda vida humana de certa maneira coloca”.

Pessoa indica que “viver não é preciso”, pois lhe interessa criar: para “criar”, ou seja, para que o ser humano se configure pleno, há que se ter como requisito a segurança de se estar no mundo de forma que a ameaça à existência não se configure em preocupação contínua e petrificante. Para o que nos interessa aqui, trata-se de “aprender a lidar com o risco”.

Trata-se, a segurança ontológica, de uma habilidade individual, de natureza cognitiva e emocional, que representa a capacidade de “seguir em frente”, isto é, de dar continuidade às atividades cotidianas “pondo entre parênteses” as ameaças inerentes ao “estar no mundo”. Isto implica, conforme Giddens, na confiança de que o mundo natural e o social “sejam como parecem ser”, isto é, interpretamos, que apresentem parâmetros que possam ser tomados como referência relativamente estável aos quais se possa adaptar.

Para compreendermos esta ideia podemos recorrer a outro gigante da literatura em língua portuguesa: nos diz Guimarães Rosa que “viver é muito perigoso”, o que corresponde ao conceito de Giddens exatamente no sentido de que este se refere a um “casulo protetor”, que cada indivíduo normal (isto é, acrescentamos, com um ego razoavelmente bem integrado) carrega à maneira de uma carapaça psíquica defensiva que lhe permite ser ativo e autônomo no mundo *apesar dos riscos*.

A famosa frase do autor de “Grande Sertão: Veredas” vem, portanto, ao encontro do sentido existencial do conceito de risco: todos, a todo momento, estão sujeitos situações em que uma circunstância de perigo se conjuga com possíveis consequências de gravidade. Isto se aplica ao ambiente doméstico, à vida urbana, ao trabalho, ao transporte etc.. Na maioria dos casos aprende-se a “conviver com o risco”, tomando-

se as medidas julgadas convenientes e possíveis para que este não impeça ou impossibilite o transcorrer da vida: é a segurança ontológica atuando vinculadamente à consciência prática.

E, se isto ocorre no nível individual, também podemos considerar que, na dimensão do coletivo, a segurança ontológica tenha seu análogo no conceito de *habitus*. Conforme formulado por Pierre Bourdieu em termos sociológicos, trata-se de uma noção mediadora que indica o modo como as contingências sociais se depositam nos indivíduos, na forma de disposições duráveis, ou propensões para se pensar, sentir e agir de modos determinados, e que se tornam então guias para as respostas das pessoas em relação aos constrangimentos e solicitações do meio. O *habitus* é conformado por experiências passadas acumuladas e repassadas pela cultura, em contextos de longa duração, e que de alguma forma se mostraram satisfatórias, e inclui, portanto, elementos básicos que serão extraídos pelo indivíduo na conformação de sua própria segurança ontológica, desde um simples hábito de “olhar par aos dois lados” ao se atravessar uma rua.

Mas o ser humano, como “morador das formas do mundo”, como diz Ítalo Calvino, também encontrará, em suas interações com a paisagem, situações análogas de risco. Nesse contexto, os riscos geológicos (ou seja, aqueles em que a situação de perigo é gerada pela possibilidade de acontecimento de processos geológicos destrutivos, naturais ou antropogênicos) também podem e devem ser entendidos, gerenciados e mitigados, e sua existência sedimentada no *habitus* e, assim, prover a segurança ontológica de forma adequada: é necessária a avaliação consciente do é razoável ou não ser “colocado entre parêntesis”.

Especificamente, os riscos geológicos associados a áreas de atividade geoturística, recentemente evidenciados pelo evento ocorrido na Represa de Furnas, em Minas Gerais, devem ter uma atenção adequada à sua particularidade, por parte do poder público, dos agentes e gestores envolvidos na atividade e, também, do próprio público participante dessa atividade.

Na análise geológica, o risco pode ser entendido, em uma primeira aproximação,

como uma relação que conjuga a existência de uma situação de perigo (a citada possibilidade de ocorrência de um fenômeno geológico potencialmente destrutivo) e de pessoas ou coisas que possam ser atingidas, sendo a presença desses dois elementos necessária para configurar a situação de risco (ou seja, se não há ninguém ou nada significativo a ser atingido, não há risco), como pode ser representado na equação:

$$R = P \times E$$

Onde:

R = risco

P = Perigo relacionado ao possível fenômeno destrutivo

E = elementos afetados (humanos e materiais)

Estando presentes as duas variáveis dessa equação, a gravidade da situação de risco seria então definida pela intensidade do possível evento destrutivo e por seu alcance, ou seja, potenciais vítimas e perdas.

No entanto, também deve ser considerado que, para um mesmo fenômeno destrutivo, os efeitos nos “elementos afetados” variarão em função das qualidades desse elemento. Estamos tratando aqui do conceito de vulnerabilidade, que envolve desde situações materiais objetivas até a própria configuração da segurança ontológica de cada indivíduo, ou seja, o modo de percepção e reação deste frente ao risco. Deve ser, então, acrescentado à equação uma variável, que é a vulnerabilidade:

$$R = P \times E \times V$$

Onde:

R = risco

P = Perigo relacionado ao possível fenômeno destrutivo

E = elementos afetados (humanos e materiais)

V = vulnerabilidade

A análise das variáveis da equação deve ser feita de um ponto de vista multidimensional e necessariamente com aportes multidisciplinares, e que leve em conta, além da suscetibilidade geológica, da segurança geotécnica e da abrangência da exposição, a eficiência administrativa, a vulnerabilidade social, os marcos legais, os desequilíbrios ambientais, a suscetibilidade geohistórica, a percepção, as reações psíquicas (como o fatalismo) e o conhecimento do risco.

Mesmo em termos da análise geológica, há situações que se caracterizam por certas particularidades significativas. O tipo mais comum, em nosso meio, é aquele relacionado a áreas urbanas ocupadas precariamente, em que a ocupação é permanente: nelas, o fator “perigo” pode não ser eventualmente tão elevado, mas encontra-se frequentemente disseminado, aumentando portanto o fator “elementos afetados”. Em outras palavras, são diversos fenômenos destrutivos a ocorrer por áreas amplas, eventualmente sendo alguns de maior proporção, afetando número significativo de pessoas e suas coisas. A “convivência forçada” com o risco, nestas situações, exige, no campo subjetivo, um redimensionamento egóico (em termos de mecanismos de defesa) que, frequentemente, tende a descaracterizar a ameaça, ou seja, realizar uma hipertrofia da “segurança ontológica”. Esta, assim, deixa de ter o papel “razoavelmente necessário” suposto por Giddens, e passa a representar, ela mesma, uma ameaça (pois que, desse modo, induz à não-ação).

Já nas áreas turísticas, a análise de riscos deve ser feita levando em conta os aspectos mencionados, mas de forma específica. A diferença fundamental é que se tratam de locais de visita, ou seja, em que as situações de risco são transitórias (lembremos que, não havendo elementos a serem atingidos, a equação de risco “zera”). No entanto, como as áreas de interesse geoturístico se destacam, frequentemente, pela excepcionalidade dos elementos paisagísticos, como as formações rochosas, o fator “perigo” pode ser alto. Além disso, do ponto de vista do visitante se trata também de situação diferenciada, na qual o padrão de segurança ontológica usual pode estar anormalmente expandido (ou seja, certas precauções usuais podem não ser consideradas, dada a circunstância transitória). Resulta, daí, o aumento do fator vulnerabilidade.

A conjunção desfavorável dos três fatores (perigo potencial alto e elementos afetáveis e vulneráveis presentes no momento) leva, então, ao desastre. Gerenciar tais elementos, portanto, em termos de identificação do perigo, ação sobre suas causas e o ajuste da “segurança ontológica” subjetiva a níveis adequados (por meio de ações de conscientização do visitante), são fundamentais para que a atividade geoturística aconteça de forma razoavelmente segura, e que seja incorporada, desta forma, ao *habitus*.

Referências

BOURDIEU, Pierre (2013) **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva.

GIDDENS, Anthony (2013) **A constituição da sociedade**. São Paulo: WMF Martins Fontes.

GIDDENS, Anthony (2002) **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

CALVINO, Ítalo (2000) **O Caminho de San Giovanni**. São Paulo: Companhia das Letras.

CATANI, A.M.; NOGUEIRA, M.A.; HEY, A.P.; MEDEIROS, C.C.C. (orgs.) (2017). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica.

Sugestões de leitura

PELOGGIA, Alex (2021). Gestão de riscos geológicos e políticas públicas: conceitos fundamentais e análise multidimensional. *Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural*, 2(1): 84-89. . https://www.researchgate.net/publication/352998644_Gestao_de_riscos_geologicos_e_politicas_publicas_conceitos_fundamentais_e_analise_multidimensional

PELOGGIA, Alex (2011) Análise multidimensional e gestão dos riscos geológicos: uma primeira aproximação. *13º Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia e Ambiental*. Anais, São Paulo: ABGE. https://www.researchgate.net/publication/310843240_Analise_multidimensional_e_gestao_dos_riscos_geologicos_uma_primeira_aproximacao

PELOGGIA, Alex e ORTEGA, Any M. (2016) Aspectos psicanalíticos da análise de riscos geológicos. *III Congresso da Sociedade de Análise de Risco Latino-Americana*. São Paulo, IPT. https://www.researchgate.net/publication/310843339_Aspectos_psicanaliticos_da_analise_de_riscos_geologicos

PELOGGIA, Alex e ORTEGA, Any M. (2012). A percepção do risco geológico e o psiquismo de diferentes culturas: por exemplo, por que “não há risco” no Japão? *Congresso Brasileiro Sobre Desastres Naturais*. Rio Claro, UNESP. https://www.researchgate.net/publication/310834151_A_PERCEPCAO_DO_RISCO_GEOLOGICO_E_O_PSIQUISMO_DE_DIFERENTES_CULTURAS_POR_EXEMPLO_POR_QUE_NAO_HA_RISCO_NO_JAPAO

Geoconservação e Riscos Geológicos: responsabilidades e boas práticas na identificação, redução e monitoramento de riscos geológicos em áreas turísticas.

André de Andrade KOLYA

Introdução

A Geoconservação é uma das mais recentes vertentes das ciências geológicas. Há séculos, a Geologia tem sido utilizada como ferramenta para o desenvolvimento das sociedades, fornecendo subsídios para a prospecção e a exploração de minérios como carvão, ferro, ouro, entre muitos outros. Apesar disso, o conhecimento geológico era pouco utilizado no sentido de apontar caminhos para o desenvolvimento seguro e sustentável das sociedades. Assim, a Geoconservação é uma das novas ferramentas das geociências com potencial para quebrar este paradigma e preencher esta lacuna.

A Geoconservação, como ciência, começa a se desenvolver no final do século XX, inicialmente com o intuito de proteger locais, paisagens e processos de grande relevância para o estudo e a compreensão da evolução do planeta Terra. Como muitos elementos e fenômenos estudados pela Geoconservação também possuem interesse turístico, houve uma corrente que passou a se dedicar aos potenciais e riscos envolvidos no Geoturismo.

Segundo a Associação Internacional para a Conservação do Geopatrimônio (ProGEO, 2017), o objetivo da Geoconservação é a gestão dos elementos da geodiversidade de maior relevância para as sociedades. A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) define geodiversidade como a variedade de rochas, minerais, fósseis, formas de relevo, sedimentos e solos, assim como os processos naturais que os formam e alteram (IUCN, 2020). Outra definição fundamental nesta área é o conceito de geopatrimônio ou Patrimônio Geológico, entendido como o conjunto de elementos da geodiversidade com elevado valor patrimonial (GRAY, 2018).

Assim, apesar de a Geoconservação não ter como principal objetivo se ocupar dos riscos geológicos, a transdisciplinaridade, com os conhecimentos da Geologia Ambiental, Geotecnica e Geologia e Engenharia, é fundamental para garantir que a relação dos elementos da geodiversidade com a sociedade ocorra de forma segura e sustentável.

Estratégias de Geoconservação

De acordo com o estudo de Brilha (2005), é possível sistematizar os métodos aplicados na Geoconservação, também chamados de Estratégias de Geoconservação. O autor propõe a organização dos métodos em etapas sequenciais de estudo da geodiversidade, sintetizadas em: 1) identificação e descrição; 2) avaliação qualitativa ou quantitativa; 3) monitoramento; 4) conservação e/ou proteção, e 5) valorização (figura 1). As duas primeiras etapas são classificadas como Geoconservação Básica, uma vez que todas as demais dependem, inicialmente, da devida identificação e caracterização da geodiversidade. As etapas seguintes partem dos resultados iniciais para propor ações de proteção ou uso sustentável dos elementos estudados.

Neste contexto, destaca-se o conceito de Geoparque Mundial da Unesco, que constitui um modelo holístico de integração das estratégias de Geoconservação para aplicação no ordenamento e na gestão territorial de regiões com relevante geopatrimônio e alto potencial geoturístico.



Figura 1 – Fluxograma de etapas das Estratégias de Geoconservação. Fonte: Adaptado de Brilha, 2005.

Geoconservação Básica

Os métodos aplicados na Geoconservação Básica podem ser classificados em função do objeto de estudo (geodiversidade ou geopatrimônio) e do caráter qualitativo ou quantitativo da análise. A depender desse conjunto, os métodos mais utilizados resultam em mapas de índice, zoneamentos, rankings de quantificação e fichas de caracterização (figura 2).

		Escopo do Estudo	
		Geodiversidade	Geopatrimônio (Geossítios)
Tipo do Estudo	Quantitativo	Mapa de Índices	Quantificação
	Qualitativo	Zoneamento	Ficha de Caracterização

Figura 2 – Métodos comumente aplicados em Geoconservação Básica, classificados em função do tipo e escopo do estudo. Fonte: Elaborado pelo autor.

Os Mapas de Índices (figura 3) utilizam Grids e Mapas Temáticos para identificar áreas com maior ou menor geodiversidade, por meio de Geoprocessamento. O resultado pode indicar que, áreas com maior geodiversidade possuem maior potencial para o Geoturismo e, concomitantemente, maior potencial para Riscos Geológicos. Apesar disso, trata-se de uma técnica expedita, viável apenas para estudos iniciais em grandes áreas.

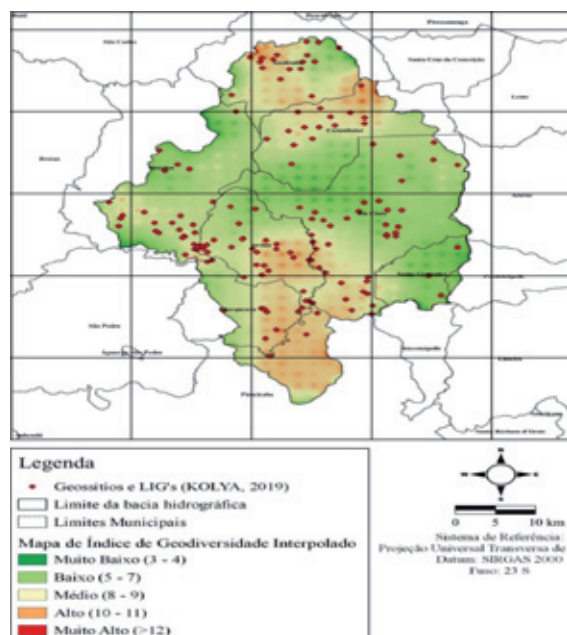


Figura 3 – Mapa de Índices de Geodiversidade do território do Projeto Geoparque Corumbataí, mostrando áreas de maior geodiversidade em vermelho e áreas de menor geodiversidade em verde. Fonte: Une, 2020.

Os Zoneamentos, por sua vez, constituem a melhor ferramenta para caracterização de uma área (seja em escala de país, estado, município ou propriedade), de modo a avaliar o potencial Geoturístico ou a propensão a riscos geológicos. Trata-se de um estudo muito detalhado e complexo, porém fornece ótimos resultados para o planejamento estratégico ou para a elaboração de Planos Diretores de regiões ou empreendimentos.

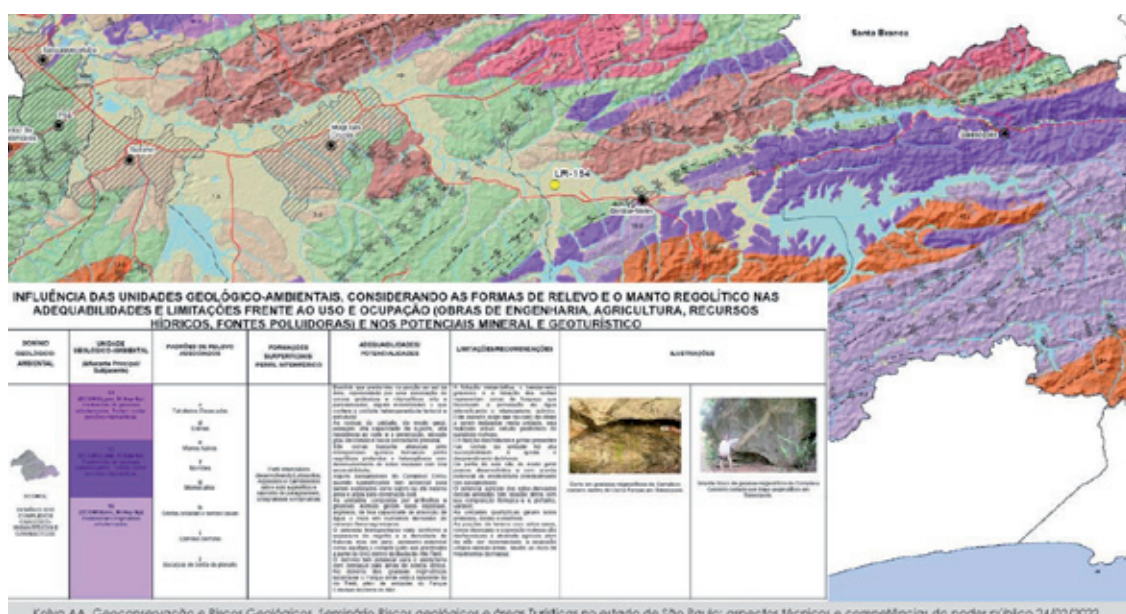


Figura 4 – Detalhe do Mapa da Geodiversidade da Região Metropolitana de São Paulo, com destaque para o quadro de caracterização das unidades. Fonte: CPRM, 2019.

Exemplos importantes são os Mapas da Geodiversidade elaborados pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM). Além de propor o Zoneamento do território em função de Unidades Geológico-Ambientais (ou Unidades da Geodiversidade), estes produtos também descrevem as unidades em função do potencial Geoturístico e de riscos geológicos (figura 4).

Já, os estudos do geopatrimônio, de caráter qualitativo ou quantitativo, são ferramentas mais detalhadas para avaliar elementos ou processos específicos. Constituem parte de uma etapa mais avançada da Geoconservação, com potencial tanto para usos de planejamento estratégico, quando de gestão operacional. É nesta etapa que se conhecem, especificamente, os pontos de maior relevância do território e se define como cada um deve ser monitorado e gerido.

Geoconservação Aplicada e Geoparques

Os métodos utilizados nas etapas da Geoconservação Aplicada são mais diversos e específicos do que na Geoconservação Básica, dificultando a classificação das estratégias em função do objetivo e do caráter do estudo. Dessa forma, a Geoconservação Aplicada é observada de forma mais dinâmica na gestão de territórios e na legislação de países, estados e municípios.

Neste contexto, o Programa Geoparques Mundiais da Unesco, ratificado em 2015 pelos estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU), é uma proposta de integração e desenvolvimento das estratégias de Geoconservação, tendo como pilares a conservação do geopatrimônio, o Geoturismo e o desenvolvimento sustentável. Atualmente, existem cerca de 170 Geoparques em mais de 50 países em todos os continentes, números que vêm aumentando a cada ano (Figura 5).

Segundo as diretrizes da Unesco, os territórios candidatos à Rede Mundial de Geoparques devem aplicar as estratégias de Geoconservação para conservar o geopatrimônio do território, usar o turismo como ferramenta de desenvolvimento sustentável e fomentar o sentimento de pertencimento para fortalecer a conexão das comunidades com a Terra. Para tanto, os territórios de Geoparques devem promover ações de proteção, conservação, educação, turismo, participação comunitária e em rede, de forma a atingir os objetivos propostos pelo programa.

Conclusões

O ambiente de estratégias holísticas de desenvolvimento sustentável, proposto pelo Programa de Geoparques Mundiais da Unesco, é um substrato ideal para a inclusão de medidas de identificação, redução e monitoramento de riscos geológicos em áreas turísticas. Por um lado, as estratégias de Geoconservação Básica podem ser aplicadas tanto para a identificação de áreas com potencial turístico, quanto em regiões de elevado risco geológico. Já, as estratégias de Geoconservação Aplicadas são ideais para o monitoramento dos riscos geológicos e para a conscientização da comunidade local e do público visitante, por meio de materiais de educação, conscientização e interpretação ambiental.

Dessa forma, conclui-se que a segurança de áreas turísticas tem muito a ganhar com a adoção das estratégias de Geoconservação e, para áreas de relevante geopatrimônio, os Geoparques podem ser um modelo para nortear a aplicação dos métodos de Geoconservação, gerando proteção do geopatrimônio, desenvolvimento sustentável e segurança para a população e visitantes.

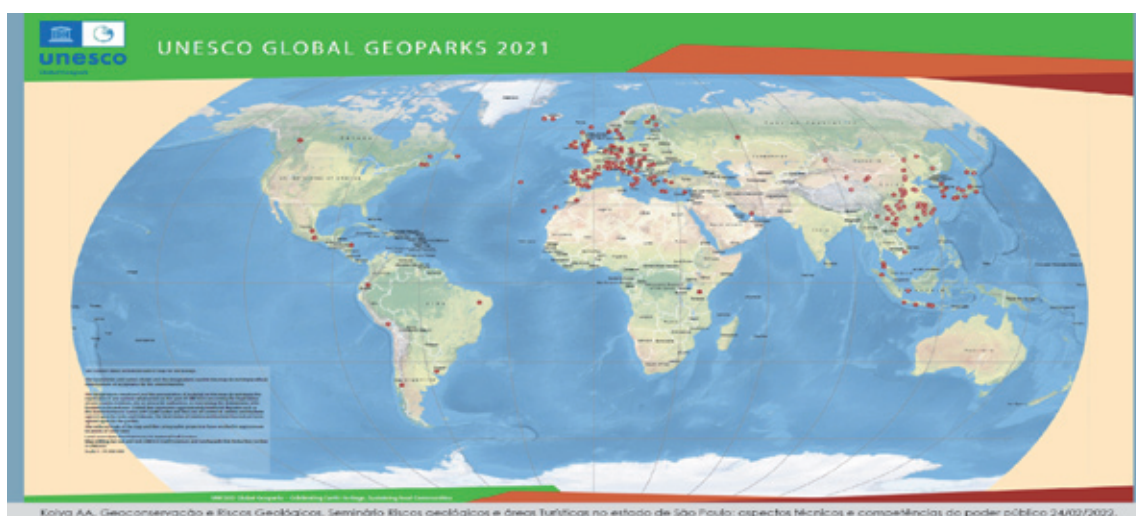


Figura 5 – Mapa dos territórios pertencentes à Rede Mundial de Geoparques da Unesco. Fonte: Unesco, 2021.

Referências

- BRILHA, José. (2005) **Patrimônio geológico e geoconservação**: a conservação da natureza na sua vertente geológica. Palimage.
- CPRM, Serviço Geológico do Brasil (2019) **Mapa de geodiversidade da sub-região leste da região metropolitana de São Paulo**.
- GRAY, Murray. (2018) Geodiversity: the backbone of geoheritage and geoconservation. In: REYNARD, Emmanuel; BRILHA, José (2018) *Geoheritage: Assessment, Protection, and Management*. Elsevier.
- IUCN, União Internacional para a Conservação da Natureza (2020) **Diretrizes para a geoconservação em áreas protegidas**. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas N.º 31. Gland, Suíça: IUCN.
- PROGEO, Associação Internacional para a Conservação do Geopatrimônio (2017) **Geodiversity, Geoheritage & Geoconservation: the ProGEO simple guide**. Disponível em: <https://www.iucn.org/ja/files/geodiversity-geoheritage-geoconservation-progeo-simple-guide>. Acesso em: 05 fev. 2022.
- UNE, Nayara N. (2020) Avaliação quantitativa da geodiversidade no território do Projeto Geoparque Corumbataí. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geologia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, SP, Brasil.
- UNESCO (2021). **UNESCO Global Geoparks Map**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377255>. Acesso em: 03 fev. 2022.

Gestão de Risco de Desastres no Estado de São Paulo: comparações de casos em áreas turísticas

Pedro Carignato Basilio LEAL

A partir do convite realizado pelo Professor Alex Peloggia, o antigo Instituto Geológico e atual Núcleo de Geociências, Gestão de Riscos e Monitoramento Ambiental do Instituto de Pesquisas Ambientais (NGGRMA-IPA) foi convidado para o evento que ocorreu no dia 24 de fevereiro, no período das 15 horas até as 18 horas, totalmente virtual. O evento tratou de aspectos técnicos e de gestão relacionados à questão do risco geológico em áreas turísticas. O público-alvo foi preferencialmente de gestores e parlamentares no âmbito municipal, e a ideia básica era de identificar problemas e possíveis soluções. Nossa participação, como representante do NGGRMA – IPA, foi como palestrante da apresentação intitulada “Gestão de Risco de Desastres no Estado de SP: comparações de casos em áreas turísticas”.

Essa apresentação foi elaborada em conjunto com alguns integrantes do Grupo de Pesquisa CNPq denominado “Gestão de risco e desastres relacionados a eventos naturais”, que compõem o Grupo de Trabalho da área de Riscos e Desastres do NGGRMA-IPA. A apresentação se dividiu em: (1) Atuação do Instituto Geológico e perspectivas do IPA em gestão de risco de desastres (GRD) e (2) Gestão de risco e de desastre em áreas turísticas.

Na primeira parte da palestra, sobre a atuação do Instituto Geológico e perspectivas do IPA em gestão de risco de desastres (GRD), abordou-se de forma rápida o passado, presente e futuro do serviço Geológico do Estado de São Paulo. Iniciando com a Comissão Geográfica e Geológica - CGG (1886), depois Instituto Geográfico e Geológico- IGG (1938) e Instituto Geológico (1975), passando pelo Reposicionamento do IG (1988), se desligando da Secretaria de Agricultura e Abastecimento para integrar a recém criada Secretaria do Meio Ambiente, e culminando na Reestruturação NGGRMA/IPA (2021), com a fusão dos Institutos de Pesquisas a partir da Lei Estadual 17.293/2020. Esta última reestruturação reduziu

as ações do Instituto na área de geociências do Estado de São Paulo, que desde o século XIX tem seu foco no estudo científico e em serviços voltados ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Atualmente, as ações do Grupo de trabalho de GRD do NGGRMA/IPA estão associadas aos fenômenos perigosos, recorrência de eventos extremos no Estado de São Paulo, as mudanças climáticas, governança e o papel dos Serviços Geológicos no setor público. No Estado de São Paulo, os principais tipos de processos que ocorrem são: subsidência e colapso de terrenos, erosão de solos, inundações, deslizamentos e inundação e erosão costeira. Os desastres oriundos desses processos causam perdas de vidas e danos econômicos. Como estratégia para fazer a gestão desse tema no Estado tem-se, como política pública, a implementação, desde 2011, de um Programa Estadual transversal e articulador de Políticas Públicas Setoriais associadas à GRD, com base técnica, pesquisas e inovação. O Programa Estadual de Prevenção de Desastres Naturais e de Redução de Riscos (PDN) é instituído pelo Decreto 57.512 de 11/11/2011, e posteriormente reorganizado pelo Decreto 64.673 de 16/12/2019. A figura a seguir ilustra as etapas da gestão de risco e desastres preconizadas pelo PDN:



Figura 1- Etapas da gestão de risco e desastres que estão preconizadas no Programa Estadual de Prevenção de Desastres Naturais e de Redução de Riscos (PDN).

O PDN é instituído a partir da premissa de uma nova cultura para a gestão de riscos e de desastres, por meio do maior investimento nas ações de prevenção, mitigação e preparação do que nas de emergência, resposta e recuperação. Além disso, no contexto atual, a GRD é fator essencial junto às Políticas de Mudanças Climáticas e de Desenvolvimento Sustentável. O antigo Instituto

Geológico (IG) (atual NGGRMA-IPA), em conjunto com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), compõem a Secretaria Executiva do Grupo de Articulação de Ações Executivas (GAEE-PDN), que é coordenado pela Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil de São Paulo (CEPDEC-SP). O desenho a seguir ilustra a integração entre as ações setoriais do PDN:

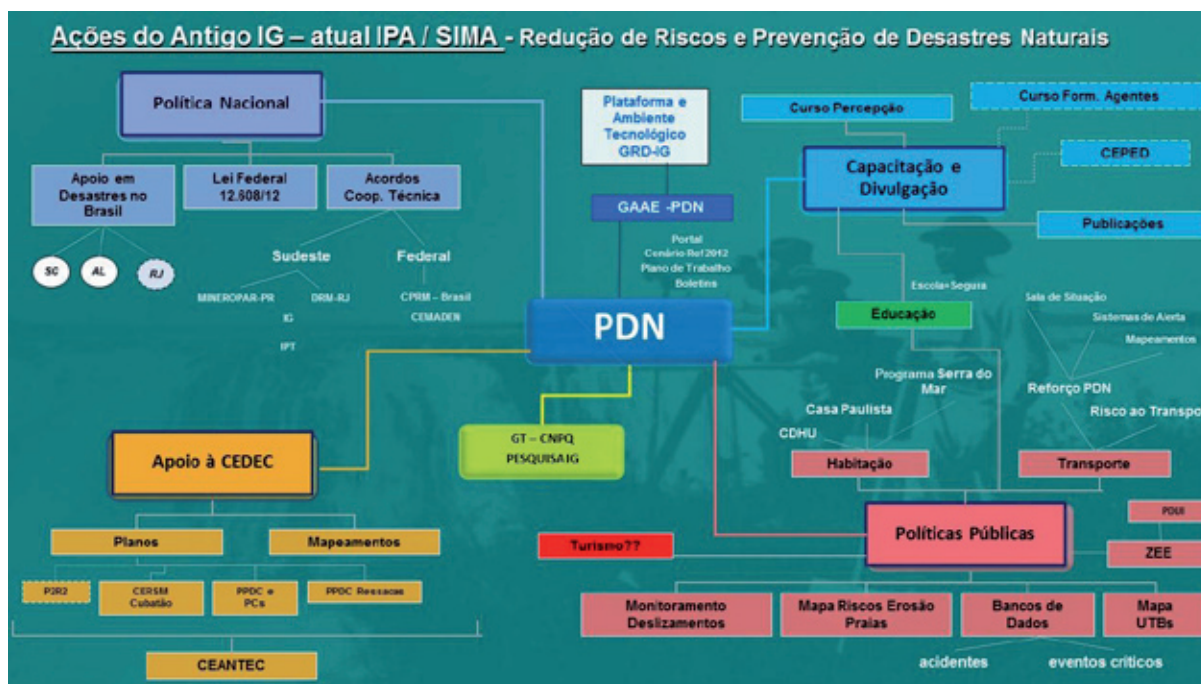


Figura 2- Quadro síntese da integração entre as ações setoriais do PDN.

O Decreto que criou o PDN está servindo de base ao Projeto de Lei 10/2022 que atualmente tramita na Assembleia Legislativa Paulista e preconiza instituir a “Política Estadual de Prevenção a Desastres Naturais e de Redução de Riscos – PDN”, em cumprimento à Lei Federal 12.608, de 10 de abril de 2012.

Na segunda parte da palestra abordou-se a questão sobre a gestão de risco e de desastre em áreas turísticas. É possível observar na figura 02, que a ação setorial de turismo

aparece em um vermelho diferente e com ponto de interrogação. Isso porque ao atuar na gestão de risco e de desastres no Estado de São Paulo não trabalhávamos, até agora, com uma ação específica sobre turismo. Porém, existem muitos atendimentos e políticas setoriais realizados pelo antigo Instituto Geológico (IG) e atual NGGRMA-IPA, que vão ao encontro dessa atividade econômica tão importante para São Paulo. Para direcionar esta apresentação, foi necessário descrever o conceito de risco, conforme figura a seguir:

RISCO: “É a combinação da probabilidade de um evento e de suas consequências negativas.”

(UN-ISDR, 2009, apud TOMINAGA, 2009)

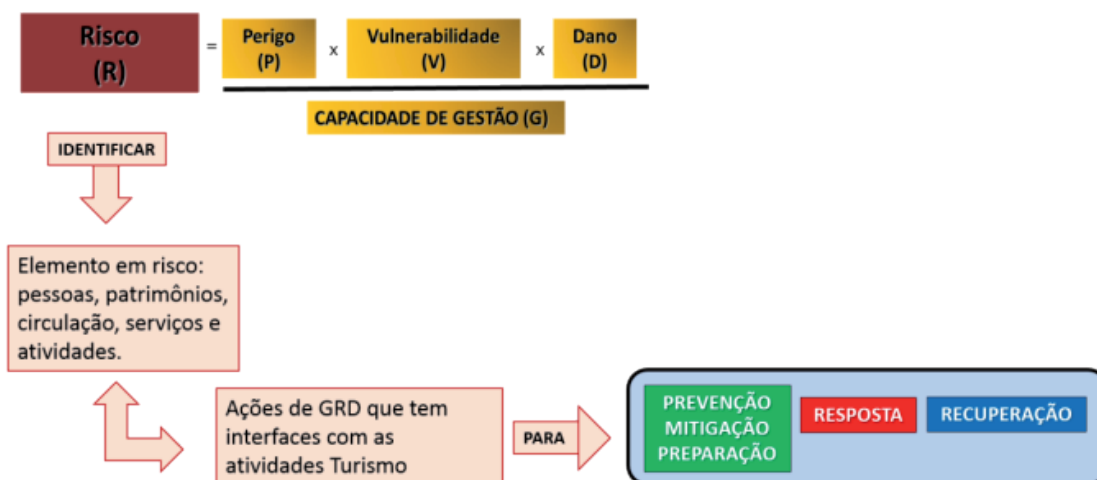


Figura 3- Definição do conceito de risco e identificação do elemento em risco para ações de prevenção, emergência e recuperação.

Tendo em vista discutir quais elementos em risco estarão em análise em áreas turísticas, dividiu-se em três tipos de risco, a saber:

- Risco para a morte de pessoas- Riscos para a vida de turistas, pesquisadores, monitores, moradores da área de turismo;
- Risco para a atividade turística- Riscos para danos na infraestrutura, na economia, no acesso e abastecimento dessas áreas e;
- Risco para a área de interesse do turismo- Nesse caso o foco foi o risco ao patrimônio natural geológico paulista.

Nos riscos relacionado às pessoas em atividade turística apresentamos nossa atuação em diversas áreas. No Plano preventivo da Defesa Civil (PPDC), com 177 municípios operando este plano de contingência, entre eles há vários possuindo áreas turísticas. No Banco de Cadastro de Eventos com 58.189 registros de eventos, acidentes e desastres em 577 municípios, com 29.062 pontos, ruas ou bairros georreferenciados. Esse Cadastro abrange muitos municípios que estão em áreas turísticas. Nos Atendimento Diversos, mostrou-se atuação em escorregamentos de terra em rodovias de acesso a áreas turísticas como Rodovia dos Tamoios, Rodovia Anchieta, Rodovia Imigrante, Rodovia Rio-Santos, Rodovia Mogi-Bertioga. Além das Rodovias, ocorreram atendimentos em escorregamento de terra em trilhas e estradas do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM). Foram feitos atendimentos em cavernas e cachoeiras com queda de blocos e deslocamento rochoso. Também foi apresentado o Banco de Dados de Eventos e Ano de Ocorrência de Eventos Intensos/Extremos de Ressacas e Marés

Altas Anômalas do ano 1928 até o ano de 2020, que atende as vistorias técnicas de erosão e inundações costeiras na zona costeira paulista, que é uma das áreas turísticas mais importantes do Estado de São Paulo. Nessa área de zona costeira foram apontados alguns projetos da Pesquisadora Célia Souza para prevenção e proteção à erosão costeira. Por fim, foi apresentada a atuação institucional em disponibilizar informações de perigo, vulnerabilidade e risco para os Planos de Manejo das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.

Nos tipos de risco a área de interesse do turismo focou-se no Geoturismo com a necessidade de proteção do patrimônio natural geológico paulista. Essa parte da palestra teve contribuição exclusiva do Pesquisador Rogério Rodrigues Ribeiro, ex-diretor do Centro Museu Geológico. Como marco histórico e legal dos Monumentos Geológicos Paulista tem-se o Decreto Estadual 24.931/86 e Decreto Estadual 55.640/10 que reorganizaram o Instituto Geológico - IG, da Secretaria do Meio Ambiente (SMA). Nesse decreto existiam as seguintes atribuições para o Núcleo de Monumentos Geológicos do Museu Geológico:

- realizar estudos e pesquisas científicas sobre monumentos geológicos naturais (de propriedade do Estado);
- manter serviço de conservação para fins científicos, culturais, turísticos e de preservação;
- propor o tombamento de monumentos;
- elaborar normas visando sua conservação e proteção e
- providenciar a sua divulgação.

Com o Decreto Estadual 55.640/10, que extinguiu o Instituto Geológico e criou o Instituto de Pesquisas Ambientais na Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), consequentemente também findaram-se as atribuições de conservação e divulgação dos Monumentos Geológicos Paulistas (de propriedade do Estado de SP). Esse cenário de inexistência de um Órgão específico de Geociências que possa tratar de forma integrada e com autonomia da Gestão do Patrimônio Geológico e suas interfaces com mapeamento geológico, gestão de recursos minerais, GRD, entre outros, causa diminuição dos aspectos técnicos e da competência do poder público no Estado de São Paulo.

Contudo, tendo em vista toda explanação anterior, com intenção de ampliar os aspectos técnicos e as competências do poder público recomenda-se:

1-Fortalecimento e Restruturação Institucional do IPA na área de Geociências;

2-(Re)criação do Serviço Geológico do Estado de São Paulo, devido à atuação multisetorial das Geociências.

3-Aprofundar as pesquisas e estudos sobre GRD nas áreas em Turismo para fornecer subsídios técnicos e científicos ao poder público e à sociedade, visando: à gestão de risco de desastres, ao uso racional, à conservação e à proteção do patrimônio geológico e da geodiversidade.

4-Atuar diretamente na formulação e na implementação de políticas públicas em consonância com o pacto federativo, contemplando as políticas estaduais de Habitação, Transporte, Turismo, Proteção e Defesa Civil, Recursos Hídricos, Geologia e Mineração, Planejamento e Ordenamento Territorial, Educação, Meio Ambiente, Infraestrutura e Ciência, Tecnologia e Inovação.

5-Gerenciar e assumir a responsabilidade dos dados e informações em geociências, promovendo sua organização, integração e disponibilização à sociedade.

Atenção aos riscos geológicos: reconhecer e proteger

Marcelo Fischer GRAMANI

Os riscos geológicos em áreas turísticas ganharam forte repercussão nos anos de 2021 e 2022, nacional e internacionalmente, devido aos graves e surpreendentes acidentes. O compartilhamento de imagens e vídeos dos processos, quase que em tempo real, mostrou o impacto, a velocidade e a dimensão que alguns fenômenos naturais podem apresentar. No Brasil, os acidentes em áreas turísticas ocorridos em Altinópolis (SP, 2021) e Capitólio (MG, 2022) ganharam repercussão devido ao número de vítimas e, de certa forma, pela “surpresa” das ocorrências e danos associados.

O presente texto faz parte da apresentação e discussão proposta pelo Instituto do Legislativo Paulista – ILP, órgão da Assembleia Legislativa de São Paulo – ALESP, cujo tema principal foi “Riscos Geológicos em áreas turísticas no Estado de São Paulo: aspectos técnicos e competências e responsabilidades do poder público”.

No Brasil, registros de acidentes ou desastres de origem geológica remontam ao século XIX! Os escorregamentos na Serra do Mar, associados às chuvas tropicais, já haviam sido observados por Martim Francisco Ribeiro de Andrade, em 1805, próximo a Cananeia (SP), descrevendo em seu diário: “e não há imenso tempo, com as grandes chuvas desabaram porções das serras, que vieram a entulhar o rio das Minas e o ribeirão de Mandira, arrastando consigo enormes madeiras com grandes prejuízos dos moradores...”, julgando nisto um castigo visível da mão divina” (Infanti Jr. e Fornasari Filho, 1998 – o grifo é nosso). Esses registros relatam às ocorrências dos fenômenos em áreas rurais e urbanas, de certa forma sem destacar as áreas turísticas propriamente ditas. Um dos mais expressivos desastres ocorreu em 1967 no município de Caraguatatuba (Gramani, 2001). A Figura 1 ilustra um trecho da Serra do Mar, próximo a Caraguatatuba, intensamente afetado por movimentos de massa. Os materiais (areia, blocos de rocha e troncos) atingiram com velocidade as áreas planas e ocupadas da planície. Foram contabilizados “760 pontos” de escorregamentos. De certa forma, por se tratar

de uma cidade turística, muito provavelmente pessoas ligadas a atividades turísticas podem ter sido afetadas de diferentes formas. Este é um primeiro ponto para reflexão: o ponto de interesse turístico e as áreas de risco no município que recebe os turistas!



Figura 1. Trecho da Serra do Mar próximo ao município de Caraguatatuba. Notar a quantidade e dimensões dos escorregamentos nas encostas (Foto fornecida por Olga Cruz).

Uma rápida leitura da lista, a seguir, poderá mostrar que o problema tem extrema relevância e recorrência, praticamente anual, nos ambientes serranos e montanhosos das nossas cidades. Outro aspecto a se observar é que são casos nos quais não há uma “atenção” aos pontos de interesse turístico. Outro ponto para a reflexão: de que forma incorporar, nos trabalhos de mapeamento, os diagnósticos desses pontos turísticos? Alguns trabalhos, com participação da equipe do IPT, e que podem ser listados nos últimos anos: Atendimentos emergenciais em Santa Catarina (2008)

1. Mapeamentos de áreas de risco na RMSP – 407 áreas (2009-2010)
2. Atendimentos em São Luiz do Paraitinga e Cunha (2010)
3. Acidentes na região da Serra do Mar no Paraná (2010)
4. Atendimentos Emergenciais no RJ (2011)
5. Atendimentos emergenciais na Serra do Mar e Cubatão (2013)
6. Mapeamentos de áreas de risco para Defesa Civil – SP (2012 a 2019)
7. Atendimento e investigação do acidente em Itaoca – SP (2014)
8. Atendimento de emergência Mairiporã – SP (2015)

9. Mapeamento da Corrida de massa em Garuva (2017)
10. SP 331 ocorrências - 149 municípios atingidos (2018)
11. Atendimentos em SP e Osasco / (2019)
12. Atendimentos em Minas Gerais e Baixada Santista – (2020)
13. Atendimentos na Baixada Santista, Guarujá, Santos e São Vicente (2020)
14. Atendimento em Altinópolis (out/2021)
15. Vistorias em Capitólio (mar/2022)

Aspecto interessante a ser citado é a quantidade de alertas emitidos pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN. No ano de 2018, por exemplo, o Cemaden emitiu 2.077 alertas para os municípios (CEMADEN, 2019). Destes, 1.004 foram de alertas de risco geológico e 1073 de risco hidrológico. Em termos de níveis de risco, 1.850 foram de nível Moderado, 222 de nível Alto e 5 de Muito Alto. Dentre as regiões do país, se destaca a Região Sudeste, que recebeu 1.138 alertas, principalmente entre os meses de outubro a março (o Cemaden monitorava, em 2018, 235 municípios na região sudeste). Pode-se estimar que alguma área turística foi atingida por um evento geológico e/ou hidrológico.

Atuação dos geocientistas

Ao se pensar no tema “riscos geológicos”, é muito natural fazer-se uma correlação direta com os trabalhos desenvolvidos pelos geólogos. A Geologia procura estudar os processos relacionados à dinâmica externa do planeta e, na realidade brasileira, entender os principais fenômenos que estão relacionados aos movimentos de massa que ocorrem em diversas regiões do país. Dentre estes movimentos de massa, os rastejos, os escorregamentos, as movimentações de rocha (quedas, deslocamentos, rolamentos e outras) e as corridas de massa são aqueles que mais provocam danos e vítimas. No entanto, nem todo geólogo está capacitado para atender as demandas do tema. É preciso, além dos aprendizados discutidos nos cursos de formação, adquirir experiência e vivência com a temática.

Um marco da atuação do geólogo em acidentes de origem geológica foi o caso dos escorregamentos no município de Santos, em março de 1956. As Figuras 2 e 3, reproduzidas a partir do Jornal “Folha da Tarde” (datado de 28 de março de 1956), ilustram o conteúdo da reportagem sobre o problema nos morros e as recomendações dadas pelo geólogo (em destaque no título da matéria). A Figura 3 relata as atividades dos técnicos do IPT na cidade, principalmente os estudos geológicos que iriam orientar as ações nos morros.

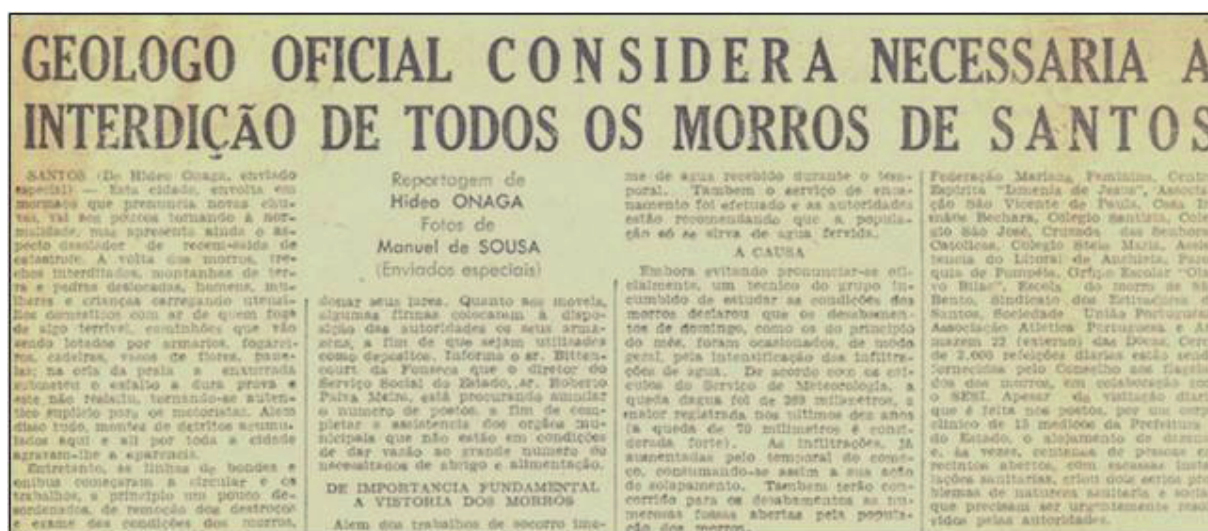


Figura 2. Reportagem do Jornal Folha da Tarde (Santos, 28 de março de 1956) com destaque para a vistoria e recomendações do geólogo.

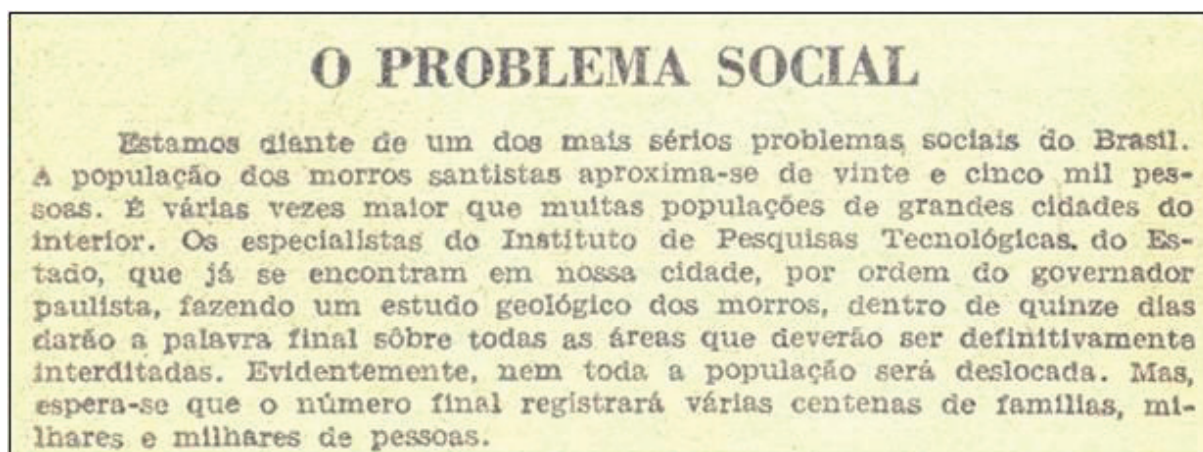


Figura 3. Destaque para as atividades realizadas pelos especialistas do IPT (equipe de geologia).

Considerando a necessidade de maior compreensão da Gestão dos Riscos Naturais e Tecnológicos, o profissional tem que se capacitar para poder atender uma série de demandas. Nesse sentido, é imprescindível a atuação de um profissional capacitado nas seguintes atividades:

- Identificação de cenários de risco deflagrados por eventos comuns e/ou extremos.
- Mapeamentos de áreas de risco e de áreas suscetíveis.
- Qualificação das vulnerabilidades.
- Investigação de acidentes.
- Atendimentos emergenciais.
- Vistorias e proposição de intervenções (medidas estruturais e não estruturais).
- Cursos e treinamentos de equipes.
- Informações públicas.
- Publicações de artigos, manuais, guias, apostilas e folders.

O cenário nacional sobre “desastres”

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE lançou a publicação “População em Áreas de Risco no Brasil” composta por textos, mapas e dados a respeito dos “primeiros resultados referentes a situação da população em área de risco no Brasil, que tem por objetivo gerar dados socioeconômicos, subsídios fundamentais para iniciativas que visam reduzir o número de vítimas fatais e prejuízos materiais relacionados a desastres naturais em todo o país”. O número total de casos relacionado, especificamente aos

escorregamentos, foi assim divulgado: 225 (MG); 121 (SP), 118 (SC), 70 (RJ) e 48 (ES).

O assunto foi destaque do jornal “O Estado de S. Paulo” dada a relevância do tema. A partir dos dados apresentados foram feitos alguns apontamentos:

- Cerca de 41% dos municípios brasileiros sofreram pelo menos um desastre “natural” (há uma discussão sobre o conceito dos desastres naturais e sociais).
- 48% das 5.570 prefeituras do País não tinham instrumento para enfrentar essas ocorrências
- Cerca de 67% dos municípios brasileiros não possuíam nenhuma medida ou instrumento de gerenciamento de risco de desastres decorrentes de enchentes ou inundações (graduais ou bruscas) e 79% não dispunham de qualquer medida ou instrumento de gerenciamento de risco de desastres decorrentes de escorregamentos.
- A prevenção de deslizamentos foi objeto de plano diretor em 7,7% das municipalidades e de lei de uso e ocupação do solo em 7,3% dos casos.
- Inundações bruscas - como as que arrasaram a Região Serrana do Rio em dois dias em janeiro de 2011 - foram o tipo de desastre que mais ocorreu no País.

Nesse contexto, ressalta-se a necessidade de entender como está o diagnóstico das áreas turísticas e o risco geológico associado em cada município.

Quais cenários exigem maior atenção?

A identificação e análise de diferentes cenários em um ambiente natural é a primeira etapa de um processo de gestão. Essas ações poderão permitir um preparo maior para atuar em determinados problemas e a possibilidade de executar ações que permitam antecipar os acidentes, visto que a segurança é o foco. Ao avaliar o histórico de acidentes de origem geológica e em pontos turísticos, os principais cenários podem ser assim listados:

- Grutas, cavernas e “cavidades”.
- Cachoeiras e quedas d’água.
- Drenagens, riachos, córregos e arroios.
- Paredões rochosos.
- Cânions.
- Falésias.
- Trilhas nas regiões serranas.
- Costões.

De fato, estes são os cenários que requerem maior atenção dos profissionais que irão identificar os potenciais riscos e propor as medidas para uma boa gestão das áreas. Cada um dos cenários de risco listados possui características físicas (geológicas e geomorfológicas) que podem ser mapeadas e, a partir do entendimento do fenômeno, buscar medidas estruturais e não estruturais que reduzam os perigos analisados. Conhecer os fatores intrínsecos na geração dos processos e os agentes deflagradores é o início do processo de gerenciamento.

Municípios turísticos no Estado de São Paulo

A página da Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo oferece a opção de consulta a um Mapa Interativo (<https://www.turismo.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=1860>) no qual é possível ter acesso a uma série de informações sobre Estâncias Turísticas (70) e Municípios de Interesse Turístico – MIT’s (140). A Figura 4 mostra a distribuição destes 210 Municípios Turísticos do Estado de São Paulo. Um ponto para a reflexão são as informações sobre os atrativos e as questões que envolvem a segurança dos turistas e/ou usuários.



Figura 4. Localização dos 210 Municípios Turísticos do Estado de São Paulo.

A seguir, apresentam-se por meio das figuras 5, 6 e 7, algumas informações sobre atrativos turísticos de três municípios no sentido de ilustrar os informes sobre os locais e as condições de segurança e procedimentos, sob a perspectiva do risco geológico. São feitos comentários no sentido de propor pontos para reflexão.



Figura 5. Município Turístico: Brotas

O texto sobre o Município de Brotas descreve que “a atividade turística é a principal fonte de renda da cidade e se destaca quando o assunto é aventura”.

Comentário 1: um grave acidente numa atração turística poderá comprometer a fonte de recursos de um município, muitas vezes por um intervalo de tempo significativo. O termo “aventura” pode indicar situações de perigo até então não mapeadas.



Figura 6. Município Turístico: São Bento do Sapucaí

O texto sobre o Município de São Bento do Sapucaí descreve que “caso o turista queira um ecoturismo mais tranquilo, as cachoeiras da cidade são ótimas opções”.

Comentário 2: de fato, o atrativo “cachoeiras” permite a sensação de tranquilidade e contemplação. Por outro lado, as condições de perigo deverão estar mapeadas e disponíveis para os responsáveis dos atrativos, visto que poderão ocorrer situações nas quais o cenário se modifica num curto intervalo de tempo (possibilidade de chuvas fortes e formação das “cabeças d’água”). Há muitos acidentes associados a estes cenários.

O texto sobre o Município de Altinópolis descreve que “oferece condições aos praticantes



Figura 7. Município Turístico: Altinópolis

dos esportes de aventura, como o rapel e o trekking...” e que “possui atraentes paisagens e ótimas opções para o ecoturismo em seus diversos rios, cachoeiras e corredeiras”.

Comentário 3: de maneira geral, todo esporte de aventura está associado a um grau de perigo. Cenários naturais como rios, cachoeiras e corredeiras também apresentam perigo aos turistas. Em Altinópolis, ainda há os atrativos associados a trilhas e grutas (cavidades), com grande potencial de perigo.

O caso descrito a seguir, “O Atendimento Emergencial em Altinópolis”, ilustrará situações “não previstas” pelo poder público, dono de atrativos, especialistas, dentre outros.

O atendimento emergencial em Altinópolis (exemplo em área turística)

O acidente ocorrido no município de Altinópolis, na Gruta das Duas Bocas, localizada em área rural do município, foi marcante para o histórico de ocorrências no estado de São Paulo. A Gruta está a cerca de 7 km do centro da cidade, com acesso por carro pela SP-357.

Por volta da 1h do dia 31 de outubro de 2021, um grupo composto por 26 bombeiros civis, que realizava um treinamento no interior da Gruta Das Duas Bocas, foi surpreendido pela queda de parte

do teto e da parede lateral da gruta, o que resultou no soterramento de 12 membros da equipe. O acidente resultou em 9 fatalidades: 5 (cinco) homens e 4 (quatro) mulheres. A gruta é composta por rochas areníticas com famílias de fraturas que permitem a formação de blocos e lascas de rocha. A figura 8 mostra a planta da Gruta Duas Bocas e o local do desabamento. As fotos 1 a 4 ilustram momentos do atendimento de emergência. Vale destacar que durante as ações de emergência o risco de novas rupturas era muito alto, tanto no interior como na parte externa (entrada) da gruta. Nesse sentido, um geólogo do IPT orientou e acompanhou todo o trabalho das equipes de resgate.

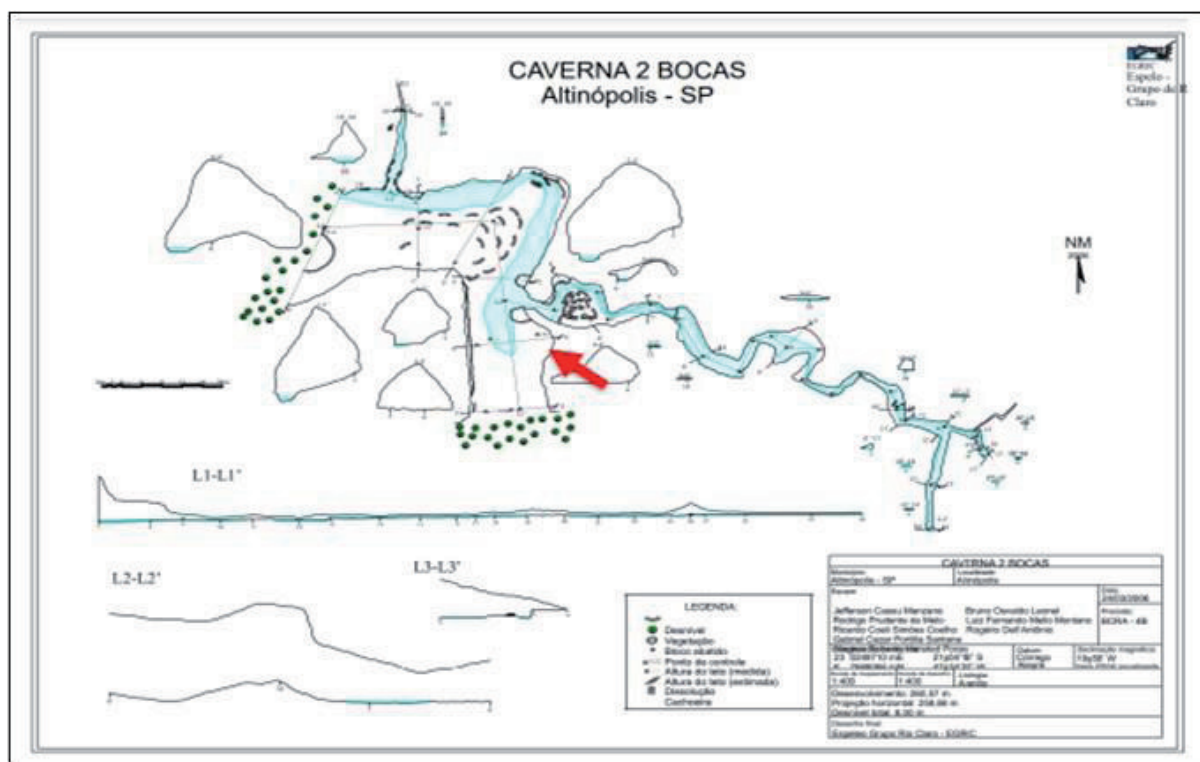


Figura 8. Planta da Gruta Duas Bocas. A seta vermelha indica o local do acidente (Fonte do mapa: EGRIC, 2006).



Foto 1. Vista geral do local no qual houve o desabamento de parte do teto e parede lateral da gruta. Foi necessário instalar estroncas para que o Corpo de Bombeiros realizasse as ações de busca das vítimas (Foto: Instituto de Pesquisas Ambientais).



Foto 2. Visão do local do acidente, com destaque para o maciço rochoso (arenitos fraturados) e as dimensões da cavidade (Foto: Instituto de Pesquisas Ambientais).



Foto 3. Vista do maciço rochoso, grau de faturamento e a possibilidade de formação de blocos ou lascas.



Foto 4. Vista geral do local do acidente, com destaque para as marcas no teto da gruta, recém afetado pela ruptura.

Competências e responsabilidades

Quando se trata da determinação das competências (quem pode realizar os trabalhos de mapeamento de áreas de risco e propor soluções? Como se certificar de que o produto atenderá as questões de segurança?) e das respectivas responsabilidades (quem de fato é responsável por monitorar as áreas e os respectivos riscos? Quem garante a segurança dos turistas ou usuários de atrativos?) ainda não há consenso e legislação que permita a cobrança por parte da sociedade e poder público.

De fato, Poder Público, legisladores, “donos” dos atrativos (empresários), turistas (podem assinar um termo de responsabilidade?) e os especialistas (geocientistas das universidades, institutos, associações de classe, profissionais autônomos, dentre outros) estão envolvidos no tema e possuem níveis de competências e responsabilidades diferenciados. Mas todos tem sua parcela de contribuição para a questão da gestão segura.

Não há dúvidas que, com base na identificação dos riscos (mapeamentos geológicos e geotécnicos) e monitoramento sistemático dos locais, há possibilidade de estimular o ecoturismo seguro. A partir da elaboração de protocolos é possível estabelecer práticas de exploração comercial ou turística em áreas de perigo.

A figura 9 mostra as vítimas de escorregamentos no Brasil, desde 1988. Todos os anos há registro de vítimas associadas a estes processos (sem esquecer-se das inundações, enxurradas, corridas de massa, raios, seca, dentre outros processos “naturais”) e urgente necessidade de políticas e legislação apropriada para indicar, além das responsabilidades, um plano de gestão e resolução deste grave problema em nosso país.

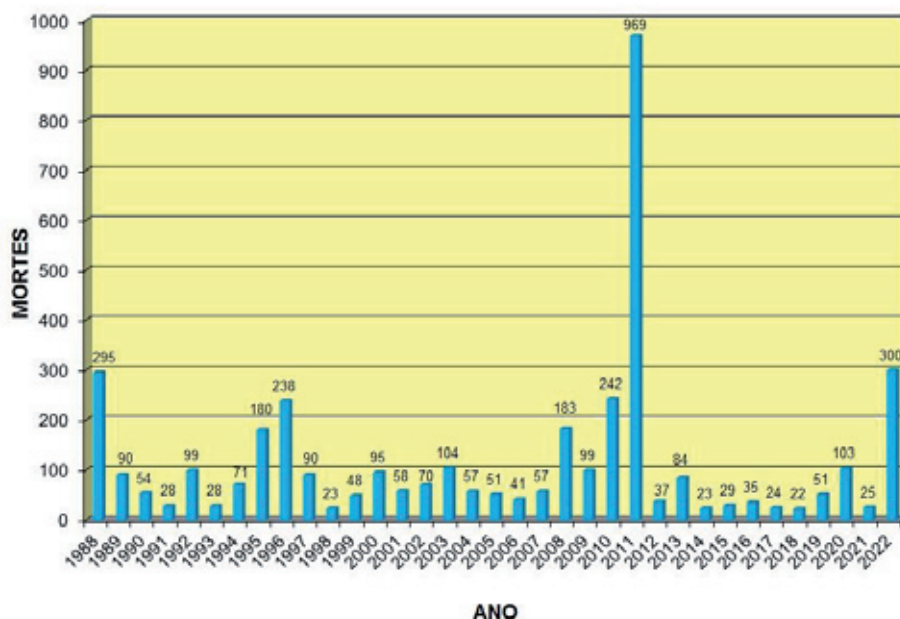


Figura 9. Vítimas por escorregamentos no Brasil - 1988 a 2022 (Fonte: Banco de Dados do IPT – IPT, 2022).

Identificar riscos? É necessário.

Há uma série de métodos disponíveis para a identificação de riscos geológicos. Estes métodos variam nas escalas de trabalho, no detalhamento do levantamento de dados, graduação dos níveis de risco, quantidade de informações coletadas e outros. De certa forma, não há um padrão nestes métodos que permitam a comparação dos resultados e em muitos casos não há possibilidade de monitorar a evolução e/ou o desenvolvimento dos fenômenos. Nos últimos anos, a adoção de ferramentas simples e de rápida execução tem permitido trabalhos mais céleres e, conseqüentemente, rápida divulgação dos produtos e dados para os entes públicos e sociedade.

As fotos 5 e 6 e as figuras 10, 11 e 12 buscam ilustrar um exemplo de método de identificação de área de risco denominado “Setorização de Área de Risco” que é executado de forma rápida e baseado no conhecimento do fenômeno geológico, geologia do local e determinação dos raios de alcance e trajetória. Este método é aplicado pelo Serviço Geológico Brasileiro (CPRM), IPT, demais instituições e empresas. Neste exemplo, a setorização foi feita no mês de abril e os produtos entregues poucos dias depois. No mês de outubro há registro da ocorrência do deslocamento de um bloco de rocha (figuras 11 e 12) atingindo calçada e via de circulação de veículos, conforme informado no relatório de mapeamento da área.

Sendo assim, cabe a tomada de decisão: qual especialista contratar para uma satisfatória identificação dos riscos? (Geologia, Geografia, Geologia Estrutural, Engenharia, Geomecânica, Geotecnia, Gestão, processos do meio físico, outros...). Há necessidade da formação de um grupo de especialistas?



Foto 5. Vista geral de paredão rochoso que apresenta condições favoráveis para geração de quedas e deslocamentos rochosos.



Foto 6. Vista lateral de paredão rochoso que apresenta condições favoráveis para geração de quedas e deslocamentos rochosos. Notar estrutura plano-paralela e grau de fraturamento do maciço.

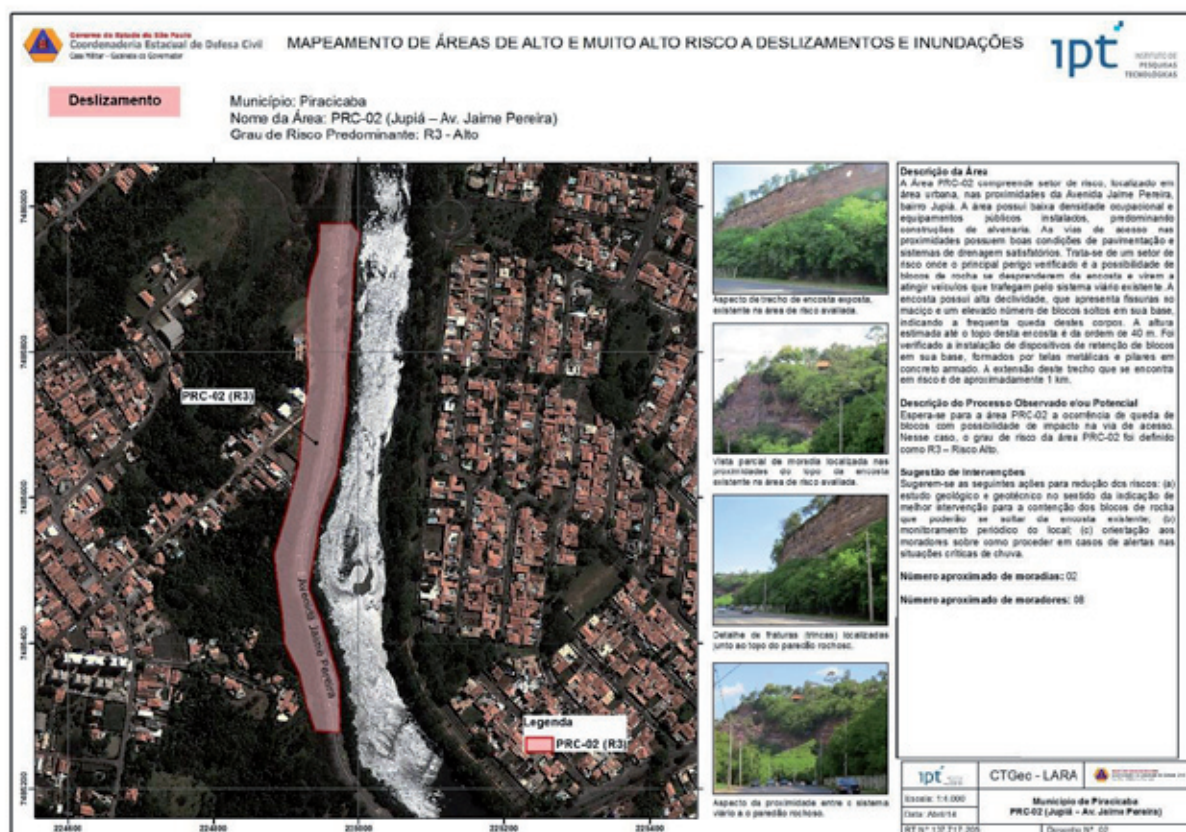


Figura 10. Produto final da Setorização de risco mostrando a área classificada como de Risco Alto, a descrição do setor e sugestão de intervenções para redução ou minimização dos riscos.



Figura 11. Notícia sobre a rocha que se deslocou do paredão rochoso, datada de outubro, isto é, seis meses após a setorização de risco. Fonte: G1.

Legislação – Lei 12.608 (12/04/2012)

Ao se buscar a legislação vigente que trata dos princípios, dos objetivos e de instrumentos que regulem a Gestão de Riscos de Desastres no Brasil encontramos a Lei 12.608, datada de 12 de abril de 2012. A Lei institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. Foi criada “com o propósito de assegurar condições sociais, econômicas e ambientais adequadas para garantir a dignidade da população e garantir a promoção do desenvolvimento sustentável”. Dentre os diversos temas, a Lei autoriza a criação de Sistemas de Informações e Monitoramento de Desastres, assunto ainda não resolvido nas Instituições diretamente relacionadas ao tema.

Na página do Ministério do Desenvolvimento Regional podem-se ver, em destaque, as inovações propostas pela Lei:

- (a) Integração das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, Geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.
- (b) Elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo.
- (c) Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres; profissionalização e qualificação, em caráter permanente, dos agentes de proteção e defesa.
- (d) Cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.
- (e) Inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental, entre outras.

Em resumo, apresentam-se a seguir algumas diretrizes explicitadas pela Lei e os principais dispositivos:

- Atuação articulada União, estados e municípios.
- Abordagem sistêmica.
- Prioridade às ações preventivas.
- Adoção da bacia hidrográfica.
- Planejamento com base em pesquisas e estudos.
- Participação da sociedade civil.

Principais dispositivos

- A União deve instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.
- Estados e Municípios devem identificar e mapear áreas de risco; realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades.

- Obrigação do monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas.
- Municípios cadastrados devem elaborar cartas geotécnicas de aptidão à urbanização.
- Incorporação das cartas ao Plano Diretor.
- Moradores removidos de áreas de risco são prioridade em programas habitacionais.
- Execução de planos de contingência.
- Elaboração de planos de implantação de obras.
- Publicação periódica de informações.
- Inclusão do tema nos currículos escolares;

De fato, ao buscar a questão das “áreas de interesse turístico”, a legislação não expressa de forma direta como tratar as atividades turísticas, esportivas e/ou recreativas em áreas que apresentem algum grau de perigo previamente identificado. Além do mais, não sinaliza qual o grau de responsabilidade dos donos dos atrativos que exploram o ecoturismo no sentido de garantir a segurança e reduzir perdas e danos provocados por possíveis ocorrências.

Reflexões sobre o tema

A seguir, são feitas algumas considerações sobre o tema “riscos geológicos”:

- Precisamos melhor compreender e investigar os acidentes ocorridos.
- Comportamento histórico voltado ao atendimento do desastre... precisamos mudar!
- Carência de diretrizes quanto à visitação e aos fenômenos naturais que levam a risco de acidentes em muitas áreas de interesse turístico.
- A maior parte das políticas públicas ignoram a importância da componente “riscos e desastres” em suas diretrizes e linhas de ação.
- Dificuldades e “lentidão” na formação de uma cultura de prevenção.
- Existe importante produção técnica e científica no país, mas que não é devidamente apropriada pela gestão pública.
- ausência de bases de dados confiáveis, compartilhadas e que sejam continuamente atualizadas.
- A Gestão de Riscos de Desastres, de forma geral, requer esforço conjunto das Instituições Públicas e Privadas.

A história da humanidade é repleta de acidentes de origem geológica. Estes acidentes ocorreram em áreas que compreendem a residência das pessoas, o local de trabalho e em pontos turísticos. Nesse sentido, todas as áreas devem ser identificadas por meio dos mapas de perigo, de risco, de suscetibilidade e cartas geotécnicas.

É evidente o esquecimento dos acidentes com o passar do tempo. Como exemplo, assim que houve a ocorrência em Capitólio (considerado espetacular do ponto de vista geológico, curioso e com imagens praticamente em tempo real), o caso de Altinópolis foi “esquecido” pela mídia, população e área técnica.

Mas, a “sociedade” está de fato preocupada com estes tipos de acidentes?

Como bem lembrou nosso colega geólogo Alex Peloggia, citando Guimarães Rosa: “Viver é muito perigoso”.

Referências

- CEMADEN (2018) **Anuário da sala de situação do CEMADEN, 2018** / Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais 1(1, 2019). São José dos Campos: CEMADEN.
- GRAMANI, M.F. (2001) Caracterização geológico-geotécnica das corridas de detritos (“debris flows”) no Brasil e comparação com alguns casos internacionais. Dissertação (Mestrado) Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- INFANTI JR., N.; FORNASARI, N.(Fº) (1998) Processos da Dinâmica Superficial. In: Oliveira, A.M.S.; Brito, S.N.A. (eds.) *Geologia de Engenharia*. São Paulo: ABGE, cap.9, p:131-152.
- IPT (2022) Vítimas por escorregamentos no Brasil - 1988 a 2022. Banco de Dados do IPT. Seção de Investigações, Riscos e Gerenciamento Ambiental.

Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural 3(2 -Especial), 2021, ISSN 2675-8865

ATAS DO SIMPÓSIO

AS ARTES DOS QUADRINHOS E ZINES (e além) SE ENCONTRAM COM AS ARTES DOS 100 ANOS DA SEMANA DE ARTE MODERNA

São Paulo, 15, 16 e 17 de fevereiro de 2022

Evento disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=AHwgsyts0Xk>

<https://www.youtube.com/watch?v=5KFjy9H5yBk>

<https://www.youtube.com/watch?v=AeSV0sN0Twc>

Realização:



Organização:
Gazy Andraus

As artes dos quadrinhos e zines (e além) se encontram com as artes dos 100 anos da Semana de Arte Moderna: apresentação

Gazy ANDRAUS

Convidado pela professora Any Ortega para montar um evento virtual que relacionasse os 100 anos da Semana de Arte Moderna de 1922 com a área de história em quadrinhos, principiei a pesquisar acerca daquele evento que ficou nos registros da história da arte brasileira!

Sabendo então que o evento foi marcante dentro de um século (o vigésimo da humanidade), que pontuou época por diversos acontecimentos em todas as áreas no Brasil e no mundo, pois que artistas brasileiros daquele período viajaram ao exterior, enquanto outros estrangeiros de lá vinham, todos imbuídos de novas tendências artísticas que se mesclaram e impuseram uma nova visão nas artes brasileiras a fim de irem além do *status quo*, resolvi angariar mais informações.

Foi assim que verifiquei: em fevereiro de 1922, afinal e com tais conjugações e conjunções de artes, um grupo de intelectuais organizou em São Paulo a “Semana de Arte Moderna”, trazendo as mudanças e tendências europeias como uma espécie de “festival” incluindo pintura, escultura, música, literatura (influenciando depois até na arquitetura). Nomes como Anita Malfatti e Tarsila do Amaral (pintura), bem como Di Cavalcanti (um dos articuladores do evento), na literatura, Mário de Andrade e Oswald de Andrade (escritores e também articuladores do evento), na música, Heitor Villa-Lobos e muitos outros, deflagraram na data de 11 a 18 de fevereiro daquele ano o que ficou na história da arte brasileira, experimentando e marcando a partir daquela semana especial, liberdade estética e de expressão, buscando uma identidade nacional, negação de padrões anteriores, valorização do regional e popular e aproximação de estilos de vanguarda como cubismo, futurismo e outros.

Foram tais influências europeias que acabaram por trazer até reações indignadas por parte da crítica e público brasileiros, como sempre ocorrem quando há rupturas de paradigmas (como houve no florescimento do que veio a ser chamado de Impressionismo, na Europa).

Amparado com estas informações, passei a pesquisar na nossa atualidade do século XXI, outros artistas e/ou pesquisadores que expusessem a arte das histórias em quadrinhos e afins, mas relacionadas ao evento que transformou a arte moderna brasileira, estando alguns autores e/ou pesquisadores que

trabalham direta ou indiretamente com os quadrinhos e sua intersecção com os movimentos de arte, quer sejam, especialmente neste caso, relativos à Semana de Arte Moderna de 1922.

Pude, então, verificar e contatar artistas como Edgar Franco (o Ciberpajé), com sólida atuação na arte contemporânea nacional e internacional que trabalha conceitos de arte pós-humana como um novo impulso a atualizar e transformar as artes, tal como se deu em 1922. Em sua fala, teceu sobre a importância do universo ficcional e transmidiático artístico e dos fanzines no Brasil. Também vi em William Busanello e sua pesquisa relacionando passagens das artes com os mutacionais fanzines que advêm também do século XX, mais especificamente desde a década de 1930 em diante. Além destes, convidei Edgard Santo Moretti, que desenhou suas artes inspirado no movimento da arte moderna da semana de 1922 abordando a história do Modernismo que aglutinou suas obras referenciando vários autores e particularidades nunca antes percebidas a contento pelos que divulgam a história da arte brasileira e aquela semana em específico, que marcou um novo ciclo às artes nacionais desde a literatura, teatro, pintura e outras expressões artísticas, culminando em uma exposição recente sua, humanizando personagens e expondo alguns episódios ocorridos antes, durante e depois da Semana 22, implicando na importância didática dos Quadrinhos como linguagem. Também recebi Marcelo Alves que roteirizou a HQ *Estella Vic: 1922 e o Manifesto Futurista* (desenhada por Mariana Queiróz e diagramada pela designer Day Romero), em que aborda uma história ficcional detetivesca trazendo como pano referencial o evento da Semana de Arte de 1922!

Para tanto, a mediar as três mesas dos três dias, elenquei dentre os autores mencionados do século XXI, Henrique Magalhães que é o pioneiro na pesquisa dos fanzines no Brasil e mediu o tema de Edgar Franco e William Busanello, bem como a professora Ana Lúcia Beck que trabalha com a história da arte com profundidade, tendo mediado Marcelo Alves. A mim, coube mediar a apresentação de Edgard S. Moretti, suas pesquisas e desenhos representando e ressignificando o evento que sacudiu as artes no Brasil.

Considerações

Todos os convidados versaram acerca dos seus temas, e as mediações enriqueceram ainda mais os tópicos apresentados.

O mais incrível foi a relação clara, óbvia e pertinente acerca dos quadrinhos e sua intersecção com os movimentos de arte, quer sejam, especialmente neste caso, relativos à Semana de Arte Moderna de 1922.

Aqui, os autores foram convidados a escreverem sobre seus temas, para que se registre também como leitura.

Assim, o leitor (e aquele que quiser ver as *lives*) terá a possibilidade de averiguar como corroboramos e valorizamos, explorando melhor os 100 anos deste evento que mudou os rumos da arte brasileira, também covalorizando os quadrinhos (e fanzines) que direta e/ou indiretamente compõem este universo maior da história nacional das artes.

E isto se constatará também pelas imagens que estarão elencadas nos respectivos textos, além da história em quadrinhos artística de Edgar Franco, “O Redescobrimento”⁶, e as artes de Edgard S. Moretti, que figuram nesta publicação.

Franco nos traz uma HQ de ficção fantástica que aventa brasilidades com crítica em relação aos rumos que o país pode estar tomando. Há itens que são da cultura brasileira, como na HQ de Edgar Franco em que aparecem as naves espaciais que chegam à Terra, numa mistura arquitetônica curiosa de Igrejas barrocas e estilos de arquitetura de Oscar Niemeyer. Pode-se levar em consideração que a arte da HQ de Edgar Franco se coaduna com os quadrinhos contemporâneos brasileiros, em seu estilo de “HQs Poéticas” ou “HQs Fantástico-Filosóficas”.



Figura 1. Trecho da HQ “O Redescobrimento” de Edgar Franco.

⁶ Que ele demonstra em sua explanação na *live* do Simpósio.

Ainda temos, nesta edição especial do ILP, as artes de Edgard Santo Moretti, que traduz sua visão dos 100 anos de Arte Moderna, como no exemplo da figura 2.

Assim, as histórias em quadrinhos como patrimônio de artes contemporâneas, confirmam, de certa maneira, como aproximação, a importância desta relação com a arte, diretamente ao tema do Simpósio: “As artes dos quadrinhos e zines (e além) se encontram com as artes dos 100 anos da Semana de Arte Moderna!”



Figura 2: Uma das artes de Edgard S. Moretti que figuram nesta edição. Fonte: Acervo de Edgard S. Moretti.

Desse modo, corroboramos e valorizamos, explorando melhor os 100 anos deste evento que mudou os rumos da arte brasileira, também covalorizando os quadrinhos (e zines) que direta e/ou indiretamente compõem este universo maior da história nacional das artes!

Referências

- A HISTÓRIA da semana de arte moderna de 1922. In: GRAFITTI. 17/06/2020. Disponível em: < <https://blog.grafittiartes.com.br/historia-da-semana-de-arte-moderna-de-1922/> >. Acesso em 02/01/2022.
- CRUZ, Cleson. Catarse - Em HQ ambientada na Semana de Arte Moderna de 1922, repórter tenta deter explosão em Manifesto Futurista. O Literário - o seu portal de literatura. 4 de novembro ?. Disponível em: < <https://oliterario.com.br/catarse-em-hq-ambientada-na-semana-de-arte-moderna-de-1922-reporter-tenta-deter-explosao-em-manifesto-futurista/> >. Acesso em 02/01/2022.

MODERNISTAS em quadrinhos. Disponível em: < <https://www.edgardsantomoretti.com/> >. Acesso em 02/01/2022.

MORETTI, Edgard Santo. EXPOSIÇÃO “SEMANA 22 - Diálogos Centenários. Disponível em: < <https://www.edgardsantomoretti.com/profile/edgardsantomoretti/profile> >. Acesso em 05/01/2022.

SILVA, Marcelo Alves da. Estella Vic: 1922 e o Manifesto Futurista. Catarse. Disponível em: <<https://www.catarse.me/estellavic1922> >. Acesso em 02/01/2022.

Sugestões de leitura

ANDRAUS, Gazy. (2019) **O Estatuto das Belas Artes nos Quadrinhos**. João Pessoa: Marca de Fantasia. <https://marcadedefantasia.com/livros/quiosque/belas-artes-hq/belas-artes-hq.html>

BUSANELLO, William L. (2018) **Fanzine como obra de arte: da subversão ao caos**. 2.ed. João Pessoa: Marca de Fantasia, 2018. <http://bit.ly/fanzineobradearte>

MAGALHÃES, Henrique (1993) **O que é fanzine**. São Paulo: Brasiliense.

GUIMARÃES, Edgard (2005) **Fanzine**. João Pessoa: Marcadedefantasia, <https://marcadedefantasia.com/livros/quiosque/fanzine/fanzine.htm>.

OLIVEIRA, Jô; GARCEZ, Lucilia (2002) **Explicando a Arte**: uma iniciação para entender e apreciar as artes visuais. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro.

Semana 22 ilustrada!

Edgard Santo MORETTI

Há um século de sua realização, a Semana de Arte Moderna de 1922 ainda oferece “lugar” para boas discussões e controvérsias sobre sua polêmica origem e sobre seus protagonistas. Lamentavelmente, este célebre evento tem pouquíssimos registros visuais disponíveis, em fotografias e ilustrações, mesmo em áudios, devido ao atraso do Brasil em relação à tecnologia mundial na época.

Muitas informações valiosas perderam-

se no tempo, ou ainda estão aguardando a lupa dos pesquisadores num “palheiro” de páginas nos antigos periódicos.

Optei por ilustrar os depoimentos literários sobre a “Semana”, por meio de desenhos e pinturas em estilo POP, pois a linguagem roteirizada da HQ expressa rápida e bem humorada os diálogos, notícias e narrativas que encontrei nas publicações de Jornais e revistas das primeiras décadas do século XX.

Desenhos e Pinturas de Edgard Santo Moretti:⁷

“O SACY ESTOPIM”. Esferográfica sobre canson (2019).

“A CRÍTICA DE LOBATO”. Esferográfica sobre canson (2019).

“O MENINO E O PRESIDENTE”. Esferográfica sobre canson (2019).

“O SAMBA RURAL – MISSÃO DE PESQUISAS FOLCLÓRICAS”. Esferográfica sobre canson (2020)

“A NOITE DO VILA”. Pintura acrílica sobre tela, 80cm x 60cm (2021).

“NO PALCO DA SEMANA”. Pintura acrílica sobre painel, 90cm x 90cm (2021).

“O DISCURSO DE OSWALD”. Pintura acrílica sobre tela (2021).

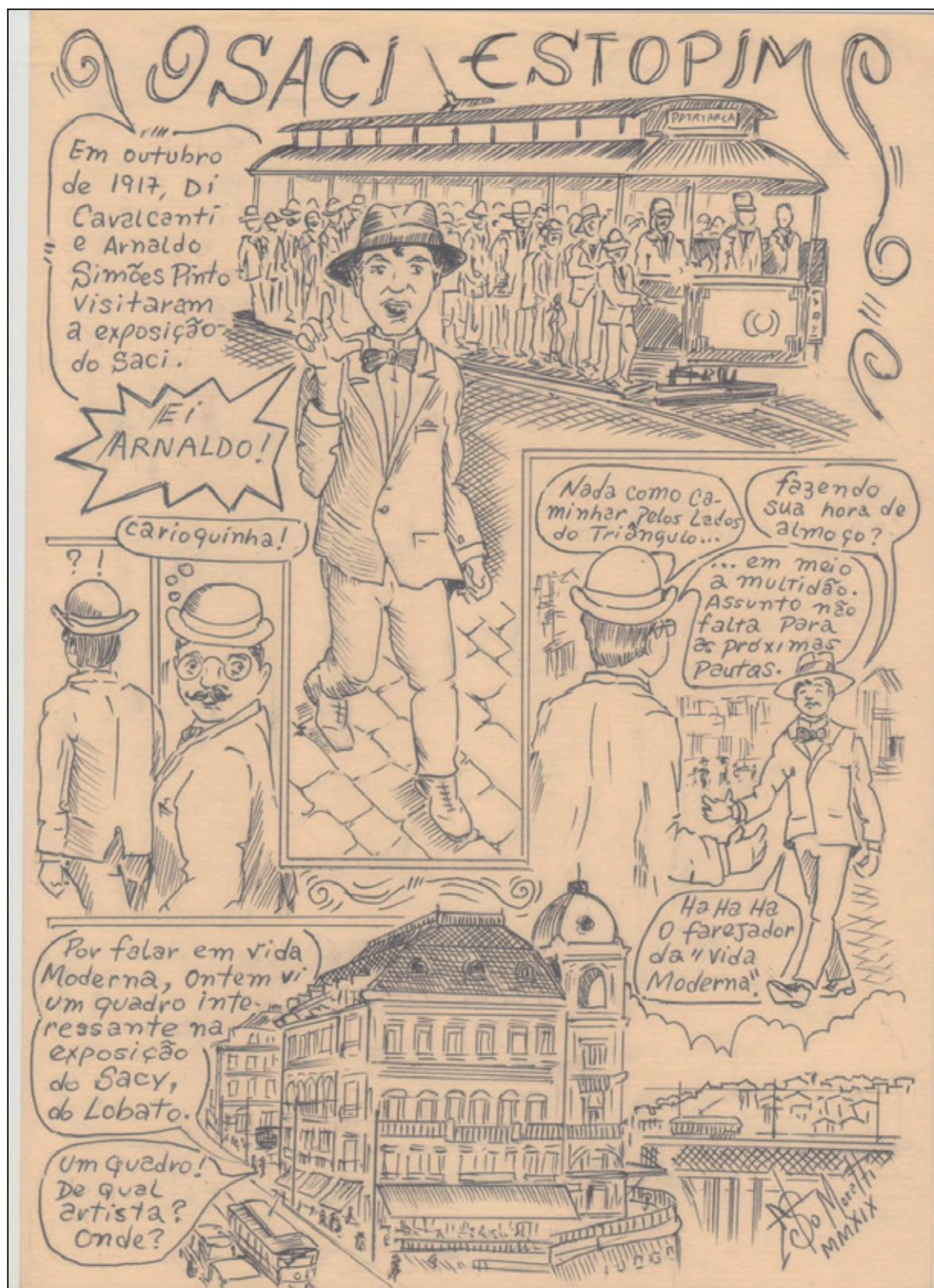
“AS GARGALHADAS DE MÁRIO”. Pintura acrílica sobre tela, 60cm x 40cm (2019).

“OS ANTROPÓFAGOS” (Oswald, Tarsila e Raul Bopp). Pintura acrílica sobre painel, 80cm x 60cm (2021).

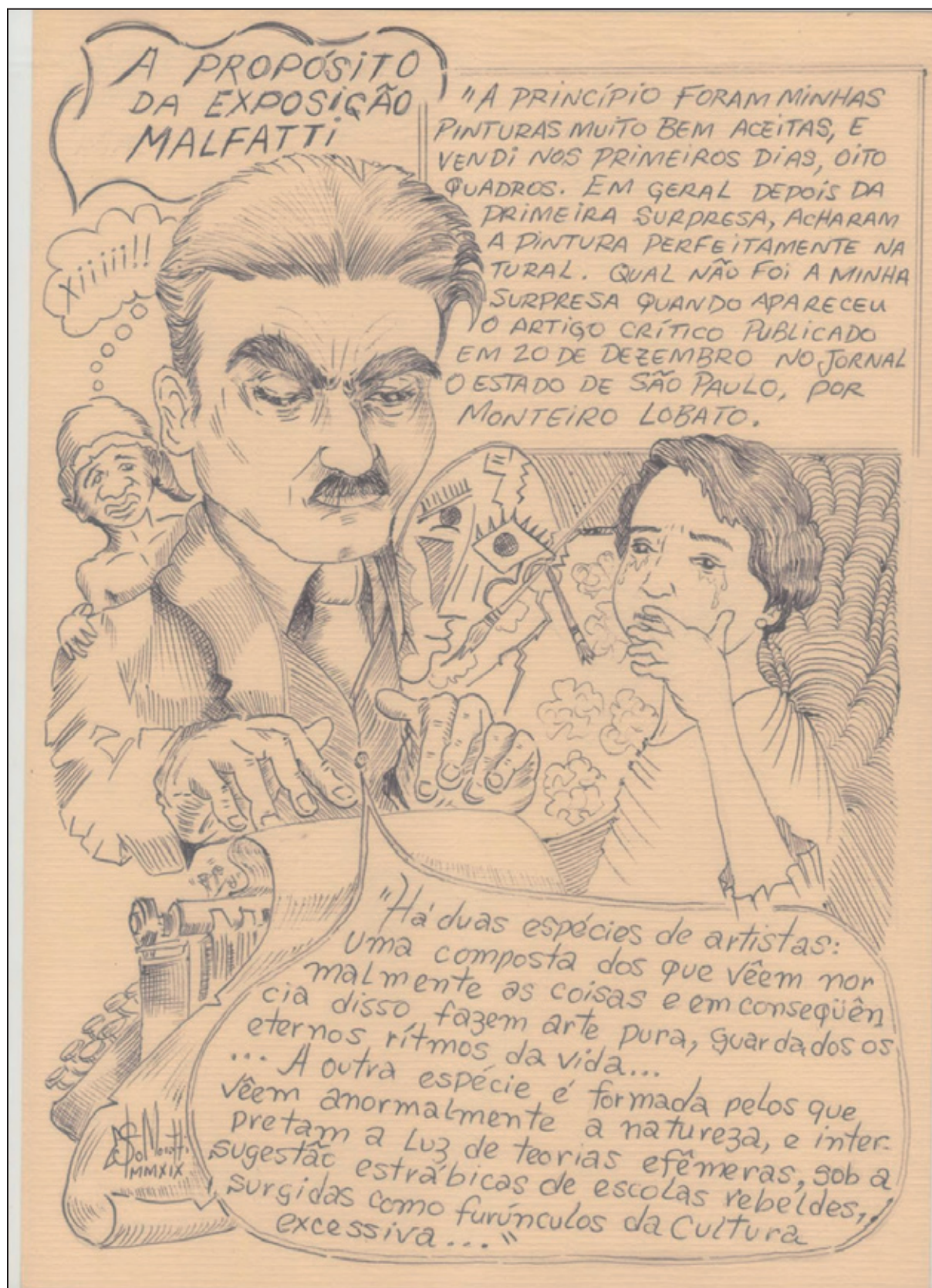
“MÁRIO ADMIRADO”. Pintura Acrílica sobre tela, 80cm x 60cm (2021).

“FANTOCHES DA MEIA NOITE” (O encontro de Graça Aranha com Di Cavalcanti). Esferográfica sobre canson (2020).

⁷ Publicação gentilmente autorizada pelo autor.



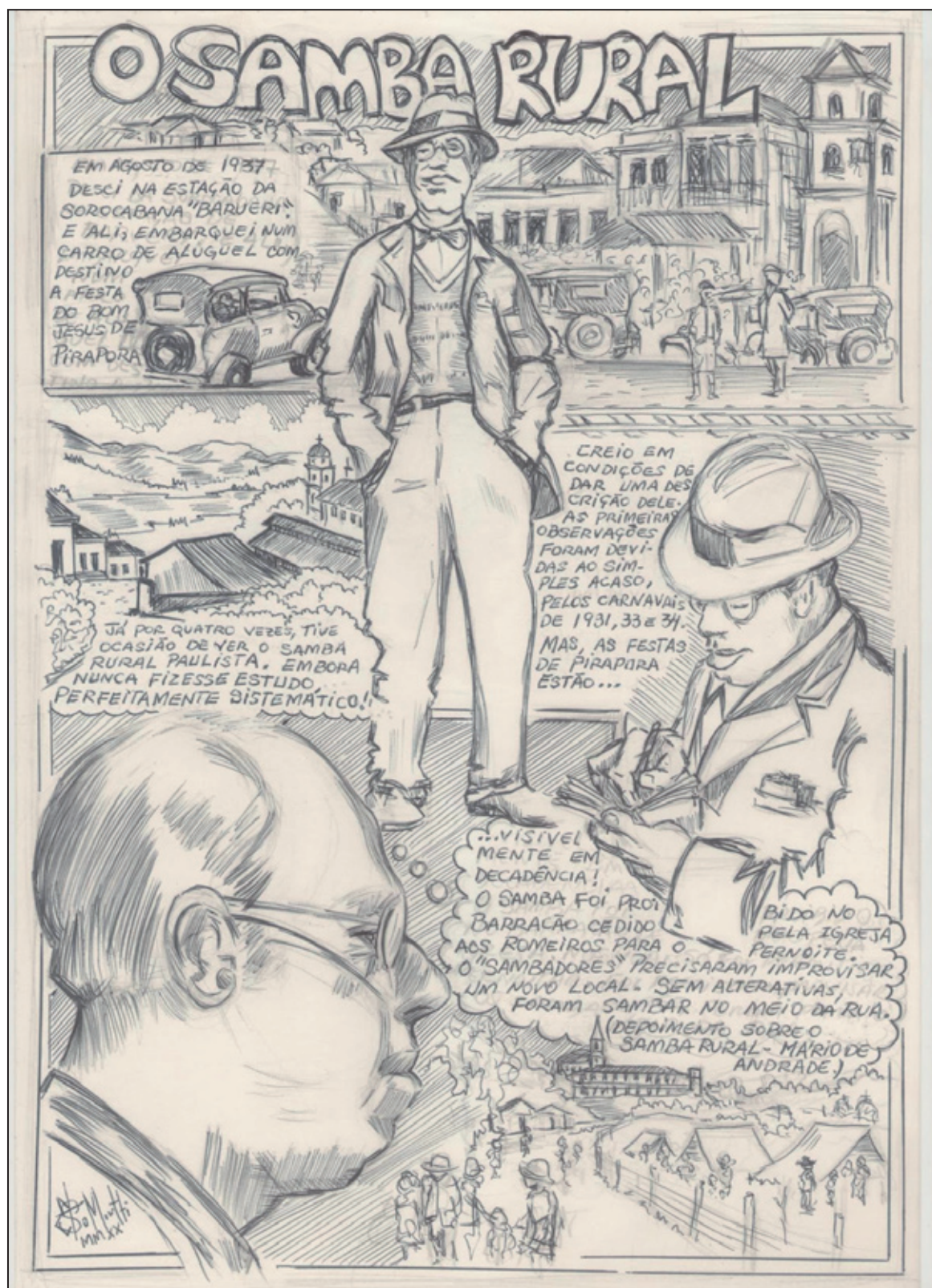
“O SACY ESTOPIM”. Esferográfica sobre canson (2019).



"A CRÍTICA DE LOBATO". Esferográfica sobre canson (2019)



"O MENINO E O PRESIDENTE". Esferográfica sobre canson (2019).



"O SAMBA RURAL – MISSÃO DE PESQUISAS FOLCLÓRICAS". Esferográfica sobre canson (2020).



“NO PALCO DA SEMANA”. Pintura acrílica sobre painel, 90cm x 90cm (2021).



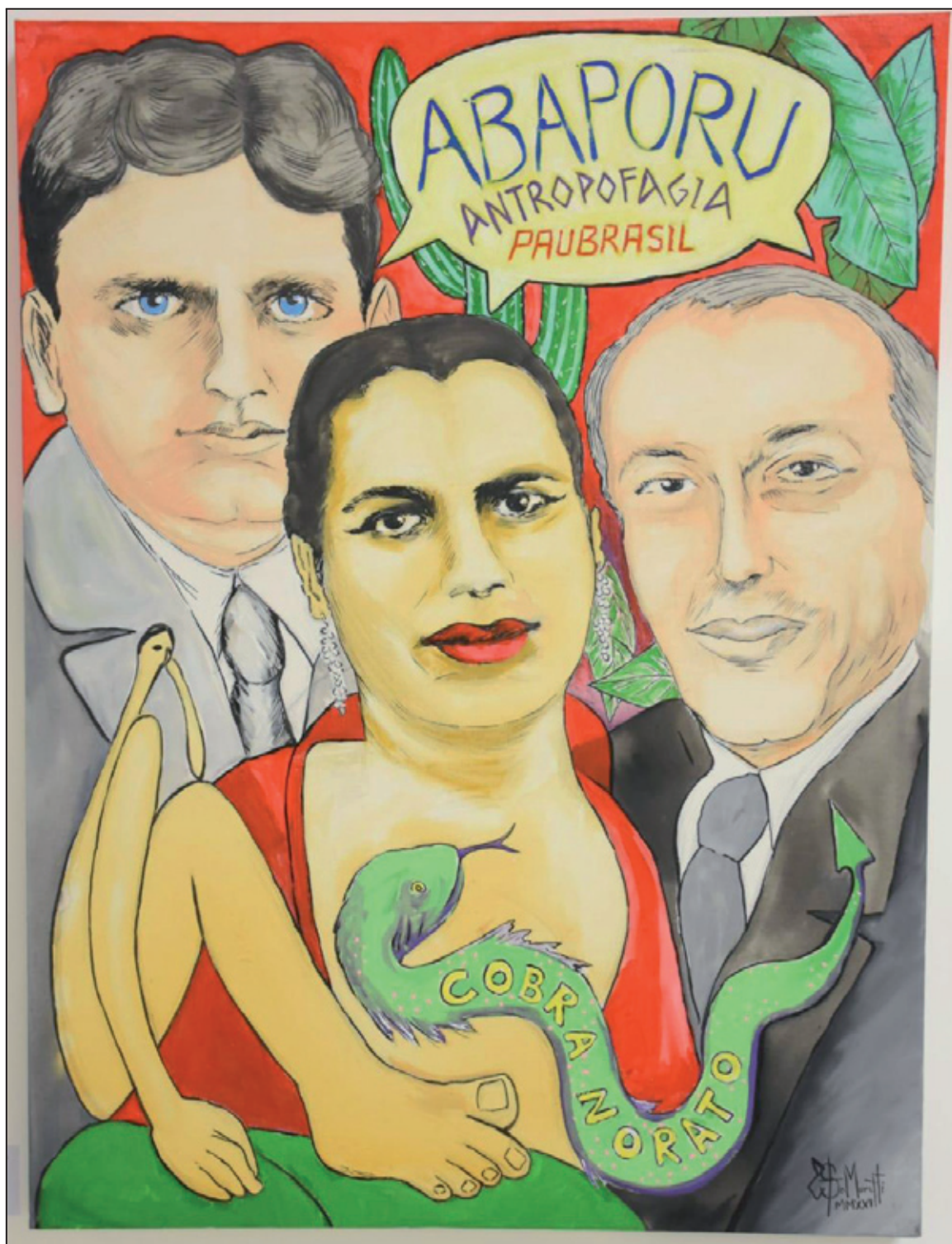
“O DISCURSO DE OSWALD”. Pintura acrílica sobre tela (2021).



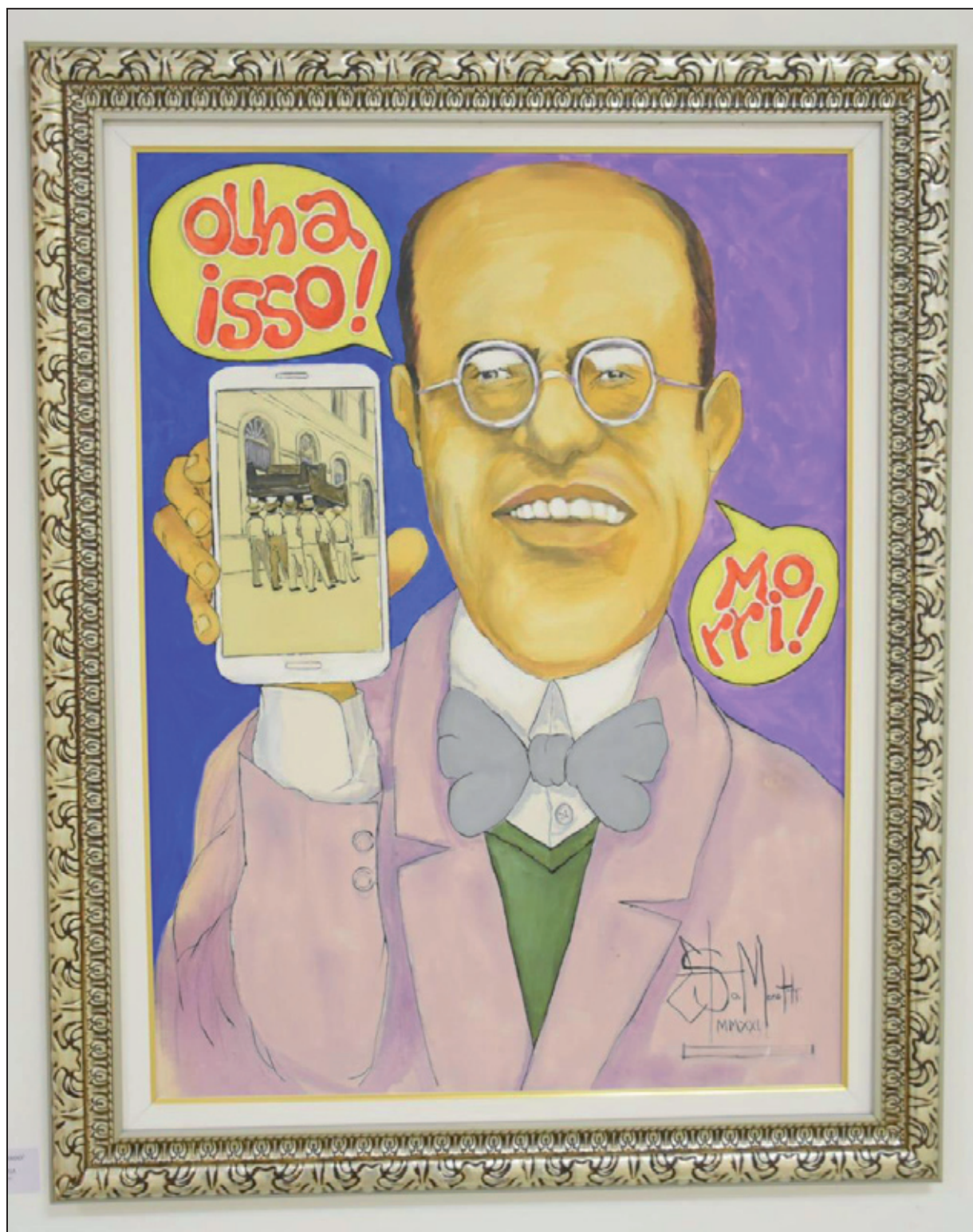
“AS GARGALHADAS DE MÁRIO”. Pintura acrílica sobre tela, 60cm x 40xm (2019).



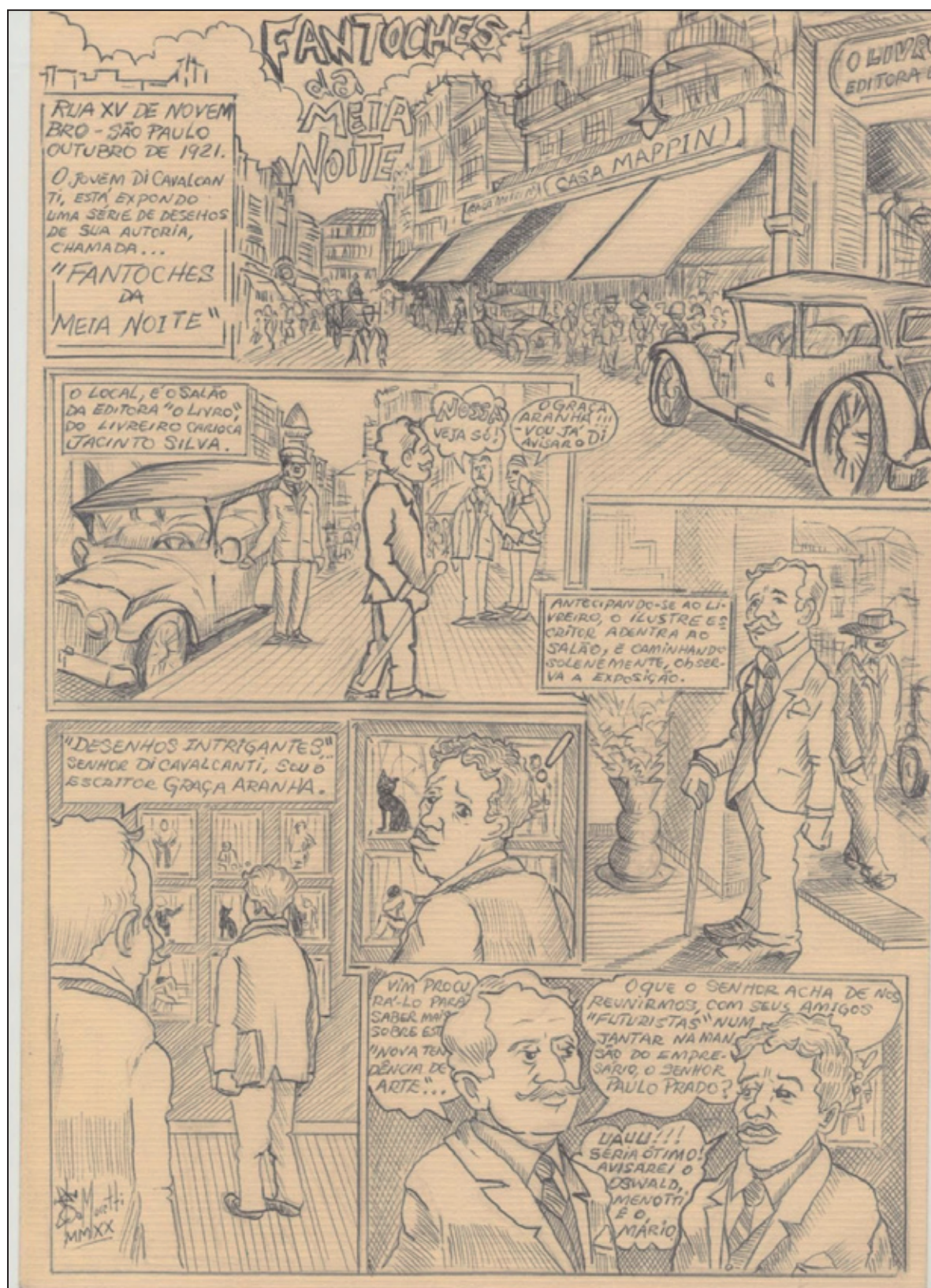
“AS GARGALHADAS DE MÁRIO”. Pintura acrílica sobre tela, 60cm x 40xm (2019).



“OS ANTROPÓFAGOS” (Oswald, Tarsila e Raul Bopp). Pintura acrílica sobre painel, 80cm x 60cm (2021).



“MÁRIO ADMIRADO”. Pintura acrílica sobre tela. 80cm x 60cm (2021).



"FANTOCHES DA MEIA NOITE" (O encontro de Graça Aranha com Di Cavalcanti). Esferográfica sobre Canson (2020).

Aurora Pós-Humana em Quadrinhos Autorais de Ruptura: processos criativos e paralelos com a Semana de Arte Moderna de 1922.

Edgar FRANCO (Ciberpajé)

Introdução

Recebi um instigante convite de meu amigo e admirável artista e pesquisador, Gazy Andraus, para participar de uma mesa de debates em evento do ILP-SP, em que o tema seria “As artes dos quadrinhos e zines (e além) se encontram com os 100 anos da Semana de Arte Moderna”. Diante dos inúmeros horizontes que o tema nos abre, optei por focar algumas conexões que percebo entre a Semana de Arte Moderna e os quadrinhos autorais brasileiros, em sua proposta de ruptura para com a perspectiva mercadológica e de entretenimento que vigorou no universo editorial brasileiro. Enfocando a minha inserção em um desses grupos de quadrinhistas autorais que promovem essa ruptura desde a década de 1980 e tendo como base de difusão de suas obras o suporte fanzine e seu caráter paratópico, ou seja, liberdade irrestrita para a autoexpressão, sem ditames de um editor, ou perspectivas de atender às demandas editoriais de mercado.

Este grupo de quadrinhistas foi denominado por mim, em 1997 (FRANCO, 2017), de quadrinhistas poético-filosóficos. As características que constituem o que chamei de histórias em quadrinhos (HQs) poético-filosóficos foram então estruturadas por Elydio dos Santos Neto (2009), sendo elas: A intencionalidade poético-filosófica, que consiste na observação e fruição criativa para trazer a percepção e imaginação para o suporte artístico, a fim de levar o leitor ao aprofundamento reflexivo em relação à condição humana; a proposta de inovação da linguagem tradicional das HQs, com inúmeras rupturas em relação à padronização tradicional já consolidada das histórias em quadrinhos comerciais, criadas com o intuito de atender demandas do mercado de entretenimento; e também a brevidade dessas HQs que - em média - vão de 1 a 5 páginas (NETO, 2009). É nesse contexto que percebo a conexão direta entre esses quadrinhos e as inúmeras rupturas propostas pela Semana de Arte Moderna que se insurgiu contra uma visão arcaica e parnasiana de arte, gerando provocações e tornando-se um marco inegável para a cultura brasileira, mesmo com as controvérsias que a envolvem.

Decidi, em minha breve apresentação na mesa do evento e nesse texto, focar a minha produção artística e meus processos criativos de quadrinhos – e alguns desdobramentos transmidiáticos em outras linguagens e suportes – destacando o ponto de convergência dessas criações, o universo ficcional transmídia da Aurora Pós-Humana. Nas seções que seguem, conceituo e apresento brevemente o universo da Aurora Pós-Humana, detalho inicialmente o processo criativo de uma história em quadrinhos precursora de meu universo ficcional, chamada “O Redescobrimiento”, publicada também na íntegra nesta edição. E finalmente trato brevemente da criação da HQ “Transbinários”, fruto da minha experiência dramática com a pandemia da Covid-19.

A Aurora Pós-Humana: universo transmídia de ficção científica em expansão

Um ponto de encontro de assuntos de natureza tão diversa como ciência, religião, filosofia e literatura é o gênero narrativo da Ficção Científica (FC). Essa constatação corrobora o papel da FC como um dos importantes caminhos para o estabelecimento de uma síntese de conceitos, fruto de campos diferenciados do conhecimento, promovendo não só a interdisciplinaridade como também a transdisciplinaridade - entendida como um complemento da aproximação disciplinar. Fazendo emergir da confrontação das disciplinas novos dados que as articulam entre si e que nos dão uma nova visão da natureza e da realidade (FRANCO, 2017).

AS HQs enfocadas nesse texto tomam como base um universo de ficção científica em constante expansão, a “Aurora Pós-humana”. São trabalhos que trazem em seu teor o chamado “deslocamento conceitual”, definido pelo escritor norte americano P. K. Dick (1995), pois o criador desloca o tempo, a gnose e a tecnologia para um futuro hipotético para, na verdade, tratar de questões contemporâneas. Assim, esse “deslocamento conceitual” produz mundos virtuais que são simulacros narrativos do potencial da tecnociência.

A Aurora Pós-Humana foi criada inspirada em artistas, cientistas e filósofos que refletem sobre o impacto das novas tecnologias sobre a espécie humana: bioengenharia, nanotecnologia, robótica, telemática e realidade virtual; e também pelo caráter tecnognóstico que insiste em permanecer vivo nesse contexto hiperinformacional aparentemente laico, ou seja, as buscas transcendentais de ordem religiosa, espiritual, o misticismo e a mítica permanecem vivos e fortes em nossa era hipertecnológica. Neste universo, imaginou-se um futuro em que a transferência da consciência humana para chips de computador seja algo possível e trivial. Em um tempo em que milhares de pessoas abandonaram seus corpos orgânicos por novas interfaces robóticas. Neste futuro hipotético, a bioengenharia avançou de tal forma que a hibridização genética entre humanos, animais e vegetais torna-se possível e corriqueira, gerando infinitas possibilidades de mixagem antropomórfica, seres que em suas características físicas remetem-nos imediatamente às quimeras mitológicas. Nesse contexto ficcional, duas espécies pós-humanas tornaram-se culturas antagonicas e hegemônicas disputando o poder em cidades-estado ao redor do globo, enquanto uma pequena parcela da população - uma casta oprimida e em vias de extinção -, insiste em preservar as características humanas, resistindo às mudanças (FRANCO, 2006).

Este universo tem sido aos poucos detalhado com dezenas de parâmetros e características, trata-se de um *work in progress* que toma como base prospecções da ciência, da tecnognose (DAVIS, 2008) e das artes de ponta para reestruturar seus parâmetros. A partir dele já foram desenvolvidos uma série de trabalhos artísticos, em diversas mídias e suportes, e atualmente outras obras estão em andamento. A abrangência conceitual da Aurora Pós-Humana tem me permitido criar, além de histórias em quadrinhos, obras em múltiplas mídias, muitas delas tendo como suporte as redes telemáticas, convergindo linguagens artísticas diversas. Dos quadrinhos e HQtrônicas, passando pela música eletrônica de base digital, por um site de web arte baseado em vida artificial e algoritmos evolucionários, por instalações interativas, e chegando às performances multimídia híbridas com o projeto musical performático Posthuman Tantra. A temática pós-humano, pós-humanismo e tecnognose segue sendo motivo de controvérsias e opiniões extremas, sendo que muitas das percepções sobre o tema constituem-se de um território conceitual e filosófico de ruptura com as tradições filosóficas e religiosas vigentes, ou seja, um ponto de ruptura. Nesse sentido faço uma conexão com os conceitos que engendraram as poéticas artísticas durante a Semana de Arte Moderna de 1922, também marcados pela ruptura que propunham.

O Redescobrimento: HQ poético-filosófica sobre o colapso da espécie humana.

A história em quadrinhos “O Redescobrimento” foi lembrada por Gazy Andraus na ocasião de seu convite para minha participação na mesa de debates no evento do ILP-SP, em que o tema seria “As Artes dos quadrinhos e zines (e além) se encontram com os 100 anos da Semana de Arte Moderna”. Andraus lembrou-se da HQ por eu prestar homenagens a alguns dos grandes nomes da arte modernista brasileira que teve como marco a Semana de 22, nomes que se consolidaram após os precursores artistas que integraram a semana abrirem espaço para a emergência modernista brasileira. Os três nomes modernistas homenageados na narrativa foram o pintor Cândido Portinari, a pintora Tarsila do Amaral, e o arquiteto Oscar Niemeyer. Mas é importante destacar que o objetivo da HQ era uma homenagem ampla à arte nacional engajada em questões sociais, e um nome da arte barroca também é homenageado na história, o notório escultor Antônio Francisco Lisboa (O Aleijadinho).

Essa HQ de ficção científica foi criada por mim no ano 2000, um ano em que se comemoravam os 500 anos do “descobrimento do Brasil”, uma comemoração – na minha opinião - controversa, já que sabemos da colonização agressiva e exploradora realizada no país, e que o termo “descobrimento” é uma falácia, pois já existia no território - tido atualmente como Brasileiro -, um grande número de povos seus habitantes nativos que foram explorados e muitos deles escravizados pelos colonizadores portugueses.

A narrativa critica a agressividade colonizadora e escravagista. Ela instaura-se em um futuro apocalíptico em que três naves espaciais vêm ao planeta Terra resgatar os últimos sobreviventes da espécie humana. Ao final da HQ de seis páginas descobrimos que o local do resgate é o Brasil, mais especificamente o Rio de Janeiro, pois mesmo o cenário sendo desértico, podemos ver o monumento do Cristo Redentor em escombros – sem a cabeça e só com um dos braços, mas em sua localização original.

Um observador atento verá na estética subliminar da HQ as múltiplas referências à arte Brasileira, e a escolha dos artistas não aconteceu ao acaso. As naves espaciais foram criadas unindo o frontão da Igreja de São Francisco de Assis, em Ouro Preto, obra barroca e rococó de Antônio Francisco Lisboa – um “mulato” miscigenado que sofreu preconceito por suas origens – às formas marcantes das abóbadas parabólicas da Igreja de São Francisco de Assis, na Pampulha, em Belo Horizonte, obra do comunista Oscar Niemeyer,

que nunca escondeu sua aversão ao hipercapitalismo devastador. Duas igrejas de mesmo nome, não por acaso escolhidas, mas por homenagearem Francisco de Assis, conhecido por sua defesa da fauna, também motivo de grande preocupação - já à época no Brasil - pela extinção gradativa de múltiplas espécies endêmicas fruto da devastação humana que se iniciou com a colonização portuguesa.

Após as naves chegarem no solo, dois extraterrestres (ETs) aportam – em um feixe luminoso que homenageia as formas da Catedral de Brasília de Niemeyer – eles são criaturas humanoides e suas formas foram diretamente inspiradas nas esculturas dos profetas Daniel e Ezequiel, feitas em pedra-sabão entre 1800 a 1805 pelo artista Antônio Francisco Lisboa, localizadas no adro do Santuário do Bom Jesus de Matosinhos, no município de Congonhas (MG). Os ETs avistam nas proximidades o pequeno grupo de sobreviventes, a sua representação foi diretamente inspirada na notória pintura “Os Retirantes” (1944), de Cândido Portinari, retratando a miséria daqueles que tentam escapar da seca, da fome avassaladora e de outras circunstâncias de pobreza extrema que assolam o país desde sempre e agravaram-se recentemente com a pandemia da Covid-19.

Os ETs abordam os sobreviventes e lhes questionam se eles são os últimos. O idoso do grupo responde que sobrou apenas uma mulher. Na sequência um dos ETs aparece tocando o ombro da mulher, sua figura foi diretamente inspirada na pintura “A Negra” (1923) de Tarsila do Amaral. A resposta da personagem é direta e revela sua indignação histórica: “- Ficarei e morrerei aqui. Não quero ser mais uma vez arrancada da minha terra como foram os meus antepassados. Além do mais vocês podem não ser o que parecem e eu não aguentaria novos grilhões!”

O final da HQ mostra os sobreviventes entrando em uma das naves e elas partindo para o espaço sideral, e a mensagem é de esperança para aqueles últimos representantes de nossa espécie. O texto sugere que os ETs são seres bons e que realmente vieram para um resgate final. A HQ presta uma homenagem sincera a grandes nomes da arte brasileira, especialmente do modernismo, que sempre estiveram engajados em causas sociais, a mensagem que ela propõe é de reflexão sobre as mazelas de nosso povo desde o evento colonizatório. “O Redescobrimento” foi criada no ano de surgimento de meu universo ficcional da Aurora Pós-Humana, é uma HQ precursora e está conectada diretamente a ele, em um período adiantado da Aurora chamado de Ocaso Pós-Humanista.

Transbinários: o drama da pandemia reinterpretado em HQ poético-filosófica.

A pandemia de Covid-19 trouxe-nos grande aflição como espécie e como indivíduos, diante do colapso sanitário, social, cultural e ambiental que amplificou-se nesses dois anos trágicos. Na aridez emocional desses tempos estranhos, a vida foi coisificada e não valia absolutamente nada, a ternura foi esquecida, a empatia enterrada. Estivemos mergulhados em uma distopia, e o choque entre hiperinformação e tecnognose segue visceral. No universo ficcional transmídia criado por mim, a Aurora Pós-Humana, o deslocamento conceitual engendra e amplifica o panorama hipertecnológico atual em que os aspectos obscuros e luminosos das buscas transcendentais confrontam-se nas estruturas de poder.

A história em quadrinhos (HQ) Transbinários, ambientada na Aurora Pós-Humana, abre o álbum em quadrinhos “Renovaceno: Quadrinhos Pós-humanistas e Transcendentes” (Editora Merda na Mão, 2021), ela baseia-se diretamente no videoclipe/videoarte “Aforismo I: Cura Cósmica” (2017), que foi criado a partir de uma parceria com o meu pai, Dimas Franco, e de nossas reflexões e esperanças em um mundo que ampliasse sua empatia a partir da reconexão com a natureza e o cosmos. Sendo uma espécie de líbelo sobre a superação dos dilemas de nossa espécie rumo à sua integralização, uma obra sobre esperança e amorosidade.

Mas infelizmente e tragicamente, em 16 de agosto de 2020, meu pai, meu mentor e interlocutor filosófico, foi uma das vítimas da Covid-19 no Brasil. Seu desaparecimento causou revolta em mim e deflagrou um processo niilista interior, levando-me a estados quase depressivos insuflados pela tendência extremista amplificada pela linguagem digital binária que domina a hipercomunicação nos dias atuais e amplificou-se com a pandemia. O processo criativo foi o responsável por tirar-me desse abismo niilista e fazer-me perceber novamente a possibilidade de ser alegre e manter-me focado no agora, seguindo com amorosidade meus dias.

Um desses processos deflagrou a criação da HQ Transbinários, que partiu de uma revisão do videoclipe em questão, em que meu pai interagiu comigo, e da lembrança dolorosa de seu enterro de caixão fechado que fui obrigado a acompanhar à distância. Na história em quadrinhos eu interpreto a ideia de enterro, nesse caso com o personagem (meu alter ego pós-humanista) integrando-se à natureza e sendo absorvido por ela. Assim, no seio da Terra, como uma semente gaiana, ele reconfigura-se em uma figura alada

com ares luciferianos, simbolizando a libertação do ódio, mas também a esperança na superação do dogmatismo ideológico fascista, monetarista, neoliberal e monoteísta radical que tem se expandido globalmente.

Existem outras mensagens implícitas na narrativa, como o fato de seu texto ser escrito em código binário (parte inferior das páginas) e necessitar de um decodificador online para sua tradução, e também o meu uso de inteligências artificiais e redes neurais para auxiliar na criação da visualidade final da HQ, subvertendo as funcionalidades objetivas dessas redes criadas com intenções de alimentar o consumo de produtos ou de entretenimento vazio e alienante.

Assim, em uma atitude ciberpunk, utilizo dessas ferramentas para criticar seu próprio *modus operandi*. Para a visualidade da narrativa, desejei obter um estilo visual fractalizado que remetesse às minhas experiências com psicodélicos, assim utilizei as redes neurais batizadas de *Neural Style Transfer* (YONGCHENG et al, 2018). Traduzido do inglês, é o que podemos chamar de “transferência de estilo neural”(NST), e refere-se à uma classe de algoritmos que manipulam imagens, objetivando adotar a aparência ou o estilo visual de outra imagem. Os algoritmos NST são caracterizados pelo uso de redes neurais profundas em prol da transformação das imagens. A Adobe em parceria com pesquisadores da Universidade Cornell, em Nova York (EUA), criaram uma das primeiras redes neurais que transferem o estilo visual de uma foto para a outra. *Transbinários* instaura-se como uma história em quadrinhos de inspiração pandêmica e psicodélica, com a visualidade implementada por NST.

Tanto “O Redescobrimento” quanto “*Transbinários*” são HQs autorais poético-filosóficas que tratam de questões seminais no momento em que foram gestadas e têm como motivação principal a autoexpressão sem amarras de seu criador, promovendo uma ruptura conceitual e estética com o padrão vigente nas ditas HQs comerciais e instaurando o paralelo de ruptura proposto com as obras artísticas da Semana de Arte Moderna de 1922.

Conceitos Fundamentais

Aurora Pós-Humana: Universo ficcional transmídia de ficção científica que situa o planeta Terra em 300 anos num futuro hipertecnológico que amplifica as nossas relações com a robótica, telemática e engenharia genética. Foi criado pelo Ciberpajé (Edgar Franco) objetivando o desenvolvimento de narrativas em múltiplas mídias com destaque para: histórias em quadrinhos, performances multimídia, videocliques, animações, aforismos, música e gamearte.

Quadrinhos Poético-Filosóficos: Gênero de quadrinhos autorais genuinamente brasileiro caracterizado pela intencionalidade filosófica dos autores, a verve poética do texto, experimentalismo no enquadramento e no traço, e a brevidade das narrativas.

Referências

- DAVIS, Erik (1998) **Techgnosis: Myth, Magic and Mysticism in the Age of Information**. New York: Harmony Books.
- DICK, P.K. (1995) **The Shifting Realities of Philip K.Dick: Selected Literary and Philosophical Writings**. New York: Vintage Books.
- FRANCO, Edgar (2006). *Perspectivas Pós-humanas nas Ciberartes*. Tese de Doutorado em Artes, São Paulo (ECA/USP).
- FRANCO, Edgar (2017) **Quadrinhos Expandidos: das HQtrônicas aos plug-ins de neocortex**. João Pessoa: Marca de Fantasia.
- FRANCO, Edgar (2021) **Renovaceno: quadrinhos pós-humanistas e transcendentais**. Goiânia: Editora Merda na Mão.
- SANTOS, Elydio (Neto) (2009). O que são histórias em quadrinhos poético-filosóficas? Um olhar brasileiro. *Visualidades – Revista do Programa de Mestrado em Cultura Visual da FAV/UFG*, 7(1), 68-95.
- YONGCHENG, J. et al. (2018) *Neural Style Transfer: A Review*. In: arXiv:1705.04058v7 [cs.CV], 30 Oct 2018. <https://arxiv.org/pdf/1705.04058.pdf>

*HQ “O Redescobrimento”
Edgar Franco*

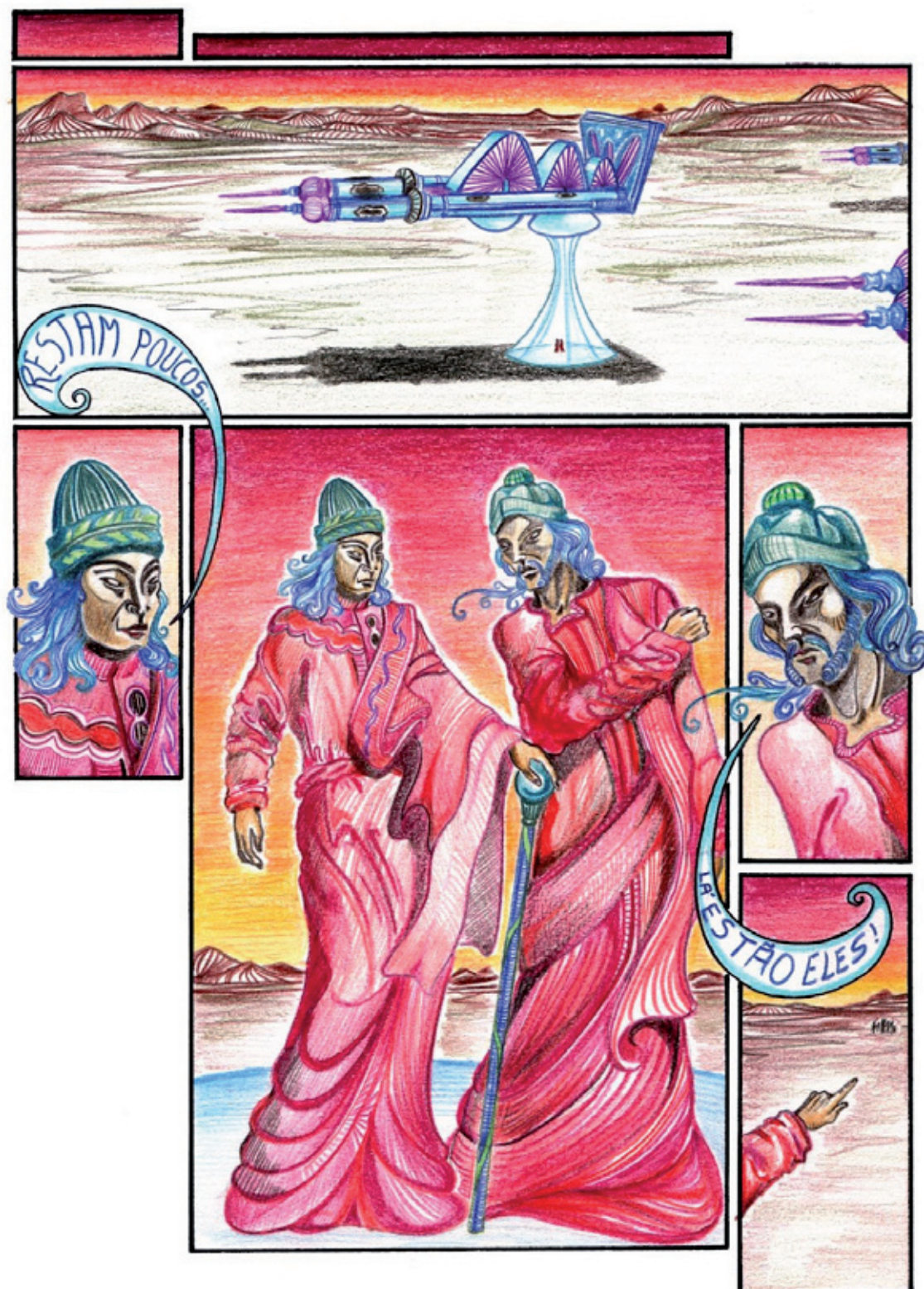


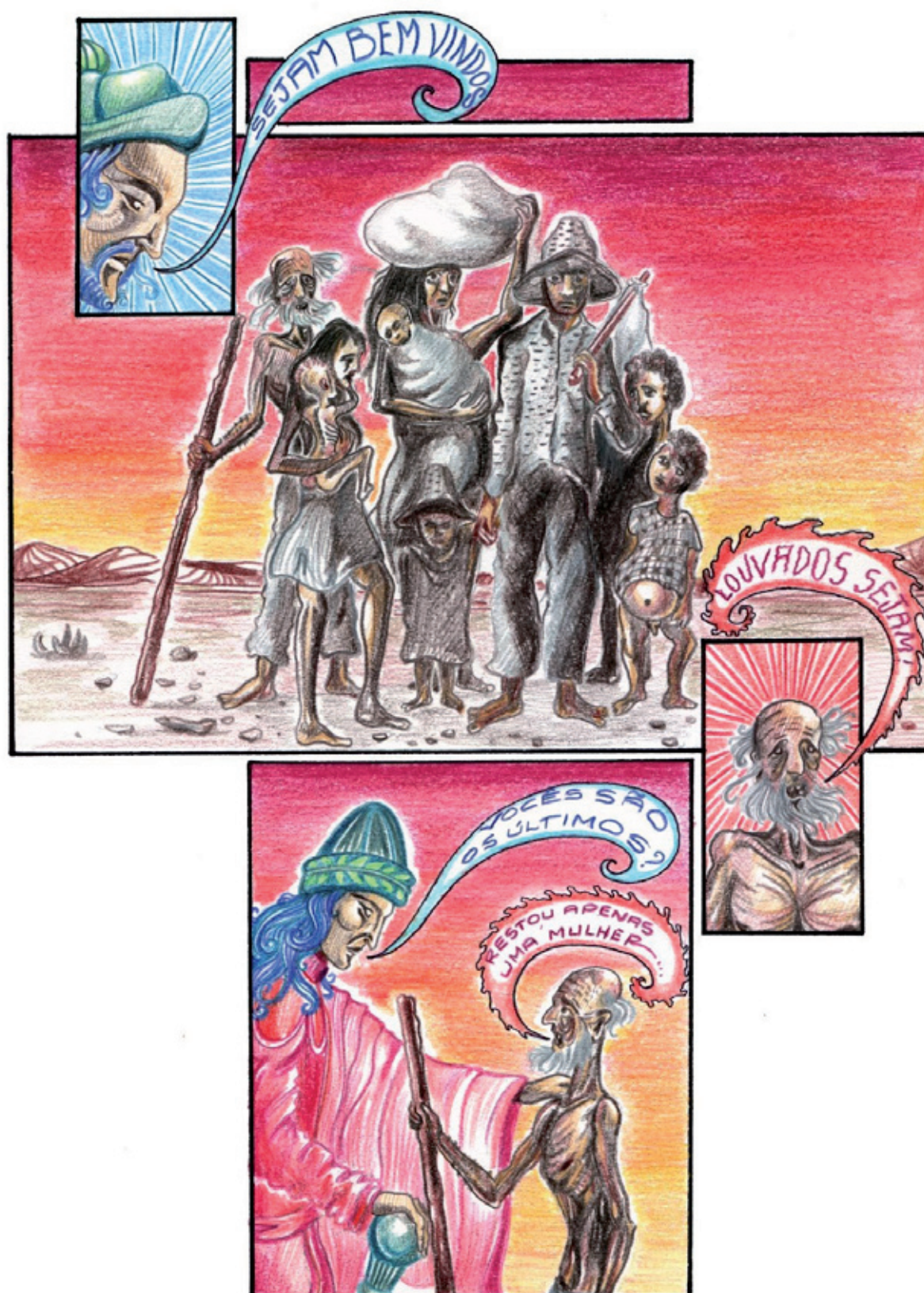
Redescobrimento

DA PRIMEIRA
VEZ ELES
VIERAM COM
SUAS
CARAVELAS
E LEVARAM
NOSSA HONRA,
NOSSAS
MULHERES,
NOSSO MUNDO
PURO E
VERDE ...

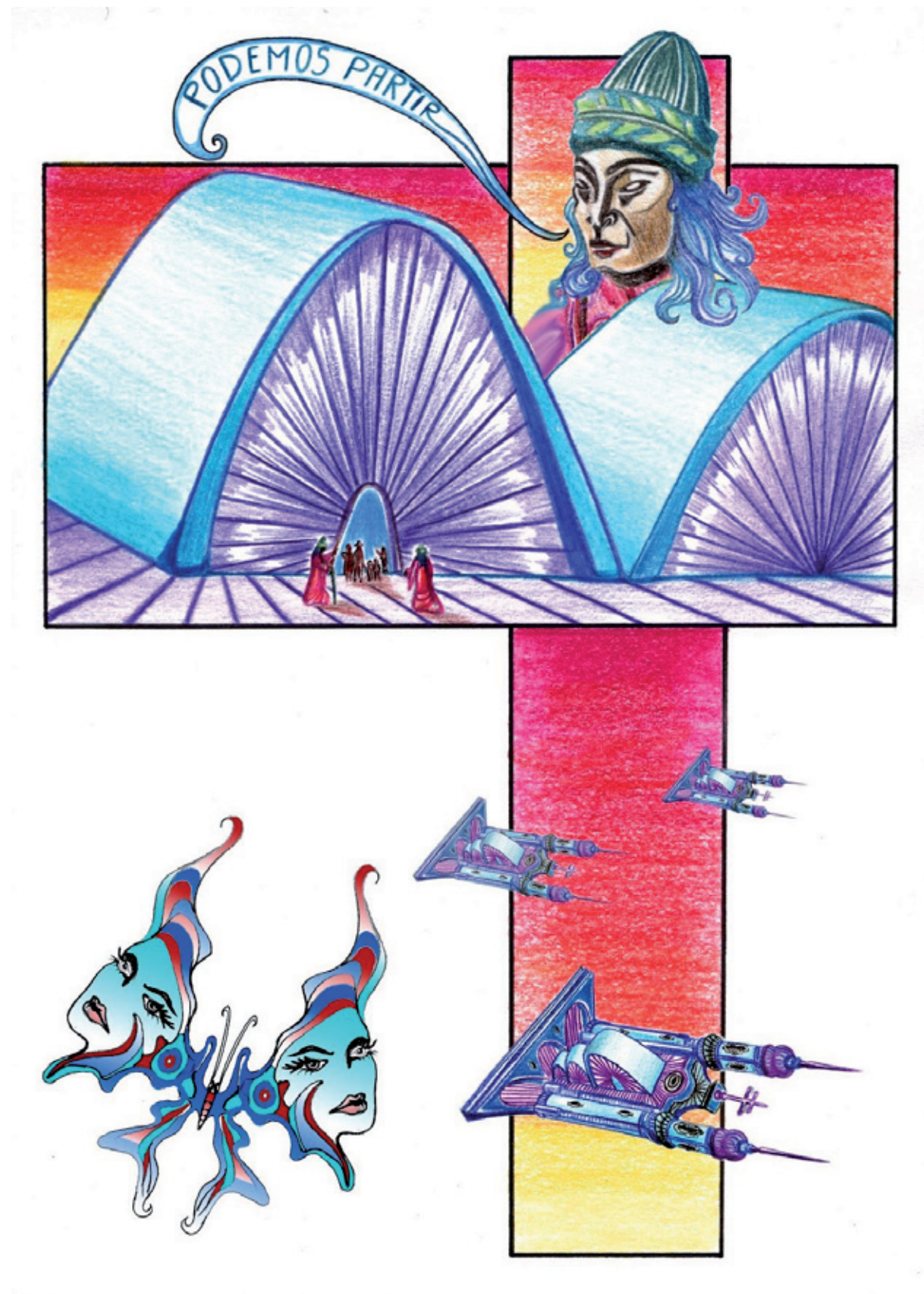


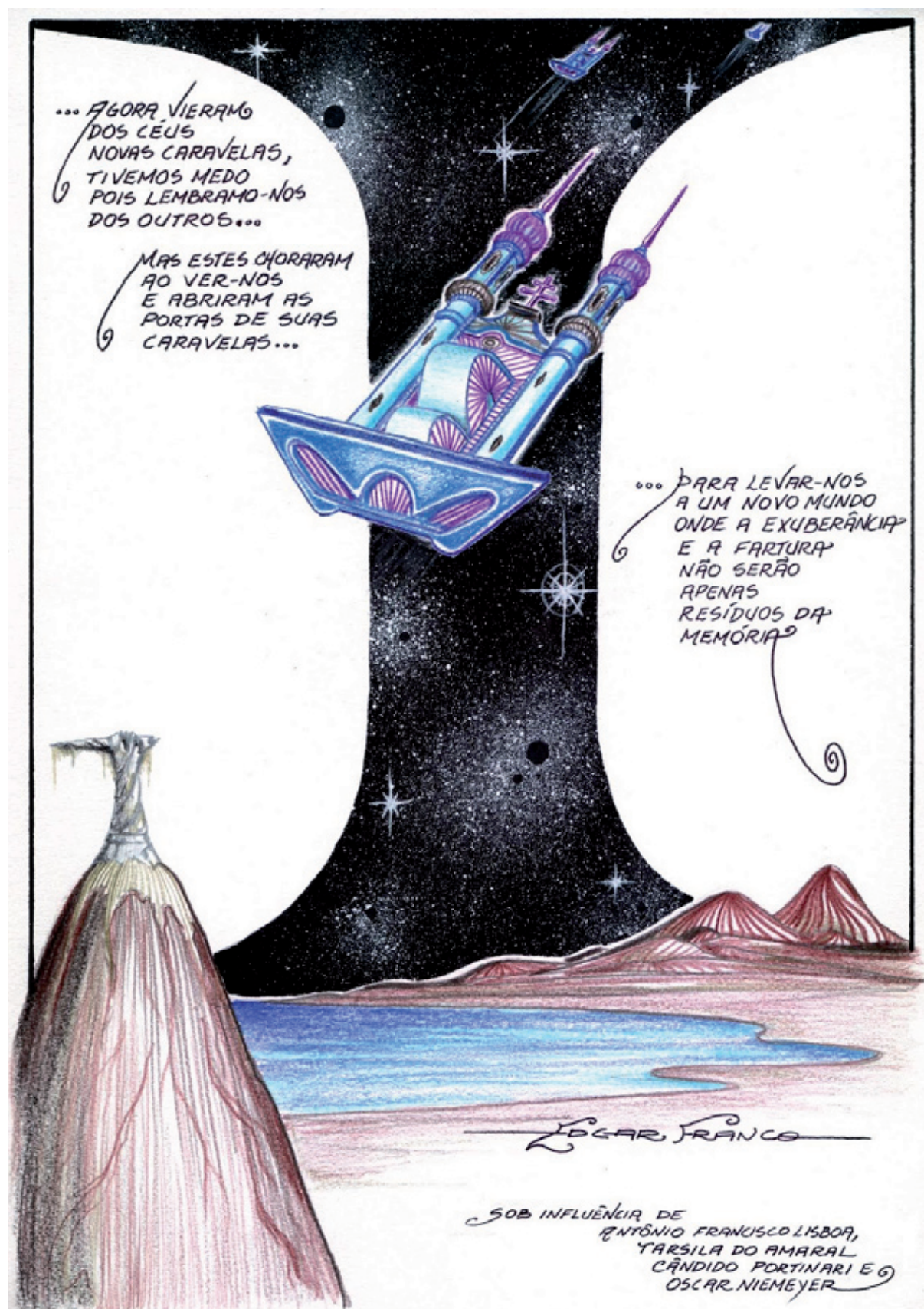
DA SEGUNDA
VEZ ELES
VIERAM E
NÓS
IMPINGIRAM,
O SEU LIXO
ENLATADO,
ATÉ QUE
TUDO ACABOU
E NÓS
FICAMOS NA
TERRA DESOLADA,
NOS ESCOMBROS
DO NADA, VIVENDO
DE LEMBRANÇAS,
ANSIANDO O FIM ...











ILP
Pesquisa

ILP PESQUISA — PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS:

Projetos de Lei de 2018, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Relatório Analítico

Victoria Baptista Dias MIOTTO
Any Marise ORTEGA
Silmara de Oliveira LAUAR

INTRODUÇÃO

Objetivos da pesquisa

O presente relatório consiste na continuação do Programa *ILP Pesquisa - Proposições Legislativas*, cujos primeiros resultados foram anteriormente publicados nos Cadernos do ILP - Ensino - Pesquisa - Extensão Cultural (v. 2, n. 2, novembro de 2021, disponível na Biblioteca Digital da ALESP e acessível, também por meio da página do ILP). No presente relatório estudamos, de forma estruturada, as propostas legislativas (aqui, especificamente, projetos de lei) feitas em 2018 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, com o intuito de responder às questões: sobre o que é legislado? Quais são os principais tópicos? Quem são os proponentes mais importantes? Qual é o estado atual de tramitação da maioria dos PLs? Em termos de temas legislativos, eles são de competência legislativa estadual? Pressupõe-se, aqui, que os temas das propostas legislativas representam um reflexo e uma resposta do Parlamento em relação às demandas da sociedade, bem como e suas mudanças ao longo do tempo.

Método de trabalho

Os projetos legislativos propostos na Assembleia Estadual de São Paulo em 2018 podem ser acessados diretamente pelo Portal da ALESP (<https://www.al.sp.gov.br/alesp/projetos/?tipo=1>), onde podem ser acessadas informações acerca de objetivos, justificativas e tramitação. A partir desses dados básicos, os PLs foram organizados com base nos seguintes critérios:

- (a) Categorias e subcategorias.
- (b) Descrição.
- (c) Estágio de tramitação.
- (d) Propositor (Legislativo-Parlamentares, Executivo, Mesa Diretora da ALESP e Legislativo - Comissões).

As informações acima foram compiladas em tabelas específicas, armazenadas no banco de dados do ILP, para fins de descrição e análise.

A categoria temática teve como método de enquadramento a definição do destinatário específico e foco dos projetos (que exprime a intenção subjacente do legislador). Em outras palavras, a área prioritária ou de peso preponderante a que a proposta se refere. Essa identificação é fundamental tendo em vista que muitos projetos têm a opção de serem classificados em mais de uma categoria, portanto, nesses casos, optou-se pela finalidade.

Por exemplo, o Projeto de Lei 161/2018, de 24/03/2018, possui como ementa: “Torna obrigatória a apresentação da carteira de vacinação no ato da matrícula nas escolas públicas do Estado que oferecem ensino infantil, fundamental e médio.”. Nesse caso é possível observar que este PL poderia ser enquadrado nas categorias “Educação” e “Saúde”. Como o objetivo final deste projeto é prevenir doenças, a categoria de classificação escolhida foi “Saúde”.

Além disso, a classificação adotada foi aplicada segundo as informações disponíveis nas ementas e no corpo das proposições e posterior identificação de finalidade.

Assim como no ano de 2020, a descrição do projeto, que se encontra nas tabelas originais armazenadas pelo ILP, se baseou notadamente na própria ementa da proposição, complementada se necessário por pesquisa adicional ao texto integral. Já o estágio de tramitação foi obtido a partir da opção “tramitação”, disponível para cada PL, no sistema de pesquisa de proposições do portal da ALESP (<https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-proposicoes/>).

A classificação temática

Com base nos critérios expostos, foram definidas, na pesquisa acerca dos PLs de 2020, categorias temáticas básicas em que todos os projetos de lei apresentados em 2018 foram enquadrados, a saber:

1. Animais

Enquadram-se nesta categoria proposições que têm como objetivo proteger animais por meio de ações como a criação de delegacias especializadas e a proibição do uso de objetos ou práticas que os incomodem (como a soltura de fogos de artifício), de evitar que sejam submetidos a maus-tratos, de zelar pela saúde dos mesmos por meio da criação de hospitais e de sistema único de saúde animal, de controle populacional, entre outras medidas.

2. Atividades rurais e agronegócio

Tratam-se de projetos relacionados à economia e às atividades do campo, como a regulação do uso de agrotóxicos e a implementação de políticas públicas que promovam policiamento e segurança nas áreas rurais.

3. Calendário comemorativo e temático

Nesta categoria incluem-se projetos que visam enfatizar a importância ou relevância de determinados temas por meio de sua inscrição na agenda oficial, incentivando portanto a reflexão sobre o assunto e a realização de atividades relativas ao mesmo. Combate à violência, cultura, alimentação, criança e adolescente, saúde, trabalho e religião são alguns exemplos de subcategorias desta classificação temática.

4. Infância e Juventude

Classificaram-se como projetos voltados à infância e juventude aqueles que promoviam ações relacionadas à proteção, saúde, adoção, entre outros assuntos voltados a promover uma infância segura e adequada.

5. Cultura

As propostas relacionadas à cultura, no ano de 2018, se referiram à concessão do título de patrimônio público (podendo ser material ou imaterial) e ao incentivo financeiro, espacial e comunitário de organizações e pessoas que trabalham no âmbito cultural.

6. Declaração de utilidade pública

A declaração de utilidade pública é um benefício concedido pelo poder público a organizações sem fins lucrativos que o solicitem, referente à isenção de impostos ou imunidade. No ano de 2018, foi concedido tal título a entidades voltadas à proteção animal, à infância e juventude e ao meio ambiente, associações esportivas, comerciais e de saúde, à assistência social, organizações culturais, de apoio à educação, a pessoas com deficiência, instituições religiosas e cooperativas trabalhistas.

7. Direito do consumidor

A categoria Direito do Consumidor abarca propostas referentes, principalmente, à garantia de transparência das empresas para com seus clientes. Além disso, foram abordados temas como proteção jurídica, o zelo pela tranquilidade dos consumidores e procedimentos em casos de inadimplência.

8. Educação

As proposições desenvolvidas para essa categoria voltam-se para questões como o projeto pedagógico vigente, a criação de instituições de ensino superior bem como garantir práticas financeiras justas em faculdades privadas, disponibilização de atendimento psicológico em escolas públicas, assegurar direitos e deveres de alunos e suas famílias, a publicidade em relação ao desempenho das escolas em programas avaliativos e o incentivo aos estudos.

9. Regulação de comércio, serviços e empreendedorismo

A classificação acima tem como principal objetivo normatizar as relações de trabalho na esfera privada, a regulação de deveres dos fabricantes, comerciantes e prestadores de serviços, dispõe sobre operações financeiras, proibição de produtos com base na segurança dos usuários, entre outros.

10. Esporte e Lazer

Em Esporte e Lazer, legisla-se acerca do esporte universitário, reconhecem-se modalidades esportivas, regula-se a “meia entrada” e proíbe-se determinadas práticas de treinamento esportivo.

11. Gestão do Estado

Trata-se de uma das categorias mais abordadas, tanto no ano de 2020 quanto no ano de 2018. Nesse item constam projetos que visam administrar os serviços públicos e concessionários, regular os direitos e deveres de agentes públicos, gerenciar as finanças do estado, legislar acerca de tributos e assegurar a transparência prevista nos princípios do Estado na Constituição Federal de 88.

12. Homenagens

Este quadro refere-se a denominações atribuídas a ruas, avenidas, estradas, escolas, presídios, hospitais, entre outros, com a finalidade de registrar memória referente a cidadãos de importância social significativa.

13. Meio ambiente

As políticas propostas no âmbito ambiental definem áreas de proteção, matrizes energéticas a serem implantadas, planos de arborização, poluição, descarte e reciclagem de resíduos, regula a produção de itens de uso único e programas de educação ambiental.

14. Questões de gênero

Nesta categoria são tratadas questões relativas ao combate à violência contra mulher e promoção da equidade de gênero.

15. Pessoas com deficiência

As propostas contidas na categoria Pessoas com Deficiência legislam acerca de temas como a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), direitos de pessoas portadoras do Transtorno do Espectro Autista (TEA), políticas educacionais, acessibilidade em transportes públicos, isenção de tarifas e impostos.

16. Saúde

Os projetos propostos que se encaixam na categoria Saúde têm como intuito promover a saúde pública no Estado de forma democrática, transparente e eficiente.

17. Segurança pública

As proposições da categoria Segurança Pública dispõem acerca da infraestrutura em presídios, interrogatórios e audiências, medidas de combate à incêndio, crimes relacionados a disseminação de *fake news*, políticas de prevenção social à criminalidade, divulgação de telefones relacionados a segurança, firmar parcerias entre a guarda estadual e as guardas municipais, instituição de conselhos de segurança, informar os direitos e deveres de advogados, instalação de equipamentos de vigilância e proteção de dados.

18. Proteção e assistência social

Enquadram-se aqui PLs relacionados à assistência social, abrangendo programas alimentares como Bom Prato, programas habitacionais, oferta de saneamento básico e assistência ao idoso.

19. Transporte

A categoria Transporte engloba questões relacionadas a meios de transportes, ruas e estradas. São tratadas proposições referentes aos pedágios, transporte coletivo, infraestrutura de ruas e estradas, transporte alternativo (como balsas e bicicletas), educação no trânsito, fiscalização, multas e abandono de veículos.

20. Turismo

Este quadro refere-se às proposições direcionadas ao Turismo, em especial à classificação de municípios de interesse turístico - que, caso aprovada, garante à cidade benefícios do governo estadual, como o auxílio monetário que colabora com a agenda turística local.

1.4 Correlação das categorias definidas com as Comissões da ALESP

Segundo a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo,

As Comissões Permanentes são órgãos técnicos compostos por grupos de onze ou treze parlamentares indicados para compô-las, por períodos de dois anos, e têm a incumbência de discutir e apreciar projetos de lei, emendas e outras proposições, antes da votação em Plenário; convidar ou convocar autoridades para prestar esclarecimentos e realizar audiências públicas.⁸

⁸ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/comissao/comissoes-permanentes/>

A seguir, apresentamos uma tabela em que constam as Comissões Temáticas Permanentes da ALESP, suas atribuições e as categorias correlatas que podem ser observadas nesta pesquisa.

Tabela 1: Correlação das categorias definidas com as Comissões da ALESP

COMISSÃO	ATRIBUIÇÃO	CATEGORIA CORRELATA
CAPRT - Administração Pública e Relações do Trabalho	Está relacionada à administração pública e às relações de trabalho dentro da estrutura do Estado, legislando acerca dos servidores públicos civis e militares.	GESTÃO DO ESTADO
CAD - Assuntos Desportivos	Analisa proposições referentes ao esporte e recreação.	ESPORTE E LAZER
CAMM - Assuntos Metropolitanos e Municipais	Opinam sobre divisões territoriais administrativas do Estado, áreas metropolitanas e transportes intermunicipais.	<i>No presente trabalho não há uma categoria que especificamente trata sobre assuntos metropolitanos e municipais. Entretanto, a classificação TRANSPORTE abriga proposições relativas a fronteiras e deslocamentos pendulares nas áreas metropolitanas.</i>
CAE - Atividades Econômicas	Nesta comissão são analisadas proposições relativas às atividades rurais e agronegócio, políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do comércio, indústria e turismo.	<i>Esta comissão é uma junção das categorias REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO, ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO e TURISMO.</i>
CCTI - Ciência, Tecn., Inovação e Informação	Aqui são discutidos assuntos relacionados ao desenvolvimento científico, à tecnologia, à inovação e ao ensino tecnológico.	<i>Embora não haja uma categoria que aborda especificamente a ciência e a tecnologia, a subcategoria COVID-19 dentro de SAÚDE contém proposições relacionadas à pesquisa. A categoria EDUCAÇÃO também poderia conter proposições relacionadas à pesquisa, entretanto este não foi o caso do ano de 2020.</i>
CDD - Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Analisa projetos ligados aos direitos humanos e preconceitos. Além disso, esta Comissão recebe e opina acerca de propostas legislativas submetidas ao Banco de Projeto, onde qualquer pessoa física, associação, sindicatos ou organizações da sociedade civil podem apresentar proposições.	<i>As atribuições dessa comissão encontram-se em todas as categorias, separadas por áreas.</i>
CDDC - Defesa dos Direitos do Consumidor	Esta Comissão tem como objetivo não apenas analisar proposições relativas à defesa do consumidor, mas também receber, avaliar e investigar denúncias relativas à violação dos direitos do consumidor.	DIREITOS DO CONSUMIDOR
CDDM - Defesa dos Direitos das Mulheres	Aqui são analisadas sugestões legislativas submetidas por associações, coletivos feministas e órgãos de classe, sindicatos e organizações da sociedade civil, que abordam os direitos da mulher. Cabe à comissão fiscalizar e acompanhar políticas públicas relativas à proteção dos direitos da mulher e combate à violência de gênero.	QUESTÃO DE GÊNERO
CEC - Educação e Cultura	Opina sobre assuntos relacionados à educação de entidades públicas e particulares, além de assuntos culturais, inclusive artísticos.	<i>Esta comissão aborda temas que estão alocados nas categorias EDUCAÇÃO e CULTURA.</i>

CFOP - Finanças, Orçamento e Planejamento	Analisa todas as proposições em tramitação que necessitem alterar a despesa como a receita pública. Além disso, cabe a ela opinar e fiscalizar as atividades financeiras do Estado; dos subsídios e ajuda de custo a Deputados, Governador e Vice-Governador; sobre as LOAs, PPAs e similares, e verificar projetos relacionados à abertura de crédito.	GESTÃO DO ESTADO
CFC - Fiscalização e Controle	Compete à ela fiscalizar a administração direta e indireta do Estado, serviços públicos e concessionários. Além disso, ela também pode opinar acerca das proposições relativas à tomada de contas do Governador.	GESTÃO DO ESTADO
CI - Infraestrutura	Esta Comissão está ligada a assuntos como saneamento, água, serviços e obras públicas, concessão de uso de bens públicos, energia elétrica ou de outras fontes.	<i>Esta comissão é uma junção das categorias GESTÃO DO ESTADO e DIREITOS DO CONSUMIDOR.</i>
CMADS - Meio Ambiente e Des. Sustentável	Aqui são tratados assuntos relacionados ao meio ambiente (abarcando temas como aquecimento global e resíduos sólidos) e aos animais.	<i>Esta comissão é uma junção das categorias MEIO AMBIENTE e ANIMAIS.</i>
CRI - Relações Internacionais	Analisa e propõe projetos relativos às relações internacionais, a partir de ações como: fomentar uma integração dos consulados presentes no Estado; implementar programas em parceria com os países do Mercosul; promover intercâmbios de modo a incentivar o desenvolvimento econômico; assistir o cumprimento de acordos internacionais e desenvolver estudos, debates e pesquisas que tenham como intuito preservar a história e influências culturais das nações.	<i>Neste trabalho de análise não há nenhuma categoria similar a esta Comissão.</i>
CS - Saúde	Compete à ela analisar proposições relacionadas a saúde física, mental e bucal.	SAÚDE
CSPAP - Segurança Pública e Ass. Penitenciários	Esta Comissão está ligada à segurança pública, à gestão da Polícia Civil, Militar e Científica e ao sistema penitenciário do Estado.	SEGURANÇA PÚBLICA
CCJR - Constituição, Justiça e Redação	Cabe a esta Comissão analisar todas as proposições em tramitação verificando se o projeto está de acordo com as normas constitucionais, legais e jurídicas, de modo que seja apresentada a redação final das proposições.	<i>Neste trabalho de análise não há nenhuma categoria similar a esta Comissão.</i>
CTC - Transportes e Comunicações	Opina acerca de proposições relativas a serviços públicos e concessionários e transportes de qualquer natureza.	<i>Esta comissão é uma junção das categorias TRANSPORTE e HOMENAGENS</i>

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Classificação temática

Categorias Principais

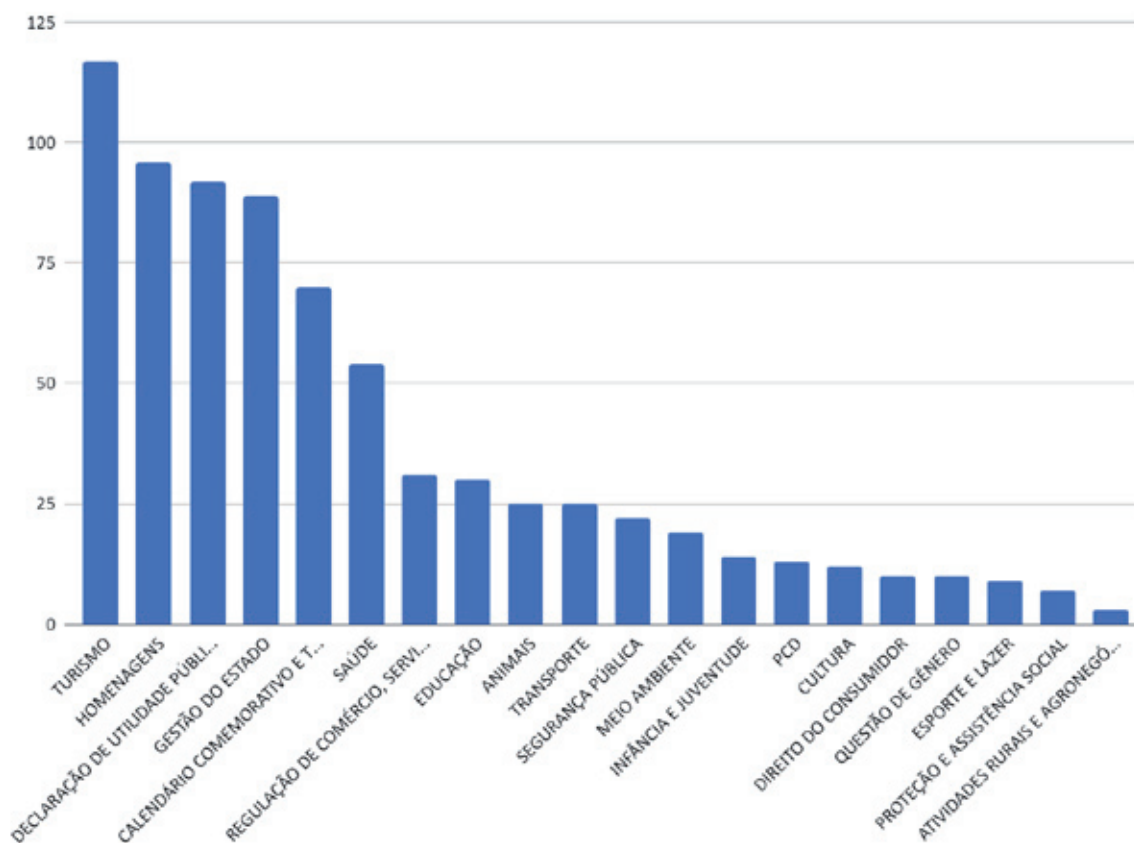
A seguir, são apresentados os dados obtidos com a classificação dos projetos pelo critério temático.

Tabela 2: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018: distribuição por categoria temática.

Categoria temática	Nº de projetos	Percentual
TURISMO	117	15,64%
HOMENAGENS	96	12,83%
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	92	12,30%
GESTÃO DO ESTADO	89	11,90%
CALENDÁRIO COMEMORATIVO E TEMÁTICO	70	9,36%
SAÚDE	54	7,22%
REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO	31	4,14%
EDUCAÇÃO	30	4,01%
ANIMAIS	25	3,34%
TRANSPORTE	25	3,34%
SEGURANÇA PÚBLICA	22	2,94%
MEIO AMBIENTE	19	2,54%
INFÂNCIA E JUVENTUDE	14	1,87%
PCD	13	1,74%
CULTURA	12	1,60%
DIREITO DO CONSUMIDOR	10	1,34%
QUESTÃO DE GÊNERO	10	1,34%
ESPORTE E LAZER	9	1,20%
PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	7	0,94%
ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO	3	0,40%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Gráfico 1: Proporção de projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, por categoria temática.



Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

A distribuição dos projetos (número total e percentual) apresentados na ALESP, em 2018, em função das categorias temáticas definidas, pode ser observada na Tabela 2 e no Gráfico 1. Podem ser diferenciados três grupos distintos de categorias de proposições.

1. O **Grupo Superior**, composto pelas categorias destacadamente de maior ocorrência: Turismo, Homenagens, Declaração de Utilidade Pública e Gestão do Estado.
2. O **Grupo Intermediário** é composto pelas categorias Calendário Comemorativo e Saúde.
3. O **Grupo Inferior** engloba temas de menor ocorrência, correspondendo às demais categorias.

Subcategorias

Cada uma das categorias temáticas elencadas pode ser subdividida em assuntos específicos (subcategorias) que foram objeto das proposições, sendo possível verificar o peso de cada um deles na composição do tema.

Grupo Superior

Turismo

As proposições acerca do conjunto de projetos voltados ao turismo têm como principal intuito conceder o título de “Município de Interesse Turístico”. Além disso, há a intenção de inserir datas comemorativas em alguns calendários turísticos de determinados municípios e instituir políticas públicas de incentivo ao turismo.

**Tabela 3: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Turismo”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
INTERESSE TURÍSTICO	82	70,09%
CALENDÁRIO TURÍSTICO	24	20,51%
TÍTULO	9	7,69%
INCENTIVO	2	1,71%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Homenagens

Também pertencentes ao Grupo Superior, as homenagens consistem em nomenclaturas conferidas notadamente a dispositivos viários pertencentes ao âmbito de gestão estadual (como estradas, viadutos) ou a equipamentos públicos (escolas, casas de cultura, monumentos, conjuntos habitacionais, presídios, hospitais, dentre outros). Tais homenagens visam associar o nome de determinados cidadãos a elementos presentes na paisagem construída e que tenham potencialmente longa duração, como forma de registrar memória acerca da pessoa que, segundo os critérios legais e a avaliação do Parlamento, tiveram papel destacado no contexto social em que viveram. Antropologicamente, trata-se da criação de “lugares de memória”. Temos, aqui, um dado que sugere estudos mais aprofundados.

**Tabela 4: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Homenagens”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
DISPOSITIVOS VIÁRIOS	52	54,17%
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	44	45,83%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Declaração de Utilidade Pública

A categoria Declaração de utilidade pública, por sua vez, contempla instituições do Terceiro Setor que desenvolvem projetos de cunho social e religioso, proteção aos animais, à infância e juventude, à pessoa com deficiência, ao meio ambiente, promoção da saúde, do esporte, assistência do trabalho, incentivo à economia e à política.

Tabela 5: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Declaração de utilidade pública”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
SOCIAL	32	34,78%
INFÂNCIA E JUVENTUDE	15	16,30%
SAÚDE	15	16,30%
ESPORTE	8	8,70%
RELIGIÃO	6	6,52%
ANIMAIS	4	4,35%
CULTURA	4	4,35%
MEIO AMBIENTE	2	2,17%
TRABALHO	2	2,17%
EDUCAÇÃO	1	1,09%
PCD	1	1,09%
ECONOMIA	1	1,09%
POLÍTICA	1	1,09%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Gestão do Estado

Nesta categoria foram englobados projetos que tratam de temas especificamente pertinentes ao funcionamento do aparelho do estado, de suas finanças e fontes de financiamento, de sua burocracia e de seus agentes.

Tabela 6: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Gestão do Estado”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
AGENTES PÚBLICOS	23	25,56%
FINANÇAS PÚBLICAS	19	21,11%
TRIBUTO	19	21,11%
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14	15,56%
SERVIÇOS PÚBLICOS E CONCESSIONÁRIOS	8	8,89%
TRANSPARÊNCIA	6	6,67%
CONDECORAÇÃO	1	1,11%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Grupo Intermediário

Calendário Comemorativo e Temático

Neste grupo, a categoria Calendário Comemorativo e Temático engloba proposições relativas a temas frequentes da pauta social, cuja relevância se considerou conveniente de destacar por meio de datas ou eventos específicos. Dizem respeito a assuntos bastante diversificados, com destaque para as áreas de cultura, saúde, trabalho e religião.

Tabela 7: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Calendário Comemorativo e Temático”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
CULTURA	17	24,29%
SAÚDE	14	20,00%
TRABALHO	12	17,14%
RELIGIÃO	11	15,71%
COMBATE À(S)	8	11,43%
ESPORTES	4	5,71%
ALIMENTAÇÃO	2	2,86%
SOCIAL	2	2,86%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Saúde

Já no âmbito da categoria Saúde, há proposições referentes à disseminação de informações; doação de órgãos, sangue etc.; tratamento dentário destinado a idosos; criação de serviços especializados em saúde, prevenção, atendimento e tratamento de doenças; treinamento de primeiros socorros; obrigatoriedade de vacinação; administração de hospitais e instituições de saúde; infraestrutura; e alimentação saudável.

Tabela 8: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Saúde”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
DOENÇAS	27	49,09%
INFORMAÇÃO	6	10,91%
SERVIÇOS	5	9,09%
GESTÃO	5	9,09%
PRIMEIROS SOCORROS	3	5,45%
PROFISSIONAIS	2	3,64%
VACINA	2	3,64%
INFRAESTRUTURA	2	3,64%
DOAÇÃO	1	1,82%
IDOSO	1	1,82%
ALIMENTAÇÃO	1	1,82%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Grupo Inferior

Regulação de Comércio, Serviços e Empreendedorismo

Aqui são propostas regulações das relações de trabalho em instituições privadas, que prezam pela segurança do trabalhador em sua vida pessoal e profissional, normatizam o funcionamento de instituições financeiras e operações financeiras nelas realizadas, proíbem a venda ou fabricação de produtos que coloquem em risco a segurança do consumidor ou sejam nocivos ao meio ambiente, regulam planos de fidelização de clientes e trocas de bens de consumo, dispõe sobre o consumo, exposição e venda de bebidas alcoólicas, limitam ligações de *telemarketing*, exigem transparência em empresas prestadoras de serviço, criam a obrigatoriedade de vinculação de manual de segurança a produtos, impedem a aplicação multas contratuais em consumidores que forem furtados ou roubados e regulam a garantia de empréstimo de veículos por parte de concessionárias em casos de reparos.

Tabela 9: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Regulação de Comércio, Serviços e Empreendedorismo”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
RELAÇÕES DE TRABALHO	12	38,71%
OPERAÇÕES FINANCEIRAS	4	12,90%
PROIBIÇÃO	4	12,90%
REGULAÇÃO	3	9,68%
BEBIDAS ALCOÓLICAS	3	9,68%
LIMITAÇÃO	1	3,23%
TRANSPARÊNCIA	1	3,23%
SEGURANÇA	1	3,23%
MULTAS	1	3,23%
GARANTIA	1	3,23%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Educação

Os projetos incluídos na categoria Educação fazem referência ao projeto pedagógico adotado na Rede Estadual de Ensino, aos direitos e deveres dos alunos e suas famílias, à criação de instituições de ensino superior e fundos de financiamento das mesmas, incentivo aos estudos, à leitura e à permanência na escola.

Tabela 10: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Educação”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
PROJETO PEDAGÓGICO	9	32,14%
DIREITOS E DEVERES	7	25,00%
ENSINO SUPERIOR	5	17,86%
INCENTIVO	4	14,29%
SAÚDE	1	3,57%
PROPAGANDA	1	3,57%
INFRAESTRUTURA	1	3,57%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Animais

A categoria Animais abarca questões como a proteção ao bem estar físico e mental dos animais, cria hospitais veterinários públicos, normatiza a prestação de socorro bem como propõe diretrizes referentes a exames, proíbe práticas de maus-tratos no Estado, dispõe acerca do controle populacional de espécies exóticas, do transporte de animais (tanto domésticos quanto de abate), elabora sistema de cadastro de animais domésticos e estabelece espaços fechados que abriguem cachorros para lazer.

**Tabela 11: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Animais”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
PROTEÇÃO	9	34,62%
SAÚDE	6	23,08%
MAUS-TRATOS	4	15,38%
CONTROLE	3	11,54%
TRÂNSITO	2	7,69%
REGISTRO	1	3,85%
LAZER	1	3,85%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Transporte

Neste grupo, encontram-se propostas voltadas ao transporte coletivo como metrô, trens e ônibus, à manutenção e taxação em estradas, à infraestrutura de estradas e ruas (incluindo pontos de parada em estradas, funcionamento de semáforos etc.), ao transporte alternativo como bicicletas e balsas, à educação no trânsito, à fiscalização de velocidade, além de dar terminalidade a veículos abandonados e normatização da aplicação de multas em períodos de greve.

**Tabela 12: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Transporte”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
TRANSPORTE COLETIVO	8	32,00%
ESTRADAS	4	16,00%
INFRAESTRUTURA	4	16,00%
TRANSPORTE ALTERNATIVO	3	12,00%
EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO	2	8,00%
FISCALIZAÇÃO	2	8,00%
ABANDONO	1	4,00%
MULTAS	1	4,00%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Segurança pública

Acerca das proposições relacionadas à categoria Segurança Pública, é possível encontrar PLs referentes a infraestrutura de presídios, a implantação de audiências remotas, obrigatoriedade de hidrantes, vigilância armada em instituições financeiras, blindagem de viaturas policiais, mecanismos de precaução e enfrentamento à tortura, penalidades àqueles que divulgarem *fake news*, medidas de prevenção à criminalidade, disponibilização de telefones de segurança em locais públicos, instituição de conselhos de segurança e parcerias entre instituições policiais, publicidade de informações acerca da segurança pública, condutas de monitoramento e vigilância e proteção de dados.

**Tabela 13: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Segurança Pública”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
INFRAESTRUTURA	5	22,73%
CRIME	4	18,18%
PROGRAMAS	3	13,64%
INFORMAÇÃO	2	9,09%
INSTITUIÇÃO	2	9,09%
TRANSPARÊNCIA	2	9,09%
VIGILÂNCIA	2	9,09%
PROCEDIMENTO	1	4,55%
DIGITAL	1	4,55%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Meio ambiente

Já na categoria Meio ambiente, foram apresentadas propostas que têm como objetivo incentivar a substituição de matrizes energéticas, a reciclagem, a educação ambiental e a divulgação de hortas coletivas. Ademais, encontram-se aqui projetos que visam mitigar a poluição urbana, proteção de áreas mananciais, mapeamento de espaços capazes de receber usinas de energia, organizar planos de arborização, e tratar do descarte apropriado de resíduos sólidos, da proibição de canudos produzidos com base no petróleo, da soltura de balões artesanais e do uso preferencial de agregados reciclados em obras públicas do Estado.

**Tabela 14: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Meio Ambiente”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
INCENTIVO	4	21,05%
POLUIÇÃO	3	15,79%
PROTEÇÃO	2	10,53%
MAPEAMENTO	2	10,53%
ARBORIZAÇÃO	2	10,53%
DESCARTE	2	10,53%
PROIBIÇÕES	2	10,53%
OBRAS PÚBLICAS	1	5,26%
PERMISSÕES	1	5,26%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Infância e juventude

Também pertence ao grupo inferior a categoria Infância e Juventude. Aqui, encontram-se projetos de cunho protetivo, contra violência, abuso e exploração sexual, relacionados à saúde mental e alimentar, e que tratam da participação de jovens no processo de gestão de políticas públicas, financiamento de políticas públicas voltadas à juventude, e ainda que dispõem sobre o nome da família afetiva constar em cadastros escolares em casos de adoção, incentivam projetos sociais de formação de jovens em áreas tecnológicas e normatizam o reconhecimento de paternidade no Estado.

**Tabela 15: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Infância e Juventude”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
PROTEÇÃO	5	35,71%
SAÚDE	2	14,29%
SOCIAL	2	14,29%
VERBA	2	14,29%
ADOÇÃO	1	7,14%
EDUCAÇÃO	1	7,14%
RECONHECIMENTO	1	7,14%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

PCD

Já o grupo de classificação de Pessoas com Deficiência inclui projetos que legislam acerca da isenção de taxas e impostos no transporte (público e privado), da acessibilidade a pessoas com deficiência nos meios de transporte estaduais, estabelecem políticas de inclusão e métodos de ensino nas escolas públicas estaduais, regulam atendimento em LIBRAS por guardas municipais e na Defensoria Pública, criam a Carteira de Identificação do Autista e definem novas categorias para reserva de vagas em órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

Tabela 17: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “PCD”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
TRANSPORTE	5	38,46%
EDUCAÇÃO	4	30,77%
LIBRAS	2	15,38%
TEA	1	7,69%
VAGAS	1	7,69%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Cultura

Os projetos da categoria Cultura, em 2018, referiram-se à declaração de patrimônio cultural imaterial no Estado e ao incentivo de projetos culturais musicais, de rádio, audiovisual e blocos de carnaval.

Tabela 16: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Cultura”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
PATRIMÔNIO	8	66,67%
INCENTIVO	4	33,33%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Direitos do Consumidor

Ao se tratar dos Direitos do Consumidor, verifica-se que foram submetidos projetos principalmente relativos à transparência, obrigando o empreendedor a fornecer informações no âmbito alimentar, assim como relacionados a TV por assinatura, restaurantes, postos de gasolina, planos de saúde, serviços públicos e construtoras, e ainda a proibição de ligações de *telemarketing* fora do horário comercial e a garantia de 60 dias de prazo de inadimplência em planos de saúde.

Tabela 18: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Direito do consumidor”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
TRANSPARÊNCIA	8	80,00%
TELEMARKETING	1	10,00%
INADIMPLÊNCIA	1	10,00%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Questões de Gênero

Ao se tratar do quesito Gênero, especificamente no ano de 2018, foram propostos PLs que visavam combater à violência contra a mulher e promover a igualdade de gênero.

**Tabela 19: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Questão de gênero”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
COMBATE À VIOÊNCIA CONTRA A MULHER	7	70,00%
EQUIDADE ENTRE GÊNEROS	3	30,00%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Esporte e Lazer

Neste quadro estão presentes proposições que promovem eventos esportivos universitários, regulam a meia entrada em eventos de lazer para professores da rede pública estadual e agentes penitenciários, reconhecem novas modalidades esportivas, dispõem sobre a doação de bicicletas, regulam cavalgadas e proíbem o *fast training*.

**Tabela 20: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Esporte e Lazer”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
ENSINO SUPERIOR	3	33,33%
MEIA ENTRADA	2	22,22%
RECONHECIMENTO	1	11,11%
DOAÇÃO	1	11,11%
REGULAÇÃO	1	11,11%
PROIBIÇÃO	1	11,11%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Proteção e Assistência Social

Os projetos de lei categorizados como Proteção e assistência social, normatizam sobre a disposição de imóveis populares e classifica habitações insalubres como problema de saúde pública, institui o Programa Bom Prato em mais dois municípios, dispõe sobre a concessão de saneamento básico gratuito à entidades filantrópicas e a proteção dos direitos e garantias do Idoso no Estado.

**Tabela 21: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Proteção e Assistência Social”:
distribuição por assunto.**

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
HABITAÇÃO	3	42,86%
ALIMENTAÇÃO	2	28,57%
SANEAMENTO BÁSICO	1	14,29%
IDOSO	1	14,29%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Atividades rurais e agronegócio

Acerca do tema Atividades Rurais e Agronegócio, encontram-se proposições que regulam o uso, consumo e terminalidade de agrotóxicos, além da atividade pesqueira e de aqüicultura, e a criação de programa para promover segurança no meio rural.

Tabela 22: Projetos de Lei propostos na ALESP em 2018, na categoria “Atividades rurais e agronegócio”: distribuição por assunto.

Assunto (subcategoria)	Nº de Projetos	Percentual
REGULAÇÃO	2	66,67%
SEGURANÇA	1	33,33%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Tramitação

Tendo sido realizada a descrição da classificação temática dos projetos, de forma qualitativa e quantitativa, passaremos agora à averiguação de sua tramitação no processo legislativo da ALESP. Segundo Pereira (2020, p. 123), no Dicionário de Conceitos Políticos do ILP, por processo legislativo entende-se:

(...) o conjunto de atos realizados tipicamente pelo Poder Legislativo dos diversos entes federativos, de acordo com as competências e tipos legislativos respectivos, visando à elaboração de normas em geral. Inclui, de modo geral, as fases de iniciativa, discussão, deliberação, sanção ou veto, promulgação e publicação, contando, assim, com a participação de outros Poderes ou órgãos colaboradores, principalmente no que se refere à iniciativa, por vezes atribuída ou permitida a outro Poder em razão da matéria, e à sanção ou veto, de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.¹

Estágio de Tramitação

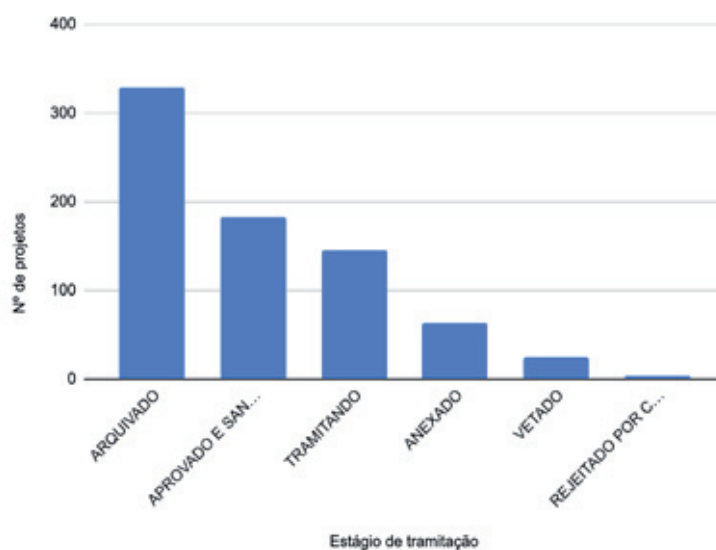
Conforme proposto no primeiro relatório *ILP Pesquisa - Proposições Legislativas*, referente às proposições de 2020, foram estabelecidas nomenclaturas de acordo com o estágio de tramitação de determinados projetos de lei no processo legislativo da ALESP. São eles: tramitando (por exemplo, nas Comissões, ou em discussão no Plenário), arquivado, aprovado e sancionado, vetado ou em análise pelo Governador, ou anexado (a outra proposição). Em 2018 houve a necessidade de acrescentar-se mais uma categoria, denominada “Rejeitado por Comissão”: em outras palavras, tratam-se de projetos que não passaram para a discussão plenária, sendo rejeitados na primeira etapa de tramitação, as comissões permanentes. Nossa análise refere-se à situação em dezembro de 2021. Assim, com relação ao total das proposições, o estágio de tramitação pode ser visualizado por meio da tabela abaixo.

Tabela 23: Estágio de tramitação dos projetos de lei propostos na ALESP em 2018 (situação em dezembro de 2021)

Estágio de tramitação	Nº de projetos	Percentual
ARQUIVADO	329	43,98%
APROVADO E SANCIONADO	182	24,33%
TRAMITANDO	146	19,52%
ANEXADO	63	8,42%
VETADO	24	3,21%
REJEITADO POR COMISSÃO	3	0,40%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

⁹ PEREIRA, Camila D.. Processo Legislativo. In: ORTEGA, Any e SILVA, Stanley P.R. (eds.). *Dicionário de Conceitos Políticos- Instituto do Legislativo Paulista*. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020. p. 123 - 125. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24369_arquivo.pdf.

Gráfico 2: Estágio de tramitação dos projetos de lei propostos na ALESP em 2018 (situação em dezembro de 2021)

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Observa-se que, dos projetos de lei apresentados ao longo do ano de 2018, a maioria foi arquivada, precisamente 43,98% dos projetos, até dezembro de 2021. Já 24,33% haviam sido aprovados na Casa e sancionados pelo Governador, enquanto 19,52% dos PLs ainda estavam tramitando na data do levantamento dos dados. Ainda, 8,42% das proposições foram anexadas a outros projetos, 3,21% haviam sido aprovados na ALESP mas vetadas pelo Governador e 0,40% foram diretamente rejeitadas por alguma comissão permanente. É, portanto, de grande interesse, como sugerem tais dados, a investigação acerca da grande taxa de proposições que não prosperaram, visto que quase metade do que foi proposto na Assembleia foi arquivado, rejeitado por Comissão ou vetado pelo Governador.

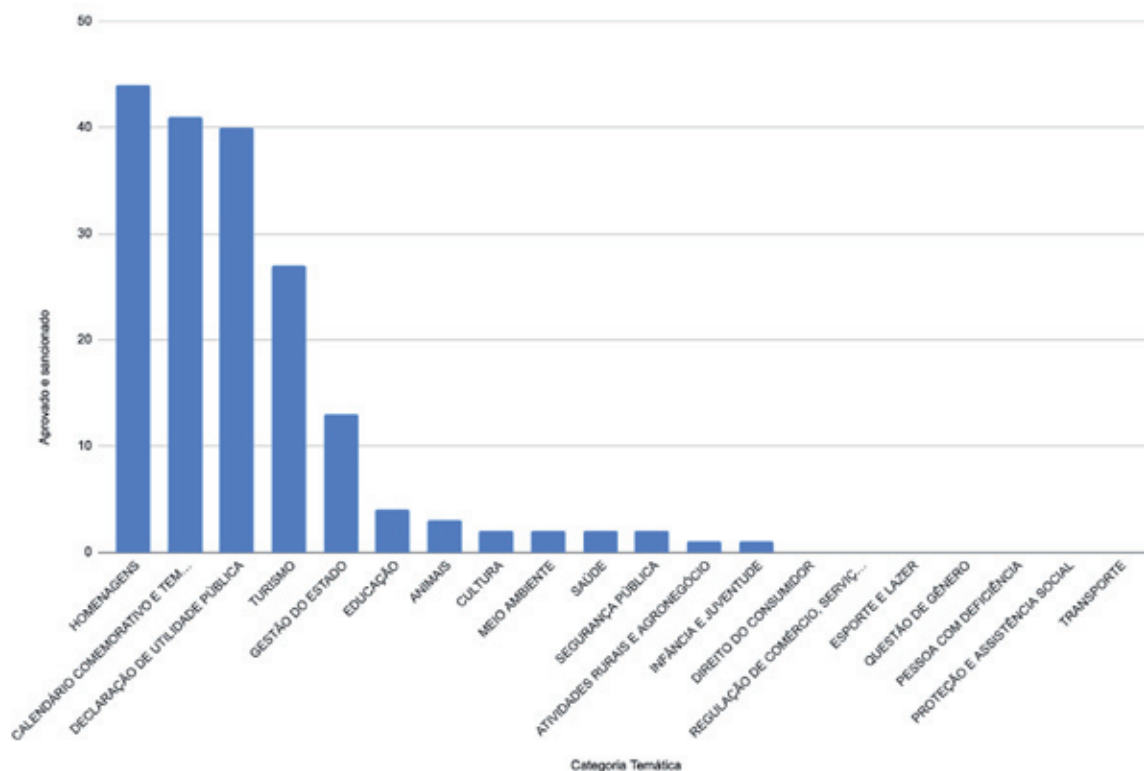
A situação de tramitação dos projetos de lei também pode ser verificada em relação às categorias temáticas propostas:

Tabela 24: Projetos de lei propostos em 2018 na ALESP: correlação entre estágio de tramitação e categoria temática até 06/12/2021.

Categoria Temática	Estágio de Tramitação							
	Tramitando	Aprovado e vetado	Arquivado	Aprovado e sancionado	Em análise pelo Governador	Rejeitado por Comissão	Devolvido ao Executivo	Anexado
ANIMAIS	9	0	10	3	0	0	0	5
ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO	1	0	1	1	0	0	0	0
CALENDÁRIO COMEMORATIVO E TEMÁTICO	15	1	10	41	0	1	0	2
INFÂNCIA E JUVENTUDE	6	0	7	1	0	0	0	0
CULTURA	6	0	4	2	0	0	0	0
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	0	0	30	40	0	2	0	20
DIREITO DO CONSUMIDOR	2	1	5	0	0	0	0	2
EDUCAÇÃO	7	3	11	4	0	0	0	5
REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO	11	3	13	0	0	0	0	4
ESPORTE E LAZER	1	0	8	0	0	0	0	0
GESTÃO DO ESTADO	27	2	40	13	0	0	0	8
HOMENAGENS	2	6	44	44	0	0	0	0
MEIO AMBIENTE	4	0	12	2	0	0	0	1
QUESTÃO DE GÊNERO	4	0	3	0	0	0	0	3
PESSOA COM DEFICIÊNCIA	5	1	4	0	0	0	0	1
SAÚDE	29	1	19	2	0	0	0	3
SEGURANÇA PÚBLICA	3	2	14	2	0	0	0	1
PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	2	2	3	0	0	0	0	0
TRANSPORTE	9	2	10	0	0	0	1	3
TURISMO	3	0	82	27	0	0	0	5

Por mais que a categoria Turismo tenha sido aquela com maior número de propostas submetidas, chama a atenção, na Tabela 24, que 82 projetos foram arquivados, 27 aprovados e sancionados e nenhum vetado pelo Governador ou rejeitado por Comissão. A alta proporção de arquivamento também pode ser verificada em Esporte e Lazer, onde todos os projetos foram arquivados, menos um, que ainda estava em tramitação. É interessante observar que, assim como ocorreu no ano de 2020, há uma alta aprovação dos projetos das categorias Homenagens e Declaração de Utilidade Pública. Ao verificar-se, em termos de proporção, entretanto, a maioria dos PLs submetidos em Homenagens não foram aprovados. Sendo assim, por mais que a quantidade de aprovações pareça alta em números absolutos, ela corresponde a menos da metade em taxas percentuais.

Gráfico 3: Projetos de lei propostos na ALESP, aprovados e sancionados, por categoria em 2018: situação em 06/12/2021.



Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

A partir do gráfico 3, é possível observar que várias categorias não tiveram nenhum projeto aprovado na ALESP e sancionado pelo Governador. Além disso, a categoria Homenagens, que teve o segundo maior número de projetos propostos, foi o que mais aprovou PLs, ao contrário da categoria Turismo, que possui a maior quantidade de projetos submetidos, mas a sua maioria foi arquivada. E, diferentemente do ano de 2020, a categoria Gestão do Estado teve um número muito inferior de projetos aprovados.

Origem das proposições

Quanto à origem (iniciativa), no Estado de São Paulo um projeto de lei pode ser proveniente dos deputados (neste trabalho com a denominação “Legislativo–Parlamentares”), do Governador (origem aqui referida como “Executivo”), das Comissões Parlamentares de Inquérito (intitulada “Legislativo–CPI”), da Mesa Diretora da ALESP, das Comissões Legislativas (nomeada “Legislativo–Comissões”), do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, do Ministério Público e de iniciativa popular.

Assim, quanto à iniciativa das proposições estudadas, podemos verificar a Tabela:

Tabela 25: Distribuição dos projetos de lei propostos na ALESP em 2018, segundo a origem da propositura.

Origem	Nº de Projetos	Percentual
Legislativo - Parlamentares	726	97,06%
Executivo	19	2,54%
Mesa diretora da ALESP	2	0,27%
Legislativo - Comissões	1	0,13%
Legislativo - CPI	0	0
Judiciário	0	0
Tribunal de Contas ESP	0	0
Ministério Público	0	0
Iniciativa Popular	0	0

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

É também possível verificar a origem das proposições por categoria temática, conforme as tabelas 26 e 27:

Tabela 26: Distribuição dos projetos de lei propostos na ALESP em 2018, por categoria temática, segundo a origem da propositura em valores brutos.

Categoria Temática	Origem da proposição			
	Legislativo - Parlamentares	Executivo	Legislativo - Comissões	Mesa Diretora
ANIMAIS	26	1	0	0
ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO	2	1	0	0
CALENDÁRIO COMEMORATIVO E TEMÁTICO	70	0	0	0
INFÂNCIA E JUVENTUDE	14	0	0	0
CULTURA	12	0	0	0
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	91	0	1	0
DIREITO DO CONSUMIDOR	10	0	0	0
EDUCAÇÃO	29	1	0	0
REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO	31	0	0	0
ESPORTE E LAZER	9	0	0	0
GESTÃO DO ESTADO	75	13	0	2
HOMENAGENS	96	0	0	0
MEIO AMBIENTE	18	1	0	0
QUESTÃO DE GÊNERO	10	0	0	0
PCD	11	0	0	0
SAÚDE	54	0	0	0
SEGURANÇA PÚBLICA	22	0	0	0
PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	7	0	0	0
TRANSPORTE	24	1	0	0
TURISMO	116	1	0	0

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Tabela 27: Distribuição dos projetos de lei propostos na ALESP em 2018, por categoria temática, segundo a origem da propositura em porcentagem.

Categoria Temática	Origem da proposição			
	Legislativo - Parlamentares	Executivo	Legislativo - Comissões	Mesa Diretora
ANIMAIS	96,30%	3,70%	0	0
ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO	66,67%	33,33%	0	0
CALENDÁRIO COMEMORATIVO E TEMÁTICO	100,00%	0	0	0
INFÂNCIA E JUVENTUDE	100,00%	0	0	0
CULTURA	100,00%	0	0	0
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	98,91%	0	1,09%	0
DIREITO DO CONSUMIDOR	100,00%	0	0	0
EDUCAÇÃO	96,67%	3,33%	0	0
REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO	100,00%	0	0	0
ESPORTE E LAZER	100,00%	0	0	0
GESTÃO DO ESTADO	83,33%	14,44%	0	2,22%
HOMENAGENS	100,00%	0	0	0
MEIO AMBIENTE	94,74%	5,26%	0	0
QUESTÃO DE GÊNERO	100,00%	0	0	0
PCD	100,00%	0	0	0
SAÚDE	100,00%	0	0	0
SEGURANÇA PÚBLICA	100,00%	0	0	0
PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	100,00%	0	0	0
TRANSPORTE	96,00%	4,00%	0	0
TURISMO	99,15%	0,85%	0	0

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Já no que diz respeito ao estágio de tramitação, analisado em função da origem da proposição, temos os seguintes resultados:

Tabela 28: Distribuição dos projetos de lei propostos na ALESP em 2018, segundo estágio de tramitação até 06/12/2021 e origem da propositura em valores brutos.

Origem	Estágio de tramitação							
	Tramitando	Aprovado e vetado	Arquivado	Aprovado e sancionado	Em análise pelo Governador	Anexado	Devolvido ao executivo	Rejeitado por comissão
Legislativo - Parlamentares	141	24	327	170	0	62	0	3
Executivo	4	0	2	11	0	0	1	0
Legislativo - Comissões	0	0	0	0	0	1	0	0
Mesa diretora da ALESP	0	0	1	1	0	0	0	0

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Tabela 29: Distribuição dos projetos de lei propostos na ALESP em 2018, segundo estágio de tramitação até 06/12/2021 e origem da propositura, em porcentagem.

Origem	Estágio de tramitação							
	Tramitando	Aprovado e vetado	Arquivado	Aprovado e sancionado	Em análise pelo Governador	Anexado	Devolvido ao executivo	Rejeitado por comissão
Legislativo -	19,39%	3,30%	44,98%	23,38%	0,00%	8,53%	0,00%	0,41%
Executivo	22,22%	0,00%	11,11%	61,11%	0,00%	0,00%	5,56%	0,00%
Legislativo - Comissões	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
Mesa diretora da ALESP	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: elaborado pelo Instituto do Legislativo Paulista com base em dados do Portal da ALESP.

Ao analisarmos as Tabelas 28 e 29, pode-se observar que as propostas advindas do Poder Executivo foram aprovadas em sua maioria, com 11 projetos aprovados contra 7 que tiveram outra destinação. Já a maioria dos PLs de origem parlamentar foram arquivados e a quantidade de aprovados e sancionados é bem próxima a quantidade de projetos que ainda estão tramitando. O que foi proposto pelas Comissões aparentemente foi um assunto já abordado de outra maneira, o que culminou com a anexação, enquanto o que foi proposto pela Mesa Diretora da ALESP foi arquivado ou aprovado proporcionalmente.

Projeto SISPELegis

Projeto Sistema Paulista de Escolas do Legislativo: fundamentos de uma proposta de integração colaborativa.

INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA

Introdução

O projeto “Sistema Paulista de Escolas do Legislativo” (SISPELegis)¹ foi gestado e iniciou seu desenvolvimento ao longo de 2021, indo ao encontro da diretriz do Instituto do Legislativo Paulista de colaborar, nos campos do estudo e da capacitação, com os problemas de políticas públicas no âmbito dos municípios do Estado de São Paulo. Trata-se de um conceito que propõe a livre integração das escolas legislativas municipais do Estado, no âmbito estadual e nas regiões, bem como o incentivo à criação de novas escolas.

Nesse período, foram desenvolvidas as primeiras fases de elaboração da proposta, cujo desenvolvimento se pretende ocorra progressivamente ao longo dos próximos anos. Foi realizado o mapeamento das escolas, analisada sua distribuição em relação às características regionais e pensados os modelos e mecanismos possíveis de integração e articulação e, ainda, discutidas as necessidades prementes em termos de capacitação em políticas públicas. Nesse sentido, atividades realizadas pelo ILP em parceria com o Governo do Estado de São Paulo, por exemplo no campo da viabilização da execução de projetos em parceria com o Terceiro Setor, nos municípios, por meio de emendas parlamentares ou programas específicos, tiveram especial ênfase em 2021, como atividades preparatórias do SISPELegis².

Do resultado destas fases iniciais de diagnóstico e planejamento ficou clara a potencialidade da articulação entre as escolas legislativas existentes, em termos de produção e compartilhamento de iniciativas e conteúdos,

racionalização de recursos materiais e humanos e extensão do alcance da educação legislativa e da capacitação de parlamentares, assessores, gestores e agentes públicos, bem como de iniciativas de educação para a cidadania, voltadas especialmente à juventude, e que estão em fase de atualização e planejamento na ALESP, como o Parlamento Jovem Paulista (PAJOPA), o Parlamento Mirim Paulista (PAMI) e o Parlamento Jovem Universitário (PAJU).

O diagnóstico realizado, como será exposto abaixo, mostrou claramente a necessidade de expansão da educação legislativa por diversas regiões do Estado, bem como a oportunidade de racionalização e potencialização de esforços naquelas em que já há escolas das câmaras municipais, por meio de fórmulas inovadoras como os consórcios de escolas legislativas. O ILP, preparando-se para potencializar sua capacidade de apoio ao novo sistema idealizado, em 2021 consolidou e ampliou parcerias de grande interesse para a temática das políticas públicas, por exemplo com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas, dentre outras.

O desenvolvimento natural do projeto, uma vez realizadas suas fases iniciais de implantação, visará à expansão e integração cada vez maior do Sistema, envolvendo novas parcerias, por exemplo, com os sistemas de educação estadual e dos municípios, as universidades e entidades representativas da sociedade civil. Verificou-se que há experiências de grande interesse já efetuadas e em realização nesse sentido, implantadas pelas escolas legislativas das Câmaras, e que merecem ser compartilhadas. Entende-se que o ILP, como escola legislativa de âmbito estadual, deva ter um papel articulador nesse empreendimento, que também potencializará o alcance de experiências realizadas pelas escolas legislativas municipais³.

¹⁰ A proposta integrada pode ser acessada em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24828_arquivo.pdf

¹¹ Estas atividades, bem como outras que foram planejadas no sentido de apoiar as políticas públicas nos municípios, podem ser conhecidas por meio do Relatório de Gestão do ILP 2021 (disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24788_arquivo.pdf).

¹² Ver, por exemplo, Melo *et al.* (2020) e Coelho *et al.* (2020), este para as cidades de Bálsamo, Araçatuba, Itu e Santos, além do ILP.

Diagnóstico: as escolas legislativas no Estado de São Paulo

Até hoje foram criadas no Estado de São Paulo, salvo melhor informação, ao redor de 46 escolas legislativas municipais⁴, às quais se acrescentam alguns projetos que aparentemente não foram concretizados. Tratam-se de dados preliminares, e o ILP desde já agradece às escolas que puderem enviar complementações e atualizações.

A mais antiga é o Instituto do Legislativo Paulista, uma das primeiras do Brasil, criado pela ALESP em 2001. As escolas dos municípios, vinculadas às respectivas Câmaras Municipais, surgiram notadamente durante a década de 2010. No entanto, do total citado, verificou-se que ao redor de 9 escolas possivelmente não estão em funcionamento ou foram instaladas.

Observa-se que, mesmo considerando-se o total de escolas listado, em relação aos 645 municípios do Estado, temos um valor da ordem de menos de 7%, que se reduz a 5% se forem computadas somente as escolas que se acredita em atividade.

Além disso, a localização geográfica das escolas mostra distribuição desigual, sendo que a grande maioria se situa em um amplo arco que vai da Baixada Santista até Votuporanga, passando pelas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas (ao redor das quais concentra-se o maior número de escolas), passando por Araraquara na região central e indo até a região de São José do Rio Preto.

Facilmente conclui-se que as escolas do Legislativo se localizam, notadamente, em algumas das áreas mais populosas e desenvolvidas do Estado, sendo que amplas regiões não têm sequer um município com escola do Parlamento ou contam com apenas uma. Podem ser observadas, além disso, subconcentrações de escolas, como as da Região Metropolitana de São Paulo, da região Metropolitana de Campinas e cidades a sul e norte desta, bem como nas regiões de Sorocaba e São José do Rio Preto, o que permite levantar-se a hipótese de haver centros disseminadores a partir dos quais a criação de escolas se expanda regionalmente.

Por fim, além do aspecto geográfico, deve ser ressaltada a questão pedagógica. Levantamento realizado pela APEL – Associação Paulista de Escolas do Legislativo, e publicado por Lamari (2021) na *Revista do ILP* n.3, identificou somente 13 escolas legislativas municipais do Estado como portadoras de projetos pedagógicos, considerados

fundamentais para o trabalho da educação legislativa, assim como em qualquer instituição de ensino. Este aspecto chamou a atenção, devendo ser, portanto, contemplado no SISPELegis.

Proposta

Tendo em vista a situação exposta no diagnóstico realizado, em que se verifica a pouca quantidade, a má distribuição e a eventual necessidade de aperfeiçoamento das escolas legislativas do Estado de São Paulo, e levando em conta as facilidades e oportunidades criadas pelos meios de interação via Internet, bem como a expertise desenvolvida nesse campo em função das limitações do contexto da pandemia da COVID 19, o ILP, como Escola do Parlamento do âmbito estadual, desenvolveu a proposta de criação de um Sistema Paulista de Escolas do Legislativo (SISPELegis).

Escopo

O Sistema Paulista de Escolas do Legislativo (SISPELegis) conceitualmente consiste em uma parceria coletiva, envolvendo o Instituto do Legislativo Paulista e as escolas legislativas das câmaras municipais do Estado que desejarem aderir ao sistema. Trata-se, essencialmente, de uma rede colaborativa, a ser estabelecida por meio de convênio ou outro instrumento legal cabível, com vistas à potencialização das atividades de ensino, pesquisa e extensão das entidades envolvidas, sem prejuízo de sua autonomia e sem transferências de recursos financeiros.

Objetivos

O SISPELegis visa congregar e articular as escolas legislativas municipais do Estado de São Paulo e o Instituto do Legislativo Paulista, de modo a potencializar o alcance, racionalizar meios, compartilhar experiências, *expertise* e produções nas áreas de ensino, pesquisa e extensão de interesse no âmbito legislativo, à cultura e ao desenvolvimento, bem como incentivar e colaborar com a criação e efetivação de novas escolas disseminadas pelo Estado, em todas as suas regiões, e incentivar a criação de consórcios regionais de escolas do Legislativo.

Além disso, pretende fomentar a colaboração entre as escolas do legislativo e as instituições de ensino e pesquisa públicas, os órgãos e agências do Governo Estadual e a sociedade civil organizada.

¹³ Este dado é preliminar, portanto sujeito a atualizações. Ver também, sobre o assunto, os dados publicados por Lamari (2021).

Pressupostos

A experiência de mais de duas décadas do ILP, no campo da educação legislativa, bem como as experiências de outras escolas do estado, implicam na responsabilidade de fomentar um salto qualitativo e quantitativo nesse campo, visando: o aperfeiçoamento do processo legislativo; o incremento do estudo das políticas públicas; a capacitação de parlamentares, assessores, gestores e agentes públicos; a educação para a cidadania e a extensão cultural.

Tendo em vista o conceito-base de integração circular (proposto pelo educador José Pacheco), entendida como a complexidade de interações na qual cada agente poderá ser, simultaneamente, causa, efeito, estímulo, resposta e esforço, os meios de implementação da proposta são, basicamente: o incentivo à criação de novas escolas legislativas; a livre integração das escolas legislativas locais; a racionalização e potencialização de esforços junto às escolas locais existentes; o compartilhamento de produções, como atividades de formação e conteúdos; a busca e compartilhamento de apoios provenientes de instituições públicas, órgãos e agências do governo e da sociedade civil organizada.

Para tanto, são pressupostos para o trabalho integrado: a análise conjunta das condições concretas dos municípios e regiões para se conhecer o contexto singular e avaliar o conteúdo a ser compartilhado; a troca de experiências, visando a atitudes não diretivas; a reciprocidade: dirigir-se ao conjunto do grupo; a escuta do outro; a consideração do outro em suas experiências para o planejamento conjunto do modo de trabalho.

Nesse contexto, entendemos serem as atribuições do ILP: implementar o SISPELegis por meio do convite às escolas; viabilizar encontros regulares dos participantes do sistema; co-promover a criação de publicações institucionais do sistema; disponibilizar, na medida de seu alcance, expertise para assessoramento ao desenvolvimento das atividades das escolas legislativas que solicitarem; compartilhar produções, como atividades de capacitação, bem como eventos de interesse comum; buscar e compartilhar apoios provenientes de instituições públicas, órgãos do governo e da sociedade civil organizada.

Por outro lado, se espera das escolas do Legislativo: o desenvolvimento de projetos de interesse comum; o incentivo à criação de novas escolas, em suas regiões; o incentivo à formação de consórcios regionais de escolas do Legislativo.

Referências

- COELHO, F.S.; CARNEIRO, J.M.B.; BRITO, E.S.; CHEIB, A. (orgs.). *Escolas de Governo: formação e capacitação de agentes públicos*. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, cap. 15, p. 319-358.
- LAMARI, R.E. (2021) A importância do projeto pedagógico para as escolas do Legislativo. *Revista do ILP* II(3): 44-64.
https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24768_arquivo.pdf
- LAUAR, S.O.; ORTEGA, A.M. (2021). A história do Instituto do Legislativo Paulista: momentos significativos. *Revista do ILP* II(2): 23- 68.
https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24728_arquivo.pdf
- LAUAR, S.O.; ORTEGA, A.M.; SANTAGUITA, T.S.; MIOTTO, V.B.D. (2021). A evolução do trabalho do ILP em seus vinte anos: uma breve apresentação quantitativa. *Revista do ILP* II(2): 71-96.
https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24728_arquivo.pdf
- MELO, W.M. C.; COELHO, F.S.; LAMARI, R.E.; THAME, N. (2020). Escolas do Legislativo: a experiência nos municípios. In: Coelho, F.S.; Carneiro, J.M.B.; Brito, E.S.; Cheib, A. (orgs.). *Escolas de Governo: formação e capacitação de agentes públicos*. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, cap. 8, p. 173-191.
- ORTEGA, A.M.; PEREIRA, C.D.; PEREIRA, P.V.S.; SIVA, S.P.R.; SCHURGELIES, V. (2020). A experiência do Instituto do Legislativo Paulista em nível de pós-graduação. In: Coelho, F.S.; Carneiro, J.M.B.; Brito, E.S.; Cheib, A. (orgs.). *Escolas de Governo: formação e capacitação de agentes públicos*. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, cap. 9, p. 193-213.
- ORTEGA, A.M.; PEREIRA, P.V.S.; LAUAR, S.O. (2021). O projeto pedagógico do Instituto do Legislativo Paulista: princípios e fundamentos. *Revista do ILP* II(2): 99-108.
https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24728_arquivo.pdf
- ORTEGA, A.M.; LAUAR, S.O.; PEREIRA, P.V.S. (2021). A pós-graduação no Instituto do Legislativo Paulista: uma síntese. *Revista do ILP* II(2): 111- 123.
https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24728_arquivo.pdf

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, resultados de pesquisa ou textos didáticos de apoio aos cursos ou palestras ministradas e atas de eventos, bem como artigos originais e inéditos de cunho científico-cultural e de reflexão livre nas áreas 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 encontra também na representação da sociedade constituída nos mandatos parlamentares, respeitados os princípios democráticos e disposições constitucionais da Federação e do Estado de São Paulo.

Informações e normas para autores podem ser solicitadas pelo e-mail: amortega@al.sp.gov.br.