

ESPECIAL

v.12 n.esp
2024

Revista Parlamento e Sociedade

Cultura, Economia e Democracia: Reflexões sobre Políticas Públicas e seus Desafios

Apresentação

Pedro Henrique Campos

A Democracia Liberal Entra em Colapso com o Neoliberalismo

*Lauana Simplicio Pereira, Ursula Peres
e Renata Bichir*

Tempos de Crise, Tempos de Invenção: Políticas de Cultura e Participação Social no Brasil na Última Década

Corina Maria Rodrigues Moreira

Distinção Conceitual na Formulação de Políticas Públicas de Cultura e Economia Criativa

José Ricardo Vitória

Entre Meios e Fins: uma Reflexão sobre os Objetivos do Planejamento Urbano e das Políticas Públicas

Alexandre Abdal

Financeirização dos Direitos de Construir e o Mito da Captura da Mais-Valia

Laisa Eleonora Maróstica Stroher

Sobre a Estrutura e o Funcionamento Operacional e Orçamentário do Legislativo Paulistano

Marcelo Arno Nerling

Argumentação, Retórica e Simetria: Estrutura e Funcionamento do Legislativo Paulistano

Marcelo Arno Nerling



Mesa Diretora

2024

Presidente

Milton Leite (UNIÃO)

1º vice-presidente

João Jorge (MDB)

2º vice-presidente

Atílio Francisco (Republicanos)

1º secretário

Alessandro Guedes (PT)

2º secretário

Marlon Luz (MDB)

1º suplente

Dr. Milton Ferreira (Podemos)

2º suplente

George Hato (MDB)

Corregedor Geral

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Revista
**Parlamento
e Sociedade**



Revista **Parlamento e Sociedade**

v.12 n.esp (2024)

São Paulo

ISSN 2318-4248
e-ISSN 2764-6548

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.12	n.esp	p.1-148	2024
-----------------------------	-----------	------	-------	---------	------

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100
13º andar, 1302A
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br
versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento
<https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/index>

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.
- Vol. 12, n. esp (2024). - São Paulo : CMSP, 2013-
Semestral
Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)
Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade
ISSN 2764-6548 (versão eletrônica)
ISSN 2318-4248 (versão impressa)

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos
3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Usos Não-Comerciais 4.0 Unported (CC-BY-NC 4.0)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Científico	Gustavo Costa Dias
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Silvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini, Marcelo Succi de Jesus Ferreira, Sandra Mára da Silva
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Mauricio Izumi (CEBRAP)
Equipe Editorial	André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe
Revisão	Sandra Mára da Silva
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

Cultura, Economia e Democracia: Reflexões sobre Políticas Públicas e seus Desafios

- 11 Apresentação**
Pedro Henrique Campos
- 13 A Democracia Liberal Entra em Colapso com o Neoliberalismo**
Márcia Aparecida Jacomini
- 27 Tempos de Crise, Tempos de Invenção: Políticas de Cultura e Participação Social no Brasil na Última Década**
Corina Maria Rodrigues Moreira
- 47 Distinção Conceitual na Formulação de Políticas Públicas de Cultura e Economia Criativa**
José Ricardo Vitória
- 71 Entre Meios e Fins: uma Reflexão sobre os Objetivos do Planejamento Urbano e das Políticas Públicas**
Alexandre Abdal
- 85 Financeirização dos Direitos de Construir e o Mito da Captura da Mais-Valia**
Laisa Eleonora Maróstica Stroher
- 109 Sobre a Estrutura e o Funcionamento Operacional e Orçamentário do Legislativo Paulistano**
Marcelo Arno Nerling
- 131 Argumentação, Retórica e Simetria: Estrutura e Funcionamento do Legislativo Paulistano**
Marcelo Arno Nerling

**Cultura, Economia e
Democracia: Reflexões
sobre Políticas Públicas
e seus Desafios**

Apresentação

Pedro Henrique Campos¹

É com grande satisfação que apresentamos esta coletânea de artigos, resultado do empenho intelectual e das pesquisas conduzidas por docentes dos Cursos de Pós-graduação da Escola do Parlamento, em nível de especialização “Legislativo, Território e Gestão Democrática da Cidade”, de aperfeiçoamento “Educação Política para a Cidadania e Valores Democráticos na Escola” e de Extensão Universitária “Políticas Públicas de Cultura”. Esta publicação reflete o compromisso da Escola do Parlamento em fomentar debates qualificados sobre questões fundamentais para a compreensão do papel do Legislativo e a gestão democrática nos territórios urbanos contemporâneos.

Cada um dos artigos aqui reunidos oferece contribuições teóricas e práticas a partir de múltiplos campos do conhecimento, como política, urbanismo, cultura e administração pública. Abordando temas que dialogam diretamente com as complexidades do cenário político e socioeconômico atual, os autores analisam, sob diferentes perspectivas, as transformações em curso e as possibilidades de construção de uma gestão pública mais inclusiva e democrática.

Márcia Aparecida Jacomini, com o artigo “A Democracia Liberal Entra em Colapso com o Neoliberalismo”, abre a coletânea com uma análise instigante sobre os limites da democracia liberal em tempos de neoliberalismo, abordando questões essenciais para o entendimento do atual estágio do capitalismo e suas implicações para as sociedades contemporâneas. Corina Maria Rodrigues Moreira, com “Tempos de Crise, Tempos de Invenção: Políticas de Cultura e Participação Social no Brasil na Última Década”, nos convida a refletir sobre as políticas de cultura e a participação social, destacando a importância dos conselhos municipais de cultura na última década. José Ricardo Vitória explora as interseções e divergências entre cultura e economia criativa em “Distinção Conceitual na Formulação de Políticas Públicas de Cultura e Economia Criativa”, defendendo a necessidade de políticas públicas específicas para cada setor.

1 Pedro Henrique Campos é mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Foi coordenador administrativo do Curso de Pós-Graduação Legislativo, Território e Gestão Democrática da Cidade, oferecido pela Escola do Parlamento.

A reflexão de Alexandre Abdal sobre os fins e os meios do planejamento urbano em “Entre Meios e Fins: uma Reflexão sobre os Objetivos do Planejamento Urbano e das Políticas Públicas” nos desafia a reconsiderar as premissas que tradicionalmente orientam as políticas públicas, enquanto Laisa Eleonora Maróstica Stroher problematiza os impactos da financeirização dos direitos de construir na gestão urbana de São Paulo no artigo “Financeirização dos Direitos de Construir e o Mito da Captura da Mais-Valia”. Finalmente, Marcelo Arno Nerling contribui com duas análises detalhadas sobre a estrutura e o funcionamento do Legislativo paulistano, com os artigos “Sobre a Estrutura e o Funcionamento Operacional e Orçamentário do Legislativo Paulistano” e “Argumentação, Retórica e Simetria: Estrutura e Funcionamento do Legislativo Paulistano”, focando nas dinâmicas operacionais e orçamentárias que regem o processo legislativo da cidade.

Todos os artigos trazem uma contribuição valiosa para a construção do conhecimento e para a prática da gestão pública, refletindo o compromisso da Escola do Parlamento com a formação de profissionais qualificados e capazes de enfrentar os desafios da gestão democrática nos contextos urbanos.

A Democracia Liberal Entra em Colapso com o Neoliberalismo

Márcia Aparecida Jacomini¹

Resumo

Neste artigo, discutimos as virtudes e os limites da democracia liberal e sua incompatibilidade com o neoliberalismo. Trata-se de discussão teórica conduzida por meio de pesquisa bibliográfica. A democracia como regime político e forma de convivência social parece legitimar a vida moderna. Líderes políticos de diferentes posições ideológicas declaram-se democratas, contudo, o compromisso das sociedades com a democracia é algo recente, frágil e requer atenção. A democracia liberal não pode enfrentar a divisão social porque ela mesma se constitui como parte da sociedade dividida em classes. Por outro lado, a inflexão antidemocrática que caracteriza as primeiras décadas do século XXI, sob o signo do neoliberalismo, ao mesmo tempo que recoloca questões clássicas do liberalismo tais como o resgate da política, a separação entre o público e o privado, os direitos individuais e a democracia, exige o entendimento do poder destrutivo do atual estágio do capitalismo. Dessa forma, a superação das pautas conservadoras e antidemocráticas que alimentam partidos de direita e ultradireita não ocorrerá apenas no campo ideológico, mas por efetivas transformações nas condições socioeconômicas.

Palavras-chave: Democracia; Direitos; Liberalismo; Neoliberalismo; Capitalismo.

1 Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Política Educacional e Gestão Escolar (Gepege). Participa da Rede Escola Pública e Universidade (REPU). Desenvolve pesquisas no campo das políticas educacionais e da gestão escolar.

Introdução

No final do século XX, principalmente após o colapso dos países do “bloco comunista” (queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e do Pacto de Varsóvia em 1991), a crença na democracia liberal como forma “definitiva” de organização das sociedades e de convivência humana tornou-se dominante. Essa compreensão da história contemporânea, expressa de forma mais convicta por Francis Fukuyama (1992) no livro *O fim da História*, sofreu forte abalo no início do século XXI.

A “solidez” da democracia liberal tem se mostrado mais frágil do que poderiam pensar aqueles que não se entusiasmaram tanto quanto Fukuyama mas acreditavam que, dada a “superioridade” da sociedade capitalista, da cultura ocidental e da democracia liberal, o século XXI deixaria para atrás os grandes conflitos que marcaram o século XX – nomeadamente, as duas grandes guerras e os regimes fascista, nazista e ditatoriais de boa parte dos países da América Latina – e trilharia os caminhos do liberalismo econômico apoiado na democracia liberal, que sinalizava, aos olhos de seus teóricos, maturidade e consistência para salvaguardar o capitalismo.

As políticas neoliberais, preteridas no período posterior à segunda grande guerra, quando a opção foi pelo keynesianismo e pelo Estado de Bem-estar Social, iniciaram um percurso promissor ao serem assumidas por governos de diferentes vertentes políticas e ideológicas² como a única saída para as crises econômicas e políticas que tomaram conta de distintos países desde o final dos anos 1970.

Embora o neoliberalismo não tenha logrado êxito em revitalizar o capitalismo avançado, conforme análises de Anderson (1998), ele foi eficaz na restauração ou, em alguns casos e a exemplo da Rússia e da China, “na criação do poder de uma elite econômica” (HARVEY, 2014). Mas, como ambos os autores destacam, foi no campo das ideias, cuja máxima encontra-se na expressão “a economia é o método, mas o objetivo é transformar o espírito”³, que o neoliberalismo obteve seu maior sucesso, transformando-se no que Dardot e Laval (2016, p. 17) denominam de uma nova razão do mundo, ou seja, uma racionalidade

2 Como explica Perry Anderson no texto *Balanço do Neoliberalismo* (1998), o neoliberalismo foi abraçado por governos de direita como Margareth Thatcher, na Inglaterra (1979), Donald Reagan, nos Estados Unidos (1980), Helmut Kohl, na Alemanha (1982), mas também foi adotado por governos de esquerda que se viram obrigados a reorientar-se e a fazer uma política próxima à ortodoxia neoliberal, a exemplo de François Mitterrand, na França (1981), Felipe González, na Espanha (1982), Mário Soares, em Portugal (1983), e Andreas Papandreou, na Grécia (1981).

3 Citado por David Harvey (2014, p. 32).

fundamentada na “concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação”.

O fortalecimento da política e da razão neoliberal nas sociedades ocidentais, mesmo naquelas com experiências e valores de democracia liberal relativamente sólidos, levou ao questionamento das instituições que lhes dão sustentação, abrindo caminho a governos populistas que, após ascender ao poder por meios democráticos capitaneando as frustrações da população, tendem a limitar esses mesmos meios, de forma a tornar mais fácil governar no momento em que seus interesses conflitam com os do povo. É nesse sentido que Mounk (2019) diz que o populismo é tanto democrático como iliberal.

A ascensão de movimentos de direita e ultradireita, com viés populista, em que pesem as importantes diferenças ideológicas que os caracterizam, com alguns de seus representantes sendo eleitos para os governos em seus países – a exemplo de Donald Trump, nos Estados Unidos, Viktor Orbán, na Hungria, Narendra Modi, na Índia, Recep Tayyip Erdogan, na Turquia, Jaroslaw Kaczynski, na Polônia, Jair Messias Bolsonaro, no Brasil –, levou a análises sobre a crise da democracia liberal e à conclusão da incompatibilidade desta com o neoliberalismo (BROWN, 2019).

Neste breve texto, de caráter ensaístico, discutiremos as virtudes e os limites da democracia liberal e a impossibilidade, mesmo nos limites liberais, de a democracia prosperar nas sociedades dominadas pela racionalidade neoliberal.

Pode a Democracia Liberal Enfrentar a Divisão Social?

De origem grega, a palavra democracia significa governo do povo (demos = povo, kratos = governo), portanto, um governo que se opõe à monarquia, à aristocracia, ao totalitarismo. A questão que se coloca e que envolve grande complexidade é saber quem é o povo e como ele exerce o governo.

Se a democracia clássica nos deixou o importante legado da igualdade jurídica e da liberdade política dos cidadãos, para que pudessem governar e participar diretamente das decisões (democracia direta), não se pode esquecer, entretanto, que a cidadania estava restrita a um número relativamente pequeno de pessoas, por ser uma sociedade de economia escravagista.

Diferentemente das sociedades antigas, nas quais a cidadania era determinada pela origem, pela condição socioeconômica e pelo gênero, nas sociedades capitalistas obtém-se a cidadania política pelo pertencimento jurídico a uma determinada nação. Por isso, a desigualdade e a exploração características do

modo de produção capitalista coexistem com a liberdade e a igualdade cívicas, direitos basilares da democracia.

Dessa forma, na sociedade capitalista, sob a democracia liberal, houve uma extensão da cidadania, porém com restrições de poderes em comparação à democracia clássica. Nela, na condição de trabalhador livre, todos são cidadãos, mas o exercício da cidadania na prática difere entre as classes sociais (WOOD, 2011). Os cidadãos das classes proprietárias dos meios de produção são os detentores do poder e o exercem na sociedade por meio do domínio e da direção.

Embora a relação entre capital e trabalho pressuponha indivíduos formalmente iguais e livres, as condições socioeconômicas instituem “cidadãos desiguais”. Enquanto tanto na Grécia antiga quanto no feudalismo não seria possível haver mudança nas condições jurídicas sem mudar completamente a sociedade no primeiro caso e, no segundo, sem transformar as relações de produção existentes, no capitalismo isso é perfeitamente possível porque de um lado ele “coexiste com a democracia formal, de outro, a igualdade cívica não afeta diretamente a desigualdade de classe, e a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe” (WOOD, 2011, p. 173). Dessa forma, no capitalismo,

[...] o pressuposto histórico de sua cidadania foi a desvalorização da esfera política, a nova relação entre “econômico” e “político” que reduziu a importância da cidadania e transferiu alguns de seus poderes exclusivos para o domínio totalmente econômico da propriedade privada e do mercado, em que a vantagem puramente econômica toma o lugar do privilégio e do monopólio jurídico. A desvalorização da cidadania decorrente das relações sociais capitalistas é atributo essencial da democracia moderna. Por essa razão, a tendência da doutrina liberal de representar os desenvolvimentos históricos que produziram a cidadania formal como nada além de uma ênfase na liberdade do indivíduo – a libertação do indivíduo de um Estado arbitrário, bem como das restrições da tradição e das hierarquias normativas, da repressão comunitária ou das exigências da virtude cívica – é indisculpavelmente tendenciosa. (WOOD, 2011, p. 183)

No capitalismo, a separação cívica e a condição social dada pela posição de classe operam em dois sentidos, indicando as virtudes e os limites da democracia neste modo de produção: de um lado, a condição socioeconômica não determina o direito à cidadania e isto é o democrático da democracia capitalista, de outro, não é necessária uma condição jurídica ou civil privilegiada para se apropriar do trabalho excedente, a igualdade jurídica não afeta nem modifica a desigualdade de classe, fazendo coexistir igualdade política e desigualdade econômica (WOOD,

2011); esse é o limite da democracia liberal, pois, mesmo a igualdade civil e a igualdade política sendo juridicamente garantidas, elas são, na prática, condicionadas pelas condições socioeconômicas.

O permanente movimento de tensionamento pela ampliação dos direitos e da democracia da sociedade – para além dos regimes democráticos baseados na divisão dos poderes (executivo, legislativo, judiciário), na soberania do povo exercida por meio do sufrágio universal, nas liberdades de expressão, de crença, nos direitos civis, políticos e sociais, expressão histórica dos conflitos de classes, com experiências de democracia participativa e deliberativa que buscam criar em diferentes instâncias da sociedade espaços de participação, debate e tomada de decisão como forma de salvaguardar o direito de participação e de formação política para o exercício da cidadania – é necessário e sempre bem-vindo do ponto de vista das classes em condição de subalternidade.

Mas é interessante observar, acompanhando análises de Wood (2011, p. 196), que, no processo de democratização das sociedades modernas, a ideia de poder popular original da democracia, o “demos”, passou do

exercício ativo do poder popular para o gozo passivo das salvaguardas e dos direitos constitucionais e processuais, e do poder coletivo das classes subordinadas para a privacidade e o isolamento do cidadão individual.

Portanto, sob o liberalismo econômico e político, o Estado e a democracia adquirem características que os colocam em conformidade com o modo de produção capitalista, sendo a própria democracia identificada com liberalismo.

Nesses termos, a resposta à questão que está no título deste tópico é não. A democracia liberal não pode enfrentar a divisão social porque ela mesma se constitui como parte da sociedade dividida em classes. Ao pensar a sociedade a partir do indivíduo sem referi-lo às suas condições sociais, o liberalismo limita a democracia liberal a um regime da lei e da ordem em que a liberdade significa a competição econômica e a livre iniciativa; a competição entre partidos que disputam eleições e a própria democracia é, na prática, tida como regime político, embora seja apresentada como valor ou bem.

Mas nisso há uma importante contradição, porque a democracia é o único regime político que também é uma forma social de existência coletiva. A democracia institui, pressupõe e exige a sociedade democrática. Uma sociedade democrática tende a ampliar os direitos civis, políticos e sociais por meio das lutas populares; nesse sentido, pode-se dizer que a democracia institui direitos.

Ocorre que a ampliação de direitos numa sociedade de classes é sempre consequência dos debates e embates, cujos resultados são determinados pela correlação de forças entre as classes. Trata-se de processo conflituoso que não é nem negativo, nem obstáculo, mas constitutivo das democracias.

As possibilidades de ampliação e fortalecimento de instituições e práticas democráticas liberais nas sociedades capitalistas dependem de inúmeros fatores e são historicamente determinadas, mas cujos limites são dados pelos próprios movimentos de enquadramento da democracia pelo liberalismo. Numa tentativa de capturar a promessa original da democracia de deixar o povo governar, Mounk (2019, p. 44) afirma que

a democracia liberal é simplesmente um sistema político ao mesmo tempo liberal e democrático - um sistema que tanto protege os direitos individuais como traduz a opinião em políticas públicas.

Apesar dessa definição, Mounk (2019) admite que as democracias liberais podem se desvirtuar no que ele denomina democracia iliberal, democracia sem direitos, ou um liberalismo antidemocrático, direitos sem democracia, situações que caracterizam este início do século XXI.

Nas sociedades capitalistas, a separação entre a condição cívica e a posição de classe permitiu que a igualdade civil e a igualdade jurídica convivessem com a desigualdade de classe, possibilitando a existência das democracias liberais, suspensas em momentos e países distintos por regimes fascistas, nazistas, totalitários, ditatoriais, indicando, portanto, que a democracia não é por excelência a escolha do capital, mas um dos regimes políticos, e, devido à sua importância, sua defesa se faz tão urgente e necessária.

No próximo tópico, trataremos dos ataques e limitações que a democracia liberal vem sofrendo neste início do século XXI, buscando compreender as especificidades que caracterizam essa onda conservadora e antidemocrática em sua estreita relação com a racionalidade neoliberal.

O Neoliberalismo e a Ascensão de Políticas Antidemocráticas

Para analisar os movimentos antidemocráticos deste início de século em estreita relação com o neoliberalismo, vamos considerar a razão neoliberal tal como formulada por Hayek: “o mercado e a moral como formas singulares de provisão de recursos para as necessidades humanas, compartilhando princípios e dinâmicas ontológicas” (BROWN, 2019, p. 21). Vamos compreender o

neoliberalismo para além de uma ideologia e uma política econômica, mas como uma racionalidade que “tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

Se no tópico anterior discutimos que a igualdade civil e jurídica defendida pelo liberalismo político conviveu, mesmo que com contradições e tensionamentos, com as desigualdades de classe que caracterizam a sociedade capitalista, no atual estágio de desenvolvimento e crise do capitalismo, os pressupostos políticos e econômicos do liberalismo não são mais adequados ou suficientes e o neoliberalismo se apresenta como ideologia, política econômica e, mais importante, como a nova racionalidade da sociedade capitalista contemporânea.

O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17)

O capitalismo, sob o neoliberalismo, tem significado um aprofundamento das desigualdades entre as classes sociais e entre os países (PIKETTY, 2014), o que pode ocasionar grandes convulsões sociais. Para serem evitadas, as classes dominantes têm buscado construir uma nova subjetividade propícia a aceitar essa condição de vida, apoiada na racionalidade neoliberal, visto que nela desaparece a separação da esfera pública e privada e a política se submete totalmente à moral econômica, ou seja, há uma expressiva ruptura com elementos essenciais do pensamento político liberal que davam sustentação aos ideais de liberdade, igualdade, fraternidade, e formavam os fundamentos da democracia liberal.

A racionalidade neoliberal, ao mesmo tempo que se adapta perfeitamente ao que restou dessas distinções no plano da ideologia, opera uma desativação sem precedentes do caráter normativo destas últimas. Diluição do direito público em benefício do direito privado, conformação da ação pública aos critérios da rentabilidade e da produtividade, depreciação simbólica da lei como ato próprio do Legislativo, fortalecimento do Executivo, valorização dos procedimentos, tendência dos poderes de polícia a isentar-se de todo controle judicial, promoção do “cidadão-consumidor” encarregado de arbitrar entre “ofertas políticas” concorrentes, todas são tendências comprovadas que mostram o esgotamento da democracia liberal como norma política. (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 379-380)

Nessa nova ordem ou desordem social, “nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e de valoração” (BROWN, 2019, p. 17) e o ataque impetrado à democracia atinge os campos da cultura, da política e da legislação. Isso significa que as pessoas estão menos propensas a defender ideias e instituições democráticas, a terem princípios democráticos e agirem de forma democrática, significa que as instituições democráticas estão fragilizadas e que a política como expressão do trato da coisa pública é cada vez mais “privatizada”.

Por isso, como vários autores têm alertado, a compreensão da onda antidemocrática que percorre o planeta nas primeiras décadas do século XXI requer um entendimento do neoliberalismo na sua totalidade, em seus aspectos econômicos, políticos, ideológicos e culturais, que (con)formam uma racionalidade, uma subjetividade, um ser humano para viver numa democracia iliberal, num liberalismo antidemocrático ou, o que poderia ser o pior dos dois, numa sociedade antidemocrática sem direitos, o que é mais provável, visto que a democracia institui direitos.

A privatização econômica neoliberal subverte profundamente a democracia. Ela gera e legitima a desigualdade, a exclusão, a apropriação privada dos comuns, a plutocracia e um imaginário democrático profundamente esmaecido. (BROWN, 2019, p. 141)

Ao discutir no tópico anterior os limites da democracia liberal, intentávamos sinalizar a necessidade de questionar o próprio capitalismo para fazer avançar a democracia e os direitos civis, políticos e sociais a fim de ampliar os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. Num contexto de retrocessos dos marcos democráticos atuais e de perdas de direitos, faz-se necessária a defesa da democracia liberal e a sua ampliação como resposta à sua própria crise.

Numa análise apoiada em princípios liberais que busca dar respostas aos problemas contemporâneos, Mounk (2019) considera que a crise da democracia liberal deve ser encarada em três frentes principais e de forma combinada. É necessário reformar a política econômica para diminuir a desigualdade e elevar o padrão de vida da população. Mounk argumenta que justiça distributiva ajuda na estabilidade política. Outros autores, de orientação liberal, vêm demonstrando preocupação com a política econômica neoliberal, a exemplo de Paul Krugman (2010), prêmio Nobel de economia de 2008. Outra questão apontada por Mounk (2019) diz respeito ao significado de pertencimento a um Estado-nação moderno e à democracia multiétnica, aspecto que tem mobilizado pautas de partidos e movimentos de direita e ultradireita e dividido populações em vários países. Por

último, o autor alerta para a necessidade de aprendermos a resistir ao impacto transformador da internet e das mídias sociais e à forma como as *fake news* e os discursos de ódio têm contaminado o espaço público e transformado a política. Como escreveu Empoli (2020, p. 23-24),

Por trás do aparente absurdo das *fake news* e das teorias da conspiração, oculta-se uma lógica bastante sólida. Do ponto de vista dos líderes populistas, as verdades alternativas não são um simples instrumento de propaganda. Contrariamente às informações verdadeiras, elas constituem um formidável vetor de coesão. “Por vários ângulos, o absurdo é uma ferramenta organizacional mais eficaz que a verdade”, escreveu o blogueiro da direita alternativa americana Mencius Moldbug.

Corroboramos o entendimento de Brown (2019) de que estamos diante de um movimento antidemocrático com características relativamente inéditas que exigem respostas que somente em parte podem ser aprendidas com a história dos autoritarismos, fascismos, despotismos ou tiranias de outras épocas, sendo mister compreender as especificidades do momento. Entre os aspectos novos, destacamos a internet que, de um meio de democratização do acesso à informação, passa a um instrumento de controle. Numa análise do Movimento 5 Estrelas na Itália, Empoli (2020, p. 54) diz que:

Para sua base de militantes, internet é sinônimo de participação. É o instrumento de uma revolução democrática destinada a arrancar o poder das mãos de uma casta de profissionais da política e entregá-lo ao homem comum. Mas, para a elite do próprio Movimento, encarnada pela “diarquia” Casaleggio/Grillo, as coisas são diferentes: internet é, antes de tudo, um instrumento de controle. É o vetor de uma revolução a partir do topo, que capta uma quantidade enorme de dados a fim de utilizá-los para fins comerciais e, sobretudo, políticos.

Os impactos da internet na política e nas eleições parecem indicar que será necessário mais do que aprender e resistir às transformações da internet na vida pública e privada, será preciso avançar na discussão sobre que tipo de regulamentação poderá impedir o controle da população por parte de partidos, pois,

[...] desimpedidos das coibições do antigo sistema midiático, eles estão preparados para fazer tudo que for necessário para serem eleitos – mentir, confundir e incitar o ódio contra os demais cidadãos. (MOUNK, 2019, p. 183)

Mas é importante compreender o fenômeno da internet e das redes sociais em relação com outros dois, conforme alerta Nobre (2020, p. 35):

No mundo todo, a sociabilidade digital nasceu junto com três fenômenos de enorme amplitude: a crise econômica iniciada em 2008 e que até agora não encontrou solução ou perspectiva; a rápida expansão das grandes plataformas digitais; e as crises de representação dos sistemas democráticos, identificadas como uma crise do conjunto das instituições políticas.

A crise econômica ou sua expressão mais dramática, o aumento das desigualdades, tem sido compreendida como um dos elementos estruturais que contribuem para a crise de representação dos regimes democráticos, que, por sua vez, tendem a reforçar as desigualdades sociais num contexto de sociabilidade digital que, diferentemente do que se pode pensar, não tem necessariamente promovido mais possibilidades de comunicar fatos, verdades e análises relevantes; ao contrário, as pessoas vivem em bolhas virtuais e são influenciadas, “controladas”, pelos dados que essas bolhas disponibilizam diariamente às grandes corporações e são usados para fins comerciais e políticos⁴. Embora a novidade aqui seja apenas a sociabilidade digital, a forma como esses três fenômenos se inter-relacionam produz desafios mais complexos que em crises anteriores.

Numa análise sobre “o fim das democracias liberais” no mundo ocidental, Levitsky & Ziblatt (2018) sistematizaram o que consideram ser os quatro principais indicadores de comportamento autoritário. O quadro síntese que os autores apresentam, tendo como referência a análise de uma série de experiências em que partidos políticos chegaram ao governo por meio das instituições democráticas e como governo passaram a atacar essas instituições, ajuda-nos a compreender esse fenômeno. Ocorre que, como salientam Levitsky & Ziblatt (2018), enquanto candidatos, esses políticos já indicavam com maior ou menor clareza desprezo às regras democráticas, significando, portanto, que eram, em certa medida, apoiados em suas aspirações antidemocráticas por parcelas do conjunto de seus eleitores.

⁴ A título de exemplo, ver o documentário Privacidade hackeada sobre o uso das redes sociais pela Cambridge Analytica nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2018.

Quadro 1 – Os quatro principais indicadores de comportamento autoritário de acordo com Levitsky & Ziblatt

1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)	<ul style="list-style-type: none"> • Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição quanto a violá-la? • Sugerem necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? • Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo? • Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito?
2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente? • Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? • Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política? • Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro – com frequência um governo inimigo?
3. Tolerância ou encorajamento à violência	<ul style="list-style-type: none"> • Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita? • Patrocinaram ou estimularam eles próprios, ou seus partidários, ataques de multidões contra oponentes? • Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica? • Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo?
4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas? • Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? • Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo?

Fonte: Levitsky & Ziblatt (2018, p. 33-34).

É possível encontrar a maioria desses traços em muitos governos e partidos de extrema direita, mas podemos destacar dois governos mais familiares a nós: Donald Trump, Estados Unidos (2017-2020), e Jair Messias Bolsonaro, Brasil (2019-2022).

Ao sistematizar essas características que percebemos e comentamos quase cotidianamente, os autores chamam nossa atenção para a necessidade de estarmos atentos a esses comportamentos que começam a ser “naturalizados” ou vistos como tão absurdos que não precisam ser levados a sério. O problema é que, à medida que certos absurdos passam a fazer parte do nosso cotidiano, eles orientam e organizam a vida social e política e corroem os valores democráticos sem

que parcela significativa da população perceba, principalmente num país com pouca tradição democrática como o Brasil.

É preciso reconhecer que a promessa de um processo de participação popular e de exercício da cidadania, com aperfeiçoamento dos direitos políticos e estabelecimento de mecanismos de democracia direta, previstos na Constituição de 1988, não avançaram no sentido de uma educação política do povo com canais abertos de participação com pluralismo e liberdade (BENEVIDES, 1994). Disso resulta que a jovem (re)democratização pós-ditadura militar-empresarial não tinha se consolidado quando começaram a ficar visíveis, ainda que de forma tênue, movimentos de vertente antidemocrática nas jornadas de junho de 2013 e que se consolidaram com o impeachment da ex-presidenta Dilma Russeff, formando a base para a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018.

Essa reemergência da direita brasileira, conforme análise de Miguel (2018), assume três eixos principais: o liberalismo, apoiado na escola econômica austríaca; o fundamentalismo religioso, com base nas igrejas neopentecostais; e a reciclagem do antigo anticomunismo, que se expressa principalmente no antipetismo, e é com base nela que distintos grupos se organizam e assumem abertamente discursos conservadores e reacionários. Embora sejam grupos ideologicamente diversos, em 2018 eles se unificaram em torno da candidatura de Bolsonaro.

O debate, que se trava contemporaneamente e na conjuntura atual, é sobre a compreensão da crise da democracia e como salvá-la. Há pontos de convergência entre liberais e críticos do capital (marxistas, marxianos) sobre a relevância de considerar as questões econômicas no entendimento da crise e na sua superação. Entretanto, para o pensamento liberal, seja político ou econômico, trata-se de encontrar uma “justa” exploração capitalista que mantenha a sociedade em equilíbrio, por isso a crítica ao neoliberalismo; enquanto que, para os críticos do capital, a compreensão dessa crise, assim como a das que a precederam, deve ser buscada nas formas básicas do capitalismo: forma mercadoria, forma dinheiro, forma Estado e a forma jurídica (ALMEIDA, 2018), sendo necessário considerar toda a complexidade que o capitalismo/imperialismo financeirizado contemporâneo envolve.

O neoliberalismo, que traz consigo um ataque aos direitos e à democracia, é, ao mesmo tempo, uma reação ao Welfare State, à contracultura e à nova esquerda (ALMEIDA, 2018) e uma necessidade do capital frente à crise do final dos anos 1970. Assim,

nos períodos de crise, cuja característica fundamental é a impossibilidade de manter sob controle ideológico e político as contradições inerentes ao capitalismo, a democracia e a cidadania poderão e serão ultrapassadas pela necessidade de conservar as formas sociais, o que pode se dar de maneira episódica ou sistemática. (ALMEIDA, 2018, p. 31)

Isso significa que, frente a crises cada vez mais frequentes e prolongadas do capital, a democracia e os direitos podem ser suspensos de forma não mais episódicas, mas sistemáticas, não com o uso de violência e ruptura institucional tradicionais, mas de formas mais sutis, e nisso consiste a racionalidade neoliberal, ou seja, não se trata da imposição de uma força exterior, mas da ação das próprias regras do jogo que “teoricamente” todos aceitam. É essa quase invisibilidade de uma violência pouco percebida que impede a tomada de consciência, enfraquece a resistência e dificulta a luta coletiva num mundo em que “a sociedade não existe, apenas homens e mulheres individuais”⁵, em que “o novo sujeito é o homem da competição e do desempenho” (DARDOT; LAVAL, 2018, p. 353), em busca da eficácia e do sucesso, em que “cada indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 378).

Breves Considerações para Finalizar

A inflexão antidemocrática que caracteriza as primeiras décadas do século XXI, ao mesmo tempo que recoloca questões clássicas do liberalismo como o resgate da política, a separação entre o público e o privado, os direitos e a democracia, que vêm sendo sistematicamente atacados pelo neoliberalismo, exige o entendimento do poder destrutivo do atual estágio do capitalismo.

A superação das pautas conservadoras e antidemocráticas que alimentam os partidos de direita e ultradireita não ocorrerá apenas no campo da disputa ideológica e da superestrutura da sociedade, será fundamental realizar importantes transformações nas condições socioeconômicas.

E esse será o ponto em que um discurso contra o neoliberalismo e de defesa da democracia mais ampla, que reúne liberais e anticapitalistas, encontrará o limite de uma plataforma comum que, embora importante e necessária, é incapaz de enfrentar a divisão social e avançar na democratização da sociedade.

5 Famosa frase de Margaret Thatcher, citada por Harvey (2014, p. 32).

Referências

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. Neoconservadorismo e liberalismo. In: GALLEGO, Esther Solano (Org.). *O ódio como política*. A reinvenção das direitas no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 27-32.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: BORÓN, Atilio; SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 9-23.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania e democracia*. Lua Nova, n. 33, 1994, p. 5-16.
- BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o último homem*. Lisboa, Portugal: Editora Gradiva, 1992.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- KRUGMAN, Paul. *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como morrem as democracias*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MIGUEL, Luis Felipe. A reemergência da direita brasileira. In: GALLEGO, Esther Solano (Org.). *O ódio como política*. A reinvenção das direitas no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 17-26.
- NOBRE, Marcos. *Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2020.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.

Tempos de Crise, Tempos de Invenção: Políticas de Cultura e Participação Social no Brasil na Última Década

Corina Maria Rodrigues Moreira¹

Resumo

Este artigo propõe algumas reflexões propiciadas por pesquisas iniciais realizadas com vistas à análise da estrutura e das dinâmicas de funcionamento de conselhos municipais de cultura na última década, bem como da ocorrência de conferências municipais de cultura nesse período. As pesquisas se concentraram no levantamento e análise de bibliografia e legislação atinente ao tema e em uma primeira aproximação frente ao objeto empírico de análise através da realização de grupo focal constituído por alunos(as) egressos(as) do curso de extensão universitária “Políticas Públicas de Cultura”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Foram levantadas, então, algumas linhas de força surgidas nos debates, apontando-se possíveis caminhos para a continuidade da pesquisa sobre o tema.

Palavras-chave: Políticas de Cultura; Participação Social; Conselhos de Cultura; Conferências de Cultura.

Introdução

Este artigo se apresenta como uma primeira aproximação à temática da participação social nas políticas de cultura na última década, com enfoque na atuação dos conselhos municipais e na realização das conferências municipais de cultura, trazendo sistematizações preliminares sobre pesquisa, em desenvolvimento, sobre o tema. A pesquisa visa analisar a estrutura e as dinâmicas de funcionamento de conselhos municipais de cultura/de política cultural² na

1 Doutora em Ciências Sociais pela PUC Minas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0402430525177996>.

2 Daqui em diante, referidos apenas como conselhos de cultura.

última década, bem como a ocorrência de conferências municipais de cultura nesse período, indagando se essas instituições participativas (AVRITZER, 2008; BARBOSA, KERBAUY, 2015) têm – ou não – se aproximado, e como, dos princípios da composição plural e paritária, da natureza pública dos acordos e da competência deliberativa, conforme indicado por Tatagiba (2010), levando em consideração as especificidades que marcam a história dos conselhos de cultura no país (RUBIM, 2010; CALABRE, 2010; RUBIM; BRIZUELA; LEAHY, 2010), a implementação do Sistema Nacional de Cultura e a dupla crise vivenciada pelo país a partir de 2015 – da democracia, em especial da chamada democracia participativa, e das políticas públicas de cultura (BARBALHO, 2017; SOUZA; PEZIM; ALVES, 2018; AGUIAR; RISCADO, 2019; MOISÉS; WEFFORT, 2020; NASCIMENTO; ALVES, 2019; ROMÃO, 2021; CALABRE, 2021; RUBIM, 2021).

As pesquisas e debates a respeito das políticas de cultura avolumaram-se no Brasil especialmente nas duas últimas décadas, gerando profícua reflexão entre ativistas de movimentos socioculturais, intelectuais, grupos e comunidades da cultura popular e tradicional, produtores culturais, gestores públicos e privados, servidores públicos do setor cultural, artistas, pesquisadores – dentre os vários atores sociais que compõem o campo da cultura (BOURDIEU, 1986, 1996, 2011) –, sob a perspectiva das dinâmicas de institucionalização que caracterizam sua constituição enquanto objeto de políticas públicas, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse período, assistiu-se à estruturação e fortalecimento do Ministério da Cultura (MinC), à afirmação do princípio da diversidade cultural, à consolidação dos mecanismos de renúncia fiscal de fomento à cultura, à dinamização da chamada economia criativa, ao reconhecimento dos direitos das culturas populares e tradicionais, à ampliação do conceito e do escopo das políticas de proteção ao patrimônio, ao início de um processo de descentralização das políticas e de implementação de mecanismos de participação e controle social, dentre outras dinâmicas que, no entanto, não reverberaram em uma consolidação das políticas de cultura que fizesse frente ao seu sucateamento, ocorrido especialmente a partir de meados dos anos 2010 e consubstanciado na extinção do MinC, na fragilização do processo de institucionalização das políticas públicas de cultura em âmbito federal e na reverberação de discursos de hostilidade à atividade cultural no país, num contexto de aprofundamento do projeto de diminuição do Estado e de deslegitimação da política que reverbera o diagnóstico, proposto por Rubim (2007), das “tristes tradições” das políticas públicas de cultura no Brasil.

Dentre as questões que têm mobilizado o interesse nessas pesquisas e debates, a da participação social chama a atenção pelas interfaces que estabelece com várias das temáticas que perpassam esses estudos e reflexões, e por seu estabelecimento como um dos eixos norteadores das políticas culturais, especialmente a partir de princípios dos anos 2000, com a implementação dos processos para elaboração do Plano Nacional de Cultura – que dedica seu quinto capítulo especificamente à participação social – e criação do Sistema Nacional de Cultura. Há que se considerar, no entanto, que essa preocupação com as dinâmicas e mecanismos de participação social nas políticas públicas de cultura insere-se em um contexto de afirmação da participação social como traço característico da democracia brasileira conformada a partir do fim dos governos militares de exceção (1964-1984) e da promulgação da Constituição de 1988 (AVRITZER, 2013; CICONELLO, 2007; COELHO; NOBRE, 2004).

A nova Constituição promulgada em 1988, gestada nesse processo, estabeleceu, no parágrafo único do seu primeiro artigo, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, prevendo não só mecanismos de deliberação direta – como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular –, mas também estabelecendo parâmetros relativos à participação da população na vida política do país para além do direito ao voto. Esses parâmetros foram explicitados, no texto constitucional, no que tange às políticas de saúde e às de seguridade e assistência social, que previram, entre suas diretrizes, a participação da comunidade,³ motivando o desenvolvimento de dois dos principais formatos institucionalizados de deliberação pública disseminados a partir de então: os conselhos gestores de políticas⁴ e as conferências, que se expandiram para outras áreas de políticas públicas nas décadas seguintes (AVRITZER; SOUZA, 2013).

Constituídos naquele momento principalmente em âmbito local, considera-se que os conselhos estabeleceram novos patamares de relação entre Estado e sociedade, criando institucionalidades e “novas atribuições para as organizações

3 No campo das políticas culturais, a previsão da participação social foi incluída na Constituição através da Emenda Constitucional n. 71, de 29/11/2012, que “Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura”.

4 Segundo Maria da Glória Gohn, podem ser identificados três tipos de conselhos no país no decorrer do século XX: aqueles criados pelo próprio poder Executivo, os populares e os institucionalizados (GOHN, 2011, p. 73-74). Refiro-me especificamente, aqui, a este último tipo, também conhecidos como conselhos gestores, que podem ser definidos como “instrumentos de expressão, representação e participação da população” nas políticas públicas, “de composição paritária, entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil” (GOHN, 2011, p. 88).

da sociedade civil dentro do sistema político” (CICONELLO, 2007, p. 4) e contribuindo para a democratização do Estado e para a conformação de um campo democrático no âmbito da sociedade civil. Caracterizados pela variedade em termos de composição, atribuições e estrutura – ainda que, de forma geral, sejam constituídos de maneira paritária por membros do governo e da sociedade e possuam caráter deliberativo –, eles se afirmaram como “instrumento de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2011, p. 88) na formulação de políticas e nos processos de tomada de decisão relativos aos interesses públicos, e se consolidaram, no decorrer dos anos 1990, como *locus* privilegiado de debate entre Estado e sociedade, tanto em âmbito municipal quanto estadual e federal – neste último caso, especialmente a partir dos anos 2000. Também as conferências passam a se afirmar, a partir dos anos 1990 e, sobretudo, do início dos anos 2000,⁵ como espaços de deliberação pública e a fazer parte dos desenhos participativos voltados à formulação de diretrizes para as políticas públicas, abrindo espaço para que sua definição seja influenciada pela sociedade.

Esses espaços institucionalizados de interação sociedade-Estado, muito brevemente aqui abordados, conformam um contexto nacional no qual a participação social passa a ser considerada como um “traço característico de nossa institucionalidade democrática” contemporânea, gerando transformações na “‘porosidade’ da ação governamental às influências dos cidadãos e organizações da sociedade civil” (PIRES, 2013, p. 35-36), inclusive com o surgimento de outros mecanismos de interação entre sociedade e Estado no âmbito das políticas públicas, mais ou menos institucionalizados, disseminados em âmbito local, estadual e federal, como ouvidorias, consultas e audiências públicas, além de “outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais” (PIRES, 2013, p. 36). Nesse contexto de estabelecimento da democracia como referência do pensamento e da ação política, e de pluralização de seus formatos institucionais na perspectiva da democracia participativa, há que se considerar, no entanto, a presença de uma apropriação diversificada do, digamos, léxico democrático, configurando o que Dagnino (2004) caracteriza como uma confluência perversa entre dois projetos que, opostos, apropriam-se de noções comuns como sociedade civil, participação e cidadania, ressignificadas a partir da matriz política à qual se vinculam: o projeto neoliberal e o projeto participativo democratizante.

5 Contabiliza-se que, das 115 conferências nacionais realizadas no Brasil desde seus primórdios ainda nos anos 1930/1940, 74 delas ocorreram entre os anos de 2003 e 2010 (AVRITZER, 2013).

Esses dois projetos requerem, segundo a autora, “uma sociedade civil ativa e propositiva”, mas caminham em “direções opostas e até antagônicas”, uma vez que o primeiro propugna um Estado “que deve se isentar progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”, enquanto o segundo prevê a “participação da sociedade civil nas instâncias decisórias” como “um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão” (DAGNINO, 2004, p. 142-144) e de constituição de espaços públicos de “partilha efetiva do poder’ entre Estado e sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 152). No que diz respeito especificamente aos “deslocamentos de sentido” que essa confluência perversa opera na noção de participação, o projeto neoliberal pauta-se na “adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo de participação social”, que é “despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral”, tendo em vista seu foco na chamada “participação solidária’, e a ênfase no trabalho voluntário e na ‘responsabilidade social’” (DAGNINO, 2004, p. 151-152).

Tomando por norte esse contexto de afirmação da democracia e da participação como referência do pensamento e da ação política, na sua pluralidade de sentidos e significações, novos problemas e desafios se colocam diante da disseminação e afirmação de experiências pautadas pela intensificação das relações entre Estado e sociedade, no âmbito do projeto participativo democratizante, tais como os relativos à efetividade da participação, à formação de arenas públicas de deliberação, à flexibilização das fronteiras entre Estado e sociedade, às relações entre critérios técnicos e demandas sociais, à pluralização da representação política e suas formas de legitimação, aos efeitos da institucionalização dos canais de interação entre Estado e sociedade sobre os atores neles engajados e sobre os conhecimentos mobilizados e produzidos nesses processos (AVRITZER, 2008; PIRES, 2013, 2014; CICONELLO, 2007). A esses problemas e desafios se agregam, especialmente a partir de meados dos anos 2010, aqueles advindos do processo de esvaziamento e desmonte dos canais de participação social, concretizados com a publicação do Decreto 9.759/2019 – que “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” –,⁶ processo esse

6 A publicação desse decreto gerou forte oposição no âmbito da sociedade civil e dos Poderes Legislativo e Judiciário (BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022), e ele foi revogado em 01/01/2023 pelo Decreto nº 11.371/2023, no bojo de várias outras revogações realizadas no primeiro dia do novo governo de Luís Inácio Lula da Silva.

que leva ativistas e pesquisadores “a defender como necessário o que antes entendiam como insuficiente” (ABBERS, 2019, s. p.).

Levando em consideração esse contexto, propomos, neste artigo, algumas reflexões propiciadas pelas pesquisas iniciais realizadas com vistas à análise da estrutura e das dinâmicas de funcionamento de conselhos municipais de cultura na última década, bem como da ocorrência de conferências municipais de cultura nesse período, e que se concentraram no levantamento e análise de bibliografia e legislação atinente ao tema e em uma primeira aproximação frente ao objeto empírico de análise: os conselhos e as conferências municipais de cultura. Essa aproximação foi estimulada – assim como o próprio tema da pesquisa – pelas reflexões ocorridas no decorrer do curso de extensão universitária “Políticas Públicas de Cultura”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e por mim ministrado, e desdobrou-se na criação de um grupo, em rede social, voltado à divulgação de informações, pesquisas e ações relativas às políticas culturais, e no convite, feito por mim, a egressos do curso que tivessem experiência e interesse em debater sua atuação em conselhos e conferências municipais de cultura para participar de um grupo focal com tal objetivo. O grupo contou com nove participantes⁷ – de sete municípios do estado de São Paulo e um do Rio Grande do Sul – e reuniu-se em dois encontros de aproximadamente duas horas cada, nos quais foram discutidas algumas questões que propiciassem a expressão das dificuldades, capacidades, constrangimentos e possibilidades de suas atuações como conselheiros, conselheiras e/ou participantes de conferências de cultura em suas cidades no que tange à formulação, implementação e controle das políticas públicas nos municípios.

Além desta introdução, o artigo conta com mais duas seções: na próxima, são apresentados alguns aspectos históricos da conformação dos conselhos de cultura, especialmente no que diz respeito às suas especificidades no contexto da afirmação dos conselhos gestores a partir dos anos 1980/1990 e à disseminação dos conselhos municipais de cultura no bojo dos debates que fundamentaram a

7 Deles, sete atuam como representantes da sociedade civil, um como representante de instituições de ensino superior e um como representante dos servidores públicos da cultura municipal; cinco são conselheiros – dois deles presidindo os respectivos conselhos –, um não é conselheiro, mas participa, como ouvinte, das reuniões do conselho por ser membro de uma de suas câmaras técnicas, e três não atuam nos conselhos, mas já participaram de conferências municipais de cultura. Optou-se, conjuntamente, por não identificar os participantes, nem seus municípios, em razão do caráter ainda preliminar da pesquisa. Agradeço a todas e a todos que se dispuseram a participar do grupo, bem como aos demais alunos e alunas do curso, que contribuíram significativamente para motivarem as reflexões aqui apresentadas.

criação do Sistema Nacional de Cultura, nos anos 2000; na seção seguinte, concluímos com algumas reflexões advindas da realização do grupo focal, indicando alguns possíveis caminhos para a continuidade de pesquisas a respeito da participação social nas políticas de cultura na última década.

Conselhos e Conferências Municipais de Cultura no Brasil: Breve Contextualização Histórica

A existência de conselhos voltados ao campo da cultura não é recente no Brasil, remontando aos anos 1930 e à criação do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937) e ao primeiro Conselho Nacional de Cultura - CNC (1938), no contexto da política nacionalista de caráter autoritário implementada pelo governo de Getúlio Vargas especialmente a partir do Estado Novo (1937-1945) (SOUZA, 2018; CALABRE, 2010; RUBIM, 2010). Com caráter consultivo e escolha de seus membros exclusivamente pelo governo – em geral pautada pela expertise ou notabilidade da atuação dos indicados e pelo compartilhamento de posicionamentos comuns ao projeto político no poder –, esses conselhos não se configuravam, portanto, como espaços participativos na acepção corrente dada ao termo contemporaneamente, não havendo “uma representação social da sociedade civil feita de maneira democrática, por meio da escolha entre os próprios membros dos grupos sociais” (SANTOS; MELO, 2018, p. 69), e caracterizando o que Luciana Tatagiba identificou como sendo uma primeira fase da história recente dos conselhos no país (TATAGIBA, 2010).

No que se refere a esse primeiro Conselho Nacional de Cultura, pesquisas realizadas pela historiadora Lia Calabre indicam que ele não teve existência efetiva, em 1961 sendo criado um outro CNC, substituído pelo Conselho Federal de Cultura (CFC) em 1966 (CALABRE, 2010). O que nos interessa aqui, diretamente, é que este último é considerado o responsável pelo incentivo inicial à descentralização das políticas culturais, com o estímulo à criação de conselhos estaduais: de acordo com Rubim, Brizuela e Leahy, “até 1973 foram criados mais da metade dos conselhos estaduais em atividade atualmente” (2010, p. 114), grande parte deles depois de 1966. Esses conselhos foram instados, pelo CFC, a investir também na criação de conselhos municipais em seus estados, verificando-se o aumento de dois conselhos municipais de cultura, anteriores a 1967, para 28, em 1980 (CALABRE, 2010). Esses conselhos – estaduais e municipais – pautavam-se no formato corrente de então, compostos por especialistas e/ou notáveis indicados pelo governo, e estão inscritos na já referida primeira fase da história

conselhistas no país, “ainda no contexto da ditadura, onde os conselhos cumpriam uma função meramente decorativa, face ao cerceamento da arena decisória. No geral eram conselhos formados por notáveis que tinham como missão principal o aconselhamento do Executivo” (TATAGIBA, 2010, p. 29).

A reorientação dos formatos, dos mecanismos de escolha de representantes, da atuação e das finalidades dos conselhos a partir de sua inscrição no campo da democracia participativa e na pauta da redemocratização do país, nas décadas de 1970/1980, legitimada no texto constitucional e pela disseminação da experiência conselhistas desde então deve ser no entanto considerada, no campo das políticas de cultura, em suas especificidades:⁸ além de já se fazerem presentes no território nacional antes da promulgação da Constituição de 1988, ocorreu significativa expansão dos conselhos de cultura nos anos 1990⁹ – especialmente em âmbito municipal –, mas eles não eram pensados, ainda, “numa lógica de abertura para que a sociedade tivesse uma interferência efetiva na formulação de políticas públicas” (RUBIM; BRIZUELA; LEAHY, 2010, p. 115). A alteração dessa perspectiva e a aproximação dos conselhos de cultura do formato de conselhos gestores, conforme descrito por Gohn (2011), começam a ser verificadas especialmente a partir dos primeiros anos da década de 2000, tendo sido motivadas pelas alterações ocorridas na condução das políticas públicas de cultura em âmbito federal.

A reconfiguração das políticas culturais no Brasil, ocorrida a partir de 2003 e pautada na reestruturação do Conselho Nacional de Políticas Culturais e no que podemos chamar de projeto estratégico de criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) (BARBALHO, 2014; ZIMBRÃO, 2013), é considerada marco no processo de disseminação e consolidação dos conselhos de cultura, que passam a se inserir no contexto da terceira fase da história conselhistas no país, que, “inaugurada pela Constituição de 1988, redefine a posição e função dos conselhos a partir de uma nova arquitetura jurídica-política”, com estes se configurando “como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa” (TATAGIBA, 2010, p. 30). Nessa fase, assiste-se à afirmação dos conselhos como “experimentos participativos inéditos e potencialmente democratizantes”, orientados pela “composição plural e paritária”, pela “natureza pública dos acordos” e pela “competência deliberativa” (TATAGIBA, 2010, p. 32-33), preceitos que

8 As especificidades que marcam a história dos conselhos de cultura no Brasil são discutidas por Rubim (2010), Rubim, Brizuela e Leahy (2010) e Calabre (2010).

9 De acordo com Rubim, Brizuela e Leahy (2010), durante a década de 1990 surgiram 249 conselhos municipais de cultura, sendo que até então existiam 60.

passam a orientar a formação – ou reformulação – dos conselhos de cultura no bojo do processo de disseminação dos debates para elaboração do Plano Nacional de Cultura e estabelecimento das diretrizes do SNC.

Esses debates foram realizados através de seminários, oficinas, fóruns e, sobretudo, das três Conferências Nacionais de Cultura – ocorridas em 2005, 2010 e 2013 –, que tiveram importante papel indutor na amplificação das discussões, uma vez que sua ocorrência preconizava a realização de conferências em âmbito municipal, estadual e regional, promovendo a articulação local e a vocalização de demandas, projetos e interesses através da mobilização da diversidade de atores sociais do campo da cultura em diversas cidades e em todos os estados do país.¹⁰ Toda essa movimentação consolidou a perspectiva de que a participação social se configurava como um dos eixos da estruturação do SNC – instituído pelo art. 216-A, incluído na Constituição Federal em 2012 – e a afirmação da “ideia de que a formalização do Sistema Nacional de Cultura passaria pela criação de conselhos de cultura (ou de políticas culturais) nos estados e municípios” e pela realização das conferências de cultura, dentre as outras instâncias necessárias à instituição do sistema em âmbito estadual e municipal, conforme definido pelo segundo parágrafo do mencionado artigo 216-A.

A mobilização dos atores sociais do campo da cultura, impulsionada pelos inúmeros debates realizados a partir de 2002, assim como a implementação do SNC em 2012¹¹ podem ser considerados os principais motivadores da expansão dos conselhos municipais de cultura. Se até 1980 foi identificada a existência de 28 conselhos municipais de cultura no país (CALABRE, 2010), apesar de não termos, até o momento, números mais exatos do quantitativo desses conselhos no final da década de 1990 – a pesquisadora indica que entre 1989 e 2000 foram criados 278 deles (CALABRE, 2010) –, sua ampliação nos anos 2000 é extremamente significativa: conforme pode ser observado nos dados apresentados pelos Suplementos de Cultura das Pesquisas de Informações Básicas Municipais/Munic de 2006 (IBGE, 2007) e 2014 (IBGE, 2015), e no capítulo específico sobre cultura da Munic 2018 (IBGE, 2019), o país contava nesses anos, respectivamente, com 948 (17%), 2151 (38,6%) e 2351 (42,2%) municípios que possuíam conselhos de cultura.

10 Estima-se que as três edições da Conferência Nacional de Cultura contaram com a participação de aproximadamente 700 mil pessoas, reunidas nas etapas das pré-conferências municipais e estaduais e na Conferência Nacional (Conferência Nacional de Cultura, 2007, 2010, 2013).

11 Até o fechamento deste artigo, 2807 municípios haviam aderido ao SNC, estando em trâmite na Câmara dos Deputados Projeto de Lei para sua regulamentação.

Mas, para além desse quantitativo, dados referentes à composição, ao caráter, ao formato de escolha dos representantes, à periodicidade das reuniões e às atribuições dos conselhos municipais de cultura trazidos pelas pesquisas de 2006 e 2014 (IBGE, 2007, 2015) nos interessam mais de perto, na medida em que permitem perceber, além de seu vertiginoso aumento, a incorporação, ao menos formal, de alguns dos princípios que caracterizam os conselhos gestores de políticas inseridos na terceira fase da história conselhistas no país (TATAGIBA, 2010) – tais como os princípios da composição paritária, da escolha compartilhada dos conselheiros entre poder público e sociedade civil e da sua competência deliberativa (Tabela 1) –, bem como a complexificação das suas atribuições (Tabela 2), que não indicaram grandes alterações nesse intervalo de tempo.

Tabela 1 – Características dos Conselhos Municipais de Cultura – 2006 e 2014

		2006 (%)	2014 (%)
Caráter	Consultivo	79	76,9
	Deliberativo	70	77,1
	Normativo	44	43,8
	Fiscalizador	57	60,7
Composição	Paritário	61,8	77,7
	Maior representação sociedade civil	27,6	17,0
	Maior representação poder público	11,2	5,3
Escolha representantes	Indicação sociedade civil	25,9	33,8
	Indicação poder público	14,7	10,2
	Indicação soc. civil + poder público	57,0	50,2
	Outra	*	5,8

* Dado não apresentado na pesquisa de 2006.

Fontes: Munic 2006 (IBGE, 2007) e Munic 2014 (IBGE, 2015). Elaboração da autora.

Tabela 2 – Atribuições dos Conselhos Municipais de Cultura – 2006 e 2014

Atribuição	2006 (%)	2014 (%)
Acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos culturais	76,5	71,4
Propor, avaliar e referendar projetos culturais	74,7	67,3
Elaborar e aprovar planos de cultura	72,9	73,6
Pronunciar-se e emitir parecer sobre assuntos de natureza cultural	69,4	59,7
Fiscalizar as atividades do órgão gestor da cultura	54,7	63,2
Fiscalizar cumprimento diretrizes e instrumentos financiamento da cultura	50,6	62,1
Apreciar e aprovar normas para convênios culturais	37,0	36,2
Fiscalizar as atividades de entidades culturais conveniadas à prefeitura	33,5	39,4
Apreciar e aprovar normas e diretrizes de financiamento de projetos	33,5	37,3
Elaborar normas e diretrizes para convênios culturais	31,8	31,7
Administrar o Fundo Municipal de Cultura	18,2	32,9
Outras	15,3	*

* Dado não apresentado na pesquisa de 2014.

Fontes: Munic 2006 (IBGE, 2007) e Munic 2014 (IBGE, 2015). Elaboração da autora.

No que diz respeito às conferências de cultura, as informações apresentadas pelas pesquisas de 2014 e 2018 (IBGE, 2015, 2018) – a de 2006 (IBGE, 2007) não incluiu essa temática – indicam uma tendência de queda na adesão dos municípios à institucionalização desse espaço de deliberação pública, em contraposição à contínua expansão dos conselhos até 2018: em 2014, 50,1% dos municípios brasileiros haviam realizado sua conferência de cultura nos quatro anos precedentes à pesquisa, ou seja, entre 2009 e 2013 – quantidade superior à de municípios que possuíam conselho na época (38,6%); já em 2018, esse número caiu para 23,1%, diante dos 42,2% que tinham conselho. Essa diminuição na ocorrência das conferências municipais de cultura pode estar relacionada ao fato de a última Conferência Nacional ter sido realizada em 2013,¹² indicando o caráter indutor exercido pela instância federal – até mesmo porque uma das atribuições comuns das conferências em âmbito municipal, e estadual, é a escolha de delegados para a Nacional.

Considerando esse contexto nacional aqui brevemente apresentado, na próxima seção serão abordadas questões debatidas no grupo focal, no sentido de propor algumas reflexões iniciais com vistas a contribuir para a continuidade de pesquisas e sistematizações sobre o tema, levando em consideração que a

12 De acordo com o PNC, a Conferência Nacional de Cultura deve ser realizada pelo menos a cada 4 anos (Lei nº 12.343, de 02/12/2010).

produção a respeito está concentrada até meados dos anos 2010, não tendo sido identificada nenhuma pesquisa que aborde os conselhos e conferências municipais de cultura nos últimos anos, a partir da “dupla crise” vivenciada no país.

Conselhos e Conferências Municipais de Cultura: Apontamentos de/para Pesquisa

As explanações e debates realizados nos dois encontros do grupo focal foram orientados por questões que propunham que os participantes discorressem sobre os conselhos e conferências municipais dos quais participavam/participaram, abordando, no que diz respeito aos conselhos, sua estrutura (atribuições, composição, presidência, pautas e regularidade das reuniões e capacitação de conselheiros) e aspectos relacionados à sua representatividade e capilaridade sociocultural, às interfaces que estabelecem com a implementação das políticas públicas de cultura no município e às relações entre poder público e sociedade civil no seu interior; e, no que se refere às conferências, abordando as dimensões formais de sua ocorrência (vínculo com as conferências estadual e nacional, forma de convocação e escolha dos delegados, representação do poder público e da sociedade civil, definição da dinâmica de trabalho), bem como uma avaliação a respeito da implementação dos seus resultados pelo poder público municipal e seu acompanhamento pelo conselho e pela sociedade civil. Optou-se por abordar, aqui, algumas das linhas de força identificadas nas falas dos participantes que podem se constituir como norte para a continuidade da pesquisa, apontando possíveis desdobramentos e suas relações com as reflexões já acumuladas sobre a temática e com os dados levantados nas Pesquisas Munic 2014 e 2018.

Uma das questões que esteve presente nos debates diz respeito a um problema recorrentemente retratado nos estudos sobre políticas públicas – nos casos aqui em questão no que diz respeito às municipais –¹³ e que vai além da atuação dos conselhos, mas também os afeta: a descontinuidade. Considerou-se, no geral, que as alternâncias de poder são benéficas, fundamentais à democracia, mas que, no que concerne às dimensões estruturais das políticas públicas, ou seja, seu aparato normativo e administrativo, não são suficientes para garantir sua continuidade como políticas de Estado, sujeitando-as às agruras de mudanças

13 As relações com a política estadual foram referenciadas em alguns momentos, mas não especificamente nesta avaliação de descontinuidade, o que pensamos ser possível creditar ao fato de que a maioria das cidades representadas no grupo são do estado de São Paulo, que teve o mesmo partido à frente do governo estadual por mais de duas décadas.

por vezes substantivas ou mesmo ao abandono completo. No caso dos conselhos, essas descontinuidades se fazem sentir não só no que diz respeito à implementação das políticas em si, mas também nas alterações do lugar que o conselho passa a ocupar na política local e nas relações que se estabelecem com o órgão executivo dessa política e entre poder público e sociedade civil.

Esse problema não se limita aos conselhos de cultura e é frequentemente abordado em estudos voltados ao tema dos conselhos gestores; no entanto, algumas especificidades chamam a atenção no que diz respeito aos conselhos aqui tratados, e podem indicar caminhos profícuos para pesquisas a respeito, especialmente no que se refere às características próprias que marcam a história dos conselhos de cultura e ao contexto de implementação do Sistema Nacional de Cultura – ao qual todos os municípios representados no grupo focal já aderiram, entre 2012 e 2017. Percebe-se que a variedade de situações na qual os conselhos se inserem – se são mais antigos e estão sendo adequados às novas perspectivas que passaram a orientar os conselhos de cultura especialmente a partir dos anos 2000, estando mais estabelecidos, mas em processo de mudanças; se foram mais recentemente criados, já inseridos nessa nova perspectiva, e em processo de afirmação de sua legitimidade, por exemplo – pode também ser considerada fator que diferencia a forma como as descontinuidades que marcam as políticas públicas em nível local são sentidas no âmbito das práticas conselhistas, o que, acrescido do contexto de adequação aos parâmetros indicados pela adesão ao SNC, podem ser aspectos importantes a serem considerados em pesquisas que se proponham a compreender a inserção dos conselhos de cultura na dinâmica sociopolítica local e como essa inserção marca as atividades por eles desenvolvidas e seu papel nas políticas culturais da cidade.

Outro aspecto abordado durante as conversas no grupo focal foram as dificuldades de articulação dos representantes da sociedade civil para participação no conselho – questão que mais uma vez não se restringe aos conselhos de cultura, mas adquire contornos específicos quando se identifica certa complicação na própria definição de quais seriam os atores sociais que deveriam estar aí presentes como representantes da sociedade civil, levando-se em consideração a diversidade da composição do campo da cultura, fortemente segmentado e setorizado e, por isso, com formas de politização de organização também bastante diferenciadas. Dentre essas dificuldades, destacou-se o receio de artistas, produtores culturais

e “fazedores de cultura”¹⁴ de, ao participarem do conselho, serem impedidos de concorrer aos editais de apoio e fomento às atividades culturais publicados, considerando-se que em algumas situações as comissões de avaliação referentes a esses editais vinculam-se ao conselho. Alguns participantes destacaram que esse não seria, em princípio, um impeditivo, desde que o conselheiro não integrasse as referidas comissões de avaliação, ressaltando-se, entretanto, a necessidade de verificar como a legislação local aborda a questão e de fazer campanhas de esclarecimento a respeito junto aos possíveis candidatos. Além dessa, outra dificuldade diz respeito ao que chamaram de permanência de certa “aura de gênio individual” que perpassa o campo artístico e que, na avaliação dos participantes, se coloca como obstáculo à formação de pautas e posturas coletivas e, consequentemente, ao interesse de participação em espaços de deliberação pública. Apesar disso, foram relatadas experiências significativas de formação de “coletivos” em algumas das cidades participantes do grupo, indicando-se os ganhos que essas experiências trouxeram para a mobilização dos atores sociais em relação às políticas públicas de cultura do município e à ampliação do interesse de atuação no conselho – experiências que podem ser interessantes temas para a realização de pesquisas que objetivem compreender as especificidades da participação social no campo da cultura e as alternativas encontradas diante das dificuldades com as quais os atores sociais se deparam nesse processo.

A multiplicidade de atribuições e tarefas que cabe aos conselhos foi outro assunto que perpassou os debates, especialmente no que diz respeito às já citadas tarefas de avaliação de projetos submetidos aos editais de apoio e fomento lançados nos municípios, com destaque para o contexto de implementação da Lei Aldir Blanc/LAB¹⁵ e o acúmulo de trabalho que acarretou aos conselhos. No entanto, para além da constatação da precariedade da estrutura desses conselhos para assumir as inúmeras atribuições que muitas vezes lhes são conferidas e da sobrecarga que acaba por recair sobre os conselheiros, considerou-se o papel fundamental que alguns desses conselhos desempenharam na implementação da referida Lei em seus municípios, garantindo o acesso dos fazedores de cultura aos recursos dela advindos. Esse desempenho nos fornece indícios das

14 O termo tem sido utilizado no âmbito das pesquisas e das políticas públicas de cultura, em geral em complementação à categoria “artistas”, e intenta contemplar a diversidade de segmentos e setores que conforma o campo.

15 Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

potencialidades do federalismo cultural proposto pelo SNC e do fortalecimento dos sistemas municipais de cultura, inclusive no que diz respeito ao seu caráter indutor na mobilização do campo da cultura, conforme identificado no próprio contexto de implementação da LAB, temática que, aprofundada em pesquisas futuras, pode contribuir para a compreensão dos processos de implantação e consolidação – ou não – dos sistemas de cultura em âmbito municipal e do papel desempenhado pelos conselhos nesse processo.

Ainda no que se refere ao contexto da LAB, é interessante destacar a importante articulação que foi feita pelos atores sociais do campo da cultura junto ao Legislativo federal em seu processo de concepção e elaboração,¹⁶ o que nos remete a algumas experiências positivas, relatadas no grupo focal, de diálogo estabelecido pelos conselhos de cultura com os legislativos municipais no que tange às políticas culturais locais – outro ponto que pode mobilizar pesquisas que tragam aportes para o entendimento das dinâmicas que caracterizam as relações entre sociedade civil e poderes instituídos no campo das políticas culturais. Além disso, a mobilização dos atores do campo da cultura motivada pela implementação da LAB propiciou o surgimento de importantes iniciativas, dentre as quais uma, citada por um participante dos debates, nos interessa aqui particularmente: a instauração de um estado de “conferência permanente de cultura”, que nos remete à situação de descontinuidade da realização das conferências municipais de cultura.

No caso dos municípios representados no grupo focal, há uma confluência entre o contexto nacional de arrefecimento da ocorrência das conferências de cultura e a situação nessas cidades: com exceção de um dos municípios, que as realiza regularmente, os outros já não realizam suas conferências de cultura há um bom tempo, a mais recente tendo ocorrido em 2016, e em um deles ela nunca ocorreu, apesar de todos eles terem aderido ao SNC e estarem em processo de estruturação de seus sistemas de cultura locais. Essa irregularidade na realização das conferências é creditada tanto à falta de interesse do Executivo municipal e às conjunções políticas locais quanto à baixa articulação da sociedade civil e do próprio conselho para garantir sua ocorrência.

16 Mobilização continuada pelo debate atualmente em curso em torno do projeto de Lei articulado entre Legislativo federal e sociedade civil que “dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19”. Esse Projeto de Lei Complementar (nº 73/2021), conhecido como Lei Paulo Gustavo, garante recursos emergenciais para o setor cultural, lançando mão dos recursos existentes no Fundo Nacional de Cultura (FNC) e no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

No entanto, uma experiência se destaca nesse contexto, com a realização, no primeiro semestre de 2021, da “Conferência Livre Popular dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo”, conduzida exclusivamente pela sociedade civil com o objetivo de “mobilizar, articular, difundir e discutir o Sistema Municipal de Cultura da cidade de São Paulo, bem como desenvolver seu Conselho, Plano e Fundo Municipal de Cultura”.¹⁷ Organizada em pré-conferências territoriais e setoriais, a Conferência foi chamada pelo Coletivo dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo (MCCSP)¹⁸ e sua motivação assentou-se, de acordo com relato do participante do grupo focal, no fato de o Sistema Municipal de Cultura não ter entrado em funcionamento efetivo na cidade, apesar de criado desde 2016, com sua última Conferência tendo ocorrido em 2013. Contando com a participação de centenas de atores sociais do cenário cultural da cidade,¹⁹ essa Conferência traz, ao nosso ver, indícios não só do importante lugar ocupado pela mobilização da sociedade civil, como também das dinâmicas sociopolíticas fomentadas pela estruturação dos sistemas de cultura, que favorecem a articulação e debate sobre as políticas de cultura na cidade e sobre os caminhos para sua implementação. Esse tema também pode propiciar interessantes pesquisas com vistas à compreensão das relações que se estabelecem entre mobilização social e implantação dos sistemas de cultura na cidade e dos caminhos inovadores que podem surgir nesse processo – inovações que dizem respeito não só à consolidação e aprofundamento de políticas culturais pautadas pela democracia cultural, mas também ao desenvolvimento de pesquisas e reflexões que contribuam para a sua compreensão e afirmação.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Os movimentos sociais e o ativismo no governo Bolsonaro. Nexo, 30 jun. 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/debate/2019/Os-movimentos-sociais-e-o-ativismo-no-governo-Bolsonaro>. Acesso em: 12 jul. 2021.

17 Disponível em: <https://www.mccsp.art/a-conferencia>. Acesso em: 21 ago. 2021.

18 A composição do Coletivo está descrita em: <https://www.mccsp.art/sobre-o-mccsp>. Acesso em: 21 ago. 2021.

19 De acordo com informação dada por participante do grupo focal, estima-se que em torno de 2.000 pessoas tenham participado da Conferência em todas as suas etapas, que ocorreram de forma virtual entre maio e agosto de 2021.

AGUIAR, Mariana de Araujo; RISCADO, Júlia Erminia. Participação social nas políticas culturais: o Conselho Nacional de Políticas Culturais e o contexto de crise democrática. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 12, n. 2, p. 50-71, jul./dez. 2019.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun./2008.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 11-20.

BARBALHO, Alexandre. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2017.

BARBALHO, Alexandre. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, Braga, v. 2, n. 2, p. 188-207, 2014.

BARBOSA, Gisele Heloise; KERBAUY, Maria Teresa M. Instituição participativa e institucionalização da participação: uma discussão conceitual. In: Encontro Internacional - Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2, 2015, Campinas. Disponível em: http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=1. Acesso em: 03 fev. 2017.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Débora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath. *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 37-64.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1986.

BOURDIEU, Pierre. *As regras da arte*. Gênese e estrutura do campo literário. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

- CALABRE, Lia. Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 287-302.
- CALABRE, Lia. Pandemia e pandemônio: impactos sobre o campo da cultura. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio (orgs.). *Cultura política no Brasil atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 213-225.
- CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. 2007. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.
- COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 1, 2005/2006, Brasília. Anais [...]. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2, 2010, Brasília. Anais [...]. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 3, 2013, Brasília. Anais [...]. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, 2004.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros: Cultura - 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas estaduais/Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos estados e municípios brasileiros: Cultura - 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros - 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- MOISÉS, José Álvaro; WEFFORT, Francisco. *Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

NASCIMENTO, Olívia dos Santos; ALVES, Tamiles Santos. A frágil democracia brasileira e o mal-estar sofrido no âmbito cultural: os desafios do MinC e das políticas culturais. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 12, n. 2, p. 72-86, jul./dez. 2019.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 35-46.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. In: MARX, Vanessa (org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS: CEGOV, 2014. p. 181-200.

ROMÃO, Wagner. Tempos difíceis para a cultura e a participação. In: CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal; SILVA, Maurício Trindade da (orgs.). *Ciclo Cultura e Participação*. Políticas culturais no Brasil 2021. São Paulo: Centro de Pesquisa e Formação Sesc São Paulo, 2021.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Balanço político-cultural do governo Bolsonaro. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio (orgs.). *Cultura política no Brasil atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 37-55.

RUBIM, Albino. Conselhos de cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 145-163.

RUBIM, Iuri; BRIZUELA, Juan; LEAHY, Renata. Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 111-144.

SANTOS, Giordanna; MELO, Renata. Participação Social e Gestão Cultural: Desafios e oportunidades para construção de políticas públicas de cultura. In: BARROS, José Márcio; BEZERRA, Jocastra Holanda (orgs.). *Gestão cultural e diversidade: do pensar ao agir*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2018. p. 57-75.

SOUZA, Giane Maria. Experiências conselhistas no Brasil: cultura, política e participação social. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO,

Isaura; SEVERINO, José Roberto (orgs.). *Direitos Culturais*. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 163-187.

SOUZA, Robson Sávio Reis; PEZIM, Adriana Maria Brandão; ALVES, Claudemir Francisco (orgs.). *Democracia em crise: o Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2018.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 27-49.

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.

Distinção Conceitual na Formulação de Políticas Públicas de Cultura e Economia Criativa

José Ricardo Vitória¹

Resumo

Este ensaio tem por objetivo discutir a importância da distinção dos conceitos de cultura e economia criativa no processo de formulação de políticas públicas para ambos os setores. Para isso, foi feita uma revisão de literatura dos conceitos de cultura e economia criativa bem como da forma pela qual as políticas públicas desses setores têm sido conduzidas. Posteriormente, é proposto um modelo conceitual para evidenciar os pontos de interseções e divergências de ambos os campos. Ao final, defende-se a ideia de que, embora tenham suas interseções, cultura e economia criativa são conceitos e setores substancialmente diferentes e por isso necessitam de políticas públicas específicas, mesmo quando trabalhadas de forma intersetorial.

Palavras-chave: Conceito; Cultura; Economia Criativa; Políticas Públicas.

Introdução

Estando em processo de construção, a economia criativa enseja um extenso debate sobre sua própria essência conceitual e a abrangência dos setores, sub-setores, atividades e os fluxos que a integram. Ainda, há que se debater suas interações com outros conceitos como os de economia da cultura, indústrias culturais e indústrias criativas, além de outros conceitos menos utilizados tais como indústrias baseadas no copyright, ou economia cognitivo-cultural. “São conceitos em acirrada disputa, com diferentes conotações políticas e ideológicas a depender

¹ Pós-doutor em Gestão e Produção Cultural. Doutor, Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Autor dos livros: Políticas públicas de cultura e Proezas: proezas, prosas, poesias.

do interlocutor que os utiliza, com muitas vozes ao redor do mundo reivindicando autenticidade e legitimidade para o seu conceito” (ACCO, 2016, p. 157). No âmbito científico, a grande discussão se dá, principalmente, sobre os conceitos de indústrias culturais e de indústrias criativas. Todavia, a literatura acadêmica sobre indústrias criativas é recente, tendo surgido como conceito na década de 1990, enquanto as indústrias culturais já vêm sendo discutidas desde o final dos anos de 1960 (BENDASSOLLI *et al.*, 2009).

Por sua vez, o termo cultura, que provém do latim *cultus*, tinha em seu sentido inicial o de cultivar a terra. Posteriormente, acrescentou-se o sentido de cultivar o espírito humano e as faculdades intelectuais do homem. Com o passar dos anos, sua definição foi evoluindo, sendo associada desde as formas de expressão do ser humano, passando pela civilização e pelo progresso, até o sentido das produções artísticas e intelectuais (BOSI, 2008; BOURDIEU, 2007; CHAUI, 2006; CRESPI, 1997; EAGLETON, 2005; LARAIA, 2006).

Não obstante, os segmentos da cultura e da economia criativa têm suscitado questionamentos e confusões conceituais, o que pode gerar duplicidade de interesses, comprometendo as formulações de suas respectivas políticas públicas, que, na maioria das vezes, são conduzidas pelos mesmos órgãos e/ou instituições. E isso pode ser agravado, a depender de quem esteja à frente de tais políticas.

Nesse sentido, este ensaio tem por objetivo discutir a importância da distinção dos conceitos de cultura e economia criativa no processo de formulação de políticas públicas para ambos os setores. Isso pois, embora tenham sido trabalhadas juntas, e muitas vezes de maneira equivocada, principalmente no Brasil, acredita-se que, mesmo tendo suas interseções, a cultura e a economia criativa são conceitos distintos que abarcam uma série de fatores distintos.

Essa distinção se torna importante ao se destacar a influência que o entendimento conceitual de determinado segmento tem sobre a formulação de suas políticas públicas – neste caso, os conceitos de cultura e economia criativa. Em termos práticos, tal entendimento ajudará os formuladores das políticas de cultura e economia criativa a se orientarem sobre quais ações são de competência de cada setor, e quando elas devem ser trabalhadas de forma conjunta ou separadamente.

Particularidades Conceituais entre Cultura e Economia Criativa

Cultura

O termo cultura tem uma série de definições que evocam múltiplas disciplinas e interesses. É estudado em áreas como antropologia, história, geografia, comunicação, sociologia, economia, administração, entre outras. O próprio desenvolvimento histórico do termo faz com que ele tenha vários conceitos que podem até ser contraditórios a depender da área e do enfoque a ele dado. Nesse sentido, a cultura é um dos principais conceitos das ciências humanas, com a Antropologia se destacando como uma ciência que gira quase que somente em torno desse conceito (CANEDO, 2009).

Para Eagleton (2005), as culturas são construídas a partir de uma relação contínua com o trabalho e a natureza. Isso pois, por meio da cultura, a natureza sempre se renova, sendo que ela própria produz os meios para sua transcendência. Assim, etimologicamente, “cultura” remete ao crescimento espontâneo, como em “cultivo agrícola”, e, portanto, cultural é aquilo que é mutável, formado por um material autônomo, dotado de certa obstinação advinda da natureza (EAGLETON, 2005).

De acordo com Crespi (1997), o termo, que se iniciou como sendo “culto” o indivíduo que, assimilando os conhecimentos e valores socialmente transmitidos, consegue traduzi-los em qualidades pessoais, foi sucessivamente alargado, em sentido metafórico, até à cultura do espírito. Assim, a gênese do conceito de cultura em termos científicos tem, por um lado, a transformação do significado de cultura, ocorrida no século XVIII, de formação do espírito para conjunto objetivo de representações, modelos de comportamento, regras e valores enquanto patrimônio comum realizado ao longo da evolução histórica, e, por outro lado, a nova consciência que vem a distinguir-se do carácter histórico – ligado às diversas configurações culturais, conforme o tipo de sociedade e as diferentes épocas (CRESPI, 1997, p. 16). Desse modo, a cultura se caracteriza como uma divisão do próprio indivíduo, apontando para duas direções distintas: aquilo que se cultiva e se refina ou aquilo de que se constitui a matéria-prima para esse refinamento (EAGLETON, 2005).

“Cultura” é ainda um conceito que envolve regras, promovendo a interação entre o que é regulável e o que não é. Portanto, a ideia de cultura envolve a dualidade do determinismo orgânico e da autonomia do espírito, rejeitando o

naturalismo e o idealismo. Desse modo, é um termo descritivo e analítico, que compreende uma tensão entre fazer e ser feito, racionalidade e espontaneidade. Cultura alude ao contraste político entre evolução (“orgânica” e “espontânea”) e revolução (artificial e forçada), sugerindo como se poderia ir além dessa antítese batida ao combinar crescimento e cálculo, liberdade e necessidade, à ideia de um projeto consciente e um excedente não planeável (EAGLETON, 2005).

No Iluminismo, a cultura passa a ser percebida como um conjunto de práticas artísticas, científicas, filosóficas etc., sendo utilizada como medida para avaliar o quanto uma sociedade é civilizada, permitindo a suposta existência de uma hierarquização dos valores de cada indivíduo ou classe na sociedade. Assim, a cultura passa a ser associada ao progresso: “avalia-se o progresso de uma civilização pela sua cultura e avalia-se a cultura pelo progresso que traz a uma civilização” (CHAUÍ, 2006, p. 130).

De acordo com Bourdieu (2007), diferentes das ideologias carismáticas onde os gostos, em matéria de cultura legítima, são considerados um dom da natureza, as observações científicas mostram que as necessidades culturais são o produto da educação que precisam ser cultivadas. Com isso, aquelas pessoas, famílias e comunidades que têm melhores condições econômicas possuem mais condições de consumirem e usufruírem os bens culturais, tanto quanto cultivar em seus sucessores novas necessidades culturais. Já as menos afortunadas não possuem o suficiente para cultivar algo a mais nos seus descendentes, restando-lhes apenas aquilo que lhes foi oferecido anteriormente.

Para Chauí (1996), é possível compreender a cultura como algo próprio do ser humano, sendo o conjunto de atividades e costumes humanos que tem ligação com o meio em que ele vive. Assim, é importante perceber a pluralidade cultural de cada sociedade.

Nesse sentido, Crespi (1997) argumenta que gradualmente vai aumentando a consciência de que os conceitos utilizados na representação e interpretação da realidade dependem da diversidade dos lugares, bem como as práticas de vida, que são resultado dos costumes historicamente estabelecidos e dos hábitos, que à primeira vista eram extravagantes, poderão surgir como aceitáveis se tiver em conta o ambiente social no qual encontraram a sua origem. Assim, a cultura está condicionada à própria contingência e normalmente se apresenta sob um conjunto multifacetado, diversificado e heterogêneo de modelos de comportamento, rituais, códigos, leis, representações e valores que constituem, em cada situação social específica, um conjunto de recursos, ou ferramentas (CRESPI, 1997).

Edward Burnett Tylor (1832-1917) foi o primeiro a formular o conceito de cultura do ponto de vista antropológico em 1871, e desde então esse é um dos conceitos mais difundidos por enfatizar o caráter de aprendizado da cultura em oposição à ideia de transmissão biológica: cultura, “tomando em seu amplo sentido etnográfico, é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (*apud* LARAIA, 2006, p. 25; CRESPI, 1997, p. 13).

Outro sentido muito frequentemente atribuído à palavra cultura e que costuma ser usado nos mercados de arte e de entretenimento, nas instituições educativas, nos meios de comunicação e na esfera do poder público (ministérios e secretarias de cultura) é aquele que a define como produção artística e intelectual. Isso traz a ideia de todas as expressões específicas que designam conceitos de produção intelectual de determinados grupos sociais (cultura, popular, erudita, massa) (CUNHA, 2003; SILVA e SILVA, 2006).

Segundo Bosi (2008), a palavra cultura tem uma conotação que remete ao passado, exprimindo a ideia de memória transmitida pelos conhecimentos e valores de uma geração para outra, de uma instituição para outra, de um país para outro, subsistindo sempre a ideia de algo que já foi estabelecido em um passado – que pode ser um passado próximo ou um passado remoto. Contudo, a cultura também carrega uma ideia de futuro, com seu significado original sendo, rigorosamente, “aquilo que deve ser cultivado” (BOSI, 2008). Nesse sentido, entendendo que a cultura está sempre progredindo, é preciso mais que apenas herdar as riquezas materiais, tecnológicas e intelectuais do passado, pois a cultura está sempre em fase de desvios, de mutação, de transcendência. Contemporaneamente, cada vez mais nos preocupamos em criar projetos de cultura e menos nos atemos à rigidez das fórmulas. Para além dessa criação, os nossos ideais democráticos exigem uma socialização do conhecimento. “Não só cavar na matéria em si da cultura, mas também estendê-la na linha da comunicação, na linha da socialização; e fazer com que este bem seja repartido, distribuído, da maneira mais justa e mais ampla possível, o que é próprio da sociedade democrática” (BOSI, 2008, p. 3).

Economia Criativa

Do outro lado de nossa análise, a economia criativa é um setor da economia que utiliza ideias e conhecimentos do conceito da criatividade dos seres humanos como principal fator de produção. Ela tem como base as ideias que são novas, únicas e inovadoras. Assim, esse conceito econômico prioriza a criatividade, as ideias

e o conhecimento dos recursos humanos (BROUILLETTE, 2020; CHOLLISNI *et al.*, 2022; FLORIDA, 2002).

Economia de acordo com a linguagem é derivada do grego *oikosyang*, que significa família ou lar, e *nomos*, que significa regras ou regulamentos. Nesse sentido, de acordo com termos econômicos, é a gestão doméstica, ou regras domésticas, aplicada à gestão dos recursos. Sendo assim, a economia é um campo das ciências sociais que discute e estuda as atividades humanas diretamente relacionadas à distribuição, ao consumo e à produção de bens e serviços. Assim, a economia criativa é um novo conceito econômico que combina informação e criatividade, contando com ideias e conhecimento dos recursos humanos como fator de produção (CHOLLISNI *et al.*, 2022).

A economia criativa é, portanto, a economia do intangível, do simbólico. Ela se alimenta dos talentos criativos, que se organizam individual ou coletivamente para produzir bens e serviços criativos. Por se caracterizar pela abundância e não pela escassez, a nova economia possui dinâmica própria e, por isso, desconcerta os modelos econômicos tradicionais, pois seus novos modelos de negócio ainda se encontram em construção, carecendo de marcos legais e de bases conceituais consentâneas com os novos tempos. (BRASIL, 2011a, p. 24)

Nesse sentido, é preciso antes de tudo entender o papel da criatividade que compõe a economia criativa. A criatividade é o processo mental de uma pessoa ao trazer novas ideias. Então, ao tratarmos da economia criativa, ela é incluída não só como elemento de criação, mas também como fator de propulsão. A criatividade que existe na economia geralmente tem como objetivo aumentar a renda e a produção econômica. Os objetos dessa economia geralmente estão na forma de bens ou serviços criativos resultantes da inovação e do pensamento humano, por isso essa economia é chamada de economia criativa (CHOLLISNI *et al.*, 2022).

O avanço tecnológico também tem um papel fundamental na economia criativa. A facilidade de acesso que você pode obter dos avanços tecnológicos pode ajudar essa economia a avançar. Se usada corretamente, a tecnologia pode reduzir as dificuldades e problemas encontrados nesse processo econômico. Assim, o avanço tecnológico é tanto produto da criatividade humana quanto propulsor dessa criatividade (CHOLLISNI *et al.*, 2022).

Um outro pilar que sustenta a economia criativa é o trabalho humano, sendo o seu principal fator impulsionador. Se a força de trabalho, tais como os recursos humanos, for adequada e qualificada, então a economia será gerida e também funcionará bem, pois garantirá um melhor desenvolvimento e facilidade

de acesso à comunicação, mídia social, design, vídeos, jogos, bem como aos demais elementos e setores das indústrias criativas (CHOLLISNI *et al.*, 2022).

Não obstante, por estar em processo de construção, a economia criativa ainda acarreta dúvidas sobre os conceitos a ela relacionados e sobre quais setores são abarcados por ela, gerando também muitas discussões (ACCO, 2016; MOORE, 2014). Ela engloba os conceitos de indústria cultural e de indústria criativa, além de ser transversal a setores como o turismo, as indústrias de copyright e do conhecimento.

No meio acadêmico, o pioneirismo do assunto é creditado ao professor de Economia da Universidade de Harvard, Richard Caves, que no ano 2000 lançou o livro *Creative industries: contracts between art and commerce* (CAVES, 2000; ALMEIDA; TEIXEIRA; LUFT, 2014). Posteriormente, a discussão sobre o tema foi ampliada por Howkins (2001) e Florida (2002). O primeiro “agregou ao método britânico uma visão empresarial baseada nos conceitos de propriedade intelectual, na qual marcas, patentes e direitos autorais forneciam os princípios para a transformação da criatividade em produto”. Já o segundo “analisou os profissionais que trabalhavam com processos criativos, os quais ele denominou classe criativa, apontando características sociais e seu potencial de contribuição para o desenvolvimento” (ALMEIDA *et al.*, 2014, p. 28).

Inicialmente, o termo “indústria cultural” pautava-se numa abordagem que criticava a massificação e comercialização das artes e da cultura. Com o tempo, o termo, que teve sua origem associada aos filósofos da Escola de Frankfurt, espalhou-se e modificou-se para “indústrias culturais” durante os anos de 1960 (2006, BOURDIEU, 2007; HORKHEIMER; ADORNO, 2006). O termo “indústrias culturais” foi ganhando novas conotações, podendo ser entendido como “bens e serviços culturais que são produzidos e reproduzidos, sendo disseminados por critérios industriais e comerciais, ou seja, em série, e aplicados a uma estratégia de economia, em vez de perseguir um propósito de desenvolvimento cultural” (ANVERRE *et al.*, 1982, p. 21 – tradução nossa). Não obstante, essa discussão ainda tem gerado controvérsias e resistências tanto entre os artistas quanto entre os estudiosos devido à introdução do capital nas artes e na cultura, principalmente por aqueles que não desejam que estas sejam mercantilizadas.

A passagem do termo “indústrias culturais” para o termo “indústrias criativas” aponta para uma nova tentativa de articulação dos domínios da arte e da cultura com a tecnologia e os negócios, mas buscando salientar os aspectos positivos dessa configuração ao supor que as novas tecnologias de distribuição abririam caminho para maneiras alternativas de fazer com que o produto cultural

chegue ao consumidor final (BENDASSOLLI *et al.*, 2009). Os principais pontos de convergência dos dois conceitos incluem o fato de que todos mencionam o caráter imaterial dos bens culturais, sua intangibilidade, seu caráter simbólico e sua dependência de redes sociais para adquirir valor. Os pontos de divergência referem-se à forma como cada um desses conceitos pode se relacionar com as “políticas públicas, com a possível missão humanista e política da cultura e da arte, com o papel do consumidor e com a cultura e seus aspectos de consumo, entretenimento, lazer e estilo de vida” (BENDASSOLLI *et al.*, 2009, p.19).

Considerando as indústrias criativas como subsetores do campo maior que é o da economia criativa, Howkins (2001) e seus seguidores analisam como os grupos das indústrias criativas, juntos, formam a economia criativa. Florida (2002) aborda as indústrias criativas a partir de um grupo de ocupações, ou campos de atividades, para discutir a principal ideia de sua obra, o conceito de “classe criativa”. As indústrias criativas podem ainda ser entendidas, de acordo com Landry (2012), como um movimento urbano holístico que captura diferentes tipos de campos relacionados ao desenvolvimento, podendo ser associado ao conceito de “cidade criativa”. Potts (2011) oferece uma nova maneira de ver as artes, a cultura e as indústrias criativas a partir da perspectiva da economia evolutiva das indústrias criativas. Ele argumenta que, embora tenham relevante contribuição na economia, as indústrias criativas não geram valor econômico primário, porém são importantes e significativas no processo evolutivo devido ao seu papel na facilitação e coordenação das mudanças econômicas. A United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e as demais agências vinculadas à ONU abordam a economia criativa de forma política estratégica, ressaltando sua importância para o desenvolvimento sustentável (MADEIRA, 2014).

Anteriormente, ao apresentar 18 diferentes definições de indústrias criativas, Potts (2008) afirma que elas mostram um problema genuíno de definição, de tal forma que os conjuntos de atividades econômicas que são por elas abrangidas têm múltiplas interpretações, que podem levar a distintas implicações. Nesse sentido, é preciso haver uma definição para tornar as análises mais objetivas e menos subjetivas. Então, esse autor propõe que a partir dos estudos das indústrias culturais e criativas surja a ciência cultural, que é o estudo conjunto de economia, cultura e complexidade (POTTS, 2008).

Um ponto que não pode ser negado é que a criatividade, a inovação e o conhecimento são fundamentais, principalmente nos novos moldes que a economia global vem ganhando, em que é visível a passagem de foco das grandes indústrias produtivas para a economia do conhecimento, bem como “dos

investimentos massivos em máquinas e grandes fábricas industriais aos investimentos na formação de inteligências, institutos de P&D e em centros de inovação; em síntese, do mundo do capital material ao mundo do capital intelectual e criativo” (ACCO, 2016, p. 150).

Apresentado dessa perspectiva, o crescimento econômico no século XXI ocorrerá, cada vez mais, com base na combinação criativa de informações e conhecimentos convertidos em fórmulas, patentes, softwares, designs, modelos de negócio, metodologias, imagens e outras formas de bens e serviços intangíveis, e menos em decorrência da manipulação física de matérias-primas para a produção de bens tangíveis. Por estarem essencialmente vinculados ao conhecimento, ao estoque ampliável e recombinável de ideias e à criação/ inovação como “fatores” de produção se não inesgotáveis pelo menos potencialmente ampliáveis e renováveis, os produtos e os serviços associados à economia do conhecimento são menos propensos aos efeitos da lei dos rendimentos decrescentes que perseguem a economia convencional (ACCO, 2016, p. 150).

Até o momento, apresentamos dois conceitos aqui trabalhados e que abarcam mais uma grande variedade de conceitos. Não obstante, antes de prosseguir em nossa análise, vamos entender de modo geral como que vêm sendo observados alguns trabalhos acadêmicos que se debruçaram sobre as políticas públicas desses setores a fim de compreendê-las. Alguns desses trabalhos já tecem determinados apontamentos sobre as implicações de se trabalhar as políticas públicas dos setores de cultura e economia criativa de forma conjunta ou separadamente e até mesmo da importância do entendimento dos seus conceitos.

Políticas Públicas de Cultura e Economia Criativa

Por políticas públicas podemos entender o posicionamento, ativo ou passivo, ao enfrentar os problemas coletivamente relevantes nas diferentes áreas e setores da esfera pública. De forma mais ativamente relevante, são os processos políticos aplicados pelos agentes públicos e formalmente expressos, sendo traduzidos em programas de ação governamental, editais, regulamentos, leis, ordens e medidas regulatórias dentre outros (FREY, 2009; LANE, 2000; SECCHI, 2010; TEIXEIRA, 2002). Esses processos englobam todo o caminho que vai da descoberta de um problema, passa pela escolha de resolvê-lo, ou não, até chegar ao estágio de avaliação, no qual, a depender de seus objetivos, é decidido continuar ou finalizar um programa. Isso tudo envolve uma série de indivíduos e grupos com interesses, na maioria das vezes, conflitantes (COCHRAN; MALONE, 2005; FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007).

Nesse contexto, podemos entender por política pública de cultura o apoio institucional para a criatividade estética que fornece uma ponte entre a arte e os modos de vida coletivos. Assim, os governos, sindicatos, faculdades, movimentos sociais, grupos comunitários, fundações e empresas ajudam, financiam, controlam, promovem, ensinam e avaliam a cultura. Isso depende do objetivo que cada uma dessas instituições tem e como elas veem na cultura uma forma de atingi-lo (MYLLER, 2010).

Isso pode ser feito por meio de tribunais que permitem o erotismo, sob o argumento de que são obras de arte; currículos que exigem que os alunos estudem textos, porque são edificantes; comissões de filmes que patrocinam roteiros para refletir a identidade nacional; ou fundações que financiam a cultura comunitária das minorias como meio de complementar a cultura dominante. Por sua vez, esses critérios podem derivar, respectivamente, da doutrina jurídica, da educação para a cidadania, dos objetivos do turismo ou dos desejos filantrópicos. (MYLLER, 2010, p. 1, tradução nossa)

Lima, Ortellado e Souza (2013) propuseram uma tipologia das modalidades de intervenção do Estado no campo da cultura com o intuito de sistematizar e classificar as políticas públicas de cultura de acordo com seus objetivos específicos. Segundo os autores, as políticas culturais modernas podem ser classificadas numa “tipologia de três grandes gerações de políticas públicas na área da cultura: uma geração de formação da identidade e preservação do patrimônio, outra de intervenção e regulação econômica e uma última de produção e difusão cultural” (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013, p. 9). Tendo contestações e ressignificações ao longo do tempo, no seu desenvolvimento histórico, essas foram as formas pelas quais os Estados nacionais assumiram as políticas culturais.

Em contrapartida, historicamente, a economia criativa desenvolveu-se como política econômica para países desenvolvidos que buscavam ser mais competitivos no cenário internacional por meio da “produção de bens e serviços ancorados na produção artística e no recurso às novas Tecnologias de Informação e Comunicação” (MACHADO, 2016, p. 57). Nesse contexto, o termo economia criativa surge em discursos com intensa conotação política (SEMENSATO, 2013; MOORE, 2014). O termo teve sua origem em 1994 na Austrália a partir do projeto Creative Nation, daí derivando também o termo indústrias criativas. Contudo, ele ganhou força e foi popularizado mundialmente pelo Reino Unido a partir de 1997, no governo de Tony Blair, depois que o Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS) publicou o primeiro mapeamento do que eles chamaram de indústrias criativas (*Creative industries mapping document*) (REIS, 2012;

MOORE, 2014). Desde então, a economia criativa passou a ser pautada nas agendas políticas e acadêmicas da maioria dos países (BOCCELLA; SALERNO, 2016; LEITÃO, 2016). A economia criativa tem ganhado cada vez mais destaque tanto entre os decisores políticos quanto no meio acadêmico, especialmente pelo entendimento que esse campo tem na economia e no bem-estar social, local e global (BOCCELLA; SALERNO, 2016; MOORE, 2014; SUNG, 2015).

O setor da economia criativa tem ganhado destaque pelo seu expressivo papel na economia mundial, que “já responde por 7% do PIB mundial e pode crescer entre 10% e 20% nos próximos anos, conforme projeções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estima-se que o faturamento global já ultrapassou os US\$ 500 bilhões” (BERLATO, 2022).

Não obstante, ao falarmos de políticas de economia criativa, é quase impossível não pensar nas políticas públicas de cultura, uma vez que elas sempre estiveram ligadas. Desde a criação do termo, as políticas de economia criativa vêm sendo, em sua maioria, formuladas juntamente com as de cultura, por vezes, de forma complementar, por outras, buscando substituir o modelo até então existente. Isso, baseando-se na ideia de que, por meio das indústrias culturais e criativas, os investimentos em cultura podem gerar crescimento econômico (RINDZEVICIUTE; SYENSSON; TOMSON, 2016).

Para Hesmondhalgh e Pratt (2005), o processo de resignificação e expansão do conceito de indústrias culturais contribuiu para moldar as novas políticas culturais, assim como parte das indústrias culturais surgiram como resultado de mudanças nas políticas de cultura. Tal fato gerou controvérsias sobre as formas de subsídios às artes assim como sobre a formação dos serviços públicos nas demais áreas da cultura. Isso foi impulsionado, sobretudo, pelo discurso de que as indústrias culturais e criativas podem ser regenerativas para as economias locais e nacionais.

Dessa forma, a partir do início dos anos de 1980, ficou cada vez mais difícil para os formuladores de políticas culturais ignorarem as crescentes indústrias culturais. Todavia, a partir da inserção das indústrias culturais nas políticas de cultura, muito pouco foi feito de fato para a política cultural. O que normalmente vinha ocorrendo era a inclusão de “marketing de local, estimulando uma abordagem mais empreendedora das artes e da cultura, incentivando a inovação e a criatividade, encontrando um novo uso para prédios antigos e locais abandonados e estimulando a diversidade cultural e a democracia” (HESMONDHALGH; PRATT, 2005, p. 6 - tradução nossa) e, até mesmo, incorporando outros elementos de lazer e entretenimento.

Garnham (2005) já defendia que a grande reivindicação e a inclusão das indústrias culturais e criativas nas políticas culturais se dão pelo fato de que essas indústrias “são o novo setor de crescimento da economia, nacional e globalmente, e, portanto, em um cenário de declínio no setor manufatureiro, são a principal fonte de crescimento futuro do emprego e ganhos com exportações” (GARNHAM, 2005, p. 25 – tradução nossa). Esse autor ainda argumenta que só é possível entender o uso e o impacto político do termo “indústrias criativas” dentro do contexto mais amplo da política da sociedade da informação. Serve como um objetivo retórico específico no discurso político, que muitas vezes disfarça as contradições reais e as fraquezas empíricas das análises teóricas. Isso, porém, ajuda a mobilizar uma coalizão de interesses díspares e, muitas vezes, potencialmente antagonísticos em torno de dado impulso político.

Muitas vezes, as políticas culturais passaram a ser assumidamente chamadas de políticas das indústrias criativas. Parte da ascensão das indústrias criativas como uma ideia política não foi apenas sintoma de mudanças estruturais nas sociedades pós-industriais, mas, sobretudo, resultado das atividades estratégicas de gestores culturais, formuladores de políticas e, especialmente, consultores. Tal crescimento tem sido a principal atração, por serem seus retornos econômicos de fácil mensuração e comparação, enquanto outros ganhos da cultura não podem ser facilmente mensurados (HESMONDHALGH; PRATT, 2005; PRINCE, 2014). Esse fato fez com que as políticas culturais ganhassem a “aceitação entre os conservadores neoliberais e a esquerda pós-moderna de que a mercantilização da cultura não era algo que pudesse mais ser ‘sustentada’ por meio de subsídios artísticos e outras formas tradicionais de política cultural” (HESMONDHALGH; PRATT, 2005, p. 7 – tradução nossa). Isso, em um contexto em que a política era julgada, principalmente, em termos de suas recompensas fiscais.

Alguns autores já vêm discutindo os prós e os contras, práticos e conceituais, da inclusão das indústrias culturais e criativas nas políticas culturais (CUNNINGHAM, 2002; GARNHAM, 2005; GALLOWAY; DUNLOP, 2007; HESMONDHALGH; PRATT, 2005). Para Cunningham (2002), a inclusão das indústrias culturais e criativas na política cultural e a divergência de conteúdo entre elas causam dificuldades consideráveis para o setor cultural, uma vez que, em termos de definição, não há nada especificamente “cultural” nas “indústrias criativas” além do elo comum da criatividade. Para Galloway e Dunlop (2007, p. 28), um dos agravantes dessa junção é que, apesar de as indústrias culturais poderem ser definidas como aquelas que geram significado simbólico, as definições oficiais das indústrias criativas não fazem referência ao significado

simbólico e podem envolver qualquer tipo de atividade criativa. O que se percebe é, cada vez mais, uma redução no investimento em cultura e artes, valorizando-se apenas os ganhos econômicos e menosprezando-se os outros ganhos e valores que a cultura oferece à sociedade – valores cultural, social e estético (BELFIORE, 2018).

Segundo Galloway e Dunlop (2007, p. 28), é importante que as políticas públicas ofereçam apoio à cultura. Para que isso aconteça, é necessário que os acadêmicos e os formuladores de políticas tomem algumas providências, tais como esclarecer a confusão que envolve a terminologia e as definições de cultural e criativo e reconhecer que a criatividade cultural é distinta de outros tipos de criatividade, sendo algo além do que apenas mais um ativo da economia do conhecimento. Compreender esses pontos é essencial se o desejo for reconhecer e desenvolver os aspectos distintos do setor cultural (GALLOWAY; DUNLOP, 2007, p. 28 – tradução nossa).

Ainda assim, mesmo que as indústrias criativas tenham sido apontadas por alguns acadêmicos como manifestação perturbadora da governança neoliberal, resultando em condições cada vez mais precárias de trabalho cultural, durante as duas últimas décadas essas indústrias tornaram-se fortemente estabelecidas como um conceito político em todo o mundo (RINDZEVICIUTE; SYENSSON; TOMSON, 2016).

Mangset (2018) defende que as políticas culturais vêm constantemente falhando em atingir seus principais objetivos. Isso poderá levar as políticas públicas de cultura a uma crise de legitimação, acarretando em reestruturações ou, até mesmo, substituições dos modelos dessas políticas. O que pode vir a dar ainda mais espaço para as políticas de economia criativa.

Bakhshi e Cunningham (2016) sugerem a separação entre as políticas culturais e as políticas para as indústrias. Para esses autores, a fusão da cultura com as indústrias criativas prejudicou tanto a política cultural quanto a política das indústrias criativas no Reino Unido; por isso, propuseram a separação consciente desses setores. Segundo eles, essa dissociação reposicionaria as indústrias criativas dentro de seu espaço legítimo, que é a política econômica, facilitando o surgimento de políticas culturais mais sólidas.

Nós sugerimos que a confusão entre cultura e indústrias criativas desde 1997 prejudicou tanto a política cultural quanto a política das indústrias criativas no Reino Unido. Propomos que uma definição oficial do setor cultural e a produção de estatísticas governamentais para dar suporte a tal definição ajudarão a esclarecer a política das indústrias criativas e criarão

uma oportunidade muito necessária para revisitar o escopo e a natureza da política cultural. (BAKHSI; CUNNINGHAM, 2016, p. 3, tradução nossa)

Segundo Maccari e Montiel (2012), o desenvolvimento é inseparável da cultura, e para que se tenha um desenvolvimento sustentável, como já foi apontado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (2007), a cultura deve ser posta no centro de todas as políticas de desenvolvimento, com aquelas que excluem o componente cultural como critério para sua concepção tendendo ao fracasso. Nesse sentido, Sen e Kliksber (2007) salientam que os ganhos com os gastos em cultura não podem ser medidos apenas por meio do tangível. O “lucro” obtido a partir desses gastos deve ser avaliado em função de outros critérios, que vão além da noção econômica. Logo, pode-se compreender a complexidade de atuar nesse campo.

Hartley (2016) considera a arte como uma propriedade pública focada em questões de cidadania e liberdade, ao passo que a arte como negócio é de domínio privado, algo orientado ao consumo e à satisfação de necessidades específicas dos consumidores. Shorthose (2004) adverte que, no âmbito das indústrias criativas, a cultura vem sendo tratada quase exclusivamente por uma lógica econômico-comercial, considerada unidimensional e reducionista. Dessa forma, a própria condição de aproximação entre artes e negócios é, por si só, ambígua e sujeita a críticas (BENDASSOLLI *et al.*, 2009). Os estudos analisados por Bendassolli *et al.* (2009) apontam que, para alguns analistas, as artes e a cultura não devem ser regidas pela lógica do mercado. Primeiramente porque as características do mercado da cultura não permitem que a cultura seja capaz de atender às demandas do mercado, e, em segundo lugar, porque a cultura visa a um objetivo maior do que a satisfação de necessidades de negócios. “Deriva dessa perspectiva uma posição favorável à intervenção do Estado e à regulação do acesso a determinados bens culturais” (BENDASSOLLI *et al.*, 2009, p. 16).

Após essa exposição, na próxima sessão buscaremos, por meio de um modelo conceitual, discutir alguns elementos que tornam a distinção dos conceitos de cultura e economia criativa tão importantes no momento das discussões das políticas públicas para ambos os setores.

A Importância da Distinção de Conceitos na Formulação de Políticas Públicas de Cultura e Economia Criativa

Quando falamos de políticas públicas para Cultura e Economia Criativa, logo pensamos nas suas interseções e em como elas podem ser atreladas, até

mesmo considerando a forma pela qual elas foram conduzidas de maneira conjunta desde o surgimento do termo economia criativa, como vimos acima. E isso é válido quando os programas e políticas beneficiam ambos os setores. O que não pode é confundir seus conceitos – de maneira proposital ou não – e estabelecer políticas com objetivos sobrepostos, nas quais um setor é contemplado e o outro fica totalmente desamparado.

Uma das premissas para o sucesso da implementação de uma política pública decorre da clareza dos objetivos no seu processo de formulação, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera dela (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Por isso, para a formulação de políticas públicas de cultura e de economia criativa, é preciso deixar bem claro o conceito por trás de cada termo bem como o universo de atuação de cada um, para que não ocorram duplicidades de sentidos e de objetivos, evitando que um setor fique desassistido em benefício do outro.

Embora o uso dos termos economia criativa e indústrias criativas tenha crescido exponencialmente, suas implicações muitas vezes causam confusão, tanto entre os decisores políticos quanto no público em geral (MOORE, 2014). Ao considerar a formulação de políticas públicas de cultura e economia criativa, é preciso ter clara a existência de várias abordagens sobre o tema. Desse modo, quando formos trabalhar a economia criativa como foco de políticas públicas, é preciso ter as definições e parâmetros claros “do que são” e “quais são” as indústrias que compõem essa economia criativa, principalmente caso seja desejável fazer avaliações e comparações em diferentes localidades (POTTS, 2008).

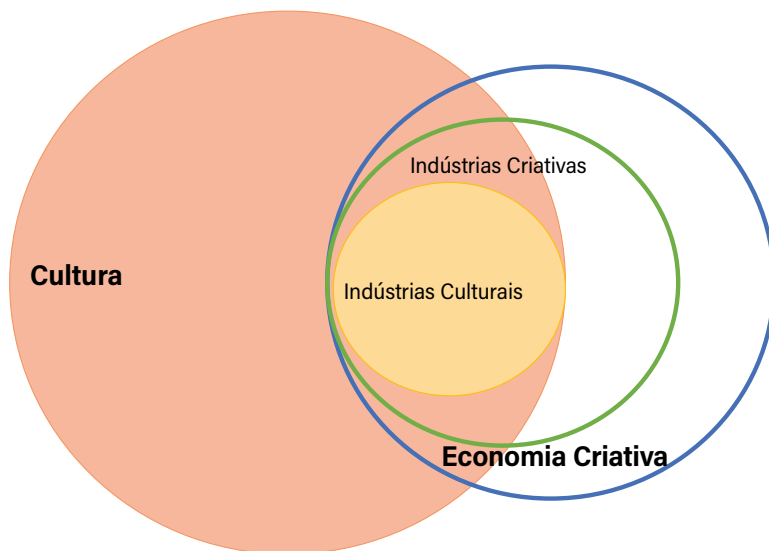
Do mesmo modo, em se tratando de políticas públicas e programas no campo da cultura, primeiramente deve-se procurar delimitar o universo em que esses irão atuar. Cultura remete a um conceito amplo, e essa delimitação ajudaria a não chamar para si problemas que dizem respeito a outros setores do governo. A função da elaboração de políticas públicas na área de cultura deve ser a de garantir plenas condições de desenvolvimento da mesma. O Estado não deve ser um produtor de cultura, mas pode e deve ter a função de democratizar as áreas de produção, distribuição e fruição, já que cultura é um dos fatores de desenvolvimento (CALABRE, 2007).

Posto isso, ressaltamos a necessidade de evidenciar as peculiaridades conceituais entre cultura e economia criativa e discutir as implicações em se conceber as políticas públicas de cultura e economia criativa de forma conjunta sem entender os conceitos e como isso pode afetar ambos os setores. Independentemente de serem concebidas de forma setorial ou intersetorial, acredita-se que as políticas

públicas de cultura e economia criativa são mais bem desenvolvidas quando se tem clareza do conceito e dos setores em que cada uma atuará.

Para melhor visualizar o que está sendo tratado, apresentamos o modelo conceitual na figura 1, na qual são ilustradas as interseções existentes entre os setores da cultura e da economia criativa.

Figura 1 – Modelo Conceitual: Interseções entre Cultura e Economia Criativa



Fonte: Elaborado pelo autor

No modelo teórico apresentado, bem como o que foi exposto anteriormente ao longo deste trabalho, podemos entender que a economia criativa engloba as indústrias culturais e criativas, além de outros campos que são transversais, tais como economia da cultura e economia criativa. Já a cultura envolve as indústrias culturais, parte das indústrias criativas e faz interseções em outros campos correlacionados à economia criativa. Entretanto, existe uma parte da economia criativa que não está ligada ao campo cultural, mas que ainda tem a criatividade como fonte primordial, assim como a parte da cultura tem seus entrecortes com a economia criativa, mas existe um grande campo que não está correlacionado à economia criativa.

Ainda se supõe, baseado nos conceitos apresentados, que a abrangência da cultura é bem maior que a economia criativa. Assim como sugerido no Plano

Nacional de Cultura, o setor cultura deve se empenhar em desenvolver não somente a parte econômica da cultura, mas principalmente as dimensões simbólicas e cidadã, tão importantes para o desenvolvimento humano, que vai além do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a dimensão simbólica adota uma abordagem antropológica abrangente, na qual se retoma “o sentido original da palavra cultura e se propõe a ‘cultivar’ as infinitas possibilidades de criação simbólica expressas em modos de vida, motivações, crenças religiosas, valores, práticas, rituais e identidades” (BRASIL, 2011b, p. 11). Já a dimensão cidadã propõe democratizar o acesso aos direitos culturais, traduzido “por meio do estímulo à criação artística, democratização das condições de produção, oferta de formação, expansão dos meios de difusão, ampliação das possibilidades de fruição, intensificação das capacidades de preservação do patrimônio e estabelecimento da livre circulação de valores culturais, respeitando-se os direitos autorais e conexos e os direitos de acesso e levando-se em conta os novos meios e modelos de difusão e fruição cultural” (BRASIL, 2011b, p. 11).

Não obstante, a economia geral, juntamente com todos os setores econômicos, é fundamental para o desenvolvimento das nações. Isso traz um peso ao campo da economia criativa, principalmente por ser um setor econômico que vem crescendo acima da média com relação aos demais setores. Identificar os campos abrangidos pela economia criativa, e quais são as indústrias culturais e criativas por ela abrangidas, faz com que se destinem os recursos corretos para o desenvolvimento econômico. Do mesmo modo, identificar os pontos de interseção com a dimensão econômica da cultura não deve ser desprezado. Isso posto, ela prevê que, por meio da inserção de um contexto de valorização da democratização e da diversidade, “a cultura também deve ser vista e aproveitada como fonte de oportunidades de geração de ocupações produtivas e de renda e, como tal, protegida e promovida pelos meios ao alcance do Estado” (BRASIL, 2011b, p. 12).

Como podemos perceber, a criatividade é um elemento fundamental tanto para os setores envolvidos pelo conceito de cultura quanto para os que estão inclusos na economia criativa. Ambos os setores têm como matéria-prima e como resultado a criação de algo novo, aquela ideia de futuro, de cultivo do novo. Contudo, nem toda essa criatividade está relacionada ao desenvolvimento cultural. Em alguns casos, na economia criativa, a criatividade que é valorizada é apenas aquela que gera valores e retornos econômicos. Boa parte dela está no desenvolvimento de produtos e serviços que vão gerar valor agregado à economia. Nesse sentido, a criatividade deve ser trabalhada para o desenvolvimento da economia como parte dos setores econômicos. Já a criatividade do campo cultural,

principalmente aquela que é expressa por meio da arte, talvez não tenha um grande valor diretamente econômico. No entanto, tem impactos sociais, simbólicos, ambientais que, inclusive, podem gerar impactos positivos na economia.

Quando falamos da cultura como memória, como cultivo daquilo que já existiu, e que muitas vezes não existe mais, o fator da criatividade se torna mínimo. Nesse sentido, a cultura se volta principalmente para a preservação, incluindo as diferentes histórias e diferentes costumes dos seres humanos. Mesmo quando a memória é rentável, como, por exemplo, alguns museus, e por isso faz parte da economia da cultura, ou das indústrias culturais, ela merece uma atenção diferente daquela criatividade voltada para o mercado.

Ao retomarmos o modelo e baseados no que foi apresentado anteriormente, temos uma série de elementos que poderiam ser trabalhados de forma intersetorial. O que poderia, inclusive, ser benéfico para ambos os setores. Porém, o que temos visto é que a união dos setores tem deixado uns mais desassistidos que outros, visto que o que vem ocorrendo em alguns lugares é a tentativa da substituição das políticas públicas de cultura pelas de economia criativa. Isso dá um caráter de supervalorização da dimensão econômica da cultura, o que gera uma desvalorização das outras dimensões que são intrínsecas à cultural. Por isso, não importa se as políticas públicas de cultura e economia criativa são trabalhadas juntas ou separadas, é necessário entender, e deixar claro nos documentos que as conduzem, do que se trata, do que estamos falando. É preciso que os conceitos e definições estejam bem claros, e que os setores envolvidos estejam bem delineados.

A partir do exposto acima, podemos entender que, embora tenham suas interseções, Cultura e Economia Criativa são substancialmente diferentes e, por isso, necessitam de políticas públicas específicas, mesmo quando trabalhadas de forma intersetorial.

Todavia, embora este trabalho tenha discutido algumas das implicações das distinções conceituais, ainda são necessários mais trabalhos, principalmente empíricos, que retomem e complementem esta discussão, pois estamos vivendo numa sociedade que necessita entender os conceitos. Porque as notícias falsas (*fake news*) são usadas para ludibriar e justificar coisas injustificáveis, os conceitos estão sendo distorcidos, e até mesmo modificados, para justificar uma ideologia e desacreditar a ciência. Nesse sentido, a clareza dos conceitos, principalmente na formulação de políticas públicas, é fundamental.

Referências

- ACCO, M. *No limiar do novo: desafios para o financiamento da economia criativa no Brasil*. In: Por um Brasil criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira. LEITÃO, Cláudia; MACHADO, Ana F. (Orgs.). Belo Horizonte: Código Editora, 2016.
- ALMEIDA, A.; TEIXEIRA, R. M.; LUFT, M. C. M. S. *Mapeando a produção científica sobre Economia Criativa em periódicos nacionais e internacionais de 2000 a 2013*. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 8, n. 4, p. 23-47, 2014.
- ANVERRE, A. et al. *Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego*. México, 1982.
- BAKHSI, H.; CUNNINGHAM, S. *Cultural policy in the time of the creative industries*. [S. l.]: National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA), 2016.
- BELFIORE, E. *Whose cultural value? Representation, power and creative industries*. International Journal of Cultural Policy, 2018.
- BENDASSOLLI, F.; JÚNIOR, T. W.; KIRSCHBAUM, C.; CUNHA, M. P. *Indústrias criativas: definição, limites e possibilidades*. RAE – Revista de Administração de Empresas, v. 49, n. 1, p. 10-18, 2009.
- BERLATO, G. *Brasil tem muito a crescer na nova economia pela força do perfil criativo dos brasileiros*. Trendsce. 2022. Disponível em: <https://www.trendsce.com.br/2022/06/15/brasil-tem-muito-a-crescer-na-nova-economia-pela-forca-do-perfil-criativo-dos-brasileiros/>. Acesso em: 05 jul. 2022.
- BOCCCELLA, N.; SALERNO, I. *Creative economy, cultural industries and local development*. Procedia-Social and Behavioral Sciences, v. 223, p. 291-296, 2016.
- BOSI, A. *A Origem da palavra CULTURA*. 2008. Liter&Art Brasil. Disponível em: <https://pandugiha.wordpress.com/2008/11/24/alfredo-bosi-a-origem-da-palavra-cultura/>. Acesso em: 05 ago. 2024.
- BOURDIEU, P. *A distinção crítica social do julgamento*. Edusp, 2007.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014*. 2011a. Disponível em: <https://garimpodesolucoes.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Plano-da-Secretaria-da-Economia-Criativa.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

- _____. MINISTÉRIO DA CULTURA. *Plano Nacional de Cultura*. 2011b. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/documents/10883/13075/METAS_PNC_final.pdf/682b8507-e451-4a44-8a4e-f9c30587e6e7. Acesso em: 22 abr. 2014.
- BROUILLETTE, S. *Literature and the creative economy*. Stanford University Press, 2020
- CALABRE, L. *Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas*. In: III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, 2007. Disponível em: <https://www.cult.ufba.br/enecult2007/LiaCalabre.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.
- CANEDO, D. “Cultura é o quê?” - reflexões sobre o conceito de cultura e a atuação dos poderes públicos. In: Encontro De Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: maio, 2009. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19353.pdf>. Acesso em: 26 out. 2013.
- CAVES, R. *Creative industries*. Harvard: Harvard University Press, 2000.
- CHAUÍ, M. *Conformismo e resistência - aspectos da cultura popular no Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- _____. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- CHOLLISNI, A., SYAHRANI, S., SHADY, A., ANAS, M. *The concept of creative economy development-strengthening post COVID-19 pandemic in Indonesia*. *Linguistics and Culture Review* 6 (2022): 413-426.
- COCHRAN, C. L.; MALONE, E. F. *Public policy: perspectives and choices*. [S. l.]: Lynne Rienner, 2005.
- CUNHA, N. *Dicionário Sesc: a linguagem da cultura*. São Paulo: Perspectiva / Sesc São Paulo, 2003.
- CUNNINGHAM, S. *From cultural to creative industries: theory, industry and policy implications*. *Media International Australia Incorporating Culture and Policy*, v. 102, n. 1, p. 54-65, fev. 2002.
- CRESPI, F. *Manual de sociologia da cultura*. Tradução: Teresa Antunes Cardoso. 1ª ed. Lisboa: Editorial Estampa Ltda., 1997.
- EAGLETON, T. *A ideia de cultura*. Unesp, 2005.
- FLORIDA, R. *The rise of the creative class*. New York: Basic Books, 2002.

- FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. [S. l.]: CRC Press, 2007.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21. Brasília: IPEA, p. 211-259, 2009.
- GALLOWAY, S.; DUNLOP, S. *A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy*. International Journal of Cultural Policy, v. 13, n. 1, p. 17-31, fev. 2007.
- GARNHAM, N. *From cultural to creative industries: an analysis of the implications of the "creative industries" approach to arts and media policy making in the United Kingdom*. International Journal of Cultural Policy, v. 11, n. 1, p. 15-29, mar. 2005.
- HARTLEY, J. *Semiose urbana: indústrias criativas e choque de sistemas*. Parágrafo – Revista Científica de Comunicação Social da FIAM-FAAM, v. 4, n. 1, p. 71-89, 2016.
- HESMONDHALGH, D.; PRATT, A. C. *Cultural industries and cultural policy*. International Journal of Cultural Policy, v. 11, n. 1, p. 1-3, mar. 2005.
- HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. *The culture industry: enlightenment as mass deception*. Media and Cultural Studies: Keywords, p. 41-72, 2006.
- HOWKINS, J. *The creative economy: how people make money from ideas*. London: Allen Lane, 2001.
- LANDRY, C. *The creative city: a toolkit for urban innovators*. [S. l.]: Earthscan, 2012.
- LANE, J. *The public sector: concepts, models and approaches*. New York: Sage Publications, 2000.
- LARAIA, R. de B. *Cultura: um conceito antropológico*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. *Implementação de políticas públicas*. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, p. 101, 2013.
- LIMA, L.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. *O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura*. Anais. Seminário Internacional de Políticas Culturais, v. 4, p. 1-17, 2013.
- MACCARI, B.; MONTIEL, P. *Gestión cultural para el desarrollo: nociones, políticas y experiencias en America Latina*. Argentina: Ariel, 248p, 2012.
- MACHADO, A. F. *Economia da Cultura e economia criativa: consensos e dissensos*. Por um Brasil Criativo: Significados, Desafios e Perspectivas da Economia

- Criativa Brasileira. LEITÃO, Cláudia; MACHADO, Ana F. (Orgs.) . Belo Horizonte: Código Editora, 2016.
- MADEIRA, M. G. *Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.
- MANGSET, P. *The end of cultural policy?* International Journal of Cultural Policy, 2018.
- MOORE, L. *Cultural and creative industries concept – A historical perspective*. Procedia-Social and Behavioral Sciences, v. 110, p. 738-746, 2014.
- POTTS, J. *Creative industries & cultural science: a definitional odyssey*. Cultural Science Journal, v. 1, n. 1, 2008.
- POTTS, J. *Creative industries and economic evolution*. Cheltenham. UK: Edward Elgar, 2011.
- PRINCE, R. *Consultants and the global assemblage of culture and creativity*. Transactions of the Institute of British Geographers, v. 39, n. 1, p. 90-101, jan. 2014.
- REIS, A. C. F. *Cidades criativas*. São Paulo: Garimpo de Soluções, 170p, 2012.
- RINDZEVICIUTE, E.; SVENSSON, J.; TOMPSON, K. *The international transfer of creative industries as a policy idea*. International Journal of Cultural Policy, v. 22, n. 4, p. 594-610, ago. 2016.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SEMENSATO, C. A. G. *Problematizações acerca do conceito “economia criativa” e da sua inserção na sociedade da informação*. Anais. IV Seminário Internacional Políticas Culturais. Rio de Janeiro – Brasil, 2013.
- SEN, A.; KLIKSBERG, B. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SILVA, K. V.; SILVA, M. H. *Dicionário de conceitos históricos*. São Paulo: Contexto, 2006.
- SHORTHOSE, J. *A more critical view of the creative industries: production, consumption and resistance*. Capital & Class, n. 84, p. 1-9, 2004.
- SUNG, T. K. *The creative economy in global competition*. Technological Forecasting & Social Change, p. 89-91, 2015.

TEIXEIRA, E. C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas. 2002.

UNESCO. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Evaluation Handbook: Internal Oversight Service Evaluation Section, 2007.

Entre Meios e Fins: uma Reflexão sobre os Objetivos do Planejamento Urbano e das Políticas Públicas

Alexandre Abdal¹

“ – Por quê?
– Porque preciso acreditar em algo que eu jamais questiono.”

In: Hibisco roxo, por Chimamanda Ngozi Adichie

Resumo

O presente artigo, escrito em forma de ensaio, tem por objetivo promover uma discussão sobre os meios e os fins do planejamento urbano e das políticas públicas. O seu ponto de partida é a ideia de que coisas normalmente assumidas como fins pelos planejadores urbanos e fazedores de políticas públicas, tais como industrialização, competitividade, crescimento do produto, desenvolvimento tecnológico, abertura comercial etc., não necessariamente geram melhores condições de vida para as populações correspondentes. Sendo assim e na melhor das hipóteses, tais coisas não são fins, mas meios do planejamento urbano e das políticas públicas.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Políticas Públicas; Cidades; Direito à Cidade; Desenvolvimento Urbano.

1 Alexandre Abdal é sociólogo e professor do departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), colaborador do Doutorado Profissional em Políticas Públicas (DPPP) da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e pesquisador da rede de pesquisa INCT Observatório das Metrópoles: núcleo São Paulo. Foi professor-colaborador da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, tendo ministrado disciplinas em cursos de especialização e de extensão nos anos de 2014, 2021 e 2022. Contato: alexandre.abdal@fgv.br.

Introdução^{2 3}

Ao longo de 2011, fui um dos membros da chamada “Equipe Editorial” do SP2040 – a cidade que queremos (PMSP, 2012). O SP2040 foi um esforço de planejamento estratégico elaborado pela cidade de São Paulo e capitaneado pela, à época, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), hoje Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), durante a segunda gestão Gilberto Kassab (2009-2012) à frente da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Enquanto plano de longo prazo, com horizonte temporal de trinta anos, o SP2040 visava, ao mesmo tempo, estabelecer consensos acerca do futuro da cidade de São Paulo e integrar os diferentes instrumentos de planejamento urbano e as diferentes políticas setoriais em uma abordagem compreensiva. À Equipe Editorial coube a redação do próprio Plano, fundamentalmente a partir das contribuições providas das áreas técnicas da Prefeitura, das especialistas e dos especialistas externos que colaboravam com o Plano e do resultado do conjunto dos instrumentos de participação social (audiências públicas, questionários autoaplicados por meios digitais e totens dispersos pelos equipamentos públicos da cidade e oficinas públicas nas subprefeituras).

Tão logo nossos trabalhos se iniciaram, uma querela estabeleceu-se entre as colaboradoras e os colaboradores do Plano: qual seria, exatamente, o seu objetivo? Um grupo de pessoas, incluindo a maior parte das consultoras e dos consultores externos e do pessoal mais ligado à área de economia, defendia que São Paulo deveria constituir-se como uma cidade competitiva, com uma praça financeira bem desenvolvida globalmente, inserida nos fluxos globais e capaz de atrair investimentos e profissionais qualificados. Um outro grupo de pessoas, dentro do qual nós da Equipe Editorial nos encontrávamos juntamente com boa parte das técnicas e dos técnicos da Prefeitura, tinha uma visão diferente. Segundo essa visão, São Paulo deveria ser uma *cidade boa para se viver*, ou seja, uma cidade orientada para uma trajetória social e ecologicamente responsável, com redução

2 O presente artigo é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do Curso de Especialização “Legislativo, Território e Gestão Democrática da Cidade” na Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Dentre essas atividades, destaco a disciplina “A Cidade Contemporânea e as Políticas Sociais II: Educação, Saúde e Assistência Social”, ministrada entre fevereiro e abril de 2022, e a orientação de três trabalhos de conclusão de curso, entre maio e agosto de 2022.

3 Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada em junho de 2017 no 21º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) na mesa 20, “Nossas Próximas Cidades: Século XXI”.

das desigualdades sociais, equiparação das oportunidades, valorização da diversidade e proteção ao meio ambiente.

Evidentemente que o *discurso da competitividade global* brilhava na boca das consultoras e dos consultores externos, agradando às políticas e aos políticos de plantão. Ao passo que a nossa defesa por uma *cidade boa para se viver* empolgava menos, parecendo algo meio fora de moda. Uma solução só veio em um dos seminários de apresentação de resultados preliminares. Era um seminário aberto ao público, na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP), no qual não apenas o Secretário e o chefe das consultoras e dos consultores externos faziam apresentações públicas do Plano, bem como tais apresentações seriam comentadas por especialistas estrangeiros em planejamento estratégico de grandes cidades mundiais.

Foi em um desses comentários que a querela se resolveu. Um desses consultores, que tinha planejamentos estratégicos de Cingapura e de outras grandes cidades do leste asiático no currículo, disse: “Não entendo essa insistência de vocês em ter a maior cidade do mundo ou a mais valiosa bolsa de valores do mundo ou coisas desse tipo. Investimentos, riquezas e grandezas em geral só fazem sentido se as pessoas viverem melhor”. Ninguém esperava essa resposta. As defensoras e os defensores da competitividade ficaram completamente surpresas e surpresos. Nós ficamos exultantes, pois ali obtivemos o respaldo e o argumento de autoridade que nos faltava e que nos permitiu reestruturar a redação do Plano, tendo o desenvolvimento econômico, o crescimento e a competitividade internacional como meios e não como fins autoevidentes ou bons em si mesmos.

Essa “estória” remete diretamente às obras do filósofo e economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de economia em 1998, e do economista Dani Rodrik, sempre lembrado como potencial futuro ganhador do Prêmio Nobel de economia. Para o primeiro (SEN, 2010; 1993), o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas e implica capacidade das próprias pessoas em *levar uma vida boa*. Nesse sentido, industrialização, competitividade, crescimento do produto, desenvolvimento tecnológico, abertura comercial e afins só fazem sentido se impactarem positivamente o processo de expansão das liberdades individuais. Portanto, industrialização, competitividade, crescimento do produto, desenvolvimento tecnológico, abertura comercial e afins são, antes, meios do desenvolvimento e não fins.

Para o segundo (RODRIK, 2011a, b), a abertura comercial, enquanto mecanismo de integração internacional do comércio e geradora de ganhos de produtividade, apresenta, como contrapartida, importantes efeitos redistributivos (no sentido da concentração da renda em poucos segmentos sociais), os quais, inclusive, podem abalar a coesão social, aumentar desigualdades e gerar tensões políticas. Por isso, ao contrário daquilo em que crê a maioria dos economistas ortodoxos, a abertura comercial não pode ser pensada como um fim em si mesmo ou como algo sempre desejável e cujos benefícios seriam evidentes por si mesmos. Se os malefícios que traz forem maiores que os benefícios, melhor optar por uma dose menor de abertura e/ou por uma outra abertura, com características diferentes.

Aquela “estória” e os modos pelos quais Amartya Sen e Dani Rodrik articulam meios e fins conduzem-me à reflexão que farei neste ensaio em forma de artigo: o lugar das cidades nos processos de desenvolvimento econômico, no sentido de processo de acumulação, e o papel possível do planejamento urbano e das políticas públicas assumindo essa inversão entre meios e fins do planejamento urbano e das políticas públicas. Ela está estruturada em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, discuto o caráter das cidades de sustentáculo territorial do processo de acumulação, articulando simultaneamente funcionalidade e disfuncionalidades desse processo, com destaque, por um lado, para as economias de aglomeração e, por outro, para as deseconomias de aglomeração e tensões sociopolíticas. Na seção terceira, introduzo a dimensão do planejamento urbano e das políticas públicas, contextualizando como o planejamento e as políticas se tornaram, fundamentalmente, esforços pró-competitividade no passado recente. Por fim, encerro o artigo com uma seção de considerações finais, na qual defendo uma inversão entre meios e fins do planejamento urbano e das políticas públicas e enfatizo a discussão sobre os fins da ação pública, se restrita à gestão das deseconomias de aglomeração ou antenada às reivindicações sociopolíticas por uma *boa vida*.

Cidades e Desenvolvimento Econômico: Funcionalidade vs. Disfuncionalidades

Pelo menos no Ocidente, onde predominou um padrão de acumulação por desapropriação (ARRIGHI, 2008), os processos seculares de desenvolvimento industrial, antecipados pela revolução industrial inglesa, estiveram baseados em tecnologias intensivas em capital e energia e implicaram enormes movimentos

de concentração de capitais, de fatores de produção, de pessoas, de ideias, de informações, de tecnologias etc. em grandes aglomerados urbanos. O exemplo primeiro e paradigmático aqui de crescimento urbano explosivo associado à nova dinâmica econômica manufatureira foi Manchester, pioneiramente discutida por Friedrich Engels em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* (ENGELS, 2010).

Não à toa que Jane Jacobs considera as cidades como a unidade básica da vida econômica (JACOBS, 1984, 1970). Concordando com a autora canadense, Gilles Duranton e Diego Puga (2000; 2001) destacam que as grandes cidades concentram os processos de diversificação produtiva e de diferenciação de produtos (bens e serviços), estando o crescimento urbano e a transformação da estrutura produtiva articulados. Articulação essa que remete aos processos de causação circular e cumulativa (MYRDAL, 1972).

Além de concentrar a produção, as grandes cidades também polarizam territórios (LEMONS; CROCCO, 2000), ou seja, exercem capacidade de polarização e de atração sobre outros territórios e aglomerados urbanos. Em um paralelo à teoria dos lugares centrais, de Walter Christaller (1966) e August Losch (1954), quanto maior o centro urbano, maior a sua capacidade de polarizar e atrair territórios, dada a sua oferta mais diversificada e sofisticada de bens e serviços.

Do ponto de vista da economia, isso se explica porque a concentração da produção gera externalidades positivas, implicando, portanto, economias de aglomeração. Alfred Marshall (1982) foi, talvez, o primeiro economista a chamar a atenção para a questão de que a proximidade geográfica, nos chamados distritos industriais, possibilita externalidades positivas associadas à circulação de informações, consolidação de uma rede de fornecedores locais, constituição de força de trabalho especializada e formação de base compartilhada para uma ação coletiva comum (BOSCHMA, 2005; MARKUSEN, 1995; SCOTT; STORPER, 2003).

Com o passar do tempo, as economias de aglomeração foram subdivididas em dois tipos: por um lado, as economias de aglomeração de tipo marshalliano, por outro, as de tipo jacobiano. Enquanto as primeiras estão associadas à especialização produtiva, com concentração de firmas de um mesmo setor em cidades de porte médio, as segundas estão associadas à diversificação produtiva, com concentração multissetorial de firmas interdependentes em grandes ambientes urbanos (GILLES DURANTON; PUGA, 2003; STORPER; VENABLES, 2004; TINOCO, 2003).

Dessa discussão, conclui-se que as cidades constituem o sustentáculo físico-geográfico básico do processo de acumulação e que as grandes cidades possuem a capacidade de concentrar a produção, sobretudo mediante processos de diversificação produtiva e de transformação industrial, bem como a de atrair e polarizar

territórios mediante uma oferta diversificada e sofisticada de bens e serviços. Ambas as funções, concentração e atração, interagem em processo cumulativo e que se reforçam mutuamente.

Contudo, grandes cidades não são apenas funcionais com relação ao processo de acumulação. São, também e ao mesmo tempo, disfuncionais. E essa disfuncionalidade se expressa em, pelo menos, dois âmbitos. O primeiro, muito conhecido pelos economistas regionais, consiste nas chamadas deseconomias de aglomeração (ou efeitos de congestionamento), que estão assentadas no conjunto de externalidades negativas advindas dos mesmos processos de crescimento urbano e de concentração produtiva que geram as economias de aglomeração discutidas acima. Uma definição muito usada de deseconomias de aglomeração é a de Barjas Negri:

Por “deseconomias de aglomeração” entendia-se um conjunto de variáveis entre as quais se destacam os maiores custos de transporte, de terrenos, de serviços e de infraestrutura urbana, incluindo-se outras que provocam alteração na organização da produção e na sua produtividade, como maiores dispêndios de tempo com transporte, ampliação do poder sindical da classe trabalhadora, questões ambientais, com deterioração das condições de vida nos grandes centros urbanos, queda na produtividade do trabalho etc. (NEGRI, 1996, p. 15)

As deseconomias de aglomeração estão situadas em uma dimensão micro-econômica e afetam os processos de decisão locacional dos agentes econômicos (empresas). Quando tais deseconomias superam as economias de aglomeração, ocorrem processos de desmobilização de investimentos, deslocalização de firmas e esvaziamento industrial. Seria, por exemplo, o que ocorreu, segundo a economia regional mais tradicional, em grandes centros manufatureiros tradicionais, como Manchester, Detroit e São Paulo.

O segundo tipo de disfuncionalidade próprio das grandes cidades é que as grandes cidades são o palco prioritário da tensão sociopolítica e dos movimentos contestatórios, sejam eles contestatórios do processo de acumulação em si mesmo, portadores de demandas materiais mais ou menos específicas, tais como os movimentos por moradia, sejam eles contestatórios dos modos de vida típicos das grandes cidades, caracterizados por impessoalidade, individualismo, consumismo e monotonia do cotidiano, tais como os movimentos por meios ativos de mobilidade. Daqui emerge uma enorme profusão de associativismos e práticas coletivistas de resistência que, apesar de suas muitas diferenças em termos de atuação, de objetivos, de estratégias e de performance (estéticas), podem ser aglutinados na noção de *direito à cidade* (HARVEY, 2012; TAVOLARI, 2016). Para Harvey, por exemplo:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. (...) é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é (...) um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. (HARVEY, 2012, p. 74)

As deseconomias de aglomeração denotam um certo tipo de disfuncionalidade ligado ao processo de acumulação que não o impede, embora o atrapalhe e o dificulte. No limite, impele à realocação da atividade econômica para outros lugares, deslocando espacialmente o centro dinâmico do processo de acumulação, em processo que o próprio David Harvey (2005) chamou de ajuste espacial. Já a tensão sociopolítica, se capaz de gerar movimentos contestatórios e resistências minimamente bem-sucedidos, implica ataque frontal ao processo de acumulação e/ou aos modos de vida por ele condicionados. Portanto, pelo menos potencialmente, coloca em risco o próprio processo de acumulação e a sua legitimidade.

Planejamento Urbano e Políticas Públicas: Competitividade vs. Igualdade

Nas últimas três a quatro décadas, tem predominado a perspectiva da competitividade no planejamento urbano e nas políticas públicas urbanas e regionais (ABDAL, 2017; BRENNER, 2010, 2004; HEALEY, 2009; SASSEN, 2010). Contudo, não foi sempre assim. O paradigma de política regional e urbana que predominou no pós-guerra, caracterizado enquanto fordismo espacial (BRENNER, 2004), foi um paradigma de integração territorial da economia nacional e de promoção de uma maior igualdade regional e urbana. Mais baseado na ideia de equidade do que na ideia de competitividade, o fordismo espacial esteve inserido em perspectiva escalar de primazia do nacional (SASSEN, 2010) e em regime de acumulação fordista-keynesiano, nos países desenvolvidos (HARVEY, 1993), ou nacional-desenvolvimentista, nos países em desenvolvimento (ABDAL, 2015).

Segundo Neil Brenner (2004), em análise que se tornou clássica e influente, a desmobilização institucional do regime de acumulação fordista-keynesiano, na Europa ocidental entre os anos 1970 e 1980, levou ao deslocamento da ênfase do planejamento urbano e da política urbana e regional da equidade territorial para a competitividade. O resultado foi a emergência e a consolidação da assim chamada *política locacional*, com o redirecionamento do planejamento urbano e das políticas

públicas para a promoção da competitividade urbana e regional mediante ações focalizadas territorialmente e com destaque para os objetivos de ampliação da participação da produção local nos mercados internacionais, por um lado; e, por outro, para a atração de investimentos privados e públicos, de empresas, de grandes projetos e de trabalhadores qualificados.

Interessante notar como a emergência da política locacional está diretamente associada à emergência da globalização. O fordismo espacial esteve, sobretudo, ligado a um mercado mundial segmentado em economias nacionais relativamente fechadas, nas quais importava tanto a integração espacial do território nacional, quanto a produção de maior equilíbrio territorial. Nesse momento, predominou um certo tipo de ativismo estatal que, apesar de feito pelo alto, a partir de uma tecnocracia situada no governo central, tendeu a centralizar a formulação e a implementação das políticas regional e urbana, assim como coordenou de forma minimamente compreensiva as várias iniciativas subnacionais de planejamento urbano e de promoção do desenvolvimento (BRENNER, 2004).

Dentre as políticas de equilíbrio territorial, destacaram-se os famosos *polos de desenvolvimento*, iniciativas publicamente lideradas de instalação de indústrias motrizes capazes de gerar redes de fornecimento e outras externalidades positivas em cidades ou regiões de baixo desenvolvimento industrial (CAMPOS-JR., 2020; PERROUX, 1962). Também foi desse período a constituição de regiões metropolitanas com algum grau de coordenação de instâncias centrais e com o objetivo de gerir as disfuncionalidades em termos de deseconomias de aglomeração derivadas dos processos de metropolização (BLANCO, 2021).

Já a política locacional está associada à emergência da globalização, entendida como importante movimento de integração das economias e sociedades nacionais e de reunificação do mercado mundial (ABDAL, 2021). Para Thomas Palley (2018), a *globalização neoliberal*, como ele próprio denomina esse movimento de reunificação do mercado mundial, é caracterizada por, simultaneamente, padrões de comércio internacional e padrões de dispersão e localização da produção mundial. Se na primeira globalização, ou *globalização vitoriana*, no final do século XIX e início do século XX, imperava a chamada Divisão Internacional do Trabalho (DIT) clássica, com os países desenvolvidos do eixo do Atlântico Norte exportando manufaturados e importando matérias-primas dos países periféricos (LIPIETZ, 1987), em situação de fixidez territorial da produção, no momento atual a produção ganhou enorme mobilidade, navegando pelo globo em busca de lugares que lhe ofereçam condições mais propícias em termos regulatórios, tributários e ambientais, bem como menores custos de produção (PALLEY, 2018; RODRIK, 2011b).

Não à toa que, em contexto de desmobilização institucional do fordismo-keynesianismo, nos países desenvolvidos, e do nacional-desenvolvimentismo, nos países em desenvolvimento, junto com o ocaso do fordismo espacial, tenha emergido uma enorme miríade de políticas de competitividade local ou regional, territorialmente focalizadas e formuladas e implementadas por entes subnacionais ou por agências federais com jurisdição territorialmente específica (BRENNER, 2004). Justamente porque feitas em contexto de desresponsabilização do governo central pelo desenvolvimento urbano e regional (ABDAL, 2015), iniciativas territorialmente focalizadas, muitas delas feitas por entes subnacionais, tendem a aumentar as desigualdades territoriais, seja inter ou intraurbanas, ao mesmo tempo em que constituem uma espécie de *corrida ao fundo do poço*, no sentido de competição espúria por redução dos custos de produção e rebaixamento institucional e regulatório (ABDAL, 2015; ARBIX, 2001).

Do ponto de vista interurbano, políticas de atração de investimentos privados e públicos, empresas, grandes projetos e trabalhadores qualificados tendem a aumentar as desigualdades entre cidades e entre regiões. Do ponto de vista intraurbano, políticas de redução dos custos de produção, via de regra relacionadas à diminuição dos custos do trabalho, tendem a deslocar o ônus da atração desses investimentos, empresas, grandes projetos e trabalhadores qualificados para as camadas populares, constituídas por trabalhadoras e trabalhadores de média e baixa qualificação, cada vez mais mal pagos e menos protegidos.

Agora, e apesar do fordismo espacial ter gerado territórios nacionais menos desiguais e mais integrados, o fordismo espacial e a política locacional têm uma significativa característica em comum: ambos assumem o *desenvolvimento*, tido como industrialização pelo primeiro e competitividade pelo segundo, como um fim em si mesmo, algo sempre desejável e autoevidente, a ser perseguido em todas as circunstâncias.

Considerações Finais

Chego, agora, à reflexão objeto do artigo: qual é o objetivo do planejamento urbano e das políticas públicas? Conformar cidades competitivas e grandes polos industriais ou criar ambientes urbanos nos quais as pessoas *vivam bem*? Ou seja, gerir as disfuncionalidades urbanas, sejam elas as externalidades negativas, decorrentes do crescimento urbano e da concentração da produção, e a tensão sociopolítica, derivada do processo de acumulação e concentrada nas grandes cidades, ou construir respostas consistentes para tais disfuncionalidades e que

permitam a eliminação da pobreza, a redução das desigualdades, a equiparação das oportunidades e a proteção ao meio ambiente?

Argumento que a coisa mais nobre que o planejamento urbano e as políticas públicas podem fazer é mirar na qualidade de vida da sua população, de toda a sua população, o que inclui, simultaneamente, redução das desigualdades, equiparação das oportunidades e reconciliação com o meio natural. E, para fazer isso de forma consistente, é necessário que haja tanto uma inversão entre meios e fins comumente assumidos por planejadores e fazedores de políticas públicas quanto a assunção das ideias de direito à cidade enquanto norteadoras da ação pública.

Portanto, coisas como competitividade, industrialização, desenvolvimento econômico, abertura comercial e desenvolvimento tecnológico não passam de meios. Lógico que constituem meios importantes, mas, enquanto tal, não geram necessariamente ambientes urbanos nos quais as *peças vivam melhor*. No mínimo, uma tal inversão suscita políticas compensatórias ou complementares com algum grau de redistribuição e que implique o aumento da capacidade das pessoas no que diz respeito a se apropriar da riqueza gerada. Em uma abordagem mais ambiciosa, uma tal inversão, além de políticas propriamente redistributivas, não só da riqueza gerada, mas também das oportunidades, implica a apropriação pelos diferentes segmentos da população quanto a participar ativa e coletivamente dos processos de planejamento e de formulação e implementação das políticas públicas, simultaneamente colocando as necessidades das pessoas como mais importantes do que as necessidades da acumulação e provendo meios para as pessoas transformarem a si mesmas e às cidades nas quais vivem.

Seja em uma perspectiva minimalista ou mais ambiciosa, a inversão entre meios e fins aqui defendida leva a um importante deslocamento, a saber, da gestão das disfuncionalidades para o enfrentamento dessas disfuncionalidades. *Gerir* significa lidar com elas de uma forma que não atrapalhe o processo de acumulação e, justamente por isso, historicamente, um componente central da gestão foi o uso da força e a repressão, sobretudo ao se lidar com a tensão sociopolítica e com os movimentos contestatórios. *Enfrentamento* significa uma radicalidade, no sentido de ir à raiz dos problemas para solucioná-los, inclusive assumindo como horizonte uma possível alteração do status quo. Daí a forte associação entre enfrentamento das disfuncionalidades com políticas redistributivas e a noção de direito à cidade.

Referências

ABDAL, Alexandre. *Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo: para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial*. Novos Estudos Cebrap, vol. 36, nº 02, p. 107-126, 2017.

ABDAL, Alexandre. *É a globalização categoria cientificamente válida e sociologicamente útil?* XLV Encontro da ANPAD - EnANPAD 2021, São Paulo, 2021.

ABDAL, Alexandre. *Sobre regiões e desenvolvimento: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010*. 2015. FFLCH-USP, 2015.

ARBIX, Glauco. *Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil*. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo; SCOTT, Martin (eds.). *Competitividade e desenvolvimento*. São Paulo: Senac, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

BLANCO, Cid. *Regiões metropolitanas no Brasil: avanços e desafios no planejamento e na governança de um território de desigualdades pós-estatuto da metrópole*. In: COSTA, Marco Aurélio et al. (orgs.). *Governança metropolitana na América Latina*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

BOSCHMA, Ron A. *Proximity and innovation: a critical assessment*. *Regional Studies*, vol. 39, nº 01, p. 61-74, 2005.

BRENNER, Neil. *A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia*. *Cadernos Metropole*, vol. 12, nº 24, p. 535-564, 2010.

BRENNER, Neil. *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: University Press, 2004.

CAMPOS-JR., Ricardo Correia. *Os usos da teoria dos polos de desenvolvimento no planejamento regional brasileiro*. 2020. FFLCH-USP, 2020.

CHRISTALLER, Walter. *Central places in central Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

DURANTON, Gilles; PUGA, Diego. *Diversity and specialisation in cities: why, where and when does it matter?* *Urban Studies*, vol. 37, nº 03, p. 533-555, 2000.

- DURANTON, Gilles; PUGA, Diego. Nursery cities: *Urban diversity, process innovation, and the life cycle of products*. *American Economic Review*, vol. 91, n° 05, p. 1454-1477, 2001.
- DURANTON, Gilles; PUGA, Diego. *Micro-foundations of urban agglomeration economies*, n° 931. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2003.
- ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. *O direito à cidade*. *Lutas Sociais*, n° 29, p. 73-89, 2012.
- HEALEY, Patsy. *City regions and place development*. *Regional Studies*, vol. 43, n° 06, p. 831-843, jul. 2009.
- JACOBS, Jane. *Cities and the wealth of nations*. New York: Random House, 1984.
- JACOBS, Jane. *The economy of cities*. New York: Vintage Books, 1970.
- LEMOES, Maurício B.; CROCCO, Marco Aurélio. *Competitividade e dinâmica comparativa das regiões metropolitanas brasileiras*, n° 146. Brasília: IPEA, 2000.
- LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres: problemas da industrialização do terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1987.
- LOSCH, August. *Economies of location*. New Haven: Yale University Press, 1954.
- MARKUSEN, Ann. *Áreas de atração de investimento em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais*. *Nova Economia*, vol. 05, n° 02, p. 09-44, 1995.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*. Vol. 01. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1972.
- NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: Unicamp, 1996.
- PALLEY, Thomas I. *Three globalizations, not two: rethinking the history and economics of trade and globalization*. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, vol. 15, n° 2, p. 174-192, 2018.
- PERROUX, François. *Considerações em torno da noção de polo de crescimento*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 13, 1962.
- PMSP. *SP2040: a cidade que queremos*. São Paulo: SMDU, 2012.

- RODRIK, Dani. *A globalização foi longe demais?* São Paulo: Unesp, 2011a.
- RODRIK, Dani. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York/London: W. W. Norton & Company, 2011b.
- SASSEN, Saskia. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SCOTT, Allen; STORPER, Michael. *Regions, globalization and development*. *Regional Studies*, vol. 37, nº 06-07, p. 579-593, 2003.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEN, Amartya. *O desenvolvimento como expansão de capacidades*. *Lua Nova*, vol. 28/29, p. 313-333, 1993.
- STORPER, Michael; VENABLES, Anthony J. *Buzz: face-to-face contact and the urban economy*. *Journal of Economic Geography*, vol. 4, nº 4, p. 351-370, 2004.
- TAVOLARI, Bianca. *Direito à cidade: uma trajetória conceitual*. *Novos Estudos Cebrap*, nº 104, p. 93-109, 2016.
- TINOCO, Alexandre. *Das economias de aglomeração às externalidades dinâmicas de conhecimento: por uma releitura de São Paulo*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 5, nº 01, p. 47-61, 2003.

Financeirização dos Direitos de Construir e o Mito da Captura da Mais-Valia

Laisa Eleonora Maróstica Stroher¹

Resumo

A pesquisa aborda uma invenção brasileira: a transformação do direito adicional de construção em um título comercializável na bolsa de valores, o Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Os Cepacs começaram a ser aplicados em São Paulo nos anos 2000 com a finalidade de financiar a implantação de Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Conectado às tendências de financeirização do planejamento urbano, o Cepac prometia trazer os investidores no mercado de capitais para financiamento urbano, além de uma série de supostas vantagens determinadas por essa nova fórmula de financiar. O estudo avalia os principais argumentos utilizados para defender a utilização do Cepac e discute em que medida eles se concretizaram na experiência das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), que são modelos de GPUs. As análises contaram com estudos empíricos e entrevistas com pessoas que participam da gestão e implantação das Operações. Ao contrário da ideia de atuar na redução dos impactos da captura privada da renda fundiária, as OUCs e o seu mecanismo de financiamento trouxeram oportunidades extras de formação da renda da terra. A vinculação desses instrumentos à noção de “captura de mais-valia” e a própria tecnicidade e falta de transparência na forma de atribuir o preço ajudam a camuflar essa contradição. Distante da imagem idealizada de que a formação e evolução do preço do Cepac seria determinada por dinâmicas de mercado anônimas, impessoais e competitivas, mostrou-se um quadro marcado pela intensa circulação de interesses e expectativas, entre consultores, empreendedores imobiliários e Prefeitura.

1 Arquiteta e urbanista, professora efetiva na FAU UFRJ, na cidade do Rio de Janeiro, pós-doutoranda em planejamento urbano na FAU USP, doutora em planejamento e gestão do território pela UFABC (2019), mestre em planejamento urbano pela FAU USP (2014). Integra os grupos de pesquisa LabCidade na FAU USP, Lepur na UFABC, LADU e Observatório das Metrôpoles na UFRJ.

Palavras-chave: Financiamento Urbano; Cepac; Renda da Terra; Operações Urbanas; Captura da Mais-Valia.

Introdução

As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) representam mais uma das invenções emergentes que apostam na maximização da renda da terra² como forma de conectar o Estado, capitais imobiliários e financeiros para promover Grandes Projetos Urbanos. Embora o conceito de Grandes Projetos Urbanos abranja uma definição bastante elástica na literatura especializada (SWYNGEDOUW *et al.*, 2002; SÁNCHEZ *et al.*, 2004, CUENYA *et al.*, 2012; FREITAS, 2017), ele é adotado aqui para designar uma natureza de intervenção urbanística que é territorialmente pontual (possui um perímetro delimitado), contemplando a transformação imobiliária de uma dada área, cujo financiamento é dependente normalmente do sucesso de tal transformação, e sua aplicação mobiliza noções variadas de compartilhamento de atribuições entre a iniciativa privada e o Estado (como discutido em STROHER, 2019). Modelos como esses têm se repetido internacionalmente a partir de diferentes arranjos nos mais variados contextos sociais e geográficos, especialmente após a crise global do capitalismo no final dos anos 1970.

As OUCs constituem um dos principais instrumentos urbanísticos-financeiros brasileiros que possuem o objetivo de promover Grandes Projetos Urbanos. O enfoque desse estudo é o mecanismo de financiamento das OUCs, o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), uma invenção brasileira que se refere à transformação do direito adicional de construção³ em um título comercializável na bolsa de valores. Conectado às tendências de “financeirização do planejamento urbano”⁴ (SAVINI; AALBERS, 2015), o Cepac prometia trazer os investidores no mercado de capitais para o arranjo das operações urbanas, além de uma série de outras vantagens, que seriam determinadas por essa nova fórmula de cobrança.

Na primeira parte do artigo, retrato as origens e evoluções das ideias que culminaram na concepção do Cepac, desde os debates embrionários sobre o problema da renda da terra no capitalismo, passando pelas propostas de taxaço

2 Refere-se ao comportamento de usar a terra para produzir maiores rendas (HAILA, 2016).

3 Nome que se dá ao direito concedido pelo poder público de o proprietário construir um edifício maior do que o coeficiente de aproveitamento (CA) básico definido pela legislação urbanística em um dado terreno. Exemplo: se o CA básico é igual a um, o direito de construir mais que uma vez a área do terreno refere-se ao direito adicional de construção.

4 O uso dessa ideia aqui tem relação com a noção da progressiva penetração das lógicas, narrativas e agentes oriundos do mercado de capitais no planejamento urbano.

da renda e pelas formas como essa ideia foi absorvida pelo regramento urbanístico em São Paulo, até chegar no Cepac. Argumento que as adaptações pelas quais passou a proposta inicial de taxação foram se distanciando dos intuitos de diminuir os efeitos negativos da renda para o desenvolvimento urbano e para a própria acumulação capitalista, dando origem a instrumentos que muitas vezes buscaram aumentar as oportunidades de ganhos rentistas em favor da iniciativa privada, no lugar de diminuí-las.

No último capítulo, realizo um debate a partir da interação entre o “Cepac idealizado” e o “Cepac realmente existente”. São contrapostas as ideias e expectativas que culminaram na transformação do direito adicional em um título financeiro a estudos empíricos, procurando avaliar se essas expectativas têm se concretizado nas OUCs paulistanas. Busco, com isso, desmistificar algumas ideias recorrentemente utilizadas para defender as vantagens do Cepac. O estudo ocorre a partir das três OUCs que já emitiram Cepac em São Paulo: a OUC Água Espreada, a OUC Faria Lima e a OUC Água Branca.

Apesar de ser utilizado desde 2004, paira uma série de dúvidas sobre o funcionamento do Cepac – entre urbanistas, pesquisadores, ativistas urbanos –, o que constatei nos momentos em que dei aulas, participei de debates e atuei como representante da sociedade civil no grupo gestor da OUC Água Branca. Essas dúvidas se justificam, entre outros motivos, pelo fato de o Cepac ter introduzido lógicas não usuais no campo do planejamento urbano, tal como a precificação do direito adicional de construção por meio de técnicas de contabilidade aplicadas à valoração de ativos, cuja tecnicidade e pouca transparência dos fatores de cálculo desafiam a compreensão até mesmo de especialistas. Nesse sentido, o artigo também contribui para “abrir a caixa-preta” do Cepac, buscando suprir algumas lacunas no debate acadêmico e tornar mais claras as disputas mascaradas por trás da tecnicidade e complexidade da forma de financiamento das OUCs.

As análises foram realizadas a partir de estudos empíricos com base em informações disponíveis no site da SP Urbanismo (autarquia do município de São Paulo responsável pela gestão das OUCs), além de dados solicitados à B3 (a bolsa do Brasil). Este trabalho contou ainda com entrevistas realizadas com pessoas que lidam com a gestão e implantação das OUCs – gestores públicos, funcionários da B3, corretores de Cepac na B3, consultorias e urbanistas. Este artigo é decorrente

da tese de doutorado “A Constituição Social da Financeirização Urbana no Brasil: O Papel das Operações Urbanas com Cepac” (STROHER, 2019)⁵.

Origens e Adaptações: Disputas pela Apropriação da Renda da Terra

Diferente da noção de lucro e sobrelucro vinculado à produção industrial, renda da terra é o nome que se dá aos ganhos fundiários que são determinados pelo mero exercício da propriedade, a exemplo dos aluguéis, do aumento do preço da terra gerado por obras públicas ou mudanças de regulações urbanísticas (tal como a ampliação de perímetro urbano ou do coeficiente de aproveitamento⁶) etc. Nas palavras de Leda Paulani (2016, p. 5): “Dá-se o nome de renda ao rendimento que deriva da mera propriedade, ou seja, é rentista todo aquele que tem direito a uma parcela do valor socialmente produzido pelo mero fato de ser proprietário”.

Em meados do século XIX, Henry George, de um lado, e Marx e Engels, de outro, travaram um embate sobre as possíveis saídas aos problemas relacionados ao rentismo no capitalismo, como a especulação fundiária e o alto preço da terra. O primeiro defendia uma reforma fundiária baseada na taxação da renda, como uma espécie de solução mágica para cobrir todos os custos sociais públicos⁷. Marx e Engels entendiam que qualquer reforma, por si só, seria insuficiente para superar os desafios do financiamento estatal dentro dos marcos capitalistas de organização social e que a estatização da terra pelo Estado burguês seria uma solução mais efetiva aos problemas gerados pela renda em si (HAILA, 2016). Marx argumentava que os proprietários fundiários teriam uma função supérflua no capitalismo, que poderia ser substituída pelo Estado burguês, conforme:

O proprietário de terras, por outro lado, é bastante supérfluo neste modo de produção. A sua única exigência é que a terra não seja propriedade comum, que se confronte com a classe trabalhadora como uma condição de produção, não lhe pertencendo, e o objetivo é completamente cumprido se se tornar propriedade do Estado, ou seja, se o Estado receber a renda. O proprietário rural, tão importante funcionário da produção no mundo antigo e

5 Trabalho orientado pelo prof. Jeroen Klink no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC. Essa pesquisa contou com apoio da CAPES, por meio de uma bolsa de doutorado pleno e uma bolsa de doutorado sanduíche no exterior.

6 O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade de metros quadrados que podem ser construídos em um lote.

7 Sua principal proposta consistia na adoção de um imposto único pelo Estado, baseado na taxação fundiária (HAILA, 2016).

na Idade Média, é uma superfecundação inútil no mundo industrial. O burguês radical (tendo em vista, além disso, a supressão de todos os outros impostos) avança, portanto, teoricamente, para uma refutação da propriedade privada da terra, que, sob a forma de propriedade estatal, ele gostaria de transformar em propriedade comum da classe burguesa, do capital. (MARX [1863] 1968, p. 208, citado por HAILA, 2016, p. 65, tradução nossa)

Apesar de a renda ser vista como entrave ao pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas pela própria economia liberal clássica (vide Adam Smith e David Ricardo), sua contestação por meio da estatização é fator de risco para o sistema, uma vez que confronta o princípio fundante do direito à propriedade privada. Dessa forma, as propostas em torno da taxa da renda surgem como uma opção de menor resistência.

Muito embora não fosse o único, nem o primeiro, a propor reformas fundiárias a partir de taxações, Henry George se tornou um dos seus defensores difundidos (HAILA, 2016). Há várias escolas, organizações e veículos de informação georgistas⁸. Provavelmente, a instituição mais conhecida no campo do planejamento urbano na América Latina seja o Lincoln Institute of Land Policy. Os pesquisadores do instituto defendem uma série de ferramentas que, segundo sua visão, podem ser usadas para capturar as “mais-valias urbanas” (termo utilizado pela organização para se referir à renda da terra), tais como: o imposto predial territorial urbano, a contribuição por melhoria e os instrumentos ligados à taxa do direito adicional de construção, como a outorga onerosa pelo direito de construir e o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac)⁹.

Desde o início, a meu ver, a ideia do direito adicional de construção (também chamada de solo criado) foi mobilizada para diferentes fins, e nem sempre com o intuito de diminuir os efeitos derivados da renda, às vezes, para garanti-los aos proprietários e, outras ainda, para aumentá-los.

Na Itália e na França, na década de 1970, esse direito foi entendido enquanto um bem comum, que deveria ser submetido à autorização do Estado mediante pagamento de contrapartida financeira (por aqueles que quisessem construir mais

8 Alguns citados por Anne Haila (2016, p.78), apenas nos EUA: Fairhope Single Tax Corporation, no Alabama; Henry George Schools, no norte da Califórnia; Georgia League for LVT, na Geórgia; o Center for Economic Justice, em Massachusetts; Henry George Institute, Henry George School of Social Science e Schalkenbach Foundation, em Nova York; Center for the Study of Economics e Incentive Tax League, na Pensilvânia; e o Center for Public Dialogue, em Washington.

9 Vide: <https://www.lincolnst.edu/pt-br/temas-criticos/recuperacao-mais-valias-e-o-imposto-propriedade-imobiliaria> e <https://www.lincolnst.edu/pt-br/news/lincoln-house-blog/lincoln-institute-launches-global-campaign-promote-land-value-capture>. Acesso em: 26 set. 2018.

que uma vez a área do seu terreno), a fim de financiar melhorias urbanas que buscassem compensar o ônus provocado pelo adensamento decorrente do novo edifício (ROLNIK, 2002; RIBEIRO; CARDOSO, 2003). Essas experiências tentavam ainda restringir a apropriação privada, pelos proprietários e incorporadores, da “valorização” fundiária (ou da renda extra) provocada pelo próprio Estado ao definir, na cidade, diferenciados direitos de construir. Em tese, o Estado recuperaria essa renda adicional por meio da contrapartida cobrada. Na prática, como será problematizado adiante, dificilmente o valor cobrado é equivalente a essa renda adicional propiciada.

Ao contrário, em Chicago, nos EUA, foi aprovado um instrumento na mesma época que proporcionou uma oportunidade extra de geração de renda, o bônus de zoneamento. Diferente da experiência europeia – em que era estabelecido um coeficiente de aproveitamento (CA) básico e único para toda a cidade, a partir do qual o direito adicional de construção era pago –, continuavam existindo CAs máximos diferenciados possíveis de serem atingidos de forma gratuita, e ainda era possível aumentá-los mediante pagamento (REZENDE *et al.*, 2009). Como nas experiências anteriores, esse recurso arrecadado iria para um fundo utilizado para melhorias urbanas.

Ainda em Chicago, no mesmo período, a noção é empregada para compensar as perdas financeiras dos proprietários de imóveis destinados à preservação (como imóveis tombados pelos órgãos de patrimônio cultural), mediante a possibilidade de transferência do direito adicional de construção para outro imóvel, por meio da venda desse direito para outro proprietário (ROLNIK, 2002; RIBEIRO; CARDOSO, 2003). A motivação, nesse caso, tem relação com a garantia do usufruto da renda da terra¹⁰ pelo proprietário do imóvel a ser preservado, já que ele não pode demolir o imóvel preservado para uma eventual construção de um edifício utilizando do CA máximo permitido pela legislação urbana. O retorno à coletividade estaria relacionado ao incentivo à preservação do imóvel que o instrumento poderia induzir, uma vez que o dinheiro arrecadado pelo proprietário poderia ser usado na manutenção do imóvel. Aqui, o direito adicional de construir torna-se um direito transacionável entre proprietários numa mesma cidade.

10 Que poderia ser gerada pela possibilidade de intensificação do uso, por meio da utilização do direito adicional de construção.

Na cidade de São Paulo, a primeira modalidade aprovada foi justamente a transferência do direito de construir (TDC), em 1984, na gestão Mário Covas¹¹, seguido do mecanismo das Operações Interligadas, aprovado em 1986, na gestão Jânio Quadros (ROLNIK, 2002). As Interligadas permitiam aos proprietários de terrenos ocupados por favelas alterar os parâmetros urbanísticos desses ou outros terrenos – como aumentar o CA, realizar mudanças de uso, gabarito, recuo – em troca da construção de habitações (ou doação do valor equivalente à Prefeitura) para os moradores das favelas, o que ocorreu principalmente em terrenos periféricos, distantes dos originais. O direito adicional era permitido além do CA máximo permitido para cada zona, seguindo a lógica de um bônus.

O instrumento das operações urbanas – que se vale de inspirações desses dois mecanismos anteriores – é incluído em um plano diretor aprovado também na gestão de Jânio, mas só ganha uma fórmula de funcionamento em 1991 com a primeira operação aprovada, a Operação Urbana Anhangabaú, na gestão Erundina, conforme explicação do secretário de planejamento na época:

No caso da operação urbana é definido, inicialmente, um perímetro, dentro da cidade, onde devam ser feitas obras necessárias. Os recursos obtidos com a venda do direito de construção, no interior desse perímetro, devem ser obrigatoriamente aplicados em obras dentro dele. Isso significa o seguinte: caso um empreendedor queira construir determinado prédio numa zona, ele sabe que, ao aplicar seus recursos na compra do direito de construção naquela área, eles serão investidos ali mesmo. Assim, indiretamente, o empreendedor estará sendo beneficiado pelos seus próprios recursos, sendo, entretanto, o poder público o responsável pela destinação do investimento. (LEFÈVRE, 1991a, p. 55–56 *apud* MALERONKA, 2010, p. 95)

Além de o empreendedor receber de volta a parcela da renda paga ao Estado, pelo direito adicional de construção – na forma do investimento em obras concentradas no perímetro da operação –, a fórmula também prevê um aumento do CA em relação a outras áreas da cidade, podendo comprar a diferença entre o

11 Entretanto, conforme afirmam Peretto et al. (2018, p. 8): “Embora esteja disponível na regulação urbana de São Paulo desde 1984 (sic), foi apenas após a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 que se deu a preparação de um ambiente para a criação de um mercado de direitos de construir dentro do qual a TDC ganha relevância”.

CA máximo permitido pela lei de zoneamento vigente, que era 4, até o novo CA igual a 6, que passou a ser o novo limite¹², reproduzindo a lógica de um bônus.

Não é à toa que as três primeiras modalidades de adaptação da noção de taxaço da renda pelos mecanismos de planejamento urbano em São Paulo tenham sido a transferência do direito de construir, as operaçoes interligadas e as operaçoes urbanas. As três guardam em comum o fato de o proprietário, do terreno sobre o qual incide o instrumento, ter certo controle sobre o que será realizado com o recurso do direito adicional de construção, e maior garantia de retornos financeiros. Na transferência, o proprietário ganha o recurso da venda do direito adicional, que pode ser investido no seu próprio imóvel; na operação interligada, o proprietário usa a taxa que paga como forma de desocupar seu terreno da favela; e, nas operaçoes urbanas, o proprietário tem o recurso pago por ele (ou por um agente imobiliário) investido dentro do próprio perímetro da operação em obras públicas conhecidas de antemão¹³.

As operaçoes urbanas são um mecanismo de maximização das expectativas de geração de renda por meio da legislação urbana, pelo retorno da parcela da renda ao próprio território em que foi gerada e pela possibilidade de intensificação do uso do solo com o aumento do CA. Embora esse aumento fosse pago por meio da outorga onerosa pelo direito de construir – o que, em tese, poderia atenuar a apropriação dessa renda –, o preço da outorga não alcança o valor apropriado de forma privada, o que geralmente já é dado pela própria metodologia de cálculo, que institui uma série de descontos de partida e deixa de contabilizar outra série de questões.

Inicialmente, o cálculo da contrapartida era realizado pelo método do terreno virtual, que contava com uma avaliação do preço do m² do terreno na época em que o empreendimento seria construído, a partir de laudos de precificação da terra. Esses laudos eram contratados pelos requerentes do aumento dos direitos construtivos. A Prefeitura, por sua vez, contratava contralaudos que serviam de base para a negociação do preço efetivamente considerado. Sobre o valor acordado entre as partes, era empregada uma dedução de 30%, partindo da lógica de

12 Na época, a maior parte da cidade era demarcada no zoneamento (Lei nº 7805/1972) como Z2, onde era possível atingir o CA igual a 2. No centro, em sua área envoltória e em algumas pequenas zonas dispersas (Z3, Z4 e Z5) era possível atingir coeficiente maior, equivalente a 4. No perímetro da Operação Urbana Anhangabaú (que se localiza no centro), o CA máximo passa para 6 (conforme art. 6º da Lei nº 11.090/1991).

13 Diferente, por exemplo, da outorga onerosa pelo direito de construir fora das operaçoes, em que a Prefeitura arrecada a taxa e pode aplicá-la em qualquer lugar da cidade e em quaisquer tipos de obras. Essa modalidade só foi aprovada em São Paulo no Plano Diretor Estratégico de 2002, 18 anos depois da aprovação da transferência do direito de construir e 11 anos após a aprovação da primeira operação urbana.

que o preço do “terreno virtual” tinha que ser menor que o custo real de compra de um novo “terreno real” (SANDRONI, 2008).

Em cima do valor resultante, ainda era aplicada uma taxa de partilha, que na Operação Urbana Anhangabaú era de 60%, o que, segundo Sandroni (2008), partia da lógica de que o poder público e a iniciativa privada deviam partilhar a valorização decorrente dos benefícios de se construir mais. Porém, se a valorização se origina de uma ação exclusiva do poder público, por que compartilhá-la? Na prática, essa porcentagem opera como mais um desconto, que perpetua os benefícios em relação ao proprietário. Nas Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima, ambas aprovadas em 1995, esses percentuais eram de 60% e 50%, respectivamente. Por fim, o valor resultante era então multiplicado pela área do terreno virtual que seria necessária para construir a área adicional pretendida do edifício. Partindo desse raciocínio, o valor cobrado pela Prefeitura girava em torno de 42% do valor real de um terreno necessário para viabilizar o edifício na época de sua construção. A valorização gerada pela concentração das obras no perímetro da operação não constituía um fator de cálculo, o que representa outra forma de desconto. Além disso, há uma série de aspectos não computáveis (a exemplo de varandas, garagens etc.) para fins de calcular a área adicional a ser construída, o que também diminui o valor pago. De forma que o preço efetivamente pago costuma ser muito menor do que os rendimentos gerados pelos benefícios oferecidos pelo instrumento, e isso está explícito na sua fórmula de cálculo, embora a noção de “recuperação da mais-valia” possa passar a falsa impressão de que, com efeito, a renda esteja majoritariamente sendo recuperada em favor do poder público.

Quadro 1 – Simulação hipotética de aplicação da fórmula de cálculo da outorga onerosa pelo direito de construir nas Operações Urbanas.

OODC = Valor de mercado do terreno na época por m² negociado entre a Prefeitura e o requerente (sem considerar o aumento do CA) X Área Adicional de Terreno necessária para alcançar a área adicional construtiva desejada X Taxa de Desconto (0,70) X Taxa de Partilha (entre 0,5 e 0,6, a depender da operação)

$$\text{OODC} = 10.000 \times 1000 \times 0,7 \times 0,6 = 4.200.000^*$$

*Considerando: Terreno: área = 2.000m², valor = R\$ 10.000/m², CA atual = 2 (portanto, possível de construir 4.000m²), Área Adicional Construtiva desejada = 2000m² (portanto, precisaria de mais um terreno de 1.000m²) e Taxa de Partilha = 0,6.

Fonte: Adaptado pela autora de Sandroni, 2008, nota de fim n.7, s/p.

Uma das novidades da lei da Operação Urbana Faria Lima (1995) foi a proposta do Cepac. Diferentemente do pagamento mediante outorga onerosa

pelo direito de construir – em que o direito adicional de construção era adquirido mediante pagamento no momento da aprovação do projeto arquitetônico do empreendimento na Prefeitura –, o direito adicional passa a ser obtido pela compra de um título (Cepac) em leilões públicos realizados pela municipalidade por meio da bolsa de valores. Cada título corresponde ao direito de construir uma quantidade específica de metros quadrados adicionais (ou de alterar os parâmetros de uso e ocupação do solo), dependendo do setor a que será vinculado dentro de cada OUC¹⁴. Uma vez adquirido, é possível revender o título em mercados secundários, ou vinculá-lo a um terreno dentro da OUC para viabilizar o direito à criação de solo. A possibilidade de lucrar com a revenda do Cepac está vinculada à possibilidade de vendê-lo a um preço real maior do que o preço pelo qual foi adquirido.

Entretanto, não foi possível utilizar o Cepac imediatamente, pois havia a dúvida quanto a se sua emissão configuraria aumento do nível de endividamento municipal, que já havia atingido seu limite legal (SANDRONI, 2008). Posteriormente, o Cepac foi interpretado como um recebível, pacificando a possibilidade de seu uso. Em 2004, passou a ser utilizado, após a sua regulamentação na legislação federal (Estatuto da Cidade - Lei nº 10257/2001) e na comissão de valores mobiliários (CVM) por meio da instrução nº 401/2003.

O Estatuto adicionou o título de “Consoiciadas” às Operações Urbanas. A primeira operação a utilizar o Cepac foi a Água Espreada em 2004, depois a Faria Lima no mesmo ano, seguida da Água Branca em 2015. As três únicas OUCs até hoje que emitiram Cepac em São Paulo. Nelas, foi adotado o CA básico igual a um, podendo ser comprado o direito adicional até o CA máximo igual a 4, mas as questões de subprecificação desse direito continuaram, como será problematizado na próxima seção.

Se na modalidade da transferência do direito de construir a renda propiciada pelo direito adicional de construção já havia se tornado uma mercadoria passível de comercialização entre proprietários fundiários na mesma cidade, essa ideia se amplia com o Cepac¹⁵. Ela é transformada em um bem transacionável no mercado financeiro, passível de ser adquirido, em tese, por qualquer tipo de

14 O território das operações urbanas é dividido em setores. Em cada setor, um Cepac equivale ao direito de construir uma quantidade específica de metros quadrados adicionais. Por exemplo, enquanto em um setor um Cepac pode corresponder ao direito adicional de 1 m² de construção, em outros pode corresponder a 2 m².

15 Sobre a estruturação do mercado de solo criado a partir da implantação da Transferência do Direito de Construir em São Paulo, ver Peretto et al. (2018). Os autores discutem, entre outras questões, a estruturação de uma rede de empresas intermediárias que fazem a ponte entre os vendedores e os adquirentes do direito adicional de construção.

comprador e em qualquer localidade. Transforma-se em um ativo potencialmente mais líquido, que poderia circular de forma mais fácil por outros agentes alheios ao universo das operações urbanas e do próprio mercado imobiliário. Abre-se a porta para “atores, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros” (AALBERS, 2015) penetrarem no planejamento urbano.

Expectativa e Realidade sobre Cepac

Por que transformar o direito adicional de construção em um título transacionável na bolsa de valores? Algumas das justificativas mais citadas, tanto nas entrevistas como na literatura, sobre as supostas vantagens seriam: (1) a precificação do direito adicional ocorrer de maneira mais impessoal e transparente; (2) ocorrer ágio do preço por meio da disputa nos leilões; (3) antecipação da arrecadação dos recursos pela Prefeitura. Essas questões são apresentadas adiante e confrontadas a partir de estudos empíricos.

Há dois momentos importantes na definição do preço do Cepac: quando a OUC é concebida – e é estabelecido o preço mínimo inicial, que constará em lei – e a cada nova distribuição de um montante de Cepac a ser leiloado – quando seu preço é atualizado. Para embasar a decisão inicial do preço, é realizado um Estudo de Viabilidade Econômica (EVE), que geralmente é feito com o apoio de consultorias contratadas pelo Município. Essa forma de precificação, através de um estudo público, é defendida (por alguns gestores e urbanistas) como uma forma mais impessoal e transparente de definição do preço, em comparação com a forma de cálculo anterior da outorga onerosa, que contava com momentos de negociação entre a parte interessada e a Prefeitura, que eram criticados pela falta de publicidade dos critérios efetivamente adotados para definição do preço, o que daria mais margem para acontecerem casos de corrupção.

A atualização do preço do Cepac se daria por meio dos leilões, ocasião em que poderia haver disputa por esse título e ele poderia sofrer aumento de preço, como em momentos de aquecimento da dinâmica imobiliária. A cada nova distribuição de um lote de Cepac também seria realizada a atualização do EVE. Na visão dos defensores do Cepac, tratar-se-ia de sistema de precificação anônimo, determinado pela livre competição de mercado.

Nos dois primeiros EVes das OUCs Faria Lima e Água Espraiada (OUC FL e OUC AE), foi utilizado o já discutido método do terreno virtual para calcular o preço do Cepac. Depois passou a ser adotada a combinação do método de fluxo de caixa descontado e do método involutivo (ou valor residual). Segundo Marcelo Ignatios, que foi Superintendente de Estruturação de Projetos da SP Urbanismo,

“para a Prefeitura, a pergunta central desse estudo é: vou ter sucesso no leilão com esse valor de Cepac?”.

O ponto de partida da definição do preço do direito adicional de construção deixa de ser o valor da terra e passa a ser o critério de rentabilidade do empreendedor imobiliário, ou:

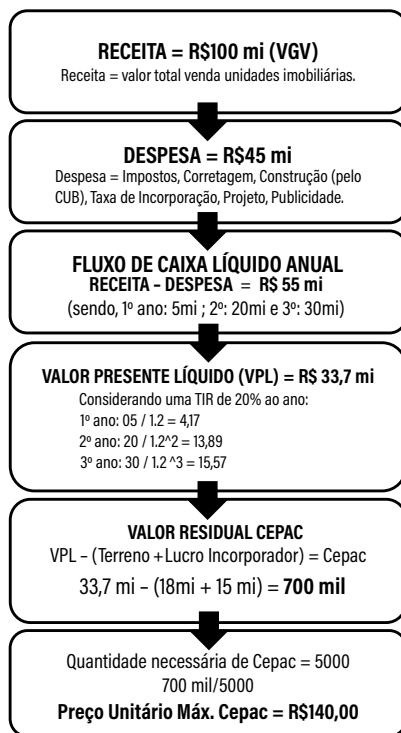
o valor que, computado na formação do valor final do produto imobiliário, permita [aos empreendedores] atingir os parâmetros almejados para retorno de seu investimento vis-à-vis os riscos envolvidos. (SÃO PAULO, 2015, p. 133)

Os prognósticos de rentabilidade são apontados aos incorporadores imobiliários a partir de indicadores como a taxa interna de retorno (TIR), a taxa mínima de atratividade (TMA) e o valor presente líquido (VPL). Para a definição dos indicadores, são realizadas consultas aos próprios agentes imobiliários. João d’Avila – que era sócio da Amaral d’Avila, uma das consultorias que presta o serviço de realização do EVE para a Prefeitura – afirma que, para isso, lança mão da sua rede de contatos no ramo da construção e incorporação. Diferentemente da narrativa de impessoalidade da construção do preço do Cepac, observam-se outras formas de influência dos empreendedores imobiliários na sua precificação.

Ao analisar todos os EVEs realizados até o ano de 2019 para as OUCs AE e FL, constata-se que é comum que não estejam explicitados todos os indicadores utilizados no cálculo. Apenas o EVE da OUC AE de 2007 apresenta explicitamente a margem de lucro do incorporador que foi utilizada. Nos EVEs dessa OUC, para os anos de 2004, 2005, 2012 e 2015, por exemplo, não foi divulgado nenhum indicador de rentabilidade utilizado. Em contraste com a narrativa de maior transparência, esses estudos ocultam aspectos fundamentais para compreensão e publicidade dos fatores que subsidiam a decisão do preço do Cepac.

O diagrama a seguir representa um exemplo do cálculo involutivo para um empreendimento imobiliário hipotético. O valor mínimo do Cepac é definido pelo valor residual resultante das receitas líquidas (as receitas diminuídas das despesas, considerando uma taxa de desconto) subtraídas do valor do terreno na época e do lucro esperado pelo incorporador.

Figura 1 – Simulação simplificada de cálculo do fluxo de caixa descontado de um empreendimento para fins de cálculo do valor residual do Cepac



Fonte: Elaboração própria a partir da leitura dos EVEs e entrevistas.

Se, no cálculo do valor da outorga onerosa pelo direito de construir em operações urbanas, quanto mais caro o terreno, mais custosa era a contrapartida, ocorreu uma inversão: quanto maior o valor do terreno, menor o valor residual disponível para pagamento do Cepac. Se a cobrança perde o vínculo diretamente proporcional ao preço da terra onde incide o benefício do direito adicional de construção, faz sentido continuar a falar em “captura das mais-valias”? Como discutido, esse termo está associado à ideia de capturar a renda fundiária gerada pelos benefícios que o Estado provoca por meio da sua ação. Parece o oposto, a terra mais cara – cujo preço incorpora as expectativas geradas pela aplicação da OUC (como o CA maior e as obras públicas) – ajuda a pressionar para baixo o valor a ser capturado pelo Município.

O preço de Cepac indicado como viável pelo EVE refere-se àquele que resultou no menor valor entre todas as simulações de viabilidade realizadas para

cada um dos setores da OUC. Isso não significa que não haja situações em que a compra do Cepac a um preço bastante superior seria economicamente vantajosa ao incorporador. Por exemplo, enquanto no EVE de 2012 da OUC FL indicava um valor unitário mínimo viável de Cepac de R\$ 3.390,00, há casos entre as simulações em que o Cepac poderia atingir até R\$ 12.187,00, preservando ainda uma TIR considerada atrativa aos empreendedores (conforme SÃO PAULO, 2015, p. 183)¹⁶.

O valor mínimo viável indicado pelo EVE não é necessariamente aquele adotado como base para os leilões. Por exemplo, na OUC AE, enquanto o estudo do terreno virtual indicava um valor mínimo viável de R\$ 401 no primeiro leilão, o valor mínimo do Cepac utilizado foi ainda menor, de R\$ 300. Segundo argumentam alguns gestores, um valor inicial baixo do Cepac seria um ponto de partida importante para atrair os investidores imobiliários, ao sinalizar claramente que o seu valor não impactaria as suas expectativas de lucro¹⁷. Ainda, um valor inicial reduzido do Cepac seria bem oportuno aos interesses dos investidores financeiros, uma vez que nesse caso são mais seguras as chances de ocorrer um aumento do seu preço ao longo do tempo, o que pode aumentar as expectativas de ganhos com a revenda do título. Dessa forma, a noção a respeito da absorção pelo Estado de uma parte da valorização gerada pela sua ação é relegada, e atravessada por outras lógicas e interesses.

Por outro lado, o valor mínimo utilizado como base nos leilões seguintes ao primeiro foi igual ou maior ao preço indicado pelos EVES seguintes na OUC AE e FL. Isso ocorre porque o parâmetro adotado pela Prefeitura para atualizar o preço do Cepac é o preço do título alcançado no leilão imediatamente anterior atualizado por um índice financeiro (o mais frequente sendo a taxa básica de juros, a Selic - ver Gráficos 1 e 3), o que tem resultado em preços superiores ou equivalentes aos apontados pelo EVE que embasa cada uma das distribuições de Cepac.

No que se refere à hipótese de ocorrer ágio do preço do Cepac, por meio de competição pela compra nos leilões, através da análise dos dados constata-se que isso não foi tão frequente (Gráficos 1 e 3). Dos 19 leilões realizados na OUC AE e dos 13 na OUC FL, houve ágios significativos em três leilões na primeira e

16 Importante observar que o EVE indica a viabilidade do empreendimento imobiliário no qual o Cepac será utilizado, não trata da viabilidade financeira da OUC. A definição do preço do Cepac não guarda relação direta com o valor estimado das obras públicas a serem realizadas. No máximo, serve de base para estimar a quantidade de Cepac que uma OUC deve emitir para pagar as obras. Algumas OUCs, como a Água Branca e a Bairros do Tamanduateí (aprovada em 2024), já partiram de uma estimativa de arrecadação (considerando a venda de todo o estoque de Cepac a um preço mínimo) insuficiente para cobrir todas as intervenções públicas.

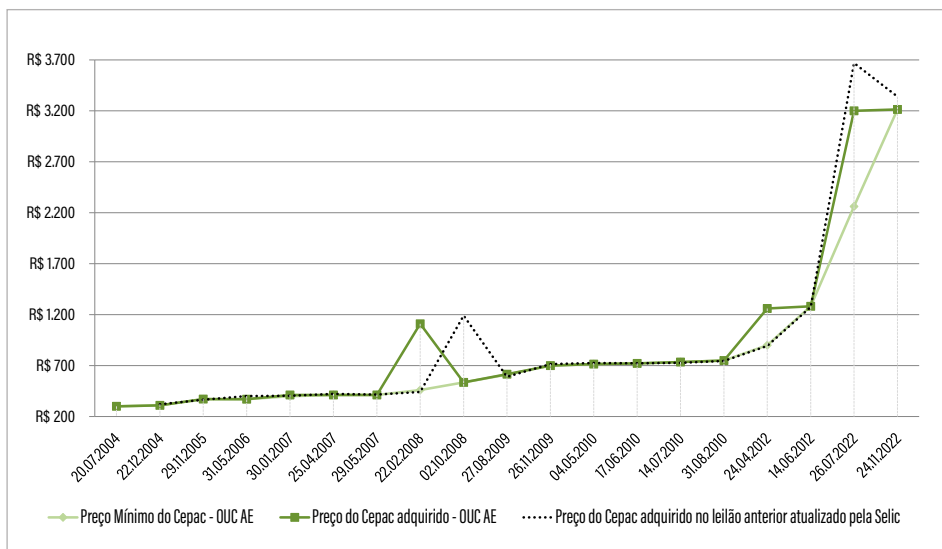
17 Esse argumento foi observado, por exemplo, na justificativa utilizada por alguns gestores (em reuniões do Grupo Gestor da OUC Água Branca, do qual participei como representante da sociedade civil) para fundamentar a proposta de redução do valor mínimo de Cepac na OUC Água Branca.

na segunda, entre 2004 a 2024. Nos dois leilões realizados na OUC Água Branca, em 2015 e 2023, não houve ágio.

Parte desses acréscimos no preço do título aconteceu quando os estoques de Cepac¹⁸ estavam acabando, o que fomentou a concorrência. Essa situação explica os aumentos em abril de 2012 na OUC AE e em outubro de 2009 e, em maio de 2010, na OUC FL. No ano de 2010, na OUC FL, o estoque de Cepac quase acabou (havia apenas 1,9%), mas em 2011 foi aprovada uma ampliação do estoque (pela Lei nº 15.519/2011). Situação semelhante também aconteceu na OUC AE: em 2012, ela contava apenas com 10% do estoque e, em 2018, foi aprovado um aumento por meio da Lei nº 15.519/2018.

A respeito do ágio excepcional ocorrido no leilão de fevereiro de 2008 na OUC AE, em que o preço do Cepac subiu de R\$ 460 para R\$ 1.100, vários entrevistados afirmaram que esse fato se deveu a um equívoco: uma incorporadora havia entendido que estava acabando o estoque de Cepac da OUC e arrematou todos os títulos do leilão.

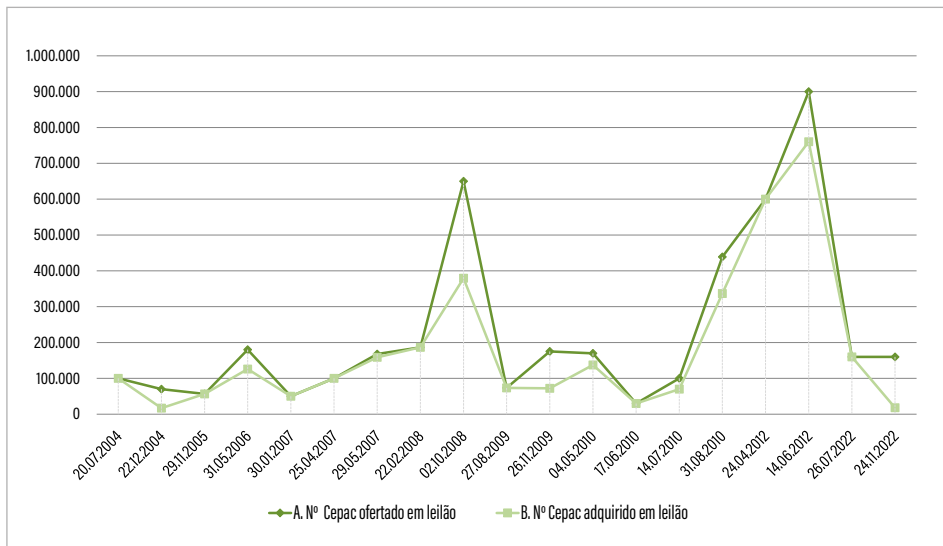
Gráfico 1 – Preços nominais ofertados versus preços adquiridos do Cepac em leilão - OUC Água Espraiada



Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2024).

18 Cada operação possui uma quantidade máxima de metros quadrados de direitos construtivos adicionais. Esse estoque é distribuído entre os setores das operações, que são subdivisões territoriais definidas dentro da área da OUC.

Gráfico 2 – Nº Cepacs ofertados versus nº Cepacs adquirido em leilões - OUC Água Espiraiada

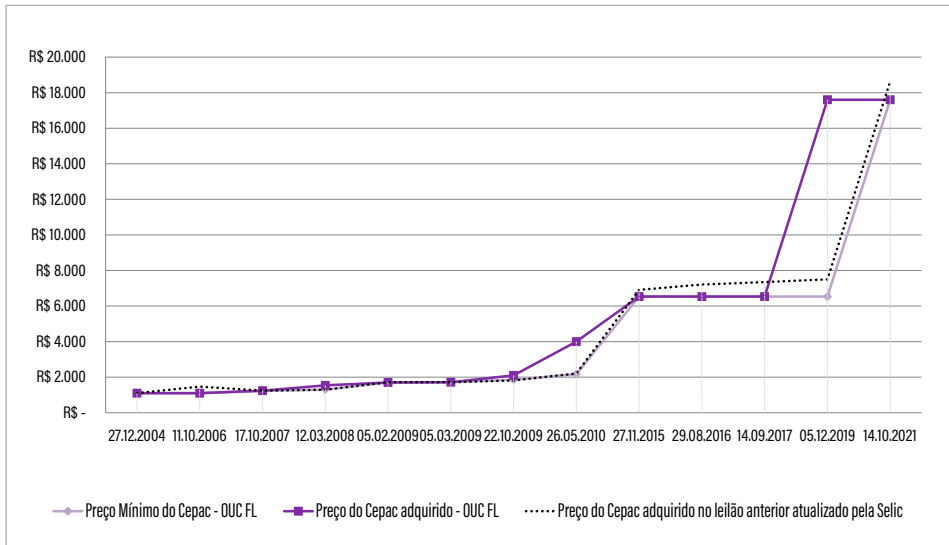


Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2024).

O leilão de outubro de 2008 da OUC AE constitui o único nessa OUC em que um Cepac foi lançado por um valor nominal menor do que aquele em que o título foi adquirido no leilão precedente. Esse episódio tem relação com uma mobilização do setor imobiliário para evitar que o valor alcançado em fevereiro de 2008 (R\$ 1.110) fosse utilizado como parâmetro para os leilões seguintes.

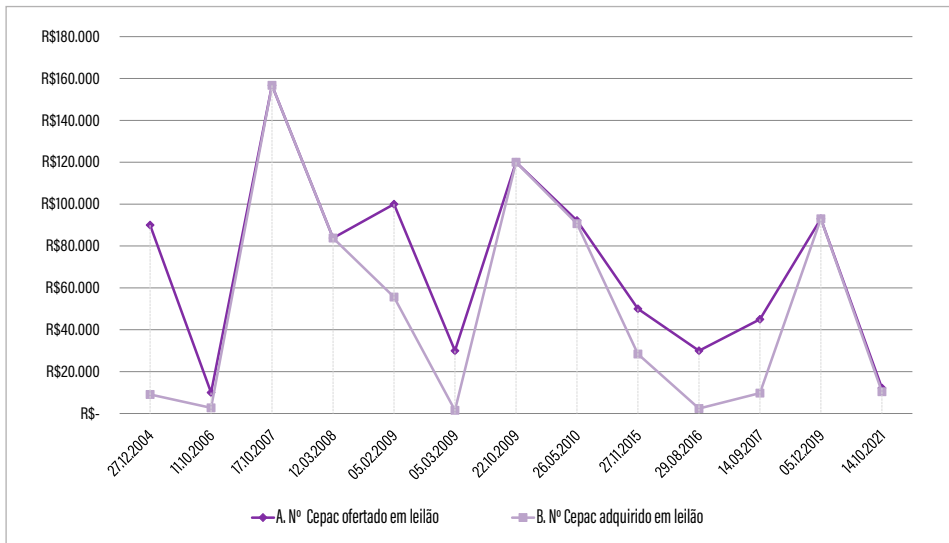
Segundo Sergio Belleza, que atua como corretor de Cepac na bolsa de valores, o Secovi articulou um grupo de trabalho, reunindo mais de 40 construtoras, para dialogar com a Prefeitura sobre esse fato. A Prefeitura então realizou um estudo que indicava que aquele valor estava fora do padrão de comportamento de valorização do título, que embasou o lançamento posterior a um preço menor (em outubro de 2008). Nessa emissão, foi lançada inclusive uma quantidade de Cepacs bastante superior aos anos anteriores, e significativamente maior do que a que foi consumida (Gráfico 2). Muito diferente de um sistema anônimo de mercado competitivo, vislumbrado pelos idealizadores do Cepac, o episódio mostrou o papel proativo da Prefeitura e dos empreendedores imobiliários na construção social do preço do título.

Gráfico 3 – Preços nominais ofertados versus preços adquiridos do Cepac em leilão - OUC Faria Lima



Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2021).

Gráfico 4 – N° Cepacs ofertados versus n° Cepacs adquirido em leilões - OUC Faria Lima



Fonte: Elaboração própria a partir do histórico dos leilões (SÃO PAULO, 2021).

Já o ágio inédito de dezembro de 2019 da OUC FL, em que o título subiu de R\$ 6.531 para R\$ 17.601, ainda carece de um maior entendimento. Segundo entrevistas com gestores da SP Urbanismo, havia certo receio no setor imobiliário de que se esgotasse, com esse leilão, o estoque de direitos construtivos do setor Hélio Pelegrino, um dos últimos em que ainda havia estoque relacionado a usos não residenciais, o que acirrou a disputa. Entretanto, esse receio se mostrou equivocado, já que, levando em conta os pedidos de vinculação de Cepac aos terrenos da OUC, que em abril de 2020 já alcançava cerca de 97% dos títulos vendidos nesse leilão, tal setor ainda contava com 82.738 de estoque de potencial construtivo não residencial¹⁹. Outras hipóteses, como uma possível compra de títulos por investidores, tendo em vista lucrar com a sua revenda no mercado secundário, ficam descartadas frente à grande porcentagem de vinculações dos Cepacs aos terrenos. Uma vez vinculados aos terrenos, os Cepacs não podem mais ser revendidos. Ou seja, eles foram efetivamente utilizados para viabilizar o aumento do direito adicional de construção.

A pouca ocorrência de ágios de Cepac tem relação com a dificuldade de promover escassez para que haja competição no leilão. Segundo entrevistas com gestores municipais, a Prefeitura e o Banco do Brasil (banco que coordena as emissões de Cepac) fazem uma consulta junto aos empreendedores imobiliários para avaliar a demanda de Cepac e, a partir disso, procuram emitir uma quantidade menor de títulos. Entretanto, não foram raros os leilões em que foram adquiridos menos títulos do que a quantidade ofertada – aconteceu em 8 dos 13 leilões da OUC FL e em 9 dos 17 leilões da OUC AE. Isso se relaciona, entre outros fatores, com a habilidade dos agentes imobiliários evitarem a concorrência. Como são eles próprios que informam a demanda, é possível jogar com a informação, conforme expõe João d’Avila:

Do outro lado, tem gente que pensa muito bem, vou dar um exemplo. A Prefeitura lança um leilão de R\$ 50 milhões, mas o apetite do mercado é de R\$ 80 milhões, isso estimula disputa. A Prefeitura faz isso algumas vezes e a iniciativa privada se reúne e diz que precisa de R\$ 250 milhões, mas na verdade precisa de R\$ 150 milhões. Eles não ficam na mão da Prefeitura, (*sic*) é a regra do jogo. Por isso, a Prefeitura sempre faz a atualização pela Selic. No final da distribuição alavanca, mas depois volta ao preço de mercado. (João d’Avila, consultor de Estudo de Viabilidade, entrevista concedida em 16/11/2016)

¹⁹ Chama atenção um grande pedido de vinculação, de 27.000 títulos (29% do leilado), mais um fator que impulsionou a concorrência. Essa vinculação foi feita em nome da empresa BREF III Empreendimentos Imobiliários, cujos sócios participam da gestora de private equity GTIS. Um dos sócios afirmou em entrevista ao Valor Econômico que adquiriram o título para construir um empreendimento comercial na Av. Presidente Juscelino Kubitschek, no setor Hélio Pelegrino.

A própria volatilidade do mercado imobiliário também dificulta uma prospecção precisa da demanda por parte dos órgãos públicos. Por exemplo, Sergio Belleza afirmou que havia compradores para quase todos os Cepacs dos leilões de 2015 e 2016 da Faria Lima, entretanto, acontecimentos no cenário político nacional, dias antes dos leilões, teriam resultado em desistências de compras pelos empreendedores imobiliários.

Outra justificativa recorrente para transformar o direito adicional em um título está ligada à busca pela capitalização da arrecadação por parte do município. O conceito de capitalização aqui se relaciona à ideia de antecipar para o presente um fluxo futuro de ganhos, concedendo um desconto para isso. Ao invés de a Prefeitura arrecadar as taxas pelo direito adicional, gradativamente, conforme os projetos dos edifícios são aprovados, seria possível antecipar o seu recebimento por meio dos leilões de “pacotes” de Cepacs. Os interessados podem, dessa forma, comprar o direito antes da aprovação do projeto. A Prefeitura deixaria de arrecadar parte do crescimento do preço do Cepac, que poderia ocorrer ao longo do tempo, em troca de antecipar a arrecadação. Embora não haja um estudo mais sistemático sobre isso, há uma sensação, entre os gestores entrevistados, de que os incorporadores deixam para comprar os títulos no leilão mais próximo possível da aprovação do projeto.

Ainda, não tem havido constância na realização dos leilões. Na OUC AE houve um intervalo de 10 anos sem leilões, entre 2012 e 2022; na Água Branca, de 8 anos, entre 2015 e 2023; e na Faria Lima houve uma janela de quase 5 anos, entre 2005 e 2010. Essa situação tem acarretado atrasos, ao invés de antecipação na arrecadação. Uma das justificativas por parte dos gestores municipais se refere à complexidade do trâmite para realização dos leilões na bolsa de valores, que envolve a realização de estudos e sua aprovação por variados órgãos além daqueles ligados ao poder público, tais como aqueles vinculados ao mercado de capitais, a exemplo da CVM.

A expectativa de antecipação também tinha relação com a possibilidade de aquisição do Cepac por outros tipos de compradores, não apenas por aqueles ligados ao universo do mercado imobiliário, o que não tem ocorrido. A identidade dos compradores do Cepac não é divulgada, porém, vários entrevistados que lidam diretamente com a comercialização do título – gestores municipais, funcionários da B3, corretores de valores mobiliários – afirmaram que eles são massivamente adquiridos (tanto no mercado primário quanto no secundário) por agentes imobiliários – construtoras, incorporadoras e proprietários fundiários.

Os funcionários da B3 e corretores de Cepac entendem que os investidores financeiros têm preferência por títulos mais conhecidos e considerados mais seguros, como os vinculados à dívida do tesouro nacional. O Cepac é um título mais trabalhoso de se auferir ganhos, exige uma postura ativa do seu detentor, no sentido de avaliar e esperar o melhor momento de vendê-lo, de forma a conseguir obter lucro, diferentemente de outros tipos de títulos, com ganhos pré-fixados.

Não é tarefa fácil ainda revender o Cepac no mercado secundário, ainda mais por um preço real maior do que aquele que foi comprado, o que desestimula a formação de um mercado paralelo do título. Seria necessário que houvesse escassez em relação à demanda, o que poderia ocorrer em cenários muito específicos, como no caso de uma emissão de uma quantidade menor de títulos pela Prefeitura nos leilões (mercado primário) em relação à demanda, o que poderia induzir a uma corrida pelo título no mercado secundário. Na prática, na maior parte dos leilões ocorre o inverso, como visto. Outro cenário possível seria o atual, em que está ocorrendo uma grande lacuna de tempo desde o último leilão em algumas operações. No entanto, a maior parte dos Cepacs encontra-se vinculada (98% das OUCs AE e das OUCs FL, em maio de 2022), não havendo títulos disponíveis para revenda. Segundo dados fornecidos pela B3 à autora, até janeiro de 2019 apenas 3% dos Cepacs haviam sido revendidos na OUC FL e, na OUC AE, 7%. Os dados dos valores transacionados no secundário indicam ainda que, quem revendeu, provavelmente o fez por um preço similar em termos reais ao preço de aquisição na maior parte das vezes, não havendo lucro real, apenas a recuperação do dinheiro investido (ver STROHER, 2019, p. 179).

Considerações Finais

Ao contrário da ideia de atuar na redução dos impactos da captura privada da renda fundiária, as OUCs e o seu mecanismo de financiamento, o Cepac, trouxeram oportunidades extras de formação da renda da terra por meio da combinação entre o aumento dos direitos de construir, da concentração de obras públicas e das constantes e variadas estratégias de subprecificação do valor cobrado dos agentes imobiliários pelo poder público com relação a esses direitos. A vinculação desses instrumentos à noção de “captura de mais-valia” e a própria técnica e falta de transparência na forma de atribuir o preço ajudam a camuflar essa contradição.

Os estudos trouxeram elementos que relativizam a narrativa de que haveria uma impessoalidade da construção do preço do Cepac. Apresentou-se um quadro marcado pela intensa circulação de interesses e expectativas entre

consultores, empreendedores imobiliários e a Prefeitura. Primeiro, a partir do fato de que os próprios empreendedores constituem fonte de informação sobre as taxas de rentabilidade consideradas no cálculo do preço mínimo do Cepac, a exemplo da taxa interna de retorno (TIR), da taxa mínima de atratividade (TMA) e do valor presente líquido (VPL). Segundo, porque os empreendedores procuram evitar cenários de concorrência, que poderiam levar a um aumento do preço do título nos leilões. Isso ocorre, por exemplo, ao informarem que necessitam de uma quantidade maior de Cepacs do que de fato precisam e através da mobilização do setor quando ocorre algum ágio excepcional do título, a exemplo do caso retratado na OUC Água Espreada em fevereiro de 2008. Esses fatos mostraram o papel proativo dos empreendedores imobiliários na construção social do preço do título, diferentemente de um sistema anônimo de mercado competitivo.

Em contraste com a narrativa de maior transparência na precificação do direito adicional de construção por meio do Cepac, discutiu-se que os Estudos de Viabilidade Econômica têm ocultado aspectos fundamentais para compreensão e publicidade dos fatores que subsidiam a decisão do seu preço, a exemplo das taxas de rentabilidade (TIR, TMA, margem de lucro do incorporador) utilizadas para efeitos de cálculo do preço inicial do título.

Embora não haja um estudo mais sistemático sobre a real capacidade de o Cepac antecipar a arrecadação do direito adicional de construção em favor da Prefeitura, há uma sensação entre os gestores entrevistados de que os incorporadores deixam para comprar os títulos no leilão o mais próximo possível da aprovação do projeto, o que limita a antecipação. Também não tem havido constância na realização dos leilões, o que tem acarretado grandes atrasos em certos casos, ao invés de uma antecipação na arrecadação.

A expectativa de antecipação na arrecadação também tinha relação com a possibilidade de aquisição do Cepac por outros tipos de compradores, não apenas por aqueles ligados ao universo do mercado imobiliário, o que os estudos mostraram que não tem ocorrido. O perfil dos compradores do direito adicional de construção dentro e fora das OUCs continua sendo o mesmo com a substituição da outorga onerosa pelo Cepac, agentes pertencentes ao mercado imobiliário. Até o momento, a mera transformação desse direito em um título não atraiu os investidores financeiros no mercado de capitais para as OUCs paulistanas.

Embora o Cepac não tenha se tornado objeto de investidores no mercado de capitais em São Paulo, sua experiência trouxe uma série de atores, instituições financeiras (como bancos, corretores financeiros, consultorias especializadas) e procedimentos novos ao planejamento urbano (preparação dos leilões,

aprovações junto à CVM, realização de estudos econômicos específicos mirando os interesses de potenciais investidores). Esses aspectos compõem facetas do processo de financeirização no sentido da colonização das lógicas e racionalidades financeiras no campo do planejamento urbano, desenhando uma financeirização sem investidores financeiros. Mesmo sem existirem de fato, a expectativa de atraí-los influi na precificação do Cepac, impactando na forma e ritmo de implantação das transformações urbanas.

Talvez por essa própria ausência dos investidores, os Grandes Projetos Urbanos propostos na última década em São Paulo têm evitado o Cepac como financiamento. Apenas um novo projeto foi proposto com Cepac nesse período, a OUC Bairros do Tamanduateí, aprovada em 2024. Um novo instrumento vem sendo priorizado, as Áreas de Intervenção Urbanas, que propõem o financiamento via leilão de outorga onerosa pelo direito de construir, uma novidade ainda não colocada em prática. Esse leilão será realizado fora do ambiente da bolsa de valores, o que dificultará a participação de agentes alheios ao mercado de desenvolvimento imobiliário local. Parece uma tentativa de manter as supostas vantagens referentes à comercialização por leilão, ao mesmo tempo em que evita as complexidades adicionais geradas pela relação com o mercado financeiro e suas instituições. Entretanto, as contradições em relação à constante subprecificação dos direitos construtivos segue sendo reproduzida, abrindo mais um capítulo na fábula da “captura da mais-valia”.

Bibliografia

AALBERS, M. B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-19, 2015.

CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. B. (orgs.). *Grandes proyectos urbanos: Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. 1ª ed. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012. v. 1. 388p.

FREITAS, D. M. de. *Campo de poder dos grandes projetos urbanos: a região metropolitana de Belo Horizonte*. São Paulo: Annablume, 2017.

HAILA, Anne. *Urban land rent. Singapore as a property state*. West Sussex: Wiley Blackwell, 2016.

MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada à luz da experiência paulistana*. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- PAULANI, Leda. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 36, p. 514-535, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/58LMxGpNSp9jjK4C4dvhFcM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 set. 2024.
- PERETTO, Flávia; SANTORO, Paula; OKSMAN, Silvio. Quando a transferência de potencial construtivo virou mercado: o caso de São Paulo. *In: Enanparq*, 5, 2018, Salvador. *Anais [...]* Salvador: UFBA, 2018. v. 1, p. 1-18.
- REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; CORRÊA DE OLIVEIRA, M. T.; JORGENSEN JUNIOR, P. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009.
- RIBEIRO, Luiz; CARDOSO, Adauto. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? *In: RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. (Orgs.). Reforma urbana e gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- ROLNIK, Raquel. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. *In: OSÓRIO, Letícia. (Org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 199-213.
- SÁNCHEZ, Fernanda *et al.* Produção de Sentido e Produção do Espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 107, pp. 39-56, 2004.
- SANDRONI, Paulo. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais-valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos. GV Pesquisa - EAESP, FGV, Relatório 27/2008, São Paulo, 2008.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, n. 34, p. 542-577, 2002.
- SÃO PAULO (município). *Prospecto de Registro da Operação Urbana Faria Lima de 2015*. São Paulo, SP Urbanismo, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/58LMxGpNSp9jjK4C4dvhFcM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2024.
- _____. *Histórico de leilões de Cepac de outubro de 2021 da Operação Urbana Faria Lima*. São Paulo, SP Urbanismo, 2021. Disponível em: <https://www>.

prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2021/historico%20leiloes%20OUs%20_26out21.pdf. Acesso em: 05 mai. 2022.

_____. *Histórico de leilões de Cepac de setembro de 2024 da Operação Urbana Água Espraiada*. São Paulo, SP Urbanismo, 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2023/Hist_6aDistr_OUCAE.pdf. Acesso em: 08 set. 2024.

SAVINI, F.; AALBERS, Manuel. The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*, p. 1-17, 2015.

STROHER, Laisa. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: O papel das Operações Urbanas com Cepac*. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, Santo André, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ufabc.edu.br/mobile/detalhe.php?idioma=ptbr&acesso=web&codigo=122102&tipo=1&detalhe=0&busca=3>.

Sobre a Estrutura e o Funcionamento Operacional e Orçamentário do Legislativo Paulistano

Marcelo Arno Nerling¹

Resumo

A educação política é um dever do Estado. O exercício da cidadania se amplifica com a gestão do conhecimento sobre os processos de serviço público de competência do Poder Legislativo. Com vontade de Constituição e vontade Orgânica, o artigo descreve a estrutura e o funcionamento, operacional e orçamentário, do Poder Legislativo paulistano, reunindo dados e informações que geram conhecimentos que fundamentam a tomada de decisão. O argumento retórico do direito aplicado à administração pública do legislativo, garantista, em busca de concretização do devido processo legislativo especial orçamentário. Com método descritivo, fundado em teorias da argumentação e retórica do direito e sua interpretação, gera a possibilidade de avaliar, *in loco*, a práxis plurianual da atual agenda operacional do legislativo paulistano. Conclui com o planejamento e programação orçamentária do ente controlador, participação dos vereadores no processo especial e órgãos auxiliares internos e externo.

Palavras-chave: Estrutura; Funcionamento; Operacional; Orçamentário; Legislativo.

¹ Bacharel em direito, especialista em pedagogia universitária, mestre em instituições jurídico-políticas, doutor em direito do Estado e pós-doutor em engenharia e gestão do conhecimento. Ocupa um cargo de provimento efetivo na Universidade de São Paulo. Na graduação, está vinculado ao Projeto Político Pedagógico do Curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Na pós-graduação, compõe o Programa Interdisciplinar em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

Introdução

O preparo para o exercício da cidadania, por meio da educação política da Escola do Parlamento, é facilitado com o conhecimento e a compreensão sobre o funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores. A estrutura e o funcionamento do legislativo paulistano chamam atenção para as comissões permanentes, especialmente a Comissão de Finanças e Orçamento, cujas competências envolvem a elaboração legislativa especial, inclusive, devendo resultar no controle do controlador, interno e externo, na expectativa operacional do planejamento e do orçamento traduzidos no Plano Plurianual (PPA), no gozo da autonomia financeira e da programação orçamentária.

Este capítulo é dedicado ao tema da estrutura e do funcionamento do Estado, das competências do Poder Legislativo Municipal, de controle, e se pergunta: quem controla o controlador? Para o interesse deste estudo, a Comissão de Finanças e Orçamento recebe especial atenção porque tem a competência de operacionalizar a elaboração legislativa especial aplicável ao próprio ente controlador. A efetividade e a validade desse controle se verificam no argumento e retórica da interpretação histórica, ou seja, no antecedente das contas, no planejamento e no orçamento. Um ordenamento só pode ser testado quanto à validade e eficácia se houver planejamento e este, traduzido às peças orçamentárias elementares. Por esse motivo, destacamos o PPA do legislativo paulistano, buscando saber o que acontece em relação à programação orçamentária dos órgãos que estruturam e fazem funcionar o planejamento e o controle, interno e externo, da Câmara Municipal de São Paulo, com destaque para a Corregedoria, a Consultoria Técnica de Economia e Orçamento e o Núcleo Técnico de Controle Interno.

As teorias de base tratam sobre argumentos e comunicação retórica do direito (FERRAZ JÚNIOR, 2019), considerando-o como linguagem e violência (MÜLLER, 1995), que gera expectativa e espera garantias (CADEMARTORI, 2006), e. g. a concretização da natureza processual da Constituição (GUERRA FILHO, 2000). Aproximar o direito da gestão de políticas públicas e, especialmente, da gestão de políticas públicas de competência operacional e orçamentária do Poder Legislativo Municipal requer método de trabalho do direito constitucional (MÜLLER, 2000) sem perder de vista quem é o povo, a questão fundamental da democracia (MÜLLER, 2013). Começamos a pensar o governo representativo (MILL, 1981) dentro do Poder Legislativo preparando o terreno para avaliar a argumentação legislativa através das leis, dos argumentos e das decisões administrativas (NASCIMENTO, 2021). Despertar a atenção dos alunos para a estrutura

e o funcionamento que suporta a gestão das políticas públicas do poder legislativo fez com que se colhesse um resultado significativo na monografia “O Poder Legislativo no Plano Plurianual do Município de São Paulo (2022-2025)” (REIS, 2022), um trabalho para conclusão do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, que estudou a programação do PPA do legislativo paulistano no quadriênio 2022-2025. A Dogmática Jurídica se aprofunda com o conhecimento da estrutura e do funcionamento do Poder Legislativo. As leis de organização e reorganização administrativas da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal somadas à Lei Orgânica e ao Regimento Geral, documentos de primeira mão, solidificam a base do Ordenamento Jurídico aqui estudado.

A Competência Fiscalizatória: Quem Controla o Controlador?

A fiscalização operacional, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Município –leia-se, dos entes e das entidades da administração pública dos Poderes – está vinculada à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. A Câmara Municipal deve dar exemplo e modelar o sistema de controle interno do Executivo e do Tribunal de Contas do Município. A Lei Orgânica Municipal (1990) fixa as primeiras regras de controle externo como uma política pública de competência da Câmara Municipal, que deve exercê-la com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM). São competências do órgão auxiliar do legislativo: apreciar contas prestadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal; apreciar, através de parecer, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, da administração direta, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; realizar, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo e Executivo e nas demais entidades referidas, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria e, ainda, quando forem solicitadas: a) pela Câmara Municipal, por qualquer de suas Comissões; b) por cidadãos que subscreverem requerimento de pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado do Município; prestar informações solicitadas pela Câmara Municipal por suas Comissões ou lideranças partidárias, sobre a fiscalização contábil,

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditorias e inspeções que tenham sido realizadas; aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei em caso de ilegalidade de procedimento no que tange às receitas, despesas ou irregularidades das contas; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Municipal, em prazo não superior a 15 (quinze) dias, observadas as ressalvas; representar ao Poder competente irregularidades ou abusos apurados. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Câmara Municipal, que solicitará ao Poder Executivo, de imediato, as medidas cabíveis. O Tribunal de Contas do Município deve encaminhar trimestralmente à Câmara Municipal um relatório de suas atividades e, anualmente, as suas contas para julgamento. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data do recebimento do parecer prévio do Tribunal, sem que tenha havido deliberação, as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo Tribunal serão incluídas na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que se ultime a votação.

Para finalizar, observando o quadro dogmático esboçado, ou melhor, descrito, cumpre recordar que John Stuart Mill (1981, p. 136), em *Considerações sobre o Governo representativo*, tratando do poder executivo em um governo representativo, já destacava que “os homens se sentem absolvidos, até mesmo da improbidade, quando as pessoas cujo dever é controlar e repreender não o fazem, e ainda mais quando dão o seu consentimento formal. (...) contudo, embora a responsabilidade seja enfraquecida, ainda existe responsabilidade; cada um dos envolvidos consentiu e tomou parte no assunto, segundo sua capacidade individual. Muito pior é quando o ato decorre de uma maioria”, e. g. um “Conselho”, e a responsabilidade é só retórica, só uma palavra. Citando Bentham, Stuart Mill entendia que os Conselhos são biombos, porque o que ele faz é um ato de ninguém; ninguém pode ser responsabilizado por ele e a própria reputação do Conselho sofre em seu caráter coletivo.

Funcionamento pelas Comissões: A Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)

Nos termos do Art. 39 da Lei Orgânica, as 7 (sete) Comissões Permanentes têm competências centrais na estrutura e condicionam fortemente o funcionamento da Câmara. Este artigo dá destaque à Comissão de Finanças e Orçamento, composta de 9 (nove) membros, e que tem sua presidência vinculada ao Art. 42 da LOM (1990). O Presidente da Câmara fará publicar na Imprensa Oficial,

para a 1ª sessão ordinária da sessão legislativa, a representação numérica dos partidos nas Comissões, tendo as lideranças o prazo de 5 (cinco) dias úteis para a indicação dos membros que, como titulares e substitutos, irão integrar cada Comissão. O Presidente deve fazer de ofício a designação se, no prazo fixado, a liderança não comunicar os nomes para compor as Comissões. Constituídas as Comissões Permanentes, cada uma se reunirá para, sob a presidência do mais idoso de seus membros presentes, eleger os Presidentes e Vice-Presidentes, respeitando o quanto possível a proporcionalidade partidária. Ocorrendo empate para qualquer dos cargos, a decisão será por sorteio. Após comunicar o Plenário, o Presidente envia para publicação na Imprensa Oficial a composição nominal de cada Comissão, com a designação dos locais, dias e horários das reuniões. As modificações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos partidos, que importem alterações da proporcionalidade partidária na composição das Comissões, só prevalecerão a partir da sessão legislativa subsequente.

Nos termos do Art. 46 do Regimento Interno da CMSP (São Paulo, 1991), as Comissões Permanentes têm competências vinculantes: estudar proposições e outras matérias, dando-lhes parecer e oferecendo-lhes substitutivos ou emendas; apresentar relatório conclusivo sobre as averiguações e inquéritos; estudar, pesquisar e investigar sobre assuntos de interesse público; iniciar proposições ligadas ao estudo de interesse público por indicação da Câmara ou de dispositivos regimentais; “redigir o vencido” em primeira ou em discussão única e oferecer a “redação final aos projetos”, ou propor a reabertura da discussão nos termos regimentais. Entre as importantes competências das Comissões Permanentes figura a realização de audiências públicas, convocação dos Secretários Municipais, dos responsáveis pela administração direta ou indireta, e dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Município, para prestarem informações sobre suas atribuições. É o espaço apropriado para receber petições, reclamações, representações ou queixas de associações e entidades comunitárias ou de qualquer pessoa contra atos e omissões de autoridades municipais ou entidades públicas. As Comissões podem solicitar ao Prefeito informações sobre assuntos inerentes à administração e atinentes às competências da Comissão, e. g. fiscalizando, realizando diligências, vistorias e levantamentos “in loco” sobre os atos “da administração direta e indireta”, nos termos da regularidade, da eficiência e da eficácia dos órgãos e no cumprimento dos objetivos institucionais. As Comissões Permanentes podem recorrer ao Tribunal de Contas do Município sempre que necessário; as comissões são um espaço para a discussão e a votação dos projetos de lei que exigem maioria simples, dispensada então a competência do Plenário, salvo com um recurso de 1/10 (um

décimo) dos membros da Casa. É competência da Comissão acompanhar junto ao Executivo os “atos de regulamentação”, a elaboração da proposta orçamentária e sua posterior execução. As Comissões Permanentes podem solicitar informações ou depoimentos de autoridades ou cidadãos; apreciar programas de obras, planos regionais e setoriais de desenvolvimento, mediante um “parecer” emitido por um vereador(a). Elas também podem requisitar a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários, podendo inclusive solicitar ao Presidente do Tribunal de Contas as informações sobre assuntos inerentes à atuação administrativa daquele órgão subsidiado com as dotações do Poder Legislativo.

Nos termos do Art. 47 do Regimento Interno (1991), além das competências gerais das Comissões Permanentes, é da competência específica da Comissão de Finanças e Orçamentos: examinar e emitir parecer sobre projetos de lei relativos ao PPA, LDO e LOA, aos créditos adicionais, e às “contas apresentadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo Tribunal de Contas do Município”. A CFO também examina e emite parecer sobre os planos e programas municipais e setoriais previstos na LOA pelo acompanhamento e a fiscalização orçamentária, as emendas à proposta orçamentária do Município e elabora a redação final do projeto de lei orçamentária. A CFO é “opinativa” sobre proposições na matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, dívida pública e outras que alterem a despesa ou a receita do Município e que acarretem responsabilidades para o erário municipal. Também opina sobre a obtenção de empréstimos de particulares.

A Comissão Extraordinária Permanente de Legislação Participativa deve dar encaminhamento às sugestões de proposições encaminhadas por entidades civis, como sindicatos, órgãos de classe, associações e organizações não-governamentais para fiscalizar e acompanhar o cumprimento das leis aprovadas no município, promover estudos e debates sobre temas jurídicos, éticos e sociais de interesse da comunidade.

As comissões também seguem o modelo presidencialista na sua estrutura de governança. Ao Presidente da Comissão Permanente compete: fixar, de comum acordo com os membros da Comissão, o horário das reuniões ordinárias; convocar audiências públicas, ouvida a Comissão; presidir as reuniões e nelas manter a ordem; convocar reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento da maioria dos membros da Comissão; determinar a leitura das atas das reuniões e submetê-las a votos. Quem preside a Comissão deve dar conhecimento da matéria recebida e distribuí-la aos relatores, designados mediante rodízio, para emitirem parecer. A presidência pode advertir o orador que se exceder no decorrer dos debates ou faltar à consideração para com seus pares, ou que se desviar da

matéria em debate, submetendo a matéria a votos e proclamando o resultado das votações. Pode conceder vista dos processos, exceção às proposituras com prazo fatal para apreciação, e assinar em primeiro lugar os pareceres da Comissão. Também cumpre o mister enviar à Mesa toda a matéria da Comissão destinada ao conhecimento do Plenário, solicitando ao Presidente da Câmara providências de lideranças partidárias, na indicação de substitutos para membros da Comissão em caso de vaga, licença ou impedimento. A Presidência da CFO também representa a Comissão nas suas relações com a Mesa e com outras Comissões e resolve as questões de ordem suscitadas nas reuniões da Comissão, – devendo apresentar ao Presidente da Câmara relatório mensal e anual dos trabalhos da Comissão, as solicitações de justificação das faltas de membros da Comissão às reuniões, designar os membros de Subcomissão, fazer observar os prazos regimentais dos processos, publicação da pauta das reuniões, dos extratos das atas e dos pareceres da Comissão na Imprensa Oficial. O Presidente da Comissão não pode funcionar como relator nas proposituras, mas terá voto em todas as deliberações internas, além do voto de qualidade quando for o caso. Dos atos e deliberações do Presidente da Comissão caberá recurso de qualquer de seus membros para o Plenário da Comissão (São Paulo, 1991).

Do Funcionamento da Elaboração Legislativa Especial

O Título XI do Regimento Interno da CMSP (1991), essa rica fonte primária de dados e informações, trata da elaboração legislativa especial, e diz respeito aos orçamentos. Nos termos do Art. 329 do RI, os projetos de leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo deverão ser enviados à Câmara nos seguintes prazos: I - LDO: 1 de abril; II - PPA e LOA: 30 de setembro. Os projetos de leis orçamentárias devem ser numerados e enviados à Comissão de Finanças e Orçamento, que providencia a publicação e distribuição em avulsos aos Vereadores.

Durante a tramitação, devem ser realizadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, na forma disposta na Seção X, Capítulo II do Título III do Regimento Interno. Os projetos de lei do Executivo relativos a créditos adicionais também devem ser numerados, independentemente de leitura, e desde logo enviados à Comissão de Finanças e Orçamento. O Prefeito poderá enviar mensagem propondo modificações nos projetos enquanto não iniciada a votação na Comissão de Finanças e Orçamento. Se o projeto de lei orçamentária for incluído na pauta de sessão ordinária, esta comporta apenas duas fases: Pequeno Expediente e Ordem do Dia, com os itens iniciais dos projetos orçamentários, seguidos, na ordem regimental, por vetos e projetos de lei em regime de urgência. Em nenhuma fase da

tramitação desses projetos de elaboração legislativa especial conceder-se-á vista do processo a qualquer Vereador.

Seguindo o Regimento Interno (1991), a tramitação dos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) na Comissão de Finanças e Orçamento deve observar as mesmas normas que disciplinam os trabalhos das Comissões Permanentes. O parecer deverá apreciar o aspecto formal e o mérito do projeto. Publicado o parecer, será o projeto, dentro do prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, incluído na Ordem do Dia para primeira discussão, vedando-se, nesta fase, apresentação de substitutivos e emendas. Aprovado em primeira discussão, permanecerá o projeto sobre a Mesa durante as duas sessões ordinárias seguintes, para o recebimento de emendas, que deverão ser subscritas por 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara e encaminhadas à Comissão de Finanças e Orçamento para apreciação. Se não houver emendas, o projeto será incluído na Ordem do Dia, dentro do prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, para segunda discussão, sendo vedada a apresentação de emendas em Plenário. Não serão recebidas pelo Presidente emendas em desacordo com as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos.

Nos termos do Regimento Interno (1991), para elaborar o parecer sobre as emendas, a Comissão de Finanças e Orçamento deve seguir os mesmos prazos previstos no artigo 63 do Regimento Interno, e o parecer deve observar as seguintes normas: as emendas de mesma natureza ou objetivo devem ser reunidas pela ordem numérica de sua apresentação, em três grupos: aprovação, rejeição ou cuja apreciação transfira ao Plenário; a Comissão pode oferecer emendas de caráter técnico, retificativo ou que visem a restabelecer o equilíbrio financeiro.

As emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. No Projeto de Lei da LOA, ou consolidados, as emendas somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO, e desde que indiquem os recursos necessários com anulação de despesas, excluídas as dotações para pessoal e seus encargos, para os serviços da dívida ou que se relacionem com a correção de erros ou omissões e dispositivos do texto do projeto de lei.

Seguindo a trilha de orientação regimental, publicado o parecer sobre as emendas, o projeto deve ser incluído na Ordem do Dia no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, para segunda discussão, sendo vedada a apresentação de novas emendas em Plenário. Aprovado o projeto, as emendas devem ser aprovadas em grupos, seguindo o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento. Em cada um dos grupos constantes do parecer, admite-se o destaque de emenda, ou de

grupo de emendas que serão encaminhadas para votação em separado, e o destaque deve ser formulado por escrito e votado sem discussão, encaminhamento de votação ou declaração de voto. Com o texto aprovado, em segunda discussão sem emendas, o projeto será enviado à sanção do Prefeito. Rejeitado em segunda discussão, o processo retorna à Comissão de Finanças e Orçamento, que terá o prazo máximo e improrrogável de 5 (cinco) dias para elaborar a redação final. A adaptação dos termos da redação final de emenda que restabelece o equilíbrio financeiro ao que foi deliberado em Plenário sobre as demais emendas deve mencionar expressamente, no preâmbulo do parecer, a adaptação feita.

No caso da apreciação conjunta de projetos relativos ao plano plurianual e ao orçamento anual, na redação final, a Comissão de Finanças e Orçamento deve proceder à sua compatibilização em função do que foi deliberado em Plenário. Publicado o parecer, o projeto em fase de redação final será incluído na Ordem do Dia dentro do prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas. Aprovada a redação final, será o projeto encaminhado à sanção do Prefeito.

Caso a Câmara não tenha votado a proposta orçamentária anual até 31 de dezembro, será aplicada, para o ano subsequente, a lei orçamentária vigente, na forma prevista no artigo 140 da Lei Orgânica do Município. Ocorrendo veto, emenda ou rejeição do projeto de LOA, os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. Respeitadas as disposições expressas para discussão e votação de projetos de leis orçamentárias, serão aplicadas, no que couber, as normas estabelecidas no Regimento Interno para os demais projetos de lei.

A elaboração legislativa especial também se aplica ao ente controlador, dado que as contas do Prefeito, da Mesa da Câmara e do Tribunal de Contas do Município correspondentes a cada exercício financeiro serão julgadas pela Câmara, através do parecer prévio do Tribunal de Contas do Município. Nos termos do Art. 386 do Regimento Geral, recebido o parecer prévio do Tribunal de Contas do Município sobre as contas, o Presidente deve despachar imediatamente à Comissão de Finanças e Orçamento para apreciação, determinando a sua publicação e a impressão de avulsos para os Vereadores e Vereadoras. O tempo regimental de 15 (quinze) minutos é o que dispõe cada Vereador para discutir o parecer da CFO que somente por deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara deixará de ser aprovado o parecer prévio emitido. A Câmara terá o prazo de 60 (sessenta) dias para apreciação das contas; o prazo se conta do recebimento do parecer, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos,

até a votação. Rejeitadas, as contas devem ser remetidas ao Ministério Público. As contas do Município devem ficar, anualmente, durante 60 (sessenta) dias após a sua chegada à Câmara acessível a qualquer contribuinte para exame e apreciação. Os contribuintes podem questionar-lhe a legitimidade nos termos da lei. Destaque para um fato que merece mais atenção nos estudos do legislativo: o planejamento plurianual, as diretrizes de programação continuada e as contas da Mesa da Câmara e do Tribunal de Contas do Município em cada exercício financeiro, que também devem receber um parecer e devem ser julgadas na Câmara, ou seja, pelos 55 vereadores após parecer da Comissão.

Antecede as Contas o Planejamento e a Programação Financeira

O planejamento é um determinante da Constituição Cidadã. Nos termos do Artigo 174, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado deve exercer na forma da lei as funções de fiscalização e incentivo. O planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado e traduzido em programas, projetos, atividades e ações. Por esse motivo, é vedado o início de programas e projetos não incluídos nos orçamentos anuais, como expresso no artigo 167 da nossa Constituição Federal, e isso deve valer para a gestão de todos os poderes.

Nos termos do artigo 165 da CF, é a partir do PPA que se deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, com uma previsibilidade do gasto anual. Sobre essa previsibilidade traduzida pelo planejamento determinante, a boa governança deve prestar contas e permitir avaliação da capacidade operacional de alinhar as estruturas e fazer funcionar recursos humanos e materiais para formular, implementar e avaliar as políticas públicas, de forma planejada e transparente, que permita prevenir riscos e corrigir desvios, na administração pública de todos os poderes do Estado brasileiro.

O planejamento deve ser traduzido em leis orçamentárias que o espelham e deve seguir um método de estruturação. O modelo funcional programático está fixado na Lei 4.320/64, uma lei recepcionada pela Constituição de 1988. Uma legislação complementar se faz necessária, mesmo havendo o reconhecimento de avanço com as leis complementares 101/00 e 131/09 e legislação correlata.

A programação das competências em planejamento, leis e anexos de leis orçamentárias tem sido repelida na práxis da administração pública de todos os poderes por força de uma herança patrimonialista que faz de conta na gestão do

Brasil público. A uniformização no método, com variação no conteúdo segundo cada realidade local, permitiria um outro passo da gestão das políticas públicas, qual seja, o controle efetivo, orçamentário, financeiro, patrimonial e contábil, o que permitiria saber se o planejado foi executado com efetividade e eficácia.

A constitucionalização do planejamento foi sistematicamente reforçada nos termos do artigo 165, § 1º, da Constituição Cidadã (Brasil, 1988) que instituiu o plano plurianual para que este estabelecesse de forma regionalizada as diretrizes e metas para a administração pública de todos os poderes. Sim, as “previsões plurianuais” já estavam contidas na Lei 4.320/64 e estabeleciam a elaboração de um quadro de recursos e de aplicação de capital com abrangência mínima de três períodos orçamentários, com reajustes anuais, e garantia de projeção contínua dos períodos, além de um modelo que propõe metas de acompanhamento para garantia, ou seja, efetividade, ou não, dos resultados verificados. O método orçamento-programa não é discricionário, porque está definido na Lei 4.320/64, e não concorre com metodologias inovadoras da doutrina, fora da norma. O orçamento-programa exige integração entre o planejamento e o orçamento, condição necessária para o controle interno, externo e social da administração pública de todos os poderes. A programação orçamentária das políticas públicas de competência de cada um dos entes da organização política administrativa dos poderes concernentes é condição para concretizar planejamento, governança e controle de recursos públicos.

A padronização do planejamento metódico da lei orçamentária plurianual vincula a administração pública de todos os poderes. O art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) considera obrigatória e de caráter continuado a “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo” que fixar no orçamento “para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”, fornecendo, assim, elementos mínimos e necessários para a compreensão dos princípios do PPA e dos programas de duração continuada.

O Planejamento Plurianual do Município de São Paulo, determinado pelo Art. 137 da LOM (1990), deve regionalizar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada (São Paulo, 1990).

O PPA do Legislativo Paulistano

Estamos a dissertar sobre a estrutura e o funcionamento da administração pública da Câmara Municipal de São Paulo – SP. Descreveremos, com fundamento normativo de primeira mão, o controle operacional e orçamentário do

Poder Legislativo, espelhado na programação plurianual do Município, no quadriênio 2022-2025. A proposição foi encaminhada à Câmara Municipal no prazo, com exposição de motivos e, logo que recebida pela Mesa Diretora, foi encaminhado à Comissão de Finanças e Orçamento, que designou a Vereadora Relatora para processar, analisar e dar um parecer sobre a matéria da Lei Orçamentária Plurianual (São Paulo, 2021a).

Nos termos do § 4º do Art. 137 da LOM (1990), os planos e programas municipais, regionais e setoriais previstos na Lei Orgânica devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pela Câmara Municipal.

O “Documento Gerencial” (São Paulo, 2021b) apresenta e conceitua o processo de elaboração do PPA de São Paulo como um instrumento de planejamento de médio prazo e que deve estar interligado a outros instrumentos de planejamento, e. g. ao programa de metas, com a visão estratégica da cidade e da Gestão, à sociedade civil e ao Plano de ação das Subprefeituras. A Agenda 2030 também entra para realizar a integração de todos os instrumentos de planejamento em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A “inovação” (São Paulo, 2021b, 32) apresentada foi uma “metodologia para indicadores e regionalização de metas”, com eixos estratégicos que englobam os programas, projetos e atividades: SP justa e inclusiva; SP segura e bem cuidada; SP ágil; SP inovadora e criativa; SP global e sustentável e SP eficiente. A lei que institui o PPA foi encaminhada ao Poder Legislativo composta de oito (8) anexos, sendo eles: (I) Apresentação do cenário econômico e demonstrativo da previsão de receitas para o quadriênio 2022-2025; (II) Demonstrativo dos programas e ações da administração pública para o quadriênio 2022-2025; (III) Relação de indicadores; (IV) Vinculação de objetivos e metas do quadriênio 2022-2025 com o programa de metas 2021-2024 e com a agenda municipal 2030; (V) Regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025; (VI) Relação de alteração de programas e ações do quadriênio 2018-2021 para o quadriênio 2022-2025; (VII) Quadros adicionais simplificados; (VIII) Glossário. O Poder Legislativo aparece nos anexos (II), Demonstrativos de Programas, e no Anexo (III), Relação de Indicadores (São Paulo, 2021a).

A Programação Orçamentária do Poder Legislativo Paulistano

Como destacamos acima, a constitucionalização do direito financeiro legitima a expectativa sobre a programação do Poder Legislativo paulistano, que se apresenta timidamente nos Anexos II e III do PPA do Município de São Paulo. A estrutura

funcional programática é precária. Foco no Programa 3014, de responsabilidade da Câmara Municipal com participação do órgão auxiliar, o Tribunal de Contas do Município, do Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo e do Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas. Portanto, estamos falando de quatro grandes “funções” receptoras dos duodécimos e receitas próprias.

A programação aponta para oito “ações” descritas em uma matriz contendo três projetos e cinco atividades. O quadro abaixo sintetiza bem o diagnóstico.

Programa 3014 - Processo Legislativo e Controle Externo			
Órgão Responsável: Câmara Municipal de São Paulo			
Órgãos Participantes: Tribunal de Contas do Município; Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo; Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas.			
Tipo Ação	Código da Ação	Descrição	Órgão Destinado
Projeto	1000	Construção de Edificações da Câmara Municipal de São Paulo	Câmara Municipal
Projeto	1001	Ampliação, Reforma e Requalificação de Edificações da Câmara Municipal de São Paulo	Câmara Municipal
Projeto	1003	Ampliação, Reforma e Requalificação de Edificações do Tribunal de Contas do Município	Tribunal de Contas
Atividade	2001	Manutenção e Operação de Edificação da Câmara Municipal de São Paulo	Câmara Municipal
Atividade	2003	Câmara Municipal – Comunicação	Câmara Municipal
Atividade	2008	Expansão e Aperfeiçoamento das Atividades da CMSP	Câmara Municipal
Atividade	2009	Expansão e Aperfeiçoamento das Atividades do TCM	Tribunal de Contas
Atividade	2011	Escola do Parlamento	Câmara Municipal

(REIS, 2022, p. 32)

Quando apuramos a regra financeira no Anexo III do PPA (2021a) que deveria apresentar os indicadores e metas, para permitir uma avaliação preventiva sobre os riscos e correção de eventuais desvios, o resultado é: não existem indicadores e metas internas planejadas para o Poder controlador externo. O Anexo VI detalha alteração de programas, compara PPAs e forma uma série histórica. No caso do Poder Legislativo paulistano, o que se lê é um copiar-colar com as mesmas programações em termos de projetos, atividades e ações, sem indicadores, sem meta, sem rumo, sem capacidade de conduzir, logo, de controlar. Entre a norma e o diagnóstico, o que temos é uma ausência de uma estrutura que permita a regionalização, e tampouco há um planejamento, que é determinante, quanto a diretrizes, objetivos e metas da administração pública do Poder Legislativo para

as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A programação metódica da Lei 4.320/64 e da LC 101/00 vem recepcionada e compõe o universo infraconstitucional como regra geral do direito constitucional financeiro, explicitamente talhado no artigo 167, mas é incipiente e não tem sido desenvolvida.

A falta de consolidação ou mesmo de uma lei complementar para dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual não justifica o diagnóstico apontado. Há normas sobre a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como para condições para a instituição e funcionamento de fundos. A simetria orgânico-constitucional do Art. 167 veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (Brasil, 1988). Em relação aos princípios, o que a prática parece demonstrar é que há uma regra de exceção, quebrando a legalidade e a transparência ao iniciar programas e projetos não incluídos, ou mal incluídos, nas leis orçamentárias ou dar continuidade a eles (PPA, LDO, LOA), apartando o controlador das regras de controle, de ser controlado.

Reina confusão sobre a programação do executivo e do legislativo, muito mais porque a deste último é incipiente e aquém do que uma cidade inteligente necessita. O PPA do Poder Legislativo paulistano, em análise, reflete a falta de planejamento do Poder Legislativo Municipal. Os vereadores são chamados a participar do planejamento estratégico da administração pública do legislativo? São bilhões em despesas não previstas com precisão e fora das regras de controle interno, externo ou social nos gastos das políticas públicas de competência do Poder Legislativo (São Paulo, 2021a).

Restou evidente a ausência de programação, de definição de metas e resultados para os gastos do Poder Legislativo e do seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas do Município. Fato interessante, em uma das audiências públicas de discussão do PPA, organizadas pela Comissão de Finanças e Orçamento, o técnico da Fazenda respondeu ao questionamento da audiência pública em relação aos indicadores do Programa 3014:

Mas, em relação aos indicadores do Programa 3014, processo legislativo e controle externo... como esse programa é de responsabilidade, tem ações finalísticas conduzidas pela Câmara Municipal, pelo Tribunal de Contas do Município, nós não podíamos imputar alguns indicadores por conta da autonomia. (São Paulo, 2021c, 29)

Não se vê, portanto, na transparência ativa do Poder Legislativo paulistano, aparecer o planejamento que é determinante para o poder público, e isto se reflete na peça orçamentária plurianual, nas diretrizes e no orçamento anual do Município, a contradizer o Brasão Oficial, porque não conduz à prevenção de riscos nem à correção de desvios.

É importante reprimir o controle operacional da administração pública no exercício das competências legislativas. A Câmara de Vereadores é um órgão público e deve prestar contas, como se pode ver no organograma das unidades da Câmara Municipal (São Paulo, 2022). Um destaque para as atividades da Secretaria Geral Parlamentar e da Secretaria Geral Administrativa sob a supervisão da Mesa e desenvolvidas por equipes instituídas por lei e organizadas por Ato da Mesa da Câmara, respeitadas as atribuições dos cargos ou funções de seus integrantes. A supervisão deve ser exercida mediante “orientação, coordenação e controle” das atividades das Secretarias Gerais, observada a linha de subordinação fixada na estrutura organizacional. As atribuições da SGP e da SGA são disciplinadas pela Lei que as constituiu e por Ato da Mesa da Câmara Municipal. A Subsecretaria de Contabilidade, Materiais e Gestão de Contratos, que faz parte da estrutura da Secretaria Geral Parlamentar, é fundamental na tomada de decisão relativa à autonomia administrativa e financeira do Poder Legislativo.

Nesse destaque, outros dois órgãos que também são fundamentais para a estrutura e o funcionamento da administração pública do Poder Legislativo pós Lei Orgânica de 1990 são o Controle Interno e a Consultoria Técnica de Economia e Orçamento. Vamos dar atenção a eles.

Atenção aos Órgãos de Controle Interno: Corregedoria, CTEO, NTCI

Ainda sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Legislativo Municipal de São Paulo - SP, vamos destacar a Lei 14.381/07, artigo 11-A, que reforça o tema do direito constitucional financeiro aplicado à gestão de políticas públicas deste Poder no âmbito Municipal (São Paulo, 2007).

A Consultoria Técnica de Economia e Orçamento (CTEO) é um órgão da Câmara Municipal de São Paulo subordinado à Mesa e com competências definidas por Lei, logo, vinculadas. Ela presta consultoria e assessoramento técnico à Mesa, às Comissões, em especial à Comissão de Finanças e Orçamento e aos Vereadores, no exercício de suas funções legislativa, fiscalizadora e administrativa, nas áreas de planos, orçamentos públicos, acompanhamento e controle

orçamentário e financeiro. A CTEO deve prestar apoio técnico ao processo legislativo referente aos projetos de plano plurianual, diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e projetos de crédito adicional, seguindo procedimentos técnicos para alterações nos mencionados projetos, em especial no que tange à elaboração de substitutivos ou de emendas, incluindo recebimento de determinações do Relator ou Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, tratamento e destinação de informações e documentos, com registro das operações realizadas. A CTEO também deve divulgar as decisões da Comissão de Finanças e Orçamento e do Plenário relativas às matérias orçamentárias e financeiras, bem como sobre a elaboração de substitutivos ou de emendas, edição de regulamentos, exames técnicos e determinações do Relator ou Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, tratando dados e informações para conhecimento e tomada de decisão do legislador, com registro das operações realizadas, contando para tal com o apoio do Centro de Tecnologia da Informação (CTI). Ponto importante entre essas competências vinculadas é a elaboração de minutas de pareceres/relatórios, sob a orientação dos Relatores, no que tange à prestação de contas e também subsidiar e prestar suporte às atividades da Comissão de Finanças e Orçamento, especialmente com a realização de pesquisas e estudos, inclusive em cooperação técnica com outros órgãos do Município, no que se refere às funções de fiscalização desta Comissão; ela também deve estudar, propor e auxiliar na implantação de medidas destinadas à melhoria da sistemática orçamentária nos órgãos administrativos da Câmara Municipal de São Paulo.

É a CTEO que elabora a proposta orçamentária anual da Câmara Municipal de São Paulo em colaboração com a Secretaria de Contabilidade, Materiais e Gestão de Contratos e a Equipe de Planejamento. É dela a competência para avaliar e opinar, quanto ao mérito, sobre propostas relativas a despesas da Câmara, se a Secretaria Geral Administrativa considerar esse exame necessário. A ela foi delegada a missão de, seguindo o princípio da anualidade e plurianualidade, planejar anualmente suas atividades com um “plano de metas” e emitir relatório anual de atividades desenvolvidas e metas alcançadas, além de dar cumprimento a outras atribuições atinentes a sua área de competência, que lhe venham a ser determinadas pela Mesa. Fica assim evidenciado o conjunto de competências vinculantes: legislativa, fiscalizadora e administrativa. Os planos, orçamentos públicos, acompanhamento e controle orçamentário e financeiro, apoio técnico ao processo legislativo referente aos projetos de plano plurianual, diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e projetos de crédito adicional, em substitutivos ou emendas, incluindo recebimento de determinações do Relator ou Presidente da Comissão

de Finanças e Orçamento, tratamento e destinação de informações e documentos passam por aí. Há necessidade de registro dessas operações realizadas pelo órgão, que deve divulgar as decisões da Comissão de Finanças e Orçamento e do Plenário relativas às matérias contando com apoio do Centro de Tecnologia da Informação. É esse órgão de apoio à Comissão de Finanças e Orçamento que trata da edição de regulamentos sobre as matérias orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, sem contar no exame técnico das demais matérias legislativas sujeitas ao seu estudo pela Comissão de Finanças e Orçamento (São Paulo, 2007).

A Lei 14.381/07 e alterações descrevem a estrutura da Câmara Municipal. Além da criação da CTEO e do Sistema de Controle Interno da Câmara, também merece atenção o Núcleo Técnico de Controle Interno (NTCI), que deve cumprir com o controle das receitas e das despesas da administração pública do poder legislativo paulistano, bem como avaliar os instrumentos de planejamento, e. g. as metas estabelecidas no PPA, a execução financeira, a controladoria e auditoria, prévia, concomitante e a posteriori, para emissão de relatórios e apontamentos. A lista de lotação de servidores do Quadro de Pessoas da Câmara (efetivos, celetistas, cedidos) é de 784 pessoas, com apenas três integrantes servindo a este Núcleo e trabalhando no controle interno de 900 milhões estimados na LOA para o corrente exercício. A CMSP não possui uma carreira de auditor e controlador interno ou externo, cabendo a função a servidores Técnicos Legislativos (São Paulo, 2007).

As evidências mostram carência na concretização de regras e princípios de direito financeiro na administração pública de todos os poderes.

Nem todas as instituições da administração pública de todos os poderes planeja e presta contas, mesmo que a Constituição e a Lei Orgânica e complementares determinem que toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária, tenha que prestar contas.

O poder Executivo e o Legislativo devem integrar o sistema de controle interno para avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual e a concretização dos programas de duração continuada e de governo dos dois poderes contidos nos orçamentos do Município. Não há autonomia com ilegalidade, porque esse tipo de ato administrativo macula o devido processo e anula a ação do gestor. É preciso avaliar institucionalmente, no mínimo entre os Vereadores, os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta, subvenções sociais, isenções e imunidades. Isso também permitirá exercer o controle necessário, e quase inexistente, das operações de

crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município. Apoiar o controle externo na missão institucional significa dar acesso, em tempo real, a toda e qualquer informação, documentos ou registro que repute necessários. É preciso organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas do Município, a programação trimestral de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas. Os responsáveis pelo controle interno, corregedorias, conselhos, núcleos e consultorias técnicas, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade, deverão representar à autoridade competente, dando ciência à Câmara Municipal, sob pena de responsabilidade solidária. As atribuições das unidades de assessoria e apoio institucional são disciplinadas por Ato da Mesa da Câmara Municipal.

A Corregedoria da Câmara Municipal de São Paulo é uma instância colegiada, composta por membros desta Casa Legislativa, a quem compete zelar pela preservação da dignidade do mandato parlamentar e pela observância aos preceitos de ética e decoro parlamentar. Ela recebe denúncias contra Vereadores por prática de ato atentatório ao decoro e à ética parlamentar, instrui os respectivos processos e aplica a sanção nos casos de sua competência. A Corregedoria estabeleceu regras relativas a deveres, ética e decoro parlamentar. Qualquer munícipe eleitor ou partido político com representação na Câmara Municipal poderá representar, perante a Corregedoria, sobre a prática, por Vereador, de conduta violadora da ética e do decoro parlamentar. Não serão recebidas e nem processadas denúncias anônimas (São Paulo, 2003b).

Considerações Finais

A organização de dados gera informações para conhecimento e a compreensão do que acontece efetivamente quando afirmamos, sobre determinado ordenamento jurídico, que ele funciona, que ele tem “vigência”, como apregoadado. O artigo não é conclusivo, porque é descritivo muito mais do que analítico, mas dá boas pistas sobre o quanto a vigência do ordenamento jurídico municipal no tema do planejamento e do controle, interno e externo, operacional e orçamentário do Poder Legislativo, não merece aprovação, na nossa democracia, na medida em que se está a diagnosticar um nível de exigências aquém do qual não se pode ficar.

A autonomia dos entes não pode ensejar desapego e falta de vontade Orgânica e legislativa, com simetria constitucional. Na gestão operacional e orçamentária do legislativo, o seu aspecto presidencialista segue velado na hipotética divisão de competências entre os Vereadores(as), a Mesa Diretora, e a Presidência.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 ago. 2024.

_____. Lei Complementar n.º 101/2000, de 04 de maio de 2000. *Lei de responsabilidade fiscal*. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 07 ago. 2024.

_____. Decreto-Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Brasília: 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 07 ago. 2024.

_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*. Brasília: 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 07 ago. 2024.

CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de direito e legitimidade*. Campinas: Milenium, 2006.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico*. São Paulo: Atlas, 2019.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos, 2000.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1981.

MÜLLER, Friedrich. *Direito, linguagem e violência: Elementos de uma teoria constitucional, I*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995.

_____. *Métodos de trabalho do Direito Constitucional*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Como analisar uma argumentação legislativa em 10 passos: um modelo para avaliar leis, argumentos e decisões legislativas*. Resumo

Expandido – GT2 - IV Simpósio Retórica, Argumentação e Juridicidades: Pandemia, Democracia e as linguagens do Direito. Brasília: GPRAJ UnB, 2021. Mimeo.

REIS, Ikaro Gomes dos. *O Poder Legislativo no Plano Plurianual do Município de São Paulo (2022-2025)*. Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Mimeo.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990*. São Paulo, 1990. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei 13.637, de 04 de setembro de 2003. *Dispõe sobre a reorganização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal, procede às adaptações necessárias às normas das Emendas Constitucionais nº 19/98 e 20/98 e dá outras providências*. São Paulo, 2003. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13637-de-4-de-setembro-de-2003>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Resolução 07 de 29 de maio de 2003. *Cria a Corregedoria da Câmara Municipal de São Paulo, estabelece regras relativas a deveres, ética e decoro parlamentar*. São Paulo, 2003b. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/RESOLUCAO_7_2003-1.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei Nº 14.381, de 07 de maio de 2007. *Altera a Lei 13.637/07, que dispõe sobre a reorganização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal*. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14381-de-7-de-maio-de-2007>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei Nº 676, de 30 de setembro de 2021. *Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio de 2022-2025*. São Paulo, 2021a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-executivo-676-de-30-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 17.729 – Documento Gerencial*. São Paulo, 2021b. Disponível em: https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/PPA-2022-2025_DocumentoGerencial_Final.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). *Câmara Municipal de São Paulo: 450 Anos de História*. Texto e pesquisa Ubirajara de Farias Prestes Filho. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www>.

saopaulo.sp.leg.br/memoria/wp-content/uploads/sites/20/2016/04/LIVRO_CMSP_450ANOS_2ed_SITE.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. Aprovado pela Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991, e atualizado até a Resolução nº 6, de 19 de junho de 2024. São Paulo, 1991. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. *Comissão de Finanças e Orçamento: Audiência pública 303/2021*. São Paulo, 2021c. Disponível em: <https://cvp.sc.gov.br/noticia/10379/comissao-de-financas-e-orcamento-realiza-audiencia-publica>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). *Câmara Municipal de São Paulo – organograma unidades*. São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2022/08/ORGANOGRAMAS_CMSP_20220630.pdf. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. Resolução 07 de 29 de maio de 2003. *Cria a Corregedoria da Câmara Municipal de São Paulo, estabelece regras relativas a deveres, ética e decoro parlamentar*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-camara-municipal-7-de-4-de-junho-de-2003>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura de São Paulo. *Parceria entre TCMSP e Controladoria Geral do Município prevê intercâmbio de informações*. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/46759>. Acesso em: 07 ago. 2024.

Argumentação, Retórica e Simetria: Estrutura e Funcionamento do Legislativo Paulistano

Marcelo Arno Nerling¹

Resumo

Estudo de teorias da argumentação e retórica do direito para boa interpretação constitucional, dogmática e problematizadora sobre a validade e a eficácia de garantias fundamentais do direito financeiro municipal. Com o objetivo de promover a gestão do conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Legislativo paulistano, entre autonomias dos entes e a separação de poderes, com vontade orgânica pregamos simetria entre a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal de São Paulo. Investigamos as bases do planejamento e da prática de orçamentação entre os diversos órgãos de uma estrutura presidencialista colegiada que envolve Vereadores, Mesa Diretora, Presidência e servidores. Teoria de base que serve como instrumento de análise sobre a validade, eficácia e interpretação do direito financeiro municipal e fortalece a gestão do conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento da administração pública do Poder Legislativo paulistano.

Palavras-chave: Retórica; Simetria; Organização Constitucional Financeira.

Introdução

Na Escola do Parlamento, chamamos atenção dos nossos pós-graduandos para a seguinte questão: o que acontece efetivamente quando afirmamos, sobre determinado ordenamento jurídico, que ele funciona, que ele tem “vigência”?

¹ Bacharel em direito, especialista em pedagogia universitária, mestre em instituições jurídico-políticas, doutor em direito do Estado e pós-doutor em engenharia e gestão do conhecimento. Ocupa um cargo de provimento efetivo na Universidade de São Paulo. Na graduação, está vinculado ao Projeto Político Pedagógico do Curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Na pós-graduação, compõe o Programa Interdisciplinar em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

Buscar resposta a essa questão pode ser uma boa tentativa na educação política. É necessário conhecer o ordenamento jurídico como um exercício que prepara para a cidadania ativa.

O desafio é conhecer e compreender a estrutura e o funcionamento do Estado, propostos pelo ordenamento jurídico municipal, especialmente na matéria do planejamento operacional e do controle orçamentário, interno e externo, do Poder Legislativo.

As teorias de base fundamentam-se na metódica para trabalhar com a dogmática jurídica, partindo do conjunto de competências dos órgãos da administração do Poder na perspectiva sistemática, processual, garantista (CADEMARTORI, 2007, p. 203) da gestão operacional e orçamentária do ente legislativo, do controlador-mor. É sobre como fazer a gestão do conhecimento dos processos de serviço público legislativo, estudando a estrutura e o funcionamento da gestão das políticas públicas de cada um dos poderes, na segurança jurídica da forma planejada e transparente, com programação.

Este texto está estruturado para orientar sobre a interpretação e a concretização do direito na gestão de políticas públicas do legislativo. Para tal, valorizamos a dogmática jurídica, a argumentação e a retórica do direito aplicável à administração pública do legislativo. É de nosso interesse criar um cenário que permita à educação continuada estudar a validade e a eficácia na interpretação do direito financeiro municipal na administração pública do Poder Legislativo paulista. Reconhecendo a autonomia dos entes e a separação de poderes, desenvolvemos vontade Orgânica e descrevemos a estrutura e funcionamento dos poderes, destacando o princípio da simetria constitucional e organização autônoma dos poderes.

Dogmática Jurídica, Teorias da Argumentação e Retórica do Direito

Dogmática Jurídica e Teorias da Argumentação sustentam esta pesquisa. Ela está organizada como texto descritivo, crítico-analítico, que se serve de fontes primária e secundária, interdisciplinarmente empregadas, para abordar um tema que é jurídico-político atual.

Tentaremos uma aproximação entre o direito e a gestão de políticas públicas, promovendo a gestão do conhecimento da administração pública do legislativo. O direito valoriza a retórica e a comunicação, elementos centrais na promoção do giro linguístico na área jurídica (FERRAZ JUNIOR, 2019, p. 27) e que constituem uma realidade na cultura de pensar e aplicar modelos. Partimos

de uma ideia simples, porém, fundamental: o que fazemos quando analisamos decisões judiciais? (ROESLER, 2018, p. 21). Para seguir perguntando: o que fazemos quando analisamos decisões administrativas derivadas de competências do poder legislativo? Sustentamos a hipótese de que é necessário fundamentar as decisões legislativas com método e modelos de análise de argumentações jurídicas, empregáveis no processo de elaboração e revisão das leis e, principalmente, no controle (NASCIMENTO, 2021, p. 11).

A retórica jurídica na teoria contemporânea da argumentação tem no *argumentatio* uma área de domínio próprio do jurista, mas que não é exclusiva dele. Ela atende ao interesse dos diferentes modelos argumentativos e, dessa forma, situa o discurso jurídico tanto na esfera judicial como na legislativa. E é precisamente nesse cenário de interseção, nessa relação entre poderes, que:

uma repercussão significativa pode ser observada em uma modificação sutil nas linhas distintivas entre política, economia e regulação jurídica, as quais se tornam confusas. Não se trata mais, por assim dizer, de situações controláveis por princípios tradicionais, como o da tripartição de poderes, quando se vê que o exercício político pela autoridade judicante e vice-versa passa a exigir atividades com lógicas estruturalmente indiferenciadas, donde a estreita aproximação, entre as diversas tecnocracias decisórias. Ou seja, o exercício da jurisdição, supostamente neutralizado politicamente pelo princípio da divisão dos poderes, ganha contornos novos, mediante a exigência de prognósticos que, na tomada de decisão, torna o *verdicto* jurídico uma antecipação de efeitos políticos, sociais, econômicos [...] surge uma situação em que o Poder Judiciário não se destaca, como um outro, da própria justiça administrada, da qual faz parte. E, em assim sendo, o poder jurisdicional (um dos poderes do Estado) se torna um problema de exercício interno dos atos de gestão: ato judicante como política, jurisdição como política social e econômica, tudo conforme uma lógica tecnocrática: a lógica da “*governamentalidade*”. (FERRAZ JUNIOR, 2018, p. 7)

Neste artigo, colhemos evidências para entender essa modificação sutil nas linhas distintivas entre política e regulação jurídica, que está a superar o controle pelos princípios tradicionais da tripartição dos poderes. O exercício político monocrático e a aproximação das diversas tecnocracias decisórias, não sem algum custo, por certo podem ser evidenciados no exercício dessa jurisdição de “novo contorno”, que exige prognósticos capazes de tornar o *verdicto* jurídico uma antecipação de efeitos políticos, sociais e econômicos. O controle da gestão operacional e orçamentário do legislativo é fundamental para um sistema saneado,

para a modernização da estrutura e do funcionamento do devido processo legislativo para cidades humanas, inteligentes e sustentáveis.

Validade, Eficácia e Interpretação do Direito Financeiro Municipal

Para nós, o Poder Legislativo não se destaca, como um outro, da própria legislação administrada, da qual faz parte. Isso pode se tornar um problema no exercício interno dos atos de gestão, tornando o ato legislativo como política, tudo conforme uma lógica tecnocrática da governamentalidade. A relação validade/eficácia na teoria jurídica (CADEMARTORI, 2006, p. 49) instiga técnicas de interpretação constitucional, e. g. gramatical, histórica, sistêmica e concretizadora (MÜLLER, 2000, p. 71). As teorias da linguagem (MÜLLER, 1995, p. 15; FERRAZ JR., 2001, p. 285; WARAT, 1995, p. 19) e da argumentação jurídica servem à interpretação. A Dogmática Jurídica segue como método fundado na ciência da cultura, pensada epistemologicamente (MÜLLER, 2000, p. 12) e tradicionalmente compreendida como uma ciência humana normativa referida à realidade. Então, a pergunta sobre o lugar da metódica jurídica se altera, passando da pergunta ancestral “que espécie de ciência entre as ciências é a Dogmática Jurídica?” para: “quando se pode afirmar que um determinado ordenamento jurídico funciona, que ele tem ‘vigência’, o que efetivamente ocorre?” (MÜLLER, 1975, p. 15).

Isso se articula com as regras e formas do discurso prático geral. A “possibilidade discursiva” aqui relatada considera diferentes formas de discussão jurídica. Os “debates no tribunal” ou o “tratamento jurídico de questões legais” exigem um preparo básico, porque é elemento para a crítica da decisão (ALEXY, 2001, p. 212). O trabalho parlamentar tem uma importância metódica própria de titulares de competências indelegáveis que, ao lado da ciência jurídica, da jurisprudência, da legislação, do governo e da administração, trabalham para concretizar a norma, a começar pelo exercício interno dos atos de gestão, jurisdição, tecnocracia e governamentalidade. Cada caso tem prescrições pertinentes de direito (constitucional) a motivar de modo específico o comportamento de titulares de funções e destinatários, recordando que os atingidos também participam da vida política e constitucional ao desempenhar efetivas funções de concretização da constituição em abrangência não subestimável para o legitimador (MÜLLER, 2000, p. 52).

O Povo (MÜLLER, 2000, p. 115), em uma democracia avançada, conta com um nível de exigências aquém do qual não se pode ficar, considerando a maneira pela qual as pessoas devem ser tratadas nesse sistema de poder-violência

organizado: não como sub pessoas, como súditos, como grupos isolados de pessoas, mas como membros do Soberano, do qual todo poder emana, nos termos da Constituição, com o seu nexo legitimador envolvendo liberdade e igualdade (MÜLLER, 2000, p. 20).

Gestão do Conhecimento sobre a Estrutura e o Funcionamento do Poder Legislativo Paulistano

Conhecer e compreender a estrutura e o funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo é um ato que requer um certo preparo, mas que nos parece fundamental para o exercício da cidadania. Isso faz parte da educação política do nosso Povo, como vamos olhar juntos nesta descrição e análise que vincula o direito e a gestão de políticas públicas, de forma interdisciplinar, metódica, que valoriza a dogmática, a retórica e a argumentação jurídica.

Vamos conhecer um pouco da estrutura e do funcionamento do Poder Legislativo paulistano, buscando saber o que efetivamente deve acontecer para a vigência e garantia da Lei Orgânica de São Paulo (1990), demonstrando que esse Ordenamento funciona efetivamente.

A Lei Orgânica é o principal mapa de orientação política para quem quer conhecer a estrutura e o funcionamento dos Poderes no seu Município, e isto inclui a Casa do Povo, no nosso caso, sediada no Palácio Anchieta, após 460 anos de existência (SÃO PAULO, 2012, p. 32). Vamos descrever e analisar dados e informações relativas à organização para promover a gestão do conhecimento das estruturas que suportam os órgãos que tramitam direitos constitucionais processuais (GUERRA FILHO, 2000, p. 41), gerando expectativas de controle e fiscalização operacional, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, ou deveriam gerar, em termos institucionais, para ajudar no entendimento sobre quem controla o controlador.

Administração Pública do Poder Legislativo Paulistano

A administração pública do executivo, do legislativo e do judiciário, implementada também pela ação dos ordenadores de despesa, tem origem nas competências de cada poder, que deve prestar contas sem invocar o argumento da autonomia administrativa e financeira para eximir-se do cumprimento dos princípios e da lei. Autonomia não se confunde com soberania porque qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais responda, ou assum

obrigações de natureza pecuniária, tem o dever de prestar contas, da fundamentação do ato até a liquidação do empenho.

Conhecer e compreender a estrutura e o funcionamento do Poder do legislativo local é um ato preparatório para o exercício pleno da cidadania. Os dados e informações organizados servem à formação política e técnica sobre a organização e o funcionamento da gestão da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). Como sabemos, ainda que nem sempre empreguemos, o controle operacional da administração pública do Poder Legislativo fica mais bem exemplificado com os descritivos do planejamento traduzido em peças orçamentárias, espelho do controle interno e externo dos poderes republicanos.

A gestão do conhecimento dos processos de serviço público tem no Plano Plurianual (PPA) um importante prisma para balizar os elementos de fiscalização, de controle da organização de todos os poderes como definidos pelo art. 70 da Constituição. Pelo momento, nos interessam dois: operacional e orçamentário. Não avançamos para o controle financeiro e patrimonial, que fecham esse quadro da gestão de políticas públicas brasileiras. Vamos considerar a diretriz funcional programática e identificar elementos operacionais e do processo legislativo orçamentário, buscando metas e indicadores para avaliação do ciclo.

Sobre Autonomia dos Entes e Separação de Poderes

Por autonomia política, administrativa, financeira, operacional, orçamentária podemos entender:

autonomia política e administrativa só se exerce mediante a autonomia financeira, que tem três características principais: a-) Independência, que garante fontes de recursos sem que precise depender da autorização prévia de terceiros. b-) Suficiência de recursos, que é um dos fatores essenciais, pois é a partir dela que se pode materializar a capacidade do município atuar fazendo frente às despesas necessárias e garantindo que os recursos são capazes de manter um equilíbrio para assegurar sua própria existência. c-) A eficiência, sendo este um princípio administrativo e que por decorrência também deve ser buscado pela questão financeira, principalmente, buscando simplificar os processos nas formas de arrecadação, com o objetivo de economizar esforços para o cumprimento das normas. (MOREIRA, 2018)

No caso do legislativo paulistano, em sintonia com a Constituição e a Lei Orgânica, há autonomia política e administrativa, operacional, porque há autonomia financeira em abundância. A devolução de recursos orçamentários não

empenhados pelo legislativo para o Caixa Único da Municipalidade, em dezembro de 2021, foi de R\$190.000.000,00 (cento e noventa milhões de reais), contra R\$132.000.000,00 (cento e trinta e dois milhões de reais) em 2020. A fonte de recursos é constante, receita corrente, constitucionalmente fixada como duodécimo. Talvez essa autonomia seja insuficiente no quesito da eficiência, ou da eficácia e efetividade, como propõe a doutrina e a dogmática jurídica do direito constitucional financeiro municipal, pelo tímido cumprimento das normas, especialmente, as normas do gastar.

A concepção clássica da separação de poderes já não parece ser suficiente para justificar iniciativas cada vez mais “autônomas” na gestão de políticas públicas de todos os poderes e entes político-administrativos da federação brasileira. Os poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos, vedada a delegação de poderes entre si. Partindo do pressuposto de que o Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido na Lei Orgânica: “é dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas” (nos termos do Art. 7, Título II, LOM). Para concretização da representação direta do Povo no Poder Municipal, a Lei Orgânica determinou a criação, por lei, de Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados com a finalidade de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões (NERLING, BIASOLI, 2022, p. 12).

Vontade Orgânica e Simetria na Estrutura e no Funcionamento dos Poderes

Nos termos do Art. 12 da Lei Orgânica Municipal (1990), o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta de 55 (cinquenta e cinco) Vereadores eleitos dentre os cidadãos maiores de 18 (dezoito) anos e no exercício dos direitos políticos. Daí segue o rol de competências privativas, e daquelas sujeitas à sanção do Prefeito, trata dos vereadores, da Mesa Diretora e do funcionamento através das sessões, das comissões, e do devido processo legislativo.

O Título IV da Lei Orgânica (1990) trata da “organização municipal” e no capítulo primeiro desse título, mais precisamente no artigo 80, se lê:

A Administração Pública Municipal compreende: I - administração direta, integrada pelo Gabinete do Prefeito, Secretarias, Subprefeituras e demais órgãos auxiliares, previstos em lei; II - administração indireta, integrada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e outras entidades dotadas de personalidade jurídica. Parágrafo único - Os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta serão criados por lei específica, ficando estas últimas vinculadas às Secretarias ou órgãos equiparados, em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Sobre as estruturas institucionais, ou sobre a organização, portanto, uma avaliação crítica cabe em relação ao texto da Lei Orgânica do Município de São Paulo. O legislador orgânico originário quebrou o princípio da simetria em relação à Constituição Federal ao não respeitar a autonomia administrativa estabelecida aos entes dos poderes, porque, como já destacado, não há autonomia fora, acima ou além do Ordenamento Jurídico.

Há uma quebra de simetria na ordem constitucional. A LOM objetiva organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. O Município de São Paulo integra a República Federativa do Brasil e o Estado de São Paulo, exercendo a competência e a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, asseguradas pela Constituição da República, e organiza-se nos termos da Lei Orgânica (nos termos do Art. 1, Título I, da LOM). O Município de São Paulo conta com dois poderes, o Legislativo e o Executivo, cada qual, de modo autônomo e independente, exerce de forma vinculada as competências constitucional ou organicamente estabelecidas, um poder dever indelegável para a tomada de decisão fundamentada no argumento jurídico-político.

Um elo importante para o conhecimento e a compreensão da gestão operacional e orçamentária do Poder Legislativo diz respeito ao Artigo 80 da LOM (São Paulo, 1990). Foge um pouco ao contexto, mas é importante tratar o tema da “Administração Pública Municipal” e, no nosso modo de interpretar, há uma quebra do princípio da simetria quando o texto orgânico confere administração direta e indireta apenas ao Poder Executivo. E a Administração Pública Municipal do Poder Legislativo? Busquemos simetria trazendo à colação o Art. 37 da CF: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Uma Emenda Constitucional pode resolver essa indução interpretativa equivocada, que tem consequências no planejamento e no controle da administração pública dos poderes.

Para nós, a organização municipal, incluída a administração pública do poder legislativo, nos termos da LOM, Art. 81, deve obedecer aos “princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos”. Ao Município cabe promover a modernização da administração pública, assimilando as inovações tecnológicas e adequado recrutamento e desenvolvimento dos recursos humanos necessários. Os termos do Art. 82 da LOM vinculam todos os órgãos da administração direta e indireta, inclusive o Prefeito e o Tribunal de Contas do Município, que “ficam obrigados a fornecer informações, de qualquer natureza, quando requisitadas, por escrito e mediante justificativa, pela Câmara Municipal através da Mesa, das Comissões ou dos Vereadores”. O prazo máximo é de 30 (trinta) dias para que o Executivo e o Tribunal de Contas do Município prestem as informações requisitadas pelo Poder Legislativo, cabível recurso judicial se não observado o prazo estipulado. O Art. 83 reforça o tema da organização da administração pública direta e indireta, vinculado expressamente aos artigos 37 e 39 da Constituição da República, ao conjunto de competências lá elencadas. O certo é que o controlador é o Poder Legislativo, supervisionando e controlando o Executivo e o Tribunal de Contas, e sendo juiz de si mesmo, como veremos.

À administração pública de todos os poderes cumprem competências organicamente previstas, em simetria com as competências federais esculpidas nas constituições e leis orgânicas dos entes federados. Além das competências constitucionalmente ou organicamente previstas, há competências próprias dos entes que promovem a gestão e o funcionamento dos processos de serviço que implementam as políticas públicas sob responsabilidade de cada um dos poderes, como foi dito anteriormente. Algumas delas advêm das autonomias, notadamente administrativa e financeira, dos entes e entidades que compõem a administração pública de todos os poderes do Estado. Reina ainda entre nós, principalmente por força da doutrina clássica do direito administrativo brasileiro, a ideia de “funções típicas ou atípicas” e, com isso, ocupa-se o espaço-tempo que deveria ser destinado à organização e ao funcionamento do Estado, especialmente, o critério de distribuição de competências. A citação mostra isto:

No tocante ao Poder Legislativo, sua função típica é a elaboração da lei e a fiscalização do executivo. Para propiciar o exercício das atividades dessa função, há, no Legislativo, estrutura administrativa de apoio, quer dizer, atividades administrativas do Legislativo visam propiciar o exercício da

função típica, sem que tenha reflexos imediatos na coletividade. (...) As atividades administrativas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, que são atividades de apoio para o exercício de suas funções típicas, regem-se pelo direito e pelo direito administrativo. Assim, por exemplo, se o legislativo e o judiciário necessitam adquirir mesas e cadeiras, o respectivo contrato de fornecimento de materiais deverá ser precedido de licitação, com todo contrato similar celebrado no executivo, com as mesmas normas ali aplicadas. (MEDAUAR, 2016, p. 53)

O apego ao conceito de função típica bloqueia a fuga necessária deste conceito ancestral do ato administrativo para um direito administrativo global (SILVA, 2019, p. 42). A relação jurídica como teoria de base argumentativa, que sustenta que as “atividades administrativas do poder Legislativo e do Poder Judiciário” são “atividades de apoio para o exercício de funções típicas”, não é argumento que se sustenta diante do próprio conceito de autonomia – administrativa e financeira dos entes em comento. Essa doutrina já não pode ser aceita, e há bastante tempo isso se coloca (BAPTISTA, 2003, p. 228). As transformações da sociedade, da esfera pública e privada, externalizam diversidades e demandam uma visão de organização e funcionamento dos poderes em cada ente federado vinculado à Constituição, um bom preparo da interpretação e boa fundamentação na tomada de decisão.

Os três poderes devem ter uma organização capaz de ser comunicada pela fundamentação que agrupa os elementos do fato, da norma e dos valores que estão em jogo – e.g. a repercussão da decisão para melhoria da gestão operacional, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil – e devem, cada um deles, de acordo com a respectiva organização político-administrativa de cada ente da federação, formular, implementar e avaliar os programas, projetos, atividades e ações que emanam do conjunto de competências constitucionais e orgânicas de políticas públicas programadas e aprovadas para execução pelo orçamento público (PPA, LDO, LOA). A formulação deve ser plurianual e anual, a implementação e avaliação pertencendo também a esse ciclo anual que orienta o direito administrativo-financeiro brasileiro (TORRES, 2007, p. 35). Por isso, é necessário não dogmatizar esse conceito ou essa ideia de “função típica ou atípica”, por força das transformações do direito administrativo financeiro.

Portanto, a organização político-administrativa condiciona as competências dos poderes e estes devem externalizar quantitativa e qualitativamente os seus programas, projetos, atividades e ações, com indicadores e metas de resultado ou desempenho que permitam o controle interno, externo e social, sobre os programas

de duração continuada ou nova programação orçamentária financeira; só assim podemos falar em um orçamento republicano e liberdade igual (SCAFF, 2018, p. 130).

Presidencialismo no Legislativo: Vereadores, Mesa Diretora, Presidência

A Câmara Municipal de São Paulo tem uma estrutura administrativa presidencialista. Certamente, faz parte da cultura do poder e suas relações psicológicas sobre os chefes e a tendência às oligarquias, ou plutocracias, nas instituições (MICHELIS, 1982, p. 219). No organograma se lê um hipotético alinhamento horizontal formado pelo Gabinete de Vereadores, pela Mesa Diretora e pelo Gabinete da Presidência, sem “hierarquia”. O Art. 18 da LOM elenca o quantitativo de competências que nos faz concluir por essa ideia de modelo presidencialista na Administração Pública do Poder Legislativo Municipal de São Paulo, como, além disso, nos demais legislativos nacionais (São Paulo, 1990).

No legislativo paulistano, as autonomias e competências operacionais do Presidente são: executar as deliberações do Plenário; promulgar as resoluções e decretos legislativos, bem como as leis com sanção tácita ou nos casos previstos; manter correspondência oficial da Câmara nos assuntos que lhe são afetos; rubricar os livros destinados aos serviços da Câmara, podendo designar funcionário para tal fim; nomear e exonerar o chefe e os auxiliares do Gabinete da Presidência; autorizar a despesa da Câmara e o seu pagamento, dentro dos limites do orçamento, observando as disposições legais e requisitando da Prefeitura o respectivo numerário, e aplicando as disponibilidades financeiras no mercado de capitais; dar andamento legal aos recursos interpostos contra seus atos, de modo a garantir o direito das partes; providenciar a expedição, no prazo de 20 (vinte) dias úteis, das certidões que lhe forem solicitadas, bem como atender às requisições judiciais; despachar toda matéria do expediente; dar conhecimento à Câmara, na última sessão ordinária de cada ano, da resenha dos trabalhos realizados durante a sessão legislativa. Destaque para a autorização das despesas da Câmara e o seu pagamento, dentro dos limites do orçamento, observando as disposições legais e requisitando da Prefeitura o respectivo numerário, e aplicando as disponibilidades financeiras no mercado de capitais, particularmente porque as despesas estão vinculadas à receita e estas, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, devem ser planejadas, logo, traduzidas para programas, projetos, atividades e ações que demandarão empenho, pagamento e liquidação nas contas do legislativo e do seu órgão auxiliar. A programação se inicia com o planejamento estratégico,

inexistente na Câmara Municipal de São Paulo, devendo ser traduzido em programas do PPA e, ano a ano, observando a LDO, em projetos no LOA. Portanto, a Lei Orgânica vincula a administração pública do Legislativo e todos os seus órgãos, incluídos a Mesa Diretora, a Presidência e os mandatos singulares, que têm competências limitadas pelas próprias regras de governança do Poder.

Promovendo uma interpretação sistêmica do tema abordado no Artigo, o Art. 53 da LOM determina que os vereadores, no mínimo, além dos servidores da casa legislativa, com a participação da sociedade civil, devem elaborar de forma participativa o PPA e o orçamento anual proposto para o Poder Legislativo, definindo os programas de duração continuada e os investimentos futuros com os recursos do duodécimo.

A partir de um planejamento e de uma programação, com diretrizes e metas de resultado, os poderes Executivo e Legislativo podem e devem manter, de forma integrada, como determina a LOM, um sistema de controle interno, com a finalidade de:

I - avaliar o adequado cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município; IV - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional, o qual terá acesso a toda e qualquer informação, documentos ou registro que repute necessários para o cumprimento de sua função; V - organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas do Município, programação trimestral de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle.

A Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município (TCM) têm acesso direto ao sistema integrado de processamento de dados, e isso significa acesso às informações processadas em todos os órgãos da administração direta e indireta do Município. Os responsáveis pelo controle interno, tomando conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade ou ofensa ao art. 37 da Constituição da República, devem representar à autoridade competente, no caso, dar ciência à Câmara Municipal, “sob pena de responsabilidade solidária”. A Câmara Municipal deve exercer a fiscalização sobre os atos internos do Tribunal de Contas

do Município, podendo, a qualquer momento, por deliberação de seu Plenário, realizar auditorias, inspeções ou quaisquer medidas que considere necessárias.

Portanto, para o funcionamento de um planejamento, determinante como diz a Constituição Cidadã, a programação dos poderes Executivo e Legislativo devem manter, de forma integrada como determina a LOM, um sistema de controle interno que lhes permita, em tempo real, auferir o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos poderes do Município, além de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta dos Poderes, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, o seu Art. 28 determina que as contas da Mesa da Câmara devem apresentar balancetes mensais, com as “verbas recebidas e aplicadas” apresentadas à Câmara pelo Presidente até o dia 20 do mês seguinte ao vencido; e que o balanço geral anual “deverá ser enviado até o dia 31 de março do exercício seguinte ao Tribunal de Contas do Município”. Os balancetes mensais devem ser assinados pelo Presidente e o balanço anual, assinado pela Mesa. Ambos, o balancete mensal e o anual, devem ser publicados no órgão oficial de imprensa do Município e afixados no saguão da Câmara. Importante destacar que falamos das contas da Mesa da Câmara, logo, as contas do Presidente e dos Vereadores não aparecem (São Paulo, 1991).

Considerações Finais

Nos perguntávamos, na introdução deste trabalho: o que acontece efetivamente quando afirmamos sobre determinado ordenamento jurídico que ele funciona, que ele tem “vigência”? O artigo não oferece mais do que uma resposta de educação política ao desvelar o ordenamento jurídico como um instrumento que prepara para a cidadania ativa. A pesquisa realizada ajuda, pela descrição e análise, no conhecimento e na compreensão sobre a estrutura e o funcionamento proposto pelo ordenamento jurídico municipal na matéria do planejamento operacional e do controle orçamentário, interno e externo, do próprio poder controlador externo: o Poder Legislativo.

É preciso avançar na interpretação e concretização de direitos e deveres do legislativo, pedindo que este seja compreendido, e que a gestão desse conhecimento seja operacionalizada nos processos de serviços públicos, que devem ser planejados e programados para permitir o controle da gestão das políticas públicas de competência do Poder Legislativo Municipal.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica – a teoria do discurso racional como teoria para justificação jurídica*. São Paulo: Landi, 2001.
- ATIENZA, Manuel. *Curso de argumentação jurídica*. Coleção Direito, Retórica e Argumentação. Tradução: Claudia Roesler, Fabiano Harmann, Isaac Reis. Curitiba: Alteridade, 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988*. Brasília: 1988.
- _____. *Lei Complementar n.º 101/2000, de 04.05.2000. Lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: 2000.
- _____. *Decreto-Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: 1988.
- _____. *Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro*. Brasília: 2010.
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito administrativo*. São Paulo: Renovar, 2003.
- CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade*. Campinas: Milenium, 2006.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos, 2000.
- HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. Professor Titular – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/v052358/Downloads/HORVATH.1DIREITOOARCAMENTARIO.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- MÜLLER, Friedrich. *Direito, linguagem e violência: elementos de uma teoria constitucional, I*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995.
- _____. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- _____. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2000b.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. *Como analisar uma argumentação legislativa em 10 passos: um modelo para avaliar leis, argumentos e decisões legislativas*. Resumo

Expandido – GT2 - Pandemia, Democracia e as linguagens do Direito. In: IV Simpósio Retórica, Argumentação e Juridicidades: Pandemia, Democracia e as linguagens do Direito. Brasília: GPRAJ UnB, 2021. Mimeo.

NERLING, Marcelo Arno. *Estrutura e funcionamento do Estado brasileiro pós-1988*. São Paulo: Escola do Parlamento/USP, 2022. Mimeo.

NERLING, Marcelo Arno. *Poder Legislativo e políticas públicas - plano de aula*. São Paulo: GPP/EACH/USP, ACH 3507, 2020.

_____. *Direito financeiro - plano de aula*. São Paulo: GPP/EACH/USP, ACH 3596, 2019. Mimeo.

NERLING, Marcelo Arno; BIASOLI, Felipe Iraldo de Oliveira.

O Conselho de Representantes da Câmara Municipal de São Paulo: imaginação institucional e experimentalismo democrático para controle social e prevenção à corrupção. In: Anais do V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. ST 17 – Controle Social e Mecanismos de Combate à Corrupção. Natal: UFRN, 2022.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

REIS, Ikaro Gomes dos. *O Poder Legislativo no Plano Plurianual do Município de São Paulo (2022-2025)*. São Paulo: TCC/GPP/EACH/USP, 2022. Mimeo.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990*. Publicada no Diário Oficial do Município em 06 de abril de 1990.

_____. *Lei N° 14.381, de 07 de maio de 2007*. São Paulo: 2007.

_____. *Lei 13.637, de 04 de setembro de 2003*. Dispõe sobre a reorganização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal. São Paulo: 2003.

_____. *Projeto de Lei N° 676, de 30 de setembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio de 2022-2025. São Paulo: 2021.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. 2022c.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. *Comissão de Finanças e Orçamento: Audiência pública 303/2021*.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. *Comissão de Finanças e Orçamento: Parecer N° 1 da Comissão de Finanças e Orçamento sobre o Projeto de Lei N° 676/2021 (Projeto de Lei do Plano Plurianual 2022-2025)*.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. *Resolução 07 de 20 de maio de 2003*. Cria a Corregedoria da Câmara Municipal de São Paulo, estabelece regras relativas a deveres, ética e decoro parlamentar e dá outras providências.

_____. São Paulo (SP). *Câmara Municipal de São Paulo: 450 Anos de História / Câmara Municipal de São Paulo*. Ubirajara de Farias Prestes Filho (Org). 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

_____. Prefeitura de São Paulo. *Parceria entre TCMSP e Controladoria Geral do Município prevê intercâmbio de informações*.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coleção Teses. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro – teoria da constituição financeira*. São Paulo: RT, 2007.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 18ª Legislatura

Adilson Amadeu (UNIÃO)
Alessandro Guedes (PT)
André Santos (Republicanos)
Arselino Tatto (PT)
Atílio Francisco (Republicanos)
Aurélio Nomura (PSD)
Bombeiro Major Palumbo (PP)
Carlos Bezerra Jr. (PSD)
Celso Giannazi (PSOL)
Coronel Salles (PSD)
Cris Monteiro (NOVO)
Danilo do Posto de Saúde (Podemos)
Dr. Adriano Santos (PT)
Dr. Milton Ferreira (Podemos)
Dr. Nunes Peixeiro (MDB)
Dra. Sandra Tadeu (PL)
Edir Sales (PSD)
Elaine do Quilombo Periférico (PSOL)
Eli Corrêa (UNIÃO)
Eliseu Gabriel (PSB)
Ely Teruel (MDB)
Fabio Riva (MDB)
Fernando Holiday (PL)
George Hato (MDB)
Gilberto Nascimento Jr. (PL)
Gilson Barreto (MDB)
Hélio Rodrigues (PT)
Isac Félix (PL)
Jair Tatto (PT)
Janaína Lima (PP)
João Ananias (PT)
João Jorge (MDB)
Jussara Basso (PSB)
Luana Alves (PSOL)
Luna Zarattini (PT)
Manoel Del Rio (PT)
Marcelo Messias (MDB)
Marlon Luz (MDB)
Milton Leite (UNIÃO)
Paulo Frange (MDB)
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Ricardo Teixeira (UNIÃO)
Rinaldi Digilio (UNIÃO)
Roberto Tripoli (PV)
Rodrigo Goulart (PSD)
Rubinho Nunes (UNIÃO)
Rute Costa (PL)
Sandra Santana (MDB)
Sansão Pereira (Republicanos)
Senival Moura (PT)
Sidney Cruz (MDB)
Sílvia da Bancada Feminista (PSOL)
Sonaira Fernandes (PL)
Thammy Miranda (PSD)
Xexéu Tripoli (União Brasil)



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO