

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança
e ecologias organizacionais 2



Elói Martins Senhoras
(Organizador)

CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança
e ecologias organizacionais 2



Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof.^a Dr.^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof.^a Dr.^a Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof.^a Dr.^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof.^a Dr.^a Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof.^a Dr.^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof.^a Dr.^a Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof.^a Dr.^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof.^a Dr.^a Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof.^a Dr.^a Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof.^a Dr.^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof.^a Dr.^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof.^a Dr.^a Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Maiara Ferreira
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
C569	Ciência política: produção decisória, governança e ecologias organizacionais 2 / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-0484-2 DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.842220909 1. Ciência política. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título. CDD 320
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



APRESENTAÇÃO

O campo de Ciência Política tem evoluído ao longo dos últimos dois séculos em razão da sincrônica difusão de distintas ideias e paradigmas teóricos e normativos em relação aos desdobramentos materiais da realidade em um contexto de desenvolvimentos institucionais e campos de poder entre uma pluralidade de atores.

Intitulada como “Ciência Política: Produção Decisória, Governança e Ecologias Organizacionais 2”, a presente obra tem o objetivo de compartilhar com o público leitor uma assertiva discussão sobre temas com relevância contemporânea, tanto, na curta periodização conjuntural, quanto na estrutural longa duração.

O livro reúne uma coletânea de estudos teóricos e empíricos, organizados em seis capítulos, que foram desenvolvidos por um conjunto de onze pesquisadoras e pesquisadores, com distintas *expertises* profissionais e formações acadêmicas, oriundos de instituições públicas e privadas de ensino superior de distintos estados brasileiros, bem como de Moçambique.

Caracterizado por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e uma abordagem quali-quantitativa, este livro foi estruturado pela conjugação de uma lógica convergente no uso do método dedutivo a fim de possibilitar divergentes abordagens teórico-conceituais para abordar a realidade empírica dos relatos de experiência e dos estudos de caso, assim resultando em uma pluralidade de debates.

Em função das discussões temáticas apresentadas, esta obra é indicada para um amplo público leitor, composto, tanto por leigos no campo da Ciência Política, quanto por acadêmicos, especialistas ou atores políticos, justamente ao conciliar teoria e prática a partir de uma didática abordagem sobre fatos relevantes na atualidade.

A discussões apresentadas neste livro buscam romper consensos, findando demonstrar a riqueza existente no anarquismo teórico e metodológico da Ciência Política em resposta à complexa realidade empírica, razão pela qual convidamos você leitor(a) a nos acompanhar em uma coletânea de instigantes estudos.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A IMPORTÂNCIA DA CONECTIVIDADE NA IDENTIFICAÇÃO DE CENTROS DE GRAVIDADE	
Diogo Barcellos da Silveira	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8422209091	
CAPÍTULO 2	25
O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA VEDAÇÃO À TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA	
Leandro Chiarello de Souza	
Adelcio Machado dos Santos	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8422209092	
CAPÍTULO 3	36
COMUNIDADES QUE SUSTENTAM A AGRICULTURA (CSAs): MATERIALIZANDO O ASSOCIATIVISMO SUSTENTÁVEL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA?!	
Denilson Bertolaia	
Oriowaldo Queda	
Maria Lúcia Ribeiro	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8422209093	
CAPÍTULO 4	54
DA <i>DEMOCRACIA NA AMÉRICA A COMO AS DEMOCRACIAS MORREM</i> : UMA LEITURA COMPARATIVA ENTRE ELEMENTOS DE DUAS OBRAS FUNDAMENTAIS	
Moacir Rocha Santana Filho	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8422209094	
CAPÍTULO 5	65
“IMPOTÊNCIA” DO PODER DE RESPONSABILIZAR!?: DINÂMICAS DO PODER LEGISLATIVO NO EXERCÍCIO DA SUA FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE	
Arsénio Paulo	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8422209095	
CAPÍTULO 6	81
O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE DOURADOS-MS	
Elizangela da Silva Freitas	
Elis Regina dos Santos Viegas	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.8422209096	
SOBRE O ORGANIZADOR	94
ÍNDICE REMISSIVO	95

CAPÍTULO 1

A IMPORTÂNCIA DA CONECTIVIDADE NA IDENTIFICAÇÃO DE CENTROS DE GRAVIDADE

Data de aceite: 01/09/2022

Diogo Barcellos da Silveira

RESUMO: Para a manutenção da soberania e proteção de suas riquezas, os Estados mantêm Forças Armadas como instituições permanentes voltadas para este fim. Ao serem utilizadas como instrumentos para solução de problemas, estas entidades necessitam identificar o ponto focal para o emprego de sua estratégia, no intuito de atingir o objetivo com o menor desperdício de recursos possível. Este ponto, conhecido como Centro de Gravidade (CG), teve sua primeira definição estabelecida pelo General Carl von Clausewitz, em sua obra “Vom Kriege”. Com o passar do tempo, este conceito sofreu distintas interpretações, as quais acabaram se afastando da ideia de conectividade proposta por Clausewitz. Sob este prisma, o presente estudo se propõe a destacar a importância da conectividade na identificação dos Centros de Gravidade, com o fito de refinar a compreensão deste conceito. Para a consecução deste objetivo, esta pesquisa foi estruturada sobre o método Estudo de Caso, no contexto do conflito ocorrido no Golfo Pérsico entre 1990 e 1991. Neste cenário, as partes em conflito foram analisadas à luz do Modelo de Sistemas Vivos de Miller (1978), adaptado por Smith (2002). Esse processo permitiu contrastar a efetividade da identificação dos Centros de Gravidade, por parte dos planejadores das operações no conflito do Golfo Pérsico ocorrido em 1991,

pelo lado americano, a partir da existência (ou não) das relações de conectividade entre eles. Como resultado, foi aberto espaço para comparar o ambiente operacional vivenciado pela coalizão americana na Guerra do Golfo com o contexto importado pela Doutrina Militar Conjunta brasileira, no que tange à aplicação do conceito de Centro de Gravidade, com o fito de aprimorar o uso de ferramentas de identificação e análise, atuando diretamente sobre a base estrutural das linhas de ação desenvolvidas pelo Ministério da Defesa. Carl von Clausewitz, em sua obra “Vom Kriege”. Com o passar do tempo, este conceito sofreu distintas interpretações, as quais acabaram se afastando da ideia de conectividade proposta por Clausewitz. Sob este prisma, o presente estudo se propõe a destacar a importância da conectividade na identificação dos Centros de Gravidade, com o fito de refinar a compreensão deste conceito.

PALAVRAS-CHAVE: Centro de Gravidade; Sistemas Vivos; Clausewitz; Operação Tempestade no Deserto; Conectividade; Doutrina Militar.

THE IMPORTANCE OF CONNECTIVITY IN THE IDENTIFICATION OF CENTERS OF GRAVITY

ABSTRACT: In order to protect their sovereignty and protect their resources, States keep Armed Forces as permanent institutions aimed at this end. When used as solving-problem tool, these entities need to identify the focal point to apply their strategy, in order to achieve the objective with the least waste of resources possible. This focal point, known as Center of Gravity (CoG),

had its first definition established by General Carl von Clausewitz, in his book “Vom Kriege”. Over time, this concept underwent different interpretations, which ended up moving away from the idea of connectivity proposed by Clausewitz. In this sense, this study aims to highlight the importance of connectivity in the identification of Centers of Gravity, in order to refine the understanding of this concept. To achieve this objective, this research was structured on the Case Study method, in the context of the conflict that occurred in the Persian Gulf between 1990 and 1991. In this scenario, the conflicting parts were analyzed within the field of the Miller Living Systems Model (1978), adapted by Smith (2002). This process allowed to contrast the effectiveness of the identification of the Centers of Gravity, by the planners of the operations in the Persian Gulf conflict that occurred in 1991, on the American side, based on the existence (or not) of the connectivity relations between them. As a result, space was opened to compare the operational environment experienced by the American coalition in the Gulf War with the context imported by the Brazilian Joint Military Doctrine, with regard to the application of the Center of Gravity concept, with the aim of improving the use of tools identification and analysis, acting directly on the structural basis of the lines of action developed by the Ministry of Defense.

KEYWORDS: Center of Gravity; Living Systems; Clausewitz; Operation Desert Storm; Connectivity; Military Doctrine.

1 | INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de proporções continentais, prestigiado por seus abundantes recursos naturais. Dentre as riquezas do subsolo pátrio, destaca-se a exploração de recursos minerais, atividade que parecia esta nação com potências como Estados Unidos, China, Índia e Rússia (IBRAM, 2015).

Para o exercício da manutenção da soberania sobre o seu território e da proteção de seus recursos, os Estados detêm o monopólio do uso da força (WEBER, 2003). A responsabilidade por esta salvaguarda no caso do Brasil, como uma política pública, é atribuída pelo artigo 142 da Constituição Federal às Forças Armadas (BRASIL, 1988).

Exercer a proteção dessas valiosas posses, essenciais ao desenvolvimento crescente do país, exige a percepção de possíveis ameaças, as quais deverão ser mitigadas pelo desenvolvimento de abordagens baseadas em capacidades que permitam garantir a soberania, o patrimônio e a integridade territorial.

Sob esta ótica, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016) atribui à Força Aérea Brasileira o objetivo de dominar um potencial estratégico estruturado com base em capacidades, e não meramente em função de um específico oponente.

Esse tipo de abordagem é usado quando não se pode prever com precisão quem será seu próximo oponente ou onde ocorrerá o próximo conflito. Uma abordagem baseada em capacidades emerge para mitigar essa incerteza, enfatizando a capacidade de um país de moldar o campo de batalha, independentemente de com quem ou onde lutar (ESTADOS UNIDOS, 2004).

Uma abordagem baseada em capacidades tem como foco a competência para provocar os efeitos desejados, ao invés de ficar restrita a sistemas e plataformas de armas específicos. Além disso, os objetivos estratégicos enquadrariam os efeitos desejados, que por sua vez definiriam as capacidades necessárias e, finalmente, as plataformas e os sistemas de armas a serem utilizados (ESTADOS UNIDOS, 2004).

Essa abordagem é utilizada para avaliar os efeitos que podem ser alcançados no campo de batalha e planejar as operações com base nesses efeitos factíveis. Nesse sentido, emerge o conceito de Centro de Gravidade (CG) definido como a entidade principal que possui inerentemente os recursos críticos para atingir o objetivo, sendo algo que tangível. É um “executor” capaz de atingir os objetivos da organização que o possui, à luz de uma abordagem baseada em capacidades (SCHNAUBELT; LARSON; BOYER, 2014).

O Centro de Gravidade é o ponto focal de direcionamento dos esforços para solução de problemas militares definido na obra “*Vom Kriege*” (Da Guerra). Nele é apresentada a primeira definição de Centro de Gravidade no contexto militar, derivado a partir do já existente conceito das ciências mecânicas (CLAUSEWITZ, 1984).

Se a guerra pretendia atingir um objetivo político, tudo o que entrava em guerra - preparação social e econômica, planejamento estratégico, condução de operações, uso de violência em todos os níveis - deveria ser determinado por esse objetivo, ou pelo menos concordar com ele (CLAUSEWITZ, 1984).

Nesse contexto, uma das tarefas mais importantes que as equipes de planejamento de um Estado-Maior realiza é a identificação e a análise dos Centros de Gravidade próprios e adversários. Este processo é a busca pelo que Clausewitz descreveu como o centro de todo poder e movimento, do qual tudo depende, que seria o ponto para o qual todas as nossas energias deveriam ser dirigidas. Um objetivo está sempre ligado a um Centro de Gravidade (ESTADOS UNIDOS, 2020).

Entretanto, algumas traduções de sua obra podem deixar uma falsa impressão de que os Centros de Gravidade derivam de “fontes de força” ou que eles próprios são essas “fontes de força”. Clausewitz nunca usou a palavra “fonte” (*Quelle*) nesse sentido, e nunca igualou diretamente o centro da gravidade a uma força ou fonte de força (ECHEVARRIA, 2002).

Clausewitz (1984), ao apresentar a primeira definição do conceito de Centro de Gravidade, ressaltou a importância de alguns termos a serem observados pelos planejadores, tais como “efeito”, “unidade”, “interdependência” e “conectividade”:

O centro de gravidade é sempre encontrado onde a massa é mais concentrada. Assim como todo golpe dirigido contra o centro de gravidade (ponto focal) do corpo produz o maior efeito, e - além disso - o golpe mais forte é o alcançado pelo centro de gravidade, o mesmo é verdade na guerra. As forças armadas de cada combatente, seja um estado individual ou uma aliança de estados, têm uma certa unidade e, portanto, uma certa interdependência ou conectividade; e justamente onde tal interdependência existe, pode-se aplicar o conceito de

A identificação destes Centros de Gravidade se reveste de grande importância, uma vez que permite o desenvolvimento de planos que explorarão vulnerabilidades adversárias enquanto protegem vulneráveis. Este foco nas vulnerabilidades possibilita reconhecer as partes mais importantes dos sistemas próprios e adversários, para evitar o desperdício de recursos em linhas de ação adotadas para a solução de problemas (SCHNAUBELT; LARSON; BOYER, 2014).

O conceito de Centro de Gravidade empregado no âmbito do Ministério da Defesa (MD) é, em sua essência, a tradução da definição proposta por (STRANGE, 1996), derivada da tradução de “*Vom Kriege*” por Michael Howard e Peter Paret para a língua inglesa em “*On War*” (CLAUSEWITZ, 1984): “É uma principal fonte de força, poder e resistência que confere ao contendor, em última análise, liberdade de ação ou vontade de lutar.” (BRASIL, 2020).

O novo conceito apresentado deixa de lado os termos “unidade” e “conectividade”. Porém, para ser retomado o pensamento original acerca dos efeitos desejados sobre um oponente, visando sua capitulação, faz-se necessário observar de forma holística o ambiente operacional, considerando a unidade, a interdependência e a conectividade de um CG.

Clausewitz (1984) definiu CG como um ponto de concentração de forças, algo semelhante a um *hub*¹. Entretanto, as traduções de sua obra, bem como as fontes usadas pelo Ministério da Defesa, abordam o conceito como se fosse uma fonte de forças, fato que pode prejudicar a correta aplicação desta concepção.

Ao ser negligenciada a ideia de conexão, diversas fontes de força, que originalmente forneciam (metaforicamente) energia para um Centro de Gravidade, poderiam ser postulantes a serem consideradas com CG, diante da distorção do conceito de Clausewitz. Essa alteração de sentido, decorrente de processos de tradução, ganhou um amplo espectro e impacta na compreensão e aplicação deste tão importante conceito.

Sob este prisma, o presente artigo se propõe a analisar a importância da conectividade na determinação de um Centro de Gravidade, no intuito de potencializar o uso de instrumentos de solução de problemas militares.

Nesta senda, compete destacar a classificação desta pesquisa quanto aos fins e meios. Segundo Vergara (2007), quanto aos fins, ela é explicativa e descritiva. Quanto aos seus meios de investigação, ela é documental e bibliográfica.

Com o fito de levar à cabo o estudo em pauta, torna-se relevante compreender alguns conceitos essenciais para a edificação do conceito de Centro de Gravidade, no que tange à abordagem de sistemas.

¹ *Hub* significa a parte central ou principal de algo, onde há mais atividade.

2 | O MODELO DE SISTEMA VIVO APLICADO NA OPERAÇÃO DESERT STORM

O conflito ocorrido no Golfo Pérsico em 1991 foi escolhido para este estudo de caso por ter servido como base para a estruturação da Doutrina Militar Conjunta do Ministério da Defesa, principalmente para a edificação do conceito de Centro de Gravidade empregado pelas Forças Armadas (FA) brasileiras.

Em publicações doutrinárias das FA nacionais, a Guarda Republicana era apontada como exemplo de CG iraquiano do nível operacional. Quando este apontamento era visto fora de seu contexto específico, ele poderia induzir planejadores a fazerem correlações equivocadas, por comparar entidades distintas em cenários extremamente específicos.

Para que seja possível reconhecer as partes envolvidas neste conflito ocorrido no Kuwait, faz-se necessário identificar as entidades detentoras das capacidades necessárias para a consecução dos objetivos e suas respectivas relações de conectividade. Com o fito de preservar um alinhamento com o ponto de vista utilizado nos manuais do Ministério da Defesa, a análise será realizada sob a ótica da coalizão.

Segundo Estados Unidos (1992), a coalizão foi formada com os objetivos de obter uma completa, incondicional e imediata rendição das forças iraquianas no Kuwait; restaurar o governo legítimo do Kuwait; prover segurança e estabilidade à Arábia Saudita e ao Golfo Pérsico; e proporcionar segurança e proteção aos cidadãos norte-americanos no exterior.

Face aos objetivos políticos descritos, torna-se relevante direcionar os esforços para sua consecução, por meio da aplicação do conceito de Centro de Gravidade. Para que o procedimento de identificação de CG possa ser iniciado, preliminarmente, é compulsório reconhecer o problema a ser resolvido com o uso de força militar, com o fito de identificar as partes mais importantes nos sistemas adversários e evitar desperdício de recursos (SCHNAUBELT; LARSON; BOYER, 2014).

Este processo requer a visualização do oponente como um sistema (SCHNAUBELT; LARSON; BOYER, 2014). Nesta senda, John Warden III emergiu como um dos principais planejadores da campanha de quatro fases que guiou os esforços aéreos dos aliados durante a Operação Tempestade do Deserto (FADOK, 1994).

Analisando o inimigo como um sistema, Warden afirmou que todas as entidades estratégicas podem ser divididas em cinco componentes. O elemento mais crucial do sistema, o anel mais interno, representa as lideranças nacionais. Estendendo-se para fora do centro de liderança, em importância decrescente para o funcionamento geral do sistema, são os anéis de funções vitais, infraestrutura nacional, população e forças posicionadas em campo (FADOK, 1994).

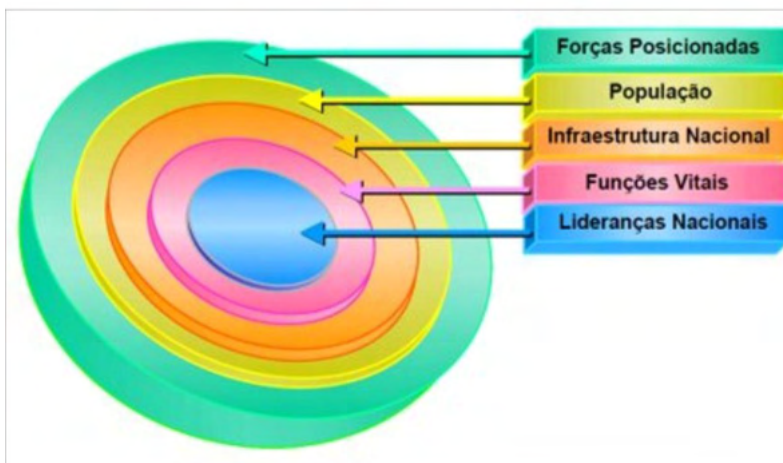


Figura 1 – Representação de Centros de Gravidade

Warden apud Fadok, 1994

Em sua análise, dentro de cada anel existe um Centro de Gravidade ou um conjunto de Centros de Gravidade que representam “o *hub* de todo o poder e movimento” para esse anel específico. Se destruído ou neutralizado, o funcionamento efetivo do anel cessa, e isso afetará todo o sistema de maneiras significativas (FADOK, 1994).

O tema central do modelo de cinco anéis é que o plano estratégico mais eficaz se concentra sempre na liderança em primeiro lugar. Mesmo que a liderança esteja indisponível como um conjunto de alvos, o estrategista ainda deve se concentrar na mente do comandante ao selecionar centros de gravidade entre os outros anéis. Pois, dentro desses anéis estão centros de gravidade que, quando atingidos, impõem algum nível de paralisia física, aumentando assim os custos de resistência posterior na mente do comando inimigo (FADOK, 1994).

A mensagem implícita é que a destruição ou a neutralização de um CG de liderança produzirá a paralisia física total do sistema, enquanto o sucesso de ações ofensivas dentro dos outros anéis produzirão apenas paralisia física parcial, mas pressão psicológica insuportável sobre a liderança (FADOK, 1994).

Acoplando seus primeiros pensamentos sobre o poder aéreo com suas experiências na Guerra do Golfo, Warden estabeleceu uma fundação teórica para empregar o poder aéreo no século XXI. Fundamentalmente, essa base relaciona a estrutura estratégica apresentada por Lykke (2001). Primeiro, o estrategista deve apreciar os objetivos políticos sendo procurados por ação militar (fins). Em segundo lugar, ele deve determinar a melhor estratégia militar para induzir o inimigo a cumprir sua vontade como definida por esses objetivos políticos (maneiras). Em terceiro lugar, ele deve usar a análise de cinco anéis para identificar quais centros de gravidade estão sujeitos a ataques paralelos (meios)

(FADOK, 1994).

A aplicação da teoria de Warden para identificação de um Centro de Gravidade exige a observação do oponente de forma holística, para que o mesmo possa ser analisado como um sistema. Entretanto, neste processo o contexto possui um papel de vital importância para a compreensão do ambiente operacional. Os contextos político, sócio-cultural, econômico, tecnológico, estratégico-militar, geográfico e histórico influenciam uns aos outros e nunca se repetem de um conflito para outro (GRAY, 2007).

Essa diferença entre os contextos demanda o entendimento de sistemas complexos para que um oponente seja observado como um sistema vivo, com o fito de reconhecer a importância das relações de conectividade na identificação de Centros de Gravidade.

3 | SISTEMAS COMPLEXOS X SISTEMAS COMPLICADOS

Para facilitar a compreensão do conceito de CG à luz de Clausewitz, será utilizada a perspectiva de Smith (2002), que considera os conflitos como um choque entre Sistemas Complexos Adaptativos, envolvendo entidades que evoluem e se adaptam aos seus ambientes, de formas que nem sempre são previsíveis. Sobre o assunto, inicialmente, faz-se necessário entender a diferença entre os termos “complicado” e “complexo” (SMITH, 2006).

Para usar um exemplo simples, o motor de um automóvel é um sistema “complicado”. Um motorista comum teria dificuldade em explicar com precisão como ele funciona, ou descrever quais partes e funções estão conectadas umas às outras (SMITH, 2006).

No entanto, apesar de existir apenas uma compreensão muito limitada do motor, não há dificuldade em compreender de maneira aproximada o funcionamento do carro e em explorar o fato de que, com o seu motor ligado e com o câmbio engatado, pressionar o pedal do acelerador fará com que o veículo se mova ou, se pressionar o pedal com mais força, resultará no aumento da velocidade (SMITH, 2006).

Da mesma forma, não seria difícil identificar que diminuir a pressão no acelerador faria o carro diminuir a velocidade ou até parar. Em outras palavras, mesmo que exista uma cadeia de causa e efeito longa e não totalmente compreendida entre nossa ação (pressionar o acelerador) e a reação do automóvel (velocidade de movimento e aumento), é possível desenvolver expectativas. Pressionar o acelerador produzirá um resultado previsível; essa resposta será proporcional à quantidade de pressão exercida no pedal; e essa será repetida, de forma confiável, a cada vez que o acelerador for pressionado (SMITH, 2006).

Por outro lado, se o motor do carro não fosse complicado, mas complexo, a situação seria bem diferente. No lugar da conhecida cadeia de causa e efeito entre pressionar o pedal do acelerador e o automóvel ganhar velocidade, não haveria uma cadeia de causa e efeito consistente. Como resultado, não poderíamos prever exatamente qual seria a resposta à pressão no acelerador, nem a pressão necessariamente produziria o mesmo

efeito do motor do automóvel duas vezes seguidas (SMITH, 2006).

Além disso, não haveria uma relação confiável entre a escala de nossa ação (pressão sobre o pedal do acelerador) e a escala de reação do carro (a rapidez com que ele se move ou a velocidade com que desacelera). Dessa maneira, seria muito difícil um mecânico identificar algum problema e reparar o motor, porque não haveria uma cadeia de causa e efeito cognoscível e confiável para rastrear o que haveria de errado (SMITH, 2006).

Assim, sistemas complexos não funcionam de maneira linear. As formas lineares se apoiam em suposições testadas e verdadeiras: que o todo será igual à soma das partes; que as saídas serão proporcionais às entradas; e, mais fundamentalmente, que existe uma cadeia repetível e previsível de causa e efeito (SMITH, 2006).

Por outro lado, as formas complexas, não-lineares, apresentam desproporções e variações nas relações causa-efeito. É justamente esse fator que permite aos contendores mais fracos enfrentares fortes oponentes em conflitos assimétricos. Os conflitos lidam não apenas com sistemas complexos, mas sim com sistemas adaptativos complexos, que não apenas mudam imprevisivelmente, mas também se adaptam ao seu ambiente externo de maneiras igualmente imprevisíveis (SMITH, 2006).

Para que um sistema possa sobreviver por qualquer período de tempo, ele deve ser capaz de lidar com sistemas concorrentes e com o ambiente físico em mudança em que se encontra. Logicamente, à medida que o sistema muda, alguns desses resultados imprevisíveis serão falhas e outros serão sucessos. Um sistema complexo adaptativo adiciona duas ideias fundamentais à estrutura conceitual para entender a complexidade nas operações militares e de segurança nacional (SMITH, 2006).

A primeira é que as interações entre os atores em um ambiente operacional envolvem tantas variáveis interdependentes que nenhum comportamento do ator pode ser rastreado com precisão. Ou seja, não há uma cadeia de causa e efeito claramente definida e, como resultado, o comportamento não será quantificável, tampouco totalmente previsível (SMITH, 2006).

O segundo é o argumento darwiniano de que os complexos atores estatais, não estatais, militares e civis interagirão continuamente entre si e com o meio ambiente. Eles se adaptarão às mudanças em uma coevolução que, no que lhes concerne, alterará o ambiente operacional (SMITH, 2006).

Além disso, como os sistemas envolvidos nesse ambiente são todos complexos, os processos ou cadeias exatas de causa e efeito pelas quais os atores se adaptam nunca serão totalmente definíveis. Uma abordagem para lidar com essa complexidade é considerá-la em termos de um sistema de sistemas vivos, isto é, um sistema de múltiplos níveis de interconexão de sistemas adaptativos complexos (SMITH, 2006).

Sob este prisma, Miller (1978) apresenta um modelo que consiste em oito níveis de sistemas vivos: células, órgãos, organismos, grupos, organizações, comunidades, sociedades e entidades supranacionais.

Nesse modelo, cada nível subsequente é composto, principalmente, de sistemas do nível abaixo com cada nível subsequente, portanto, de crescente complexidade. Esses sistemas, por sua vez, evoluem e se adaptam por uma interação contínua com o ambiente, baseada em informações essenciais para a coordenação, orientação e controle de seus processos (SMITH, 2006).

Em essência, os complexos sistemas adaptativos, dentro da cadeia hierárquica, constituem os subsistemas do próximo nível superior. Cada um desses subsistemas deve lidar com um grande número de variáveis interdependentes e, ao fazê-lo, eles próprios se adaptam e mudam. Dessa forma, é um paradigma para o ambiente operacional, que pode ser aplicado na análise da estrutura hierárquica de um ator envolvido em um conflito (SMITH, 2006).

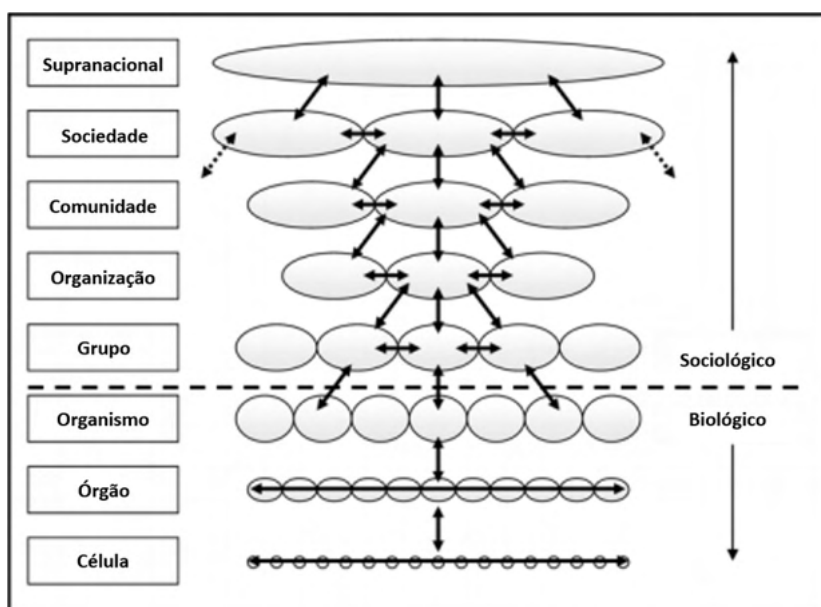


Figura 2 – Modelo de Sistema Vivo

Fonte: Smith, 2006

Na esteira do entendimento acerca da importância da conectividade na determinação de Centros de Gravidade, será apresentada uma adaptação do Modelo de Sistemas Vivo, estruturada sobre fatores de um ambiente operacional. Neste modelo torna-se possível identificar as relações hierárquicas e não-hierárquicas entre os sistemas que compõem ou que representam um CG.

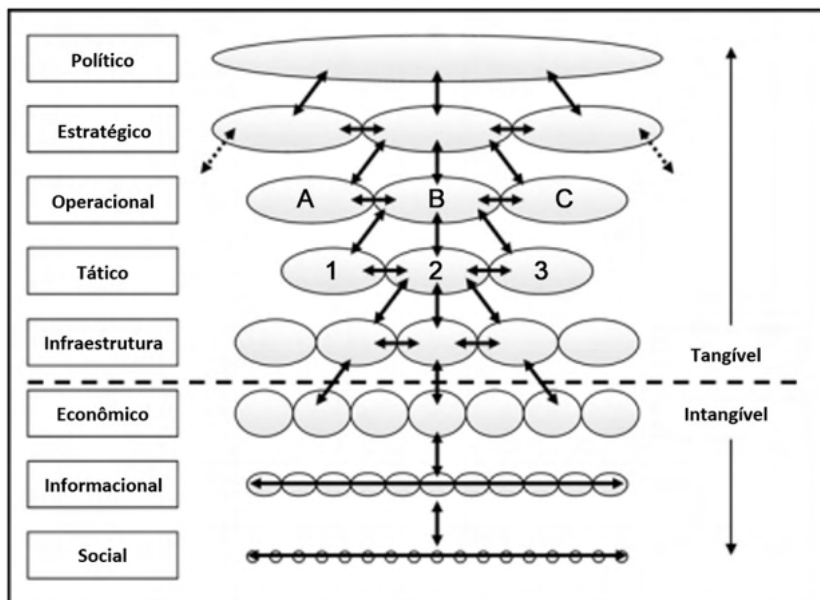


Figura 3 – Modelo de Sistema Vivo adaptado ao Ambiente Operacional

Fonte: o Autor, 2020

Neste modelo, é possível considerar que as células que representam os sistemas de um nível inferior são requisitos críticos ou partes dos sistemas representados pelas células no nível superior. No exemplo apresentado, caso todas as células que compõem o sistema B forem consideradas Centros de Gravidade no nível tático, seria facultado apontar três Centros de Gravidade (sistema 1, sistema 2 e sistema 3) ou simplesmente o sistema B (agregando todos os sistemas em um único). Neste caso específico, haveria uma repetição nominal de CG entre os níveis operacional e tático.

Entretanto, para fins de análise de CG no nível tático, faz-se necessário destacar os pontos de conexão referentes às células 1, 2 e 3, ao invés de repetir a análise realizada para a célula B. Caso alguma das células do nível tático não fosse considerada CG neste nível, não seria possível fazer a agregação entre elas e afirmar que o CG do nível tático é a repetição do CG do nível operacional. Nesta situação, é possível haver mais de um CG no mesmo nível, caso apenas uma dessas células deixe de ser um CG.

Dessa forma, ressalta-se a importância de serem reconhecidas as relações de conectividade entre os sistemas postulantes a Centros de Gravidade, no intuito de mitigar interpretações que permitam a perda do foco dos esforços necessários ao atingimento dos objetivos.

Diante da compreensão sobre a abordagem de sistemas complexos adaptativos à luz de Edward Smith (2006), bem como das relações de conectividade e agregação entre seus níveis, torna-se possível identificar um Centro de Gravidade.

4 | A IMPORTÂNCIA DA CONECTIVIDADE NOS CENTROS DE GRAVIDADE

Para a identificação de um Centro de Gravidade, destacam-se duas abordagens: uma baseada nos efeitos desejados (*Effects-Based Approach*) e outra baseada nas capacidades das entidades em conflito (*Capabilities-Based Approach*).

A primeira abordagem subsidia a aplicação das Operações Baseadas em Efeitos, que são conjuntos coordenados de ações direcionadas a moldar o comportamento de amigos, neutros e inimigos em paz, crise e guerra.

Na *Effects-Based Approach* as operações são planejadas, executadas, avaliadas e adaptadas para influenciar ou alterar sistemas, ou capacidades, a fim de alcançar os resultados desejados. Este processo analisa os efeitos diretos e indiretos causados por mecanismos de derrota ou de estabilização para o desenvolvimento da abordagem operacional (ESTADOS UNIDOS, 2017).

Mecanismos de derrota são aplicados, principalmente, em operações de combate contra uma força inimiga ativa, inimigos armados (regulares, irregulares ou ambos), através da aplicação organizada da força para matar, destruir ou capturar, por todos os meios disponíveis. Os mecanismos de derrota podem incluir: “destruir”, “deslocar”, “desintegrar” e “isolar” (ESTADOS UNIDOS, 2017).

Um mecanismo de estabilização é o método principal pelo qual as forças amigas afetam os civis, de modo a alcançar condições que apoiam o estabelecimento de uma paz estável e duradoura. Combinações de mecanismos de estabilização produzem efeitos complementares e reforçadores que ajudam a moldar a dimensão humana do ambiente operacional de maneira mais eficaz e eficiente do que um único mecanismo aplicado isoladamente. Os mecanismos de estabilização incluem: “compelir”, “controlar”, “influenciar” e “apoiar” (ESTADOS UNIDOS, 2017).

Um efeito direto, ou de primeira ordem, é o resultado de primeira ordem de uma ação cinética, sem nenhum mecanismo intermediário entre o ato e o resultado - geralmente imediato e empiricamente verificável, como os resultados do emprego de armas (ESTADOS UNIDOS, 2017).

Um efeito indireto é um efeito de segunda, terceira ou maior ordem, criado através de um efeito intermediário, ou ligação causal após uma ação tática - geralmente uma consequência retardada e / ou deslocada associada à ação que causou os efeitos diretos (ESTADOS UNIDOS, 2017).

O conceito de Centro de Gravidade de Clausewitz requer a capacidade de prever, pelo menos, efeitos de primeira e segunda ordem. Além disso, os CG de Clausewitz eram “operativos” apenas em campanhas ou guerras destinadas a derrotar completamente o inimigo. Nessas guerras, os objetivos militares e políticos são essencialmente complementares (ECHEVARRIA, 2002).

Neste sentido, a compreensão dos Centros de Gravidade como sistemas comple-

xos adaptativos é de grande relevância, pois, permite a identificação das relações de conectividade, sejam elas tangíveis ou intangíveis, entre os sistemas próprios e adversários.

Conforme observado no diagrama a seguir, diversos sistemas são interligados no ambiente operacional. Essas ligações favorecem a adaptação de um Centro de Gravidade caso alguma conexão seja interrompida. Assim, faz-se necessário identificar os “nós”, que representam as partes menos adaptáveis dos sistemas próprios e adversários, para que a estrutura estratégica seja voltada para proteção (próprios) ou ruptura (adversários) destes pontos de conexão.

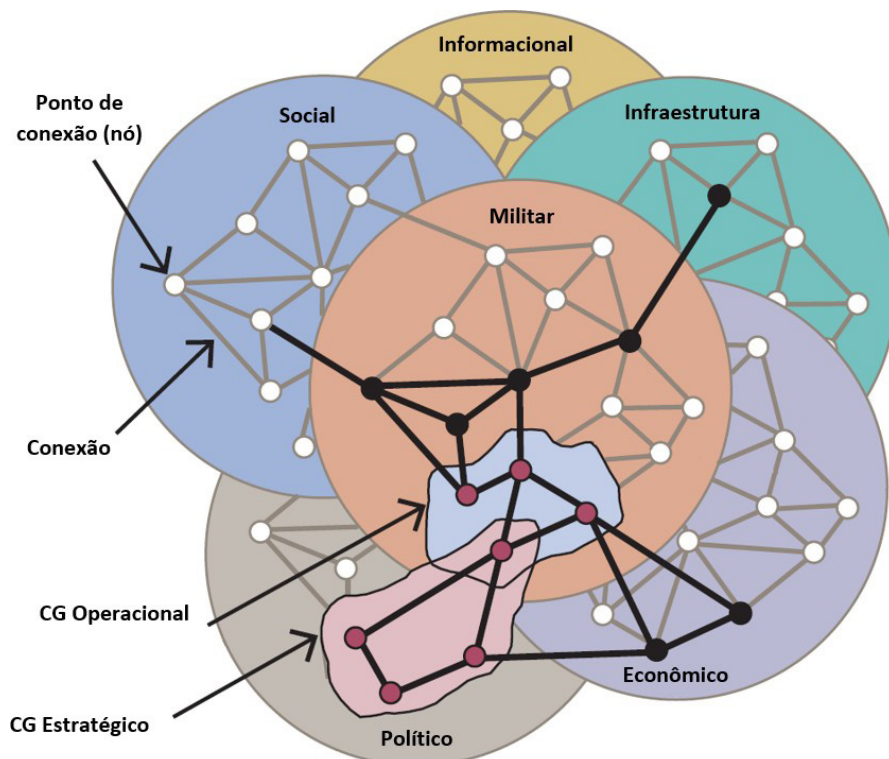


Figura 4 – Relações de conectividade em Centros de Gravidade

Fonte: Schnaubelt; Larson; Boyer, 2014

Em consonância com discorrido anteriormente, por agregação, torna-se possível considerar pontos de conexão pertencentes a sistemas de hierarquia inferior como requisitos para o funcionamento de um sistema de nível superior. O mesmo pode acontecer entre sistemas não hierarquizados, dentro de um mesmo nível, desde que possuam relações de conectividade.

Este último caso pode ser observado, principalmente, quando ocorre o emprego de forças armadas distintas, entre as quais não exista relação de hierarquia, pelo fato de uma

não ser subordinada à outra.

Nesta abordagem, basicamente, busca-se a identificação de um ponto focal sobre o qual sejam direcionados os esforços para a obtenção dos efeitos que contribuam para a consecução do Estado Final Desejado. Este ponto representaria o Centro de Gravidade.

A abordagem em tela pode acabar gerando dúvidas acerca de qual seria a entidade ou a parte dela que deveria ser afetada para a obtenção do(s) efeito(s) desejado(s), uma vez que é possível a obtenção de efeitos específicos atuando sobre diferentes partes de um sistema oponente. Para mitigar isso, faz-se necessário ter em mente que, dependendo da variação de intensidade de um conflito, o CG pode ser alterado.

Em conflitos irregulares, de baixa intensidade, conforme a publicação “*Annex 3-2 Irregular Warfare*” (ESTADOS UNIDOS, 2016), o CG é a população local, sobre a qual são aplicados os instrumentos de estabilização. Nesse tipo de conflito, normalmente, deve ocorrer um maior uso destes instrumentos com o objetivo de aumentar a legitimidade e a influência sobre a população, ao mesmo tempo em que ocorre o desgaste do poder, influência e vontade de um adversário (ESTADOS UNIDOS, 2016).

Uma das principais maneiras de influenciar esse CG é identificar, avaliar e resolver queixas subjacentes na população. Se o governo falhar em lidar com as queixas percebidas pela população como válidas em tempo hábil, a população poderá continuar sendo descontente. Uma população descontente pode parar de apoiar o governo legítimo ou ser motivada a fornecer apoio direto, ou indireto a uma insurgência que opera entre a população em geral. Um adversário pode tentar preencher o vazio deixado por um governo que não lida adequadamente com essas queixas (ESTADOS UNIDOS, 2016).

Em conflitos de maior intensidade, regulares, existe um predomínio do uso de instrumentos de derrota. Estes instrumentos são mais que apenas a seleção de alvos para destruição física. A destruição pode ser o melhor meio para o fim, mas é apenas um efeito dentro de um espectro de opções possíveis, que pode incluir operações no campo informacional, operações de guerra eletrônica e operações do ciberespaço (ESTADOS UNIDOS, 2017).

A premissa subjacente de uma abordagem baseada em efeitos é que é possível direcionar as expressões do poder nacional contra alvos de maneiras que causem efeitos além da mera destruição de alvos. Esses efeitos influenciarão os sistemas político, militar, econômico, social, de infraestrutura e de informação do adversário (ESTADOS UNIDOS, 2017).

A seleção de alvos deve considerar todos os meios possíveis para alcançar os efeitos desejados, utilizando todas as forças, armas e plataformas disponíveis. A seleção de alvos com base nos efeitos desejados inclui a consideração de consequências de segunda e terceira ordem que podem contribuir positivamente para os objetivos de uma campanha (ESTADOS UNIDOS, 2017).

Neste sentido, torna-se importante considerar que, em conflitos regulares, o CG

deverá ser a entidade primária sobre a qual deverão ser empregados os instrumentos de derrota para a obtenção dos efeitos desejados. Compete destacar, nesta análise, a conectividade entre os sistemas do ambiente operacional, considerando as relações de agregação entre os mesmos.

A título de exemplo, se parte de uma matriz energética subsidia o esforço de guerra de um oponente, não devemos considerar que essa matriz inteira seria um CG, mas sim que essa parte específica seria um requisito crítico ao funcionamento do CG adversário.

É preciso ter em mente que a identificação de um CG serve para ressaltar o ponto focal dos esforços no emprego da expressão militar do poder nacional como instrumento de solução de um problema. Assim, quanto maior for o foco, mais breve deverá ser a consecução do estado final desejado.

Dessa forma, para refinar o direcionamento dos esforços, é essencial conhecer as partes de um Centro de Gravidade (SCHNAUBELT; LARSON; BOYER, 2014):

- Capacidades Críticas (CC) são as principais habilidades, essenciais para a consecução do objetivo, que fazem com que um CG seja identificado como tal dentro de um determinado contexto.
- Requisitos Críticos (RC) são condições, recursos e meios essenciais que o CG exige para executar a capacidade crítica. Estas são coisas que são usadas ou consumidas para realizar uma ação, permitindo que uma capacidade crítica funcione totalmente.
- Vulnerabilidades Críticas (VC) são requisitos críticos ou componentes dos meios que são deficientes, ou vulneráveis a neutralização, interdição ou ataque, de maneira a impedir que um CG exerça a sua Capacidade Crítica. (SCHNAUBELT; LARSON; BOYER, 2014)

Ao compreender a relação que existe entre as partes de um CG, torna-se viável analisar os efeitos indiretos, pauta principal da *Effects-Based Approach*.

Complementarmente, compete destacar que, quando a intensidade de um conflito é elevada, outra abordagem pode ser utilizada para a identificação de Centros de Gravidade: a *Capabilities-Based Approach*.

Esta abordagem, em sua essência, diferencia-se da *Effects-Based Approach* ao mudar o ponto de vista da análise. Enquanto a baseada em efeitos observa externamente as entidades analisadas, em busca de partes sistêmicas que produzam os efeitos desejados ao serem afetadas, a segunda abordagem exige que os planejadores “assumam o papel” de cada parte envolvida no conflito, predizendo a estrutura estratégica que cada parte adotará em sua abordagem operacional para atingir o estado final desejado.

Conforme a *Capabilities-Based Approach*, o Centro de Gravidade é a entidade primária que possui a inerente capacidade de atingir o objetivo (EIKMEIER, 2010). Assim, para que esta abordagem possa ser utilizada, deve existir um nível de intensidade de um conflito que demande o uso de entidades fisicamente capazes de atingir o(s) próprio(s) objetivo(s) ou de impedir a consecução de objetivo(s) adversário(s), por meio do uso de

instrumentos de derrota. A predominância no uso desses instrumentos (de derrota) é o que caracteriza o ambiente operacional no qual pode ser aplicada a identificação de um CG segundo a *Capabilities-Based Approach*.

Compete destacar que esta correlação entre intensidade de um conflito e o uso da *Capabilities-Based Approach* existe somente para fins de métodos de identificação de Centro de Gravidade, e difere do Planejamento Baseado em Capacidades (*Capabilities-Based Planning*). Esse último é um processo de gestão institucional que pode ser realizado sem a existência de qualquer conflito, em cenários de ameaças indefinidas (ESTADOS UNIDOS, 2004).

A seguir é apresentado um gráfico da relação entre a aplicação de um método de identificação de CG e a intensidade de um conflito:

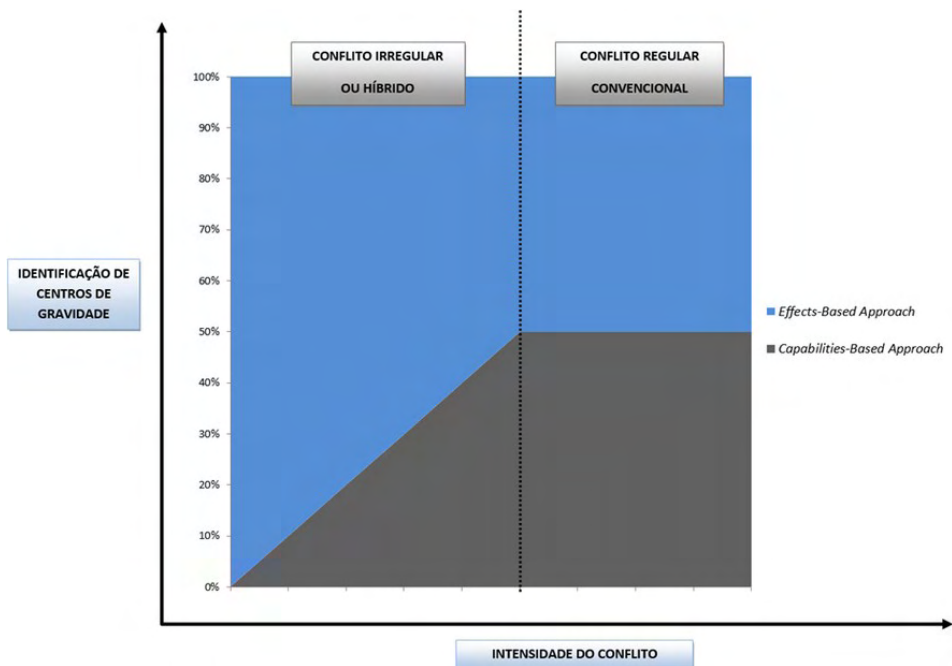


Figura 5 – Método de Identificação de CG x Intensidade de um conflito

Fonte: o Autor, 2020

Para a aplicação do método de identificação de CG definido por Eikmeier (2010), à luz da *Capabilities-Based Approach*, faz-se necessário conhecer as partes de uma estrutura estratégica, composta por *ends* (fins ou objetivos), *ways* (maneiras de se atingir o objetivo) e *means* (meios empregados para atingir o objetivo) (LYKKE, 2001).

Nesta ótica, a estratégia é uma expressão coerente de um processo que identifica os “objetivos”, “maneiras” e “meios” projetados para atingir um determinado objetivo

(EIKMEIER, 2007).

Diante dessa compreensão acerca das partes integrantes de uma estrutura estratégica, seguem as principais etapas descritas por Eikmeier (2010) para a identificação de Centros de Gravidade:

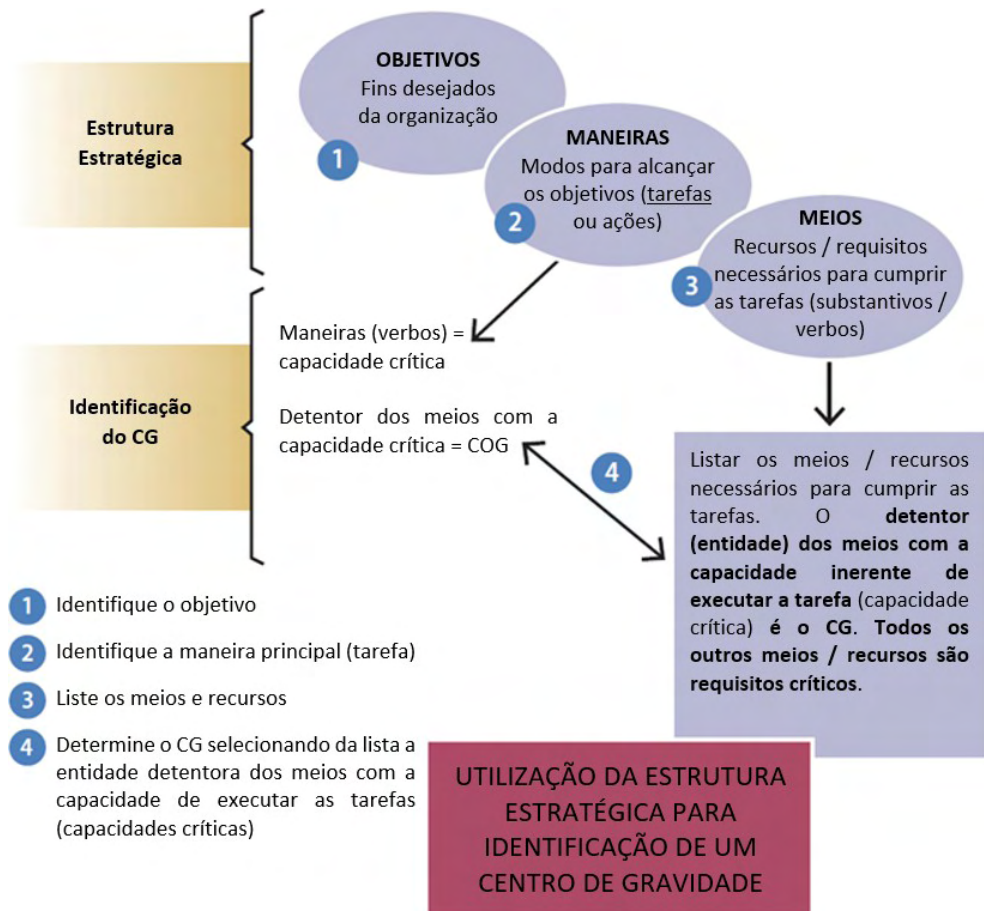


Figura 6 – Método Eikmeier de Identificação de CG

Fonte: Schnaubelt; Larson; Boyer, 2014

O Método Eikmeier ressalta a conectividade existente entre os sistemas que compõem um CG. Neste sentido, devemos considerar que as entidades são sistemas complexos, para fins de visualização de suas partes. Para que uma entidade possa executar a(s) tarefa(s) que contribuirão para a consecução do(s) objetivo(s), ela faz uso de recursos que podem estar direta ou indiretamente integrados.

Por exemplo, para uma rede de Comando e Controle (C²) manter-se operativa, ela pode utilizar parte de uma matriz energética que não necessariamente pertence à rede C²,

mas possui conexão com esta rede e, por isso, preserva relações de causa-efeito a serem exploradas ou protegidas. A matriz energética pode subsidiar outros sistemas não afetos à rede C², por isso deve ser feita a agregação somente da parte desta matriz que possui conectividade direta com a rede, para fins de identificação dos recursos utilizados por esta entidade.

A não observância das relações de conectividade pode induzir os planejadores a identificarem equivocadamente centros de gravidade. No caso de uma matriz energética, ela contribui para a manutenção da capacidade operativa de uma rede C², mas também pode contribuir para o funcionamento de outros sistemas que não estão relacionados à(s) capacidade(s) de uma entidade que executará a(s) tarefa(s) necessária(s) para atingir o(s) objetivo(s). Dessa forma, seria errôneo apontar a matriz energética como um CG somente por causa desta contribuição para a rede C².

Ainda sob esta ótica, a rede C² pode ser utilizada por uma entidade para atingir seu(s) objetivo(s). Por exemplo, em um conflito envolvendo forças regulares, a comunicação entre as unidades desta força é realizada por meio de uma rede C². Neste caso, a rede é um recurso usado pela entidade (força regular) para atingir seu(s) objetivo(s). Então, nem a matriz energética, nem a rede C² seriam considerados Centros de Gravidade, mas sim recursos que esta força regular utiliza para a consecução de seu(s) objetivo(s).

Para aprimorar a compreensão, deve ser utilizado o teste “DOER” / “USED”, que identifica a(s) capacidade(s) do CG e o distingue de requisitos e vulnerabilidades críticas. Somente os Centros de Gravidade são inerentemente capazes de realizar a(s) tarefa(s) para atingir o(s) objetivo(s) definido. A entidade que executa a ação primária (Capacidade Crítica), chamada de tarefa, é o CG. Ou seja, o centro de gravidade executa a ação e utiliza recursos para realizá-la (EIKMEIER, 2007).



Figura 7 – Método “DOER” x “USED” para validação de Centros de Gravidade

Fonte: Eikmeier, 2007

Se algo é usado ou consumido (*USED*) por outra entidade para executar a ação principal (capacidade crítica), esse algo é um requisito, que pode ser identificado como um Requisito Crítico ou como uma Vulnerabilidade Crítica. Se algo contribui, mas, na verdade, não executa a Capacidade Crítica, é um requisito, não um Centro de Gravidade (EIKMEIER, 2007).

Na distinção entre Requisitos Críticos e Vulnerabilidades Críticas também se aplica o Modelo de Sistema Vivo. Os sistemas usados pelos Centros de Gravidade para a consecução de seu(s) objetivo(s) serão os Requisitos Críticos, enquanto os componentes necessários ao funcionamento desses sistemas, conectados de forma hierárquica, serão os postulantes a Vulnerabilidades Críticas, em função de sua criticidade.

No exemplo em questão, onde uma força regular utiliza uma rede C² para executar a(s) sua(s) tarefa(s), o CG é a força regular, o Requisito Crítico é a rede C² e uma Vulnerabilidade Crítica é a parte tangível da matriz energética necessária ao funcionamento da rede, considerando a criticidade desta parte.

Na época da invasão do Kuwait, o Iraque começou a crise com um dos maiores exércitos do mundo, equipado com grande número de tanques, veículos blindados e artilharia, alguns dos quais eram modelos de última geração. Tinha uma força aérea considerável com muitos caças e caças-bombardeiros de primeira linha (F-1s, MiG-29s e Su-24s) e sistemas de defesa aérea e de comando e controle modernos (ESTADOS UNIDOS, 1992).

A Guarda Republicana Iraquiana era a força mais bem capacitada, dotada de melhor treinamento e equipamento. Começou como uma organização de elite encarregada de proteção do regime. Esta organização serviu como o núcleo em torno do qual foi formada uma força ofensiva de elite, que cresceu dramaticamente durante os últimos dois anos da guerra com o Irã. O efetivo recrutado nesta força recebia bônus financeiro, carros novos e habitação subsidiada. Combinado com suas brigadas independentes de infantaria e artilharia, ela compreendia quase 20% das forças terrestres iraquianas (ESTADOS UNIDOS, 1992).

No que tange ao poder aéreo, em número de aeronaves de combate, a Força Aérea Iraquiana era a maior do Oriente Médio em agosto de 1990. A qualidade de aeronaves e de tripulações, entretanto, era muito irregular. Sua eficácia era restringida pela doutrina conservadora e limitações dos sistemas de aeronaves (ESTADOS UNIDOS, 1992).

O sistema de defesa aérea iraquiana combinava os melhores recursos de vários sistemas. A rede de defesa aérea era composta por várias camadas, possuía redundâncias, e era controlada por uma rede de computadores instalada ao redor de Bagdá. Este conjunto de defesa aérea era capaz de prover proteção eficaz de alvos-chave no Iraque (ESTADOS UNIDOS, 1992).

Em 1990, o Iraque tinha a maior capacidade de produção de agentes químicos do Terceiro Mundo, produzindo anualmente milhares de toneladas de agente mostarda e gás Sarin. Os meios de emprego desses agentes químicos, além das ogivas de mísseis, incluíam bombas aéreas, projéteis de artilharia, foguetes e tanques de pulverização montados em aeronaves (ESTADOS UNIDOS, 1992).

Neste contexto, o Iraque endividado com a Arábia Saudita e Kuwait como resultado da Guerra Irã-Iraque, sob a alegação de que o desrespeito do Kuwait pelas cotas de produção de petróleo da OPEP afetava severamente a economia iraquiana e este país

estava perfurando seus campos de petróleo, iniciou a ocupação do Kwait em agosto de 1990, utilizando forças da Guarda Republicana.

Em reação a esta invasão, foi deflagrada a Operação Desert Storm. O conflito em tela apresentou um considerável nível de intensidade, evidenciado pela composição das forças descritas na Ordem de Batalha, segundo a qual foram alocadas 4.009 aeronaves para a Força Aérea Componente da coalizão, com 2.120 vetores aéreos de combate, empregados em conjunto com as 21 Divisões de Força Terrestre Componente (ESTADOS UNIDOS, 1993).

Diante dessa intensidade, viabilizou-se o emprego de uma abordagem baseada em capacidades para a identificação do(s) Centro(s) de Gravidade(s) iraquianos. Para isso, é utilizado o Método Eikmeier com base na Estrutura Estratégica iraquiana, segundo os dados do “*Conduct of the Persian Gulf War - Final Report to Congress*” (ESTADOS UNIDOS, 1992).

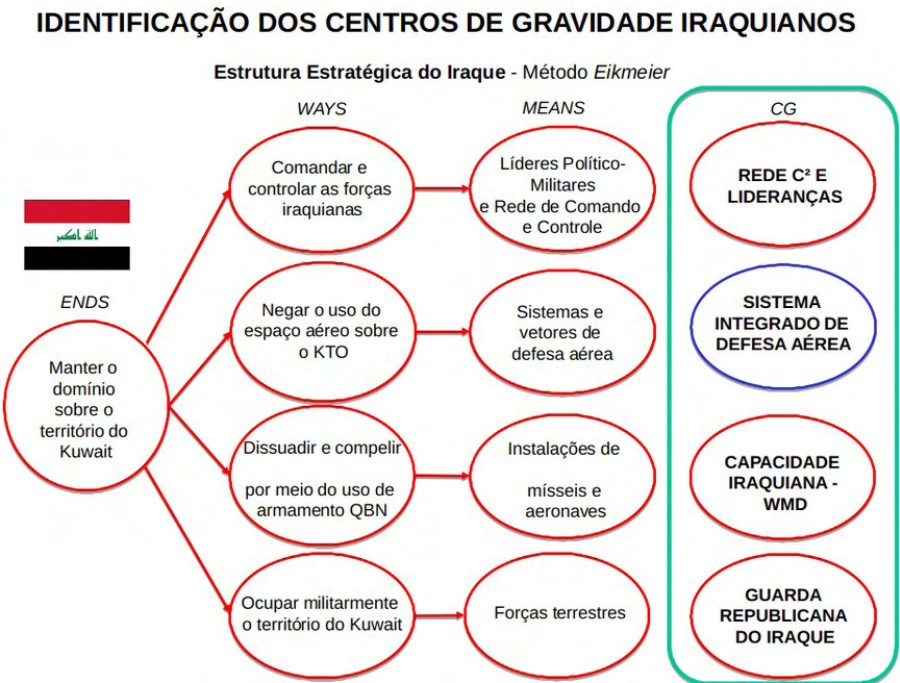


Figura 8 – Identificação dos Centros de Gravidade iraquianos
O Autor, 2021

Ao ser aplicado o método de identificação de CG, torna-se possível identificar quatro Centros de Gravidade iraquianos. Entretanto, o “*Conduct of the Persian Gulf War - Final Report to Congress*” (ESTADOS UNIDOS, 1992), cita apenas três Centros de Gravidade, desconsiderando o Sistema Integrado de Defesa Aérea.

Para o entendimento deste posicionamento oficial, faz-se necessário observar a estrutura iraquiana como um sistema vivo. Diferentemente das forças armadas brasileiras, a Guarda Republicana, empregada neste conflito, era subordinada ao aparelho de segurança especial do estado, não ao ministério de defesa. Esta força recebia tratamento diferenciado em termos de treinamento, equipamentos e prestígio junto ao governo. Uma das tarefas sob sua responsabilidade era o controle das baterias de mísseis, como os Scud, tarefa que normalmente seria atribuída a uma Força Aérea Componente, na estrutura empregada pelo Ministério da Defesa do Brasil.

Essa estrutura iraquiana, como um sistema vivo, poderia ser representada da seguinte maneira:

ESTRUTURA DAS FORÇAS IRAQUIANAS (1991)

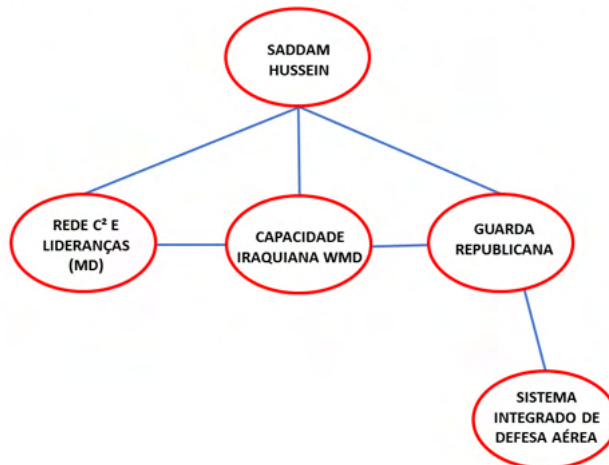


Figura 9 – Visualização das forças iraquianas no Modelo de Sistema Vivo

O Autor, 2021

A subordinação das atividades voltadas ao controle dos sistemas de mísseis iraquianos colocava a Guarda Republicana como a entidade executora da tarefa, e o Sistema Integrado de Defesa Aérea como seu recurso, conforme método *DOER/USED*. Destaca-se, também, que as forças armadas iraquianas estavam subordinadas ao CG Rede C² e Lideranças, no contexto de seu ministério da defesa.

Outrossim, sob o prisma do poder aéreo, o conflito no Golfo Pérsico teve características assimétricas em favor da coalizão, face à superioridade numérica e tecnológica. Essa supremacia também poderia contribuir para que o Sistema de defesa aérea do Iraque não fosse considerado como um CG, pois este não seria uma entidade capaz de impedir a coalizão de atingir seus objetivos.

Contrastando essa estrutura com a utilizada pelas Forças Armadas brasileiras, observa-se que as atividades de gerência do sistema de defesa aérea estão sob a responsabilidade da Força Aérea Brasileira, e que não há relação hierárquica de conectividade entre esta e as demais forças. Ou seja, todas estão no mesmo nível, conectadas ao Ministério da Defesa por uma relação de subordinação (BRASIL, 1988).

ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL



Figura 10 – Visualização das FA brasileiras no Modelo de Sistema Vivo
O Autor

Essa diferença estrutural relacionada às relações de conectividade entre as entidades, caso não seja considerada, pode induzir planejadores a negligenciarem a importância da Força Aérea como executora (*DOER*) de um primordial papel na solução de um problema com o uso da Expressão Militar do Poder Nacional, por ela ser a entidade responsável pela conquista e manutenção de situação aérea favorável sobre a região de um conflito, condição indispensável para a permanência de qualquer força em um Teatro de Operações.

Um outro fator de grande relevância é o nível decisório dos Centros de Gravidade. As características da Guarda Republicana Iraquiana, ao ser uma instituição diretamente conectada ao governo, faz com que ela tenha um papel estratégico. Porém, como ela é executora de tarefas operacionais, como a ocupação do território do Kuwait, também poderia ser considerada uma entidade com conexões neste nível.

Neste sentido, essas particularidades reforçam a importância da conectividade na determinação de Centros de Gravidade. Dessa forma, ao serem reconhecidas as relações de conectividade (hierárquicas e não hierárquicas) entre as partes integrantes de um CG, torna-se possível aprimorar os procedimentos de identificação de Centros de Gravidade e

reduzir as hipóteses de equívocos neste processo.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação dos Centros de Gravidade é útil como uma ferramenta analítica para ajudar as equipes de planejamento a analisar fontes de força amigáveis e adversárias, bem como suas fraquezas e vulnerabilidades. Este estudo encerra extrema relevância, visto que uma conclusão incorreta resultante de uma análise pobre ou precipitada pode ter consequências muito sérias, como a incapacidade de atingir objetivos estratégicos e operacionais a um custo aceitável (ESTADOS UNIDOS, 2017).

Sobre o assunto, a alteração do sentido original proposto por Clausewitz, apresentada nas publicações doutrinárias empregadas pelas Forças Armadas do Brasil, fazem com que o Centro de Gravidade deixe de ser um ponto de convergência de forças e passe a ser descrito como uma fonte de força.

Neste sentido, a conectividade entre sistemas, no processo de identificação de Centros de Gravidade, não recebeu ênfase na Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2020), deixando margem para interpretações afastadas do conceito original, com possíveis efeitos negativos nos processos de identificação de CG.

Para destacar a importância da conectividade, foi desenvolvido um Modelo de Sistema Vivo adaptado ao ambiente operacional, edificado a partir do embasamento teórico fornecido por Miller (1978) e Smith (2006). Diante deste conceito, tornou-se possível reconhecer as relações hierárquicas e não-hierárquicas entre os sistemas complexos adaptativos que integram ou constituem Centros de Gravidade.

Complementarmente, foram apresentadas as abordagens empregadas para identificação de CG. Neste seguimento, um dos fatores observado foi a diferença de aplicação dessas, em função da intensidade de um conflito.

Para aprimorar a compreensão acerca do uso dos métodos de identificação e análise de CG empregados pelas Forças Armadas brasileiras, o contexto vivenciado pelos planejadores da Operação *Desert Storm* foi observado à luz do modelo de sistemas vivos. Esta análise permitiu ressaltar as diferenças entre as estruturas envolvidas neste conflito e a estrutura das FA nacionais, em termos de relações hierárquicas e/ou não hierárquicas de conectividade.

Por fim, destaca-se a importância do aprofundamento dos estudos acerca deste tão importante assunto, com o fito de reforçar a base de construção da estratégia empregada para atingir um Estado Final Desejado, atuando diretamente sobre o ponto focal da abordagem operacional empregada pelo Ministério da Defesa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Constituição (1988)**, Senado Federal: Centro Gráfico, Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Defesa. PND - END. **POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA - ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA**, Brasília, 2016.

CLAUSEWITZ, C. von. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1984. ISBN 0-691-05657-9.

ECHEVARRIA, A. Clausewitz's Center of Gravity: Changing Our Warfighting Doctrine-Again! U.S. Army War College, Carlisle, 2002.

EIKMEIER, D. A Logical Method for CENTER-OF-GRAVITY ANALYSIS. **Military Review**, Army University Press, Fort Leavenworth, 2007.

EIKMEIER, D. Redefining the Center of Gravity. **Joint Force Quarterly**, National Defense University Press, Washington, n. 59, 2010.

ESTADOS UNIDOS. Department of Defense - CONDUCT OF THE PERSIAN GULF WAR. **Final Report to Congress**, Washington, 1992.

ESTADOS UNIDOS. Department of Defense - Gulf War Air Power Survey: Volume V. **A Statistical Compendium and Chronology**, Library of Congress, Washington, 1993.

ESTADOS UNIDOS. Department of Defense. Joint Defense Capabilities Studies. **Improving DOD Strategic Planning, Resourcing and Execution to Satisfy Joint Capabilities**, Department of Defense, Washington, 2004.

ESTADOS UNIDOS. United States Air Force. Annex 3-2 Irregular Warfare. **Basic Doctrine**, Curtis E. LeMay Center, Montgomery, 2016.

ESTADOS UNIDOS. United States Air Force. Annex 3-60 Operations Targeting. **Basic Doctrine**, 2017.

ESTADOS UNIDOS. Department of Defense. Joint Publication 5-0. **Joint Planning**, Joint Chiefs of Staff, Washington, 2020.

FADOK, D. S. **JOHN BOYD AND JOHN WARDEN: AIR POWER'S QUEST FOR STRATEGIC PARALYSIS**. Montgomery: Air University Press, 1994. 55 p.

GRAY, C. S. **WAR, PEACE AND INTERNATIONAL RELATIONS: An Introduction do Strategic History**. New York: Routledge, 2007. 306 p. ISBN 0-203-08899-9.

IBRAM. **Instituto Brasileiro de Mineração. Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiQzd6X1qAhXhGbkGHafAoQQFJAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ibram.org.br%2Fsites%2F1300%2F1382%2F00005836.pdf&usq=AOvVaw1yrmXBYiCn3-HD5jExyMm5>. Acesso em: 03/07/2021.

LYKKE, J. A. F. Toward An Understanding of Military Strategy. In: CERAMI, J. R.; HOLCOMB, J. J. F. (Ed.). **GUIDE TO STRATEGY**. Carlisle: U.S. ARMY WAR COLLEGE, 2001. cap. 13, p. 179 – 185.

MILLER, J. G. **Living Systems**. New York: McGraw-Hill, 1978.

SCHNAUBELT, C.; LARSON, E.; BOYER, M. **VAM - Vulnerability Assessment Method Pocket Guide - A Tool For Center Of Gravity Analysis**. Washington: RAND Corporation, 2014. ISBN 978-0-8330-8689-1.

SMITH, E. **APPLYING NETWORK CENTRIC WARFARE IN PEACE, CRISIS AND WAR**. DoD Command and Control Research Program: DoD Command and Control Research Program, 2002. ISBN 1-893723-08-9.

SMITH, E. **COMPLEXITY, NETWORKING, & EFFECTS-BASED APPROACHES TO OPERATIONS**. Washington: DoD Command and Control Research Program, 2006. ISBN 1-893723-18-6.

STRANGE, J. Centers of Gravity and Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation So That We Can All Speak the Same Language. **Perspectives on Warfighting**, Marine Corps Association, Quantico, n. 4, 1996.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração**. 7ª. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2007.

WEBER, M. **A POLÍTICA COMO VOCAÇÃO**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. ISBN 85-230-0721-0.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA VEDAÇÃO À TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA

Data de aceite: 01/09/2022

Leandro Chiarello de Souza

Mestrando em Desenvolvimento e Sociedade. Advogado. Docente do Curso de Graduação em Direito da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP), nas disciplinas Direito do Trabalho e Direito Tributário

Adelcio Machado dos Santos

Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Pós-Doutor em Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente, pesquisador e orientador nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Sociedade e em Educação da Universidade Alto Vale Rio do Peixe (Uniarp)
<https://orcid.org.0000-0003396-972X>

RESUMO: O presente artigo trata do princípio constitucional que veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios utilizar a tributação com efeito de confisco, positivado no inciso IV do art. 150 da Constituição da República Federativa do Brasil, dispositivo constitucional que trata das limitações ao poder de tributar do Estado. O confisco é forma de intervenção estatal na propriedade particular, sendo admitida em uma única hipótese, prevista no art. 243 da Constituição Federal, que se refere às propriedades rurais e urbanas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, as quais serão expropriadas sem retribuição ao proprietário. Analisar o conteúdo e a extensão do referido princípio na esfera do direito tributário é o que se propõe nos

limites deste artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalidade; tributação; confisco.

ABSTRACT: This article deals with the constitutional principle that prohibits the Union, States, Federal District and Municipalities from using taxation with the effect of confiscation, as stated in item IV of art. 150 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, a constitutional provision that addresses limitations on the State's power to tax. Confiscation is a form of state intervention in private property, being admitted under a single hypothesis, provided for in art. 243 of the Federal Constitution, which refers to rural and urban properties where illegal crops of psychotropic plants are located or the exploitation of slave labor, which will be expropriated without retribution to the owner. Analyzing the content and extent of this principle in the sphere of tax law is what is proposed within the limits of this article.

KEYWORDS: Constitutionality; taxation; confiscation.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe em seu título VI sobre a tributação e o orçamento e, no capítulo I do referido título, estrutura o Sistema Tributário Nacional, estabelecendo, na sua seção II, as limitações constitucionais ao poder de tributar.

De acordo com a doutrina, as limitações constitucionais ao poder de tributar compreendem, de um lado as imunidades

tributárias, beneficiando as entidades a que se refere no art. 150, VI, e de outro lado, compreendem os princípios que estruturam o Sistema Tributário Nacional e que são também considerados limitações constitucionais ao poder de tributar.

Dentre essas limitações, está aquela constante do art. 150, IV, da Constituição Federal, que veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios utilizar a tributação com efeito de *confisco*, ou seja, absorção do patrimônio do particular sem qualquer retribuição.

Contudo, não há no texto constitucional um parâmetro a indicar o que exatamente configura a tributação com efeito de confisco.

Tampouco na legislação infraconstitucional foi estabelecido um limite acima do qual a Fazenda Pública incorre na tributação confiscatória, objeto de vedação constitucional, ficando a questão relegada à doutrina e jurisprudência.

Antes de adentrar no tema objeto de presente artigo, discorrer-se-á sobre os princípios constitucionais tributários, dentre os quais está inserida a proibição da tributação com efeito confiscatório.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS

Os princípios constitucionais tributários estão abrigados nos artigos, 150, 151 e 152 da Constituição Federal e, de acordo com EDUARDO SABBAG (2016, p. 61), são garantias asseguradas ao contribuinte contra a força tributária do Estado.

Para o autor, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o poder de tributar do Estado sofre limitações que são *cláusulas pétreas*, o que vale dizer, não são passíveis de sofrer emendas constitucionais tendentes a suprimi-las do ordenamento (art. 60, § 4.º, CRFB).

Nesta linha, são princípios constitucionais tributários, o da *legalidade* (art. 150, I, CRFB), segundo o qual, é vedado à União, Estados Distrito Federal e Municípios, instituir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

O art. 97 do Código Tributário Nacional, por seu turno, enumera as matérias sujeitas à reserva legal:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

A Constituição Federal em seu art. 150, II, abriga o *princípio da isonomia*, proibindo a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

RICARDO ALEXANDRE (2013, p. 91) destaca a acepção horizontal do princípio da isonomia, segundo o qual deve-se tratar igualmente as pessoas que estão niveladas, ao passo que a acepção vertical se refere à pessoas que estão em situações distintas, que devem ser tratadas de maneira diferenciada na medida em que se diferenciem das demais.

Ensina o autor, que havendo desigualdade relevante, a Constituição não apenas permite a diferenciação como também a exige.

Não viola o princípio da isonomia, por exemplo, a existência de um regime de tributação opcional, diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, tal como instituído pela Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.

Tem-se, na sequência, o *princípio da irretroatividade da lei tributária*, abrigado no art. 150, III, “a”, da Constituição Federal, proibindo a cobrança de tributos relacionados com fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado, dispondo, em decorrência, que a lei tributária somente se aplica a fatos geradores pendentes e futuros, jamais retroagindo, exceto nas situações especificadas no art. 106 do Código Tributário Nacional:

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados;

II - tratando-se de ato não definitivamente julgado:

a) quando deixe de defini-lo como infração;

b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo;

c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

O princípio da *anterioridade da lei tributária*, previsto no art. 150, III, “b”, da Constituição Federal, proíbe a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

A Emenda Constitucional 42/2003 acrescentou a alínea “c”, ao inciso III do art. 150 da Constituição Federal, proibindo a cobrança de tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado ainda o disposto na alínea “b”.

Tal anterioridade, que se tornou conhecida como *anterioridade nonagesimal* ou

noventena é explicada por RICARDO LOBO TORRES (*In*: Curso de Direito Tributário. Ives Gandra da Silva Martins (coord.), 11.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1134), como necessária à proteção de garantias fundamentais, estabelecendo que os tributos sejam criados ou majorados até o dia 30 de setembro¹, o que torna mais rigoroso o *princípio da anterioridade*, evitando que o contribuinte seja surpreendido por tributos criados ou majorados nos últimos dias do ano, cujas leis instituidoras passa a vigorar a partir do primeiro dia do exercício subsequente.

Não à toa, o princípio da anterioridade é chamado por RICARDO ALEXANDRE (2013, p. 101), de *princípio da não surpresa*, pois não basta a segurança do contribuinte com relação a fatos passados, mas há também necessidade de um mínimo de previsibilidade quanto ao futuro próximo.

O inciso V do art. 150 da Constituição Federal proíbe estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.

O art. 145, § 1.º da Constituição Federal consagra o *princípio da capacidade contributiva*, ao dispor:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Tal princípio, consoante se depreende do dispositivo constitucional, aplica-se exclusivamente aos *impostos*, não compreendendo as demais espécies tributárias previstas em nosso Sistema Tributário Nacional.

Como exemplo de imposto *pessoal* menciona-se o Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de competência da *União* (art. 153, III, CRFB), que leva em consideração, no seu fato gerador, a aquisição de renda ou disponibilidade financeira por parte do sujeito passivo (art. 43, CTN).

O art. 150, VI, por sua vez, dispõe sobre outra espécie de limitação constitucional do poder de tributar, estabelecendo a *imunidade tributária recíproca* (alínea “a”), a incidente sobre templos de qualquer culto (alínea “b”), bem como as demais imunidades que vedam unicamente a instituição de impostos sobre as situações e pessoas ali referidas, não impedindo, contudo, a cobrança de taxas e contribuição de melhoria daquelas entidades.

O art. 151 da Constituição Federal volta-se unicamente à *União Federal*, pois em seu inciso I abriga o *Princípio da Uniformidade da Tributação*, proibindo a União de instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, bem como a criação de distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento

¹ Cumpre esclarecer que o texto constitucional não faz referência à data de 30 de setembro, como limite para aprovação da lei que institui ou majora tributos. Porém, se o legislador pretender que a alteração legislativa entre em vigor a partir do 1.º dia do exercício subsequente, a lei deverá ser publicada até a data acima referida.

de outro, o que não a impede de conceder incentivos fiscais destinados a promover o desenvolvimento de determinadas regiões.

Já o inciso II do referido dispositivo encerra o *Princípio da Vedação à concessão de isenções heterônomas*, impedindo a União de conceder isenções de tributos da competência de Estados e Municípios, o que segundo RICARDO ALEXANDRE (2013, p. 133), objetiva garantir a proteção ao *pacto federativo*, e, por simetria, pode-se afirmar que os Estados não podem conceder isenções de tributos de competência dos respectivos municípios.

Por derradeiro, o art. 153, § 3.º, II, bem como o art. 155, § 2.º, I, da Constituição Federal encerram o *Princípio da Não-cumulatividade*, aplicável aos impostos *plurifásicos*, isto é, que incidem em mais de uma etapa da cadeia de produção, como é o caso do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

De acordo com o princípio em análise, o imposto será *não-cumulativo*, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas etapas anteriores.

Ricardo Alexandre (2013, p. 81), esclarece que a doutrina considera que boa parte dos princípios constitucionais tributários, por não poderem ser ponderados quando em conflitos com outros princípios, seriam, na realidade, *regras*, aplicando-se ou não em cada caso concreto.

Para o autor, a isonomia seria um princípio, visto poder ser objeto de ponderação, ao passo que a anterioridade seria uma regra, já que se aplica a determinados tributos e a outros não.

PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO CONFISCO

A vedação à tributação confiscatória, como visto, encontra assento no art. 150, IV, da Constituição Federal, o qual prevê que é vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, utilizar tributo com efeito de confisco.

A falta de uma definição constitucional ou legal acerca do conceito de tributo com efeito de confisco, relegou o trato da matéria à doutrina e jurisprudência.

O confisco é mencionado na Constituição Federal, em seu art. 243, com a seguinte redação:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

No art. 91, II, “a” e “b”, do Código Penal Brasileiro existe a previsão da expropriação dos instrumentos e produtos do crime, objetivando indisponibilizar os bens adquiridos de forma ilícita ou utilizados para a prática do fato típico e antijurídico.

No episódio da história brasileira conhecido como *Inconfidência Mineira*, uma das sanções aplicadas aos partícipes do movimento foi o confisco dos seus bens.

Vê-se, portanto, que o confisco é geralmente associado à prática de uma conduta ilícita, sendo a absorção patrimonial uma forma de punição para aquele que a praticou a conduta reprovável pelo ordenamento.

Trazendo o confisco para a esfera do direito tributário, LUCIANO AMARO (2012, p. 169), ensina que ao vedar que a tributação tenha efeitos confiscatórios, a Constituição Federal busca impedir que o Estado, ao pretexto de cobrar tributos, se aposses dos bens do indivíduo.

Uma tal sanção, não pode, portanto, ser compatível com a tributação, haja vista o próprio conceito de tributo, enunciado pelo Código Tributário Nacional:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Ora, se tributo não constitui sanção por ato ilícito, não deve a tributação servir para punir qualquer conduta similar, com a absorção do patrimônio do sujeito passivo.

Neste sentido, Ricardo Alexandre (2013, p. 121) esclarece o alcance do disposto no art. 150, IV, da Constituição Federal, ensinando que dispositivo em comento veda o uso da tributação com *efeito de confisco* e não que o tributo configure confisco, o que, aliás, já está excluído pelo próprio conceito de tributo albergado no art. 3.º do Código Tributário Nacional.

Contudo, em que pese a vedação constitucional de tributo com efeito de confisco, tal conceito, prossegue o autor, é indeterminado, não havendo na Constituição Federal ou na legislação de nível infraconstitucional, qualquer parâmetro definidor da tributação com efeito confiscatório.

Para EDUARDO SABBAG (2016, p. 249), o problema de maior complexidade no estudo da questão é justamente a delimitação do que seja “efeito confiscatório”.

Segundo o autor, a aferição do efeito confiscatório da tributação, quase sempre é casuística, diante dos problemas que o tema encerra.

Ela pressupõe, continua o autor, uma tributação excessiva ou antieconômica, que esgota os recursos do contribuinte, violando sua capacidade contributiva e o seu direito de propriedade.

Sérgio Pinto Martins (2012, p. 76), por seu turno, arrisca estabelecer um patamar acima do qual pode ser configurada a tributação confiscatória, dizendo que a tributação não pode exigir exação em percentual superior a 50% do patrimônio do indivíduo.

O percentual mencionado também consta do Projeto de Lei Complementar n.º

168/1989, da autoria do então senador por São Paulo e ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, o qual propunha regular as limitações constitucionais ao poder de tributar, caracterizando a tributação confiscatória sempre que o valor do tributo superasse o valor de mercado do bem direito ou serviço ou ultrapassasse 50% do valor das rendas geradas na mesma incidência.²

Após seis anos de tramitação no Senado Federal, o referido projeto de lei complementar foi arquivado, permanecendo até os dias de hoje o problema de definir o percentual de renda, valor ou bem acima do qual caracteriza a tributação com efeito de confisco.

A jurisprudência vem enfrentando o tema, relacionando a tributação confiscatória com as *multas* decorrentes das práticas de infração à legislação tributária.

Muito embora tais penalidades não tenham natureza tributária, conforme se depreende do já citado art. 3.º da Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional), o Supremo Tribunal Federal entende pela aplicabilidade deste princípio às multas:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. MULTA. CARÁTER CONFISCATÓRIO. PRECEDENTES.

1. O princípio da vedação do confisco, previsto no art. 150, IV, da Constituição Federal, também se aplica às multas. Precedentes: RE n. 523.471-AgR, Segunda Turma Relator o Ministro JOAQUIM BARBOSA, DJe de 23.04.2010 e AI n. 482.281-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 21.08.2009. 2. In casu o acórdão recorrido assentou: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. MULTA PREVISTA NO ARTIGO 71, INCISO II, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO ESTADUAL. Diante da declaração de inconstitucionalidade do artigo 71, inciso II, do Código Tributário Estadual, o dispositivo perdeu sua eficácia e, consequentemente, os valores que nele sustentavam o título exequendo. Assim sendo, acolho a exceção de pré-executividade, ante a declaração de inconstitucionalidade do artigo 71, inciso II, do Código Tributário Estadual frente ao artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal. Agravo conhecido e provido. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **ARE 637717 AgR / GO – GOIÁS**. Rel. Min. Luiz Fux. J. em 13 mar. 2012. Disponível em < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur206816/false>> Acesso em 26 mar. 2021).

Assim, examinando o tema, especialmente em relação ao seu reflexo sobre as multas decorrentes da prática de infração à legislação tributária, o STF assim se pronunciou:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. MULTA MORATÓRIA DE 30%. CARÁTER CONFISCATÓRIO RECONHECIDO. INTERPRETAÇÃO DO PRINCÍPIO DO NÃO CONFISCO À LUZ DA ESPÉCIE DE MULTA. REDUÇÃO PARA 20% NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. 1. É possível realizar uma dosimetria do conteúdo da vedação ao confisco à luz da espécie de multa aplicada no caso concreto. 2. Considerando que as multas moratórias constituem um mero desestímulo ao

2 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar n.º 168/1989**. Regula as limitações constitucionais do poder de tributar. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/28858>> Acesso em: 26 mar. 2021.

adimplemento tardio da obrigação tributária, nos termos da jurisprudência da Corte, é razoável a fixação do patamar de 20% do valor da obrigação principal. 3. Agravo regimental parcialmente provido para reduzir a multa ao patamar de 20%. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 727872 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL, Rel. Min. Roberto Barroso. J. em 28 abr. 2015. Disponível em < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur304805/false>> Acesso em: 26 mar. 2021).

No mesmo sentido:

IPI. MULTA MORATÓRIA. ART. 59. LEI 8.383/91. RAZOABILIDADE. A multa moratória de 20% (vinte por cento) do valor do imposto devido, não se mostra abusiva ou desarrazoada, inexistindo ofensa aos princípios da capacidade contributiva e da vedação ao confisco. Recurso extraordinário não conhecido (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 239964 / RS - RIO GRANDE DO SUL. Rel. Min. Ellen Gracie. J. em 15 abr. 2003. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15036/false><> Acesso em: 26 mar. 2021).

E, também:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. RAZÕES DISSOCIADAS DOS FUNDAMENTOS ADOTADOS NA DECISÃO RECORRIDA. INÉPCIA. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. MULTA. 300%. APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO USO DE MULTA COM EFEITO DE CONFISCO.

1. É dever da parte interessada impugnar com precisão os fundamentos da decisão recorrida. Se o fizer em termos genéricos, ou com razões dissociadas do quadro, seu esforço será incapaz de reverter o posicionamento que lhe é desfavorável. 2. **No caso em exame, a decisão agravada aplicou precedentes que reconheceram a possibilidade de reexame de multas desproporcionais, isto é, que tenham efeito confiscatório sem justificativa.** A questão de fundo, portanto, é saber-se se a intensidade da punição é ou não adequada à gravidade da conduta da parte-agravada. 3. Contudo, a parte-agravante desviou-se da discussão central, para argumentar a impossibilidade de reexame da multa, com base na separação de Poderes. Inépcia das razões de agravo regimental. Agravo regimental ao qual se nega provimento (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 455011 AgR / RR – RORAIMA**, Rel. Min. Joaquim Barbosa. J. em 14 set. 2010. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur183233/false>> Acesso em: 26 mar. 2021).

Enfrentando o tema, o E. Tribunal de Justiça de Santa Catarina assim decidiu:

TRIBUTÁRIO - TRANSFERÊNCIA DE ICMS SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA - MULTA - AÇÃO ANULATÓRIA - PRETENSÃO JULGADA IMPROCEDENTE - RECURSO DESPROVIDO. 1. “A multa fiscal constitui verdadeira sanção pecuniária, de caráter repressivo, imposta ao contribuinte infrator da legislação tributária, razão pela qual sequer comporta redução do seu quantum” (AC nº 97.010473-1, Des. Eder Graf), salvo situações excepcionabilíssimas; “quando assume ela, pelo seu montante desproporcionado, feição confiscatória” (RE nº 91.707/MG, Min. Moreira Alves; RE nº 81.550, Min. Xavier de Albuquerque); “o Poder Público, especialmente em sede de tributação (mesmo tratando-se da definição do ‘quantum’ pertinente ao valor das multas fiscais), não pode agir imoderadamente, pois a atividade governamental acha-se essencialmente condicionada pelo princípio

da razoabilidade, que se qualifica como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais" (ADI-MC nº 1.075, Min. Celso de Mello). 2. Não viola o princípio constitucional que veda "utilizar tributo com efeito de confisco" (CR, art. 150, IV) lei que impõe multa de 75% (setenta e cinco por cento) ao contribuinte que transfere créditos acumulados de ICMS sem prévia autorização da autoridade fazendária (BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n.º 2009.017794-4**, de São Bento do Sul, Rel. Des. Newton Trisotto. J. em 03 nov. 2009. Disponível em <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora> Acesso em: 26 de mar. 2021).

Verifica-se que mesmo nas decisões colacionadas o percentual acima do qual pode-se considerar tributação confiscatória oscila, tendo o STF reduzido multas aplicadas em patamares superiores a 30% (trinta por cento), enquanto o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por sua vez, entende que não incorre em tributação confiscatória, lei que impõe multa de 75% (setenta e cinco por cento).

O princípio da vedação à tributação com efeito de confisco se aplica indistintamente a todos os tributos existentes no Sistema Tributário Nacional, não ficando adstrita apenas aos impostos.

Por oportuno, cabe esclarecer que a vedação constitucional à tributação confiscatória, não se opõe à *extrafiscalidade*³, inerente a algumas espécies tributárias e que permite a utilização dos tributos com finalidades diversas da arrecadação de recursos para a Fazenda Pública.

Assim sendo, não configura tributação com efeito de confisco, por exemplo, a previsão constante da Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011, segundo a qual os cigarros podem ter alíquotas do IPI de 300%.⁴

A referida previsão legal, fundada no art. 153, § 3.º, I, da Constituição Federal, reflete a *extrafiscalidade*, procurando, por meio da tributação, desencorajar o consumo do cigarro, diante da nocividade que o consumo deste produto propicia para os seus usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, estabelece as limitações constitucionais ao poder de tributar, consistindo nas imunidades tributárias e nos princípios constitucionais tributários, que são garantias estabelecidas em favor do contribuinte.

Em seu art. 150, IV, veda a utilização de tributos com efeito de confisco, que se configura na absorção da propriedade privada sem retribuição ao proprietário.

O confisco é geralmente associado à penalidade pela prática de ato ilícito, sendo

3 Os tributos possuem função *extrafiscal* quando, além de arrecadar recursos para a Fazenda Pública, permitem intervir numa situação social ou econômica. Destes é exemplo o *Imposto de Importação*, previsto no art. 153, I, da Constituição Federal, que atua como barreira protetiva para os produtos nacionais.

4 Art. 14. Os cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tipi, aprovada pelo Decreto nº 6.006, de 2006, de fabricação nacional ou importados, excetuados os classificados no Ex 01, são sujeitos ao IPI à alíquota de 300% (trezentos por cento).

admitido em determinadas hipóteses constitucional e legalmente previstas (art. 243, CRFB e art. 91, II, “a” e “b”, do Código Penal Brasileiro).

Em que pese, contudo, o estabelecimento desta vedação constitucional, a Constituição Federal não delimita o percentual que caracteriza a tributação confiscatória, tampouco existindo na legislação infraconstitucional previsão a respeito.

O tema passou a ser analisado à luz da doutrina e jurisprudência, e, por se tratar de princípio abrigado no texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal vem enfrentando a matéria, tendo inclusive decido que o disposto no art. 150, IV, da Constituição Federal se aplica às multas tributárias.

Ainda assim, contudo, não existe um parâmetro objetivo, mesmo na jurisprudência, delimitando a tributação confiscatória, o que vem sendo definido caso a caso, em relação a todas as espécies tributárias existentes no Sistema Tributário Nacional.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013, 722p.

AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 541p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm > Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm > Acesso em 21 mar. 2021.

_____. Lei 12.456, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12546.htm > Acesso em 26 mar. 2021.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n.º 168/1989. Regula as limitações constitucionais do poder de tributar. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/28858> > Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal, ARE 637717 AgR / GO – GOIÁS. Rel. Min. Luiz Fux. J. em 13 mar. 2012. Disponível em < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur206816/false>> Acesso em 26 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI 727872 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL, Rel. Min. Roberto Barroso. J. em 28 abr. 2015. Disponível em < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur304805/false>> Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 239964 / RS - RIO GRANDE DO SUL. Rel. Min. Ellen Gracie. J. em 15 abr. 2003. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15036/false>< Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 455011 AgR / RR – RORAIMA, Rel. Min. Joaquim Barbosa. J. em 14 set. 2010. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur183233/false>> Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n.º 2009.017794-4, de São Bento do Sul, Rel. Des. Newton Trisotto. J. em 03 nov. 2009. Disponível em <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora> Acesso em: 26 de mar. 2021.

MEDEIROS, João Bosco. Redação Científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 4ed. São Paulo: Atlas:2000, 237p.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 8. ed. São Paulo: Saraiva:2016, 1328p.

TORRES, Ricardo Lobo. As emendas constitucionais n.41 e 42. *In*: Curso de Direito Tributário. Ives Gandra da Silva Martins (coord.), 11.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 1211p.

COMUNIDADES QUE SUSTENTAM A AGRICULTURA (CSAS): MATERIALIZANDO O ASSOCIATIVISMO SUSTENTÁVEL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA?!

Data de aceite: 01/09/2022

Denilson Bertolaia

Doutorando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente no Programa de Pós-graduação da Universidade de Araraquara – UNIARA. Conselheiro do Conselho do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). Serventuário da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
<http://lattes.cnpq.br/7976520359956160>.
<https://orcid.org/0000-0002-1010-0430>

Oriowaldo Queda

Professor Titular aposentado do Departamento de Economia, Administração e Sociologia Rural da ESALQ/USP e docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA)
<http://lattes.cnpq.br/2772558793021770>
<https://orcid.org/0000-0002-4747-9958>

Maria Lúcia Ribeiro

Doutorado em Química pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Araraquara. Professor titular da Universidade de Araraquara
<https://orcid.org/0000-0002-3654-8831>
<http://lattes.cnpq.br/4093825086696897>

RESUMO: A aliança entre consumidores buscando alimentos saborosos, nutritivos e orgânicos e os agricultores familiares, desvalorizados social, econômica e culturalmente, representa um passo significativo no momento atual, pois pactuam com um organismo agrícola sustentável, denominado,

no Brasil, Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs). Esse modelo agrícola orgânico e natural, de circuito curto de produção, que elimina atravessadores, é alicerçado nos valores da economia solidária, da autogestão e da ajuda mútua. O presente artigo tem como objetivo avaliar a sustentabilidade das CSAs pesquisadas nas dimensões social, ambiental e econômica buscando constatar a efetividade dos princípios e dos valores da economia solidária. Como lócus da pesquisa, foram determinadas duas comunidades do Estado de São Paulo. O desenho metodológico compreendeu visitas às CSAs e a aplicação de questionários destinados aos agricultores responsáveis pelas CSAs abordando as seguintes categorias: constituição, produção, registros e contabilidade. Foram trabalhadas pesquisas qualitativa e quantitativa como metodologias para descrever as ações dos gestores, o período e as regiões estudadas, bem como para aferir as similaridades e as diferenças numéricas das CSAs. Assim, constatou-se que essas organizações são constituídas; funcionam há mais de cinco anos; têm área superior a quatro hectares e meio; são constituídas por mais de três agricultores e de 35 coagricultores; os agricultores são assalariados; e não usam agrotóxicos. Esses resultados permitiram estabelecer parâmetros para subsidiar melhorias e aperfeiçoamentos na funcionalidade das CSAs pesquisadas por meio da apresentação de propostas para otimizar recursos e de avanços nas pesquisas acadêmicas em prol desses modelos de organismos agrícolas.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Regional. Socioambiental. Agricultura Familiar.

COMMUNITIES THAT SUPPORT AGRICULTURE (CSAS): MATERIALIZING SUSTAINABLE ASSOCIATION AND THE SOLIDARY ECONOMY?!

ABSTRACT: The alliance between consumers looking for tasty, nutritious and organic foods and family farmers, socially, economically and culturally undervalued, represents a significant step at the moment, as they agree with a sustainable agricultural body, called, in Brazil, Communities that Support Agriculture (CSAs). This organic and natural agricultural model, with a short production circuit, which eliminates middlemen, is based on values of solidarity economy, self-management and mutual help. This article aims to assess the sustainability of CSAs surveyed in the social, environmental and economic dimensions, seeking to verify the effectiveness of the principles and values of the solidarity economy. As the locus of the research, two communities in the State of São Paulo were determined. The methodological design included visits to CSAs and the application of questionnaires for farmers responsible for CSAs, covering the following categories: constitution, production, records and accounting. Qualitative and quantitative research were used as methodologies to describe the actions of the managers, the period and the regions studied, as well as to assess the similarities and numerical differences of the CSAs. Thus, it was found that these organizations are constituted; have been operating for more than five years; have an area of more than four and a half hectares; they are made up of more than three farmers and 35 co-farmers; farmers are wage earners; and do not use pesticides. These results allowed the establishment of parameters to support improvements, including in the functionality of the CSAs surveyed through the presentation of proposals to optimize resources and advances in academic research in favor of these models of agricultural organisms.

KEYWORDS: Regional development. Socio-environmental. Family farming. Shared Management. Mutual help.

INTRODUÇÃO

O Homem depende do meio ambiente para seu desenvolvimento intelectual, moral, social e espiritual, assim anuncia o primeiro item da Declaração da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo em 1972.

Nesse contexto de meio ambiente e crescimento humano, surge o desenvolvimento sustentável que, também, é um Direito Fundamental editado no primeiro princípio da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, conhecida por “RIO + 20”, ratificada pelo governo brasileiro.

Dessa forma, consequentemente, cresce o número de consumidores conscientes que buscam a “saúde integral por meio do bem-estar físico, psicológico e social” - conceito de Saúde estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS). No Brasil, o meio ambiente harmonioso é um Direito Fundamental Constitucional, conforme Art. 225 da Carta Magna, devendo o Estado criar políticas públicas e ferramentas para esse fim.

Esses almejados alimentos saudáveis são cultivados, também, por agricultores

familiares, ou empreendedores familiares rurais que devem ter, até, quatro módulos fiscais, usar mão de obra predominante familiar, ter rendas desse imóvel e dirigir, pessoalmente, as suas atividades agrícolas para que possam usufruir da Política Nacional da Agricultura Familiar. (Art. 3.º da Lei Federal n. 11.326, de 24 de julho de 2006)

Nessa linha, originam-se as Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs), nas quais os consumidores, ora coprodutores, compram a safra anual ou semestral do agricultor orgânico ou natural, pagando, mensalmente, determinado valor em dinheiro atribuído como “cota”. Em contrapartida, recebem, semanalmente, determinada quantidade de frutas, legumes e verduras da época, ora denominadas “cestas”.

As CSAs são compostas por organismos agrícolas que desenvolvem diversidade, integração e autossustentabilidade por meio de seus diversos departamentos, de parceiros e do uso de recursos naturais produzidos na própria área rural. Trata-se de um contexto relacional entre coprodutores e agricultores que aplicam os princípios de ajuda mútua, diversificação das culturas, aceitação dos alimentos da época, concessão mútua na decisão dos preços justos, relações de amizade, distribuição independente, organização e gestão compartilhada, aprendizagem mútua, cultivo e consumo local. (ENDERSON, 2007)

Esse modelo agrícola sustentável, eliminador de atravessadores, por ser tratar de um circuito curto de produção, promove a geração de renda e alimenta a dignidade do agricultor por meio do cultivo de frutas, legumes e hortaliças orgânicas sem o uso de agrotóxicos e de fertilizantes químicos. Nessa linha produtiva, o referido organismo agrícola é caracterizado por alguns parâmetros: *diversidade*, lidando com animais, vegetais e policultura; *integração*, pelo cultivo dos alimentos para os animais e pelo uso do esterco como adubo orgânico; e *autosustentabilidade*, por produzir tudo que é necessário por meio da terra e da água. (ENDERSON, 2007)

É necessário ressaltar que os CSAs são, também, determinados pelos pilares ou dimensões da sustentabilidade. O pilar “ser socialmente justo” advém da prática do preço justo, em que agricultor e coagricultor decidem sobre o preço mensal das cestas, incluindo eventuais prejuízos e perdas, somados ao lucro merecedor. Advém, ainda, da autogestão no compartilhamento das deliberações colegiadas.

Já a dimensão “ambientalmente equilibrada” é promovida pelo não uso de agrotóxicos e de fertilizantes químicos, pois as CSAs utilizam o Sistema Agroflorestal (SAF), em que o cultivo é feito na mata, respeitando os ecossistemas. Por fim, estabelece-se o aspecto “economicamente viável”, uma vez que o preço da cota é justamente acordado.

Historicamente, o movimento das CSA teve início no Japão, denominado *Teikei*, e foi disseminado pela França como *Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne* (AMAP); por Portugal como *Relação de Cidadania entre Produtores e Consumidores* (RECIPROCO); pela Itália como *Gruppi di Acquisto Solidale* (GAS); pelo Canadá como *Agriculture Soutenue par la Communauté* (ASC); e pelos EUA como *Community Supported Agriculture* (CSA).

No Brasil, esse conceito estabeleceu-se na década de 1990, em Fortaleza–CE, onde foi criada, inicialmente, a Associação para o Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (ADAO); entretanto, não criou raízes nem prosperou. Assim, ficou em dormência, até que, em 2011, por meio do alemão Hermann Pohlmann¹, fundou-se a CSA Demétrio, no município de Botucatu–SP, servindo de modelo de CSA no Brasil. (HENDERSON, 2007)

Dessa forma, essa estrutura agrícola orgânica que protege o ambiente ainda encontra amparo no Princípio do Estado Socioambiental de Direito, que eleva, constitucionalmente, a proteção do meio ambiente, sem qualquer tipo de hierarquia, à espécie de coluna de ostentação do Estado de Direito e da Democracia. Esse princípio, consequentemente, pode se ramificar em outros, como da dignidade da pessoa humana (mínimo existencial socioambiental ou ecológico), da solidariedade, da subsidiariedade e do desenvolvimento social.

O presente artigo apresenta como objetivo a avaliação da sustentabilidade sob as dimensões ecológica, econômica e social das CSAs Iperó, São José dos Campos, Demétria e Bauru, localizadas no Estado de São Paulo, buscando constatar a efetividade dos princípios e dos valores da economia solidária, bem como aferir a tipicidade de organizações solidárias sob a tese de Paul Singer.

A CSA é um novo modelo de produção agrícola no Brasil. Por isso, ainda, não se estabeleceu um consenso sobre sua definição e conceito. Trata-se de uma área de bibliografia escassa, observando-se que esse modelo produtivo sofre adaptações ligadas à cultura e aos costumes de cada país ou região.

Dessa forma, as CSAs têm como *objetivos*²:

Generar prototipos de economía alternativa y sistemas alimentarios localizados, como modelos de organización económica para la sostenibilidad social y ecológica. Y especialmente permitir un trabajo digno y reconocido para las personas productoras, y una alimentación justa, saludable, accesible y de calidad para toda la sociedad; lo que denominamos 'justicia alimentaria'. (HENDERSON, p.10).

Nesse contexto, prioriza-se a economia alternativa e a produção agrícola local, sustentável e que respeite a justiça alimentar. Já, na Europa, a CSA é denominada ASC (*Agriculture Supported Community*), e seus modelos de projetos podem ser definidos como³:

1 Possui graduação em *Design* com ênfase em Sustentabilidade – *Fachhochschule Muenster* – Alemanha (1988) e mestrado em *Master of Fine Arts. M.F.A.* – *Alanus Hochschule* – Alemanha (2011) com o tema Agricultura Sustentada pela Comunidade (CSA – *Community Supported Agriculture*) feito como uma obra de arte.

2 Tradução: “gerar protótipos de economia alternativa e sistemas alimentares localizados, como modelos de organização econômica para a sustentabilidade social e ecológica. E, principalmente, para permitir um trabalho decente e reconhecido aos produtores e uma dieta justa, saudável, acessível e de qualidade para toda a sociedade; o que chamamos de ‘justiça alimentar’”.

3 Tradução: “acordos de longo prazo - pelo menos um ano - entre produção e consumo; com cestas sazonais como sistema básico de distribuição de alimentos; manejo agroecológico, certificado ou não; existência de sistemas ou ferramentas para compartilhar riscos entre produção e consumo, como pagamento de cotas fixas independentes da produção ou pagamento antecipado de cotas no início da temporada; e comprometimento com o consumo na distribuição, administração e tomada de decisões sobre a projeção e economia do projeto, juntamente com os produtores”.

Acuerdos de largo plazo – al menos un año – entre producción y consumo; con cestas de temporada como el sistema básico de distribución de los alimentos; manejo agroecológico, certificado o no; existencia de sistemas o herramientas para compartir riesgos entre producción y consumo, tales como el pago de cuotas fijas independientes de la producción, o prepago de las cuotas al inicio de la temporada; y compromiso del consumo en la distribución, la administración y la toma de decisiones acerca de la producción e la economía del proyecto, junto con las personas productoras. (HENDERSON, p.10).

Nessa linha, realça-se que há um acordo de produção e de consumo agroecológico, compartilhando a administração e as deliberações, mas é indiferente à certificação. No entanto, em 2016, foi criada a rede “*Urgenci-Europa*” em prol do movimento Europeu da ASC, que formata a respectiva definição comum⁴:

La Agricultura Sostenida por la Comunidad (ASC) es una asociación directa, basada en la relación humana, entre personas consumidoras y una o varias personas productoras, en la que los riesgos, responsabilidades y beneficios generados en la actividad agraria son compartidos, a través de un acuerdo de compromiso en el largo plazo. (HENDERSON, p.10).

Esse é um conceito mais completo, o qual realça que a CSA tem a natureza jurídica de uma associação direta e humana, onde todos compartilham as obrigações e os riscos da produção num acordo de compromisso.

Nesse mesmo sentido, reforçando a ideia de compartilhar os riscos e as recompensas da produção, a imprensa escrita encaminha o trabalho sobre O que é CSA? Assim, a revista “*Soil Association CSA Support Project*” traz a definição de CSA⁵: “*Community Supported Agriculture means any food, fuel or fiber producing initiative where the community shares the risks and rewards of production, whether through ownership, investment, sharing the costs of production, or provision of labor*” (2011, p. 07).

Para tal estudo, o artigo está organizado em introdução e quatro itens: em “Apontamentos metodológicos”, são apresentadas as metodologias que direcionaram a pesquisa; o item “Economia solidária” aborda as especialidades dessa organização; o trecho “CSAs” reza suas inerentes características e princípios; e o tópico “Das pesquisas de campo” aborda a análise e o tratamento dos dados coletados. Por fim, conclui-se a pesquisa em “Considerações finais”, seguidas das “Referências”.

APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Foram trabalhadas pesquisas qualitativa e quantitativa para descrever o período e a região estudados, as ações dos gestores e a aferição das similaridades e das diferenças

4 Tradução: “Agricultura Comunitária Sustentada (ASC) é uma associação direta, baseada na relação humana, entre consumidores e um ou mais produtores, na qual os riscos, responsabilidades e benefícios gerados pela atividade agrícola são compartilhados, através de um acordo de compromisso a longo prazo”.

5 Tradução: “Agricultura apoiada pela comunidade significa qualquer iniciativa de produção de alimentos, combustíveis ou fibras em que a comunidade compartilhe os riscos e as recompensas da produção, seja por meio de posse, investimento, compartilhamento dos custos de produção ou fornecimento de mão-de-obra”.

numéricas das CSAs. Como lócus principal das pesquisas, foram selecionadas as CSAs do Estado de São Paulo: Iperó, no município de Iperó; São José dos Campos, no município de São José dos Campos; Demétria, no município de Botucatu; e Bauru, no município de Bauru.

Os agricultores familiares responsáveis pelas CSAs participaram das pesquisas por meio de questionários abertos contendo questões sobre constituição, produção, registros e contabilidade desses organismos agrícolas. Visitas às CSAs complementaram a coleta de dados por meio da observação e do registro em cadernos de campo.

Vale observar que, ainda, não há parâmetros, métodos ou indicadores referentes às CSAs, por se tratarem de um movimento recente. Todavia, desenvolveu-se uma ferramenta baseada nos objetivos deste estudo composta por critérios de análise referentes às categorias previamente estabelecidas para elaboração dos questionários cuja estrutura está visualizada no Quadro 1.

Critérios de Análises	
Categorias	Questões para orientar-
Estrutura de trabalho	Qual é a natureza jurídica? Há quanto tempo a CSA está em atividade? Qual é a área da propriedade rural? Qual é a quantidade de produtores na CSA? Qual é quantidade de coprodutores, cotistas?
Capacidade de cultivo	Quais são os departamentos existentes no organismo agrícola? Qual é o destino da produção dos produtos cultivados? Qual é a periodicidade da entrega das cestas? Qual são as espécies de vegetais cultivados?
Garantia de orgânicos	Há certificação? Há selo de conformidade orgânica? Quais são as formas de controle de pragas e doenças?
Receitas e lucros	Qual é o valor das cestas básicas? Qual é a forma de partilha das receitas na CSA?

Quadro 1: Categorias e Critérios de Análises das CSAs estudadas

No critério “Estrutura de Trabalho”, foram elaboradas questões a fim de aferir a fundação, a constituição e os recursos materiais e humanos das CSAs. Em “Capacidade de cultivo”, as questões se referem à departamentalização, à capacidade do cultivo e à respectiva distribuição, enquanto, em “Garantia de Orgânicos”, visam a constatar o real cultivo orgânico sem agrotóxicos. Por fim, o parâmetro “Receitas e lucros” fecha a parte contábil, a fim de verificar se alguma categoria de associados ou de gestores é remunerada.

ECONOMIA SOLIDÁRIA

Para as discussões analíticas, é essencial que alguns conceitos sobre o tema pesquisado sejam descritos, entre eles o de desenvolvimento solidário, o qual pode ser definido como:

Um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de

novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma (SINGER, 2004).

Nesse sentido, as forças produtivas são as protagonistas do processo sustentável. Dessa forma, apesar de existirem as revoluções tecnológicas que estimulam a competição nas organizações que visam ao lucro, os empreendimentos sem fins lucrativos podem quebrar essa corrente de competição capitalista, desde que sejam hegemônicos e autogestionários, como afirma Paul Singer (2004, p. 7).

O desenvolvimento solidário executa os valores da igualdade e da autorrealização com tecnologias agrícolas sob a égide do respeito à natureza, bem como dos valores ambientais, da inclusão social e da autogestão, sendo que sua origem vem de pequenas comunidades ou empresas associadas, de cooperativas guiadas pela cooperação e da ajuda mútua entre pessoas e empresas.

Em sentido contrário, advém o desenvolvimento capitalista moldado em grande capital, livre comércio, competição, propriedade social e política de intervenção mínima do Estado. Consequentemente, o desenvolvimento capitalista exclui o trabalhador assalariado, pois se alicerça sobre o capital e, ainda, cria somente duas classes sociais: empresários e empregados.

No meio desse campo, o desenvolvimento semicapitalista e semissolidário prospera atendendo à flexibilidade, à pequena empresa ou familiar e compartilhando com os empregados os segredos dos negócios, desde o custo do preço. Dessa forma, o conhecimento, nessa parceria, é valorizado com prêmios de produção e de qualidade (SINGER, 2004).

Como modelo de economias solidárias, surgem os distritos industriais oriundos da Itália e difundidos na Espanha, em que cada empresa, pequena ou média, integra a mesma linha produtiva, num contexto de cooperação e de divisão de trabalhos na rede de empresas do distrito, cujo produto final é executado por uma empresa parceira selecionada. Nesse sentido, vem se promovendo o desenvolvimento de pequenas cidades-comunidades, tais como as províncias de Toscana e Veneto que, em conjunto com outras da região, são denominadas Terceira Itália (SINGER, 2004).

Enfim, nas constituições dos distritos, é essencial a cooperação entre as empresas autônomas, dos patrões e empregados, da existência de autonomia das empresas e da aliança envolvendo governo, associações de empregadores e partidos políticos.

Ainda na categoria de organizações solidárias, aparecem os Clubes de troca, que constituem inovação. Originados no Canadá e na Argentina na década de 1980, nascem de uma situação de recessão, sendo definidos como:

Reunião de pessoas desocupadas que têm possibilidades de oferecer bens ou serviços à venda e precisam comprar outros bens e serviços, mas não podem fazê-lo porque para poder comprar têm antes de vender e no seu

meio não quem tenha dinheiro para poder comprar sem ter vendido antes (SINGER, 2002).

Dessa forma, a ausência de dinheiro consolida essa organização comum onde há muito desemprego. Assim, cada clube cria sua própria moeda, as moedas sociais, sem taxa de juros, como, por exemplo, o *green* dólar, o real solidário, a hora de trabalho, entre outros. Consequentemente, “[...] a moeda, como instituição social, recupera a função de laço social e liberta, até certo ponto, os membros dos clubes de troca da dependência da política monetária – frequentemente restritiva – dos guardiões da moeda oficial” (SINGER, 2007).

Por conseguinte, esses carentes satisfazem suas necessidades, adquirem uma nova cultura mercantilista e geram novas amizades e afetividade, abrindo caminhos ao ingresso de outros empreendimentos solidários, tais como: cooperativas de compra e venda, de crédito e de produção. Como exemplo, até mesmo serviços de cuidador de criança e idoso são negociados.

Há, finalmente, as cooperativas que chegaram ao Brasil no século XX, por meio dos imigrantes europeus, inicialmente como cooperativas de consumo e agrícolas. No entanto, as redes de hipermercados, na sua expansão, provocaram falência de grande quantidade de cooperativas de consumo.

Paralelamente, as cooperativas agrícolas cresceram e tornaram-se empreendimentos agroindustriais e empresariais. Entretanto, Singer afirma que essas organizações não são típicas economias solidárias autogestionárias, por assalariarem seus diretores e operadores (2002, p. 122). Todavia, vale ressaltar que os empreendimentos solidários crescem, durante as crises econômicas, sob uma nova roupagem, de cooperativa ou associação produtiva, mas continuam autogestionárias.

Esse crescimento que, em parte, foi fomentado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) acabou por financiar pequenos Projetos Alternativos Comunitários (PAC), dos quais muitos se transformaram em organizações definitivas. Os sindicatos também tiveram papel importante nesse crescimento. Além disso, há as cooperativas formadas por trabalhadores que nasceram da falência da empresa em que trabalhavam. Assim, preservam o emprego e se transformam em patrões.

As Universidades, também, tiveram papel importante na formação de cooperativas, denominadas Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP), interdisciplinares, compostas por professores, alunos graduados e pós-graduados e empregados. Assim, formou-se uma rede de mais de 80 universidades encabeçadas pela Unitrabalho, num trabalho de estudos e pesquisas sobre economia solidária.

Entretanto, diversos fatores devem ser considerados para que haja um ambiente propício ao funcionamento de uma verdadeira economia solidária. Nesse sentido, Singer contextualiza que:

A economia solidária só teria perspectivas de desenvolvimento se a economia capitalista mergulhasse numa depressão longa e profunda (como a da década

de 1930, por exemplo) ou se a hegemonia da burguesia rentista mantivesse a economia da maioria dos países crescendo sempre menos que a elevação da produtividade do trabalho (2002, p. 114).

Logo, nesse contexto, os empreendimentos solidários, no Brasil, não correspondem, tipicamente, a essa modalidade de organização, uma vez que, nas diversas modalidades já elencadas, esse movimento das cooperativas promoveu o assalariamento e a profissionalização de suas gerências. Acerca desse aspecto, o autor ressalta que são solidários por implantarem, na autogestão, os princípios e os valores da solidariedade, da democracia, da igualdade dos empreendimentos, mas não o do assalariamento de seus administradores (SINGER, 2002).

Nesse segmento, em 1995, foi fundada a Agência de Desenvolvimento Social (ADS), associação civil sem fins lucrativos, pela Central Única dos Trabalhadores (CUT); e, nos anos posteriores, a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com a finalidade de construir novos espaços e referências de geração de trabalho, renda e inclusão social.

Já em 2003, o governo entrou com sua participação por meio das políticas públicas, criando a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho, atual da Economia. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que, na economia convencional, as funções do dono e do empregado são totalmente distintas, enquanto, na economia solidária, o empregado também participa das decisões, compartilhando-as tais como em cooperativas de agricultura familiar, clubes de troca, entre outros.

Dessa forma, a Economia Solidária está diretamente ligada à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento, tanto que a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) executa, diretamente, o Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, bem como a solidariedade está entre seus objetivos e diretrizes por meio da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

PRINCÍPIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Na área do saber, os princípios são tão importantes quanto as leis, devendo ser executados na mesma intensidade. Para tanto, é importante frisar a diferença entre leis ou normas legais e princípios. Conforme o doutrinador J. J. Gomes Canotilho (2003), *regras* “[...] são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos, sem qualquer exceção”, e continua sua tese:

[...] *princípios* são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fácticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de tudo ou nada; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a reserva

Dessa forma, observa-se que os princípios indicam o caminho pelo qual devem seguir as leis. Os princípios são ligados à ética e à moral, sendo imutáveis, enquanto a lei seca e positivada está sujeita às mudanças dos interesses políticos e econômicos.

Os princípios são os ideais estruturantes para que uma organização atinja suas metas e seus objetivos institucionais. Nesse sentido, a organização só se configura como Economia Solidária quando se aplicam os seguintes fundamentos:

- *Cooperação*: estabelece-se no sentido de compartilhamento dos serviços e, também, das deliberações, sendo mais amigos, como numa propriedade de cultivo e de colheitas coletivas.
- *Autogestão*: é a capacidade de promover as deliberações de forma coletiva, e não concentrada em uma única pessoa, em que todos têm direito à voz e ao voto nas reuniões.
- *Ação Econômica*: são as práticas dos atos comerciais, tais como cultivar, produzir, vender, comprar, trocar, transportar, consumir, entre outros, em integração com os demais princípios inerentes à economia solidária.
- *Solidariedade*: a meta de promover o bem-estar das pessoas está presente em todas as etapas desse processo comercial. Percebe-se a distribuição justa do produto do trabalho na relação solidária com a comunidade e na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, usa-se o Plano Nacional de Economia Solidária, vigente no período de 2015-2019, como ferramenta para a efetividade das políticas públicas com gestão democrática, havendo sido o primeiro a ser construído por meio da 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em Brasília /DF, no período de 26 a 29 de novembro de 2014. Já no ano de 2019, o Conselho Nacional de Economia Solidária -CNES não convocou nem realizou a 4ª Conferência Nacional de Economia Solidária.

As organizações solidárias são constituídas para terem acesso aos produtos e aos serviços ofertados pelo governo em sua política de apoio, tais como: programas públicos de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e de serviços, assessorias, entre outros; no entanto, estas devem se inscrever, previamente, no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL).

Finalizando os procedimentos de cadastramento, a Declaração de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL) é emitida via internet. No entanto, para efetivar o cadastramento, a organização solidária deverá preencher os requisitos previstos na Portaria Ministério do Trabalho e do Emprego n. 1.780/2014:

- Ser uma organização coletiva, formada por pessoas físicas ou formada por outros empreendimentos, cujos participantes são trabalhadores do meio urbano ou rural;
- Exercer atividades de natureza econômica permanentes, ou ter esse objetivo,

no caso de empreendimentos em formação;

- Ser uma organização autogestionária, onde os membros participam da gestão das atividades econômicas e da decisão sobre a partilha dos seus resultados, de forma democrática;
- Ser suprafamiliar, ou seja, ter entre os sócios mais de um núcleo familiar;
- Realizar reuniões ou assembleias periódicas para deliberação de questões relativas à organização das atividades realizadas pelo empreendimento.

Portanto, numa próxima etapa, as organizações solidárias devem elaborar projetos de apoio e de fomento a empreendimentos solidários e submetê-los à aprovação. Obtendo êxito na aprovação do projeto, a Senaes promove a transferência de recursos para os projetos, Estados, Municípios e universidades.

CSAS: PRINCÍPIOS, VALORES E CARACTERÍSTICAS

Os princípios direcionam o caminho para que as organizações atinjam suas metas e seus objetivos. Também estão presentes entre as CSAs que alicerçam sua estrutura institucional sobre os princípios inerentes, dos quais elencam-se os principais:

- *Diversificação das culturas e consumo local*: a policultura é diversificada com frutas, legumes e verduras, da própria época, respeitando o calendário agrícola. Por exemplo, na CSA de *Wishing Stone Farm*, em *Rhode Island*, nos EUA, são cultivadas 40 espécies distintas de vegetais. (HENDERSON, p. 245).
- *Aceitação de alimentos da época*: a colheita é feita na época ou na própria estação do ano, mantendo a qualidade do sabor e da nutrição.
- *Organização e gestão compartilhada*: desde a fundação, agricultores e coprodutores decidem o que contratam, compram e vendem na gestão da CSA, incluindo a administrativa e a financeira, com reuniões periódicas.
- *Concessão mútua na decisão dos preços justos*: agricultores e coagricultores analisam as planilhas de custos e determinam o preço da cota mensal, incluindo eventuais perdas da safra por estiagem, granizo, enchentes, e outras causas.
- *Relações de amizade*: a amizade e a confiança são características essenciais nas CSAs, por isso, troca-se o preço pelo apreço, saindo das relações de venda e consumo, patrão e empregado, vendedor e consumidor, entre outros.
- *Distribuição independente*: após montar a cesta com os alimentos, o agricultor a distribui, sem custo de transportadora, por meio de um dos seguintes processos: os coagricultores buscam na CSA; o agricultor transporta a um ponto de distribuição na cidade, comercial ou residencial, para o recebimento dos coagricultores; ou o agricultor leva, diretamente, até a casa do coagricultor.
- *Aprendizagem e ajuda mútua*: o coagricultor interage, ativamente, desde o plantio até a colheita com o agricultor, assim melhora a relação entre homem do campo-cidade, ajudando a resolver os problemas da CSA, e, ainda, participa de

palestras de temas afins e de visitas à propriedade rural e às colheitas.

- *Estabilidade e apreço*: os trabalhos são desenvolvidos de forma estável, exigindo paciência e cooperação. Antes, o agricultor gastava tempo e recursos materiais com as vendas, por exemplo, em feiras. Agora, deixando de ser feirante, possui a tranquilidade de que o pagamento das cestas mensais está garantido durante todo mês, mesmo em épocas de chuvas intensas, quando pouco se colhe. Dessa forma, a cultura do preço é substituída pela do apreço.

Enfim, o exercício desses princípios e valores favorece os laços de confiança, afetividade e solidariedade, criando uma comunidade sólida e fraterna.

PRINCÍPIOS DAS CSAS COMUNS AOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

As CSAs e as organizações de Economia Solidária têm em comum os núcleos familiares, que aplicam os princípios essenciais ao funcionamento dessas organizações, conforme apresentado no Quadro 2 e detalhado para cada um deles a seguir:

Princípios e valores	CSAs	Economias Solidárias	Em comum
Cooperação	Sim	Sim	Cooperação
Autogestão	Sim	Sim	Autogestão
Ação econômica	Sim	Sim	Ação econômica
Solidariedade	Sim	Sim	Solidariedade
Diversificação de culturas e consumo local	Sim	Não	Não
Aceitação de alimentos da época	Sim	Não	Não
Relações de amizade	Sim	Sim	Relações de amizade
Distribuição independente	Sim	Não	Não
Organização e gestão compartilhada	Sim	Sim	Organização e gestão compartilhada
Concessão mútua na decisão dos preços justos	Sim	Não	Não
Aprendizagem e ajuda mútua	Sim	Sim	Aprendizagem e ajuda mútua
Estabilidade e apreço	Sim	Sim	Estabilidade e apreço

Quadro 2: Princípios e valores comuns das CSAs e das Economias Solidárias

- Princípio da Cooperação, em que se compartilham os serviços e as deliberações, está presente, também, nas CSAs, por meio dos Princípios da Organização e Gestão Compartilhada. Assim como no Princípio de Concessão Mútua na Decisão dos Preços Justos, o produtor e o consumidor pactuam sobre os preços das cotas mensais.
- Princípio de Autogestão, em que as deliberações são colegiadas, e não indi-

viduais, também é vivenciado pelas CSAs, por meio do Princípio da Gestão Compartilhada (Quadro 2), em que agricultores e coagricultores fazem reuniões ordinárias e assembleias gerais para deliberações.

- Princípio da Ação Econômica, em que se praticam os atos comerciais de compra, venda, produção, troca, consumo, entre outros, é aplicado nas CSAs. Por meio do Princípio de Concessão Mútua na decisão dos preços justos, os coagricultores autorizam os agricultores familiares a comprarem máquinas e instrumentos de trabalho.
- Princípio da Solidariedade, que valoriza o bem-estar em todas as etapas do processo produtivo, com a distribuição justa do produto do trabalho, respeitando o meio ambiente e a sustentabilidade. É aplicado nas CSAs por meio dos Princípios da Relação de Amizades entre coagricultores, numa relação de confiança entre as partes.

Pode-se verificar que os princípios e os valores essenciais das Economias Solidárias são, integralmente, vivenciados pelas CSAs, o que as aproxima de uma organização típica de Economia Solidária.

DAS PESQUISAS DE CAMPO

Superando a fase de conceitos, definições e princípios, os trabalhos avançaram para as coletas de dados diretamente nas CSAs localizadas no interior do Estado de São Paulo, especificamente no recorte territorial: Iperó, no município de Iperó; São José dos Campos, no município de São José dos Campos; Demétria, no município de Botucatu; e Bauru, no município de Bauru, enquanto que o temporal foi no período de 10 a 14 de outubro de 2018.

As entregas das cestas aos coagricultores da CSA Demétria ocorrem, semanalmente, às sextas-feiras (Figura 01). Parte dos alimentos é entregue no próprio organismo agrícola, enquanto as demais são encaminhadas aos pontos de entrega. Nos dias de entrega, estão sempre à disposição, para escolha do coagricultor, a cesta 01, composta por brócolis, alho poró, alface crespa, couve-flor, repolho, batata (500g) e cenoura (500g), e a cesta 02, contendo rúcula, alface mimosa, escarola, acelga, espinafre, beterraba e cebola (500g).

A CSA Demétria tem como especialidade o Banco de Sementes com mais de 1.000 espécies e possui parceria, inclusive, com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), segundo o agricultor responsável. Há sementes crioulas, geneticamente melhoradas naturalmente, e espigas de milho em diversas cores (Figura 02).



Figura 1: Entrega de cestas.

Fonte: autor (out/2018).



Figura 2: Sementes crioulas e milhos.

Fonte: autor (out/2018).

Figuras 1 e 2: CSA Demétria

As pesquisas de campo junto às CSAs selecionadas para este estudo apuraram, na categoria 1 (Constituição), que todas as comunidades optaram por instituir a formalidade jurídica à organização (Quadro 3, grupo 1, alínea “a”) por meio da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), o que confere obrigações tributárias e trabalhistas, mas as beneficia com direitos sociais.

Grupo de questões	Comunidades que Sustentam a Agricultura - CSAs			
	Iperó	S.J. Campos	Demétria	Bauru
1- Constituição				
a) Natureza jurídica	CNPJ	CNPJ	CNPJ	Associação
b) Período de funcionamento, em anos	5	6	9	8
c) Área organismo agrícola, por hectares (ha)	23,1	4,5	10	12
d) Agricultores	3	3	14	20
e) Coagricultores	52	35	185	125
2 – Produção				
a) Departamentos dos organismos agrícola	5	2	4	9
b) Destino alimentos cultivados para CSA	40%	100%	50%	50%
c) Periodicidade da entrega das cestas	Semanal	Semanal	Semanal	Semanal
d) Espécies de vegetais cultivados	70 a 80	35	62	70
3 – Registros				
a) Certificações	SPG	SPG	SPG	SPG
b) Selo de conformidade	Org. br	Não tem	Não tem	IBD

c) Controle pragas e doenças	Caldas em geral	Sem agrotóxicos	Caldas	Sem agrotóxicos
------------------------------	-----------------	-----------------	--------	-----------------

Quadro 3: Comparativo do resultado das pesquisas de campo junto às CSAs

Os levantamentos também constataram que essas organizações estão em atividade entre cinco e nove anos (Quadro 3, grupo 1, alínea “b”) e, por serem ainda novas no mercado, permite-se reafirmar que esse modelo agrícola tem ingressado, no Brasil, há pouco mais de uma década.

Em relação à área territorial, verifica-se que contemplam entre 4,5 a 23,1 ha (Quadro 3, grupo 1, alínea “c”), sendo, portanto, considerados empreendimentos de extensão pequena, quando comparados às grandes fazendas da agricultura convencional. No entanto, isso ocorre por serem administradas por agricultores familiares os quais, para se integrarem aos programas das políticas públicas, devem ter até quatro módulos fiscais (Art. 3.º, item I da Lei 11.326/2006 que trata da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais).

O número de agricultores varia de três a 20 (Quadro 3, grupo 1, alínea “d”) para cada CSA, refletindo, proporcionalmente, o tamanho da propriedade e a capacidade produtiva de cada organismo agrícola. Essa mesma linha de justificativa explica o número de coagricultores variando de 35 a 185 (Quadro 3, grupo 1, alínea “e”).

Em relação à categoria “Produção”, na alínea “a”, a departamentalização atinge entre dois a nove por CSA, reflexo da estrutura administrativa de cada organismo agrícola, que pode exercer os seguintes setores de atividades: horta, floresta, compostagem, minhocultura, criação de animais soltos, floricultura, apicultura, piscicultura, pomar, entre outros.

No destino da produção agrícola, somente a CSA de São José dos Campos encaminha cem por cento aos coagricultores (Quadro 3, grupo 2, alínea “b”). Observa-se que os agricultores familiares também eram feirantes, e a migração para esse modelo agrícola foi ocorrendo por etapas, conforme foi ganhando confiança e estabilidade econômica.

A entrega semanal das cestas contendo legumes, verduras e frutas consagrou-se por unanimidade (Quadro 3, grupo 2, alínea “c”). Dentre as CSAs pesquisadas, a de São José dos Campos iniciou suas atividades com o fornecimento das cestas quinzenais, mas, com o avanço da demanda, passou a ser semanal. Essa logística advém tanto dos agricultores que têm o costume de fazer feiras semanais, quanto do consumidor que compra dessa forma, observando serem alimentos perecíveis.

A variedade de vegetais cultivados é grande, de 35 a 80 (Quadro 3, grupo 2, alínea “d”), configurando a policultura, modelo contrário à monocultura, predominante na agricultura convencional. Ressalta-se que o consumidor deseja alimentos nutritivos e saudáveis, que são encontrados mais facilmente na maior variedade de vegetais.

A categoria “3 – Registro” engloba o formalismo da documentação, envolvendo

as certificações e os selos (Quadro 3, grupo 3, alínea “a” e “b”) que comprovam serem produtos orgânicos, observando a preferência dos agricultores pesquisados pelo Sistema Participativo de Garantia da Qualidade Orgânica (SPG). Essa opção se deve ao fato de que, com a SPG, o custo é menor, o processo é menos burocrático, e a produção não necessita de selo orgânico quando a venda é feita diretamente ao consumidor.

Em contrapartida, a outra opção seriam as certificadoras por auditoria. Entretanto, o seu custo é alto, por acumularem mais procedimentos e onerações nos seus credenciamentos, os quais envolvem até os requisitos de orgânicos internacionais (Decreto n. 6.323/2007, que regulamenta a Lei n. 10.831/2003 dispendo sobre a agricultura orgânica).

Para o controle de pragas e de doenças, os resultados apontaram que os agricultores empregam calda bordalesa e meios naturais (Quadro 3, grupo 3, alínea “c”), acompanhando as diretrizes da agricultura orgânica, que impede o uso de agrotóxicos.

As CSAs pesquisadas apresentaram dados semelhantes, mas com algumas especialidades, o que reflete o fato de haver pouco tempo de fundação, por adotarem os mesmos valores e princípios e pertencerem, culturalmente, ao mesmo Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As CSAs estudadas representam o modelo alternativo de agricultura sustentável, promovendo o desenvolvimento regional num contexto que resgata a identidade do agricultor e beneficia o consumidor com alimentos saborosos, nutritivos e orgânicos.

Constatou-se, também, que as parcerias entre os agricultores e os coagricultores formalizam-se por meio de associações ou cooperativas, numa relação direta de cooperação e de confiança por meio de contrato de adesão à CSA.

Esses organismos agrícolas, realmente, se configuram como organização promotora do desenvolvimento sustentável: praticam os pilares ou as dimensões da sustentabilidade, de forma socialmente justa, ambientalmente equilibrada e economicamente viável, por meio, respectivamente, da prática do preço justo, do cultivo por Sistema Agroflorestal e do valor rentável das cotas.

Assim, os dados apontam para organizações que vivenciam os princípios da cooperação, da autogestão e da solidariedade mediante o exercício da organização e da gestão compartilhadas, a concessão mútua na decisão de preços justos e a relação de amizades respectivamente.

A autogestão presente na Economia Solidária e nas CSAs consiste na capacidade de seus parceiros, conselheiros e trabalhadores envolvidos promoverem as suas decisões administrativas, financeiras e produtivas.

Os estudos verificaram que as CSAs não são típicas economias solidárias, isso por destinarem um valor ao agricultor como margem de lucro. Segundo Singer, toda cooperativa que assalaria seus gestores descaracteriza-se como organização de economia solidária.

Verifica-se, no atual Governo Federal, que o Programa Nacional de Economia Solidária, como política pública, não realizou a 4ª Conferência Nacional de Economia Solidária em 2019. Dessa forma, não há Plano Nacional de Economia Solidária: 2020-2024, o que pode interromper a continuidade desses serviços públicos essenciais à população.

Assim, a divulgação por meio da mídia, do funcionamento desses organismos agrícolas e dos resultados positivos alcançados poderia contribuir para o avanço desse modelo agrícola alternativo em outras regiões, municípios e Estados.

Além disso, as CSAs podem otimizar recursos e aumentar a produtividade, tornando-se mais atrativas aos consumidores conscientes por meio de parcerias, inclusive com outras CSAs, e de um bom plano de mídia sobre as vantagens para a saúde alimentar e nutricional.

Desse modo, o presente artigo na área das economias solidárias e da agricultura orgânica, representada pelas CSAs, avançou nessa literatura escassa no Brasil, na conceituação e na apuração dos resultados das pesquisas de campo.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (NUPEDOR) e ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (Uniará) pelas orientações técnicas ao presente trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Uso social da propriedade*. ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/774884/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-2213-df>>. Acesso em: 10 mar 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

HENDERSON, Elizabeth; VAN EN, Robyn. *Sharing the harvest: a citizen's guide to Community Supported Agriculture*. Printed in the United States of America. Revised Edition, november, 2007.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). RC-IPEA – Repositório do Conhecimento do IPEA. SILVA, S. P. Artigo: *Crise de Paradigma? A Política Nacional de Economia Solidária no PPA 2016-2019*. Revista Economia Solidária e Políticas Públicas. Mercado de Trabalho. Vol. 64. Ed. Abril/2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8393>>. Acesso em: 25 fev 2020.

Ministério da Economia. Secretaria do Trabalho. *Economia solidária*. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/quem-sao-os-participantes>>. Acesso em: 10 mar 2020.

_____. _____. *Plano Nacional de Economia Solidária*. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/plano-nacional-de-economia-solidaria>>. Acesso em: 10 mar 2020.

Ministério do Trabalho e Emprego MTE. Portaria n. 1780 DE 19/11/2014 - *Institui o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários - CADSOL*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=277278>>. Acesso: 08 abr 2018.

ONU. Conferências das Nações Unidas – ONU. *Meio ambiente e desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conferencias-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-miniguia-da-onu/>>. Acesso: 31 jan 2020.

_____. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972*. Disponível em: <https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 10 mar 2020.

_____. *Declaração do Rio Sobre Ambiente e Desenvolvimento*. A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf>. Acesso em: 10 mar 2020.

_____. *Organização Mundial de Saúde*. OMS. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5263:opas-oms-apoia-governos-no-objetivo-de-fortalecer-e-promover-a-saude-mental-da-populacao&Itemid=839#:~:text=A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial,de%20transtornos%20mentais%20ou%20defici%C3%AAs>. Acesso em: 10 mar 2020.

Planalto. Legislação. *Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 10 mar 2020.

_____. _____. *Política Nacional do Meio Ambiente*. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso: 31 jan 2020.

SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. 1.ª Ed., 6.ª Reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/22/Introducao-economia-solidaria-WEB-1.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 mar 2020.

_____. *Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário*. Revista de ESTUDOS AVANÇADOS. Vol. 18 n. 51, 2004. Texto recebido e aceito para publicação em 3 de julho de 2004. p.22. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9997/11569>>. Acesso em: 24 fev 2020.

_____; ORTEGA, A. C; FILHO, N.A (organizadores). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007. Capítulo X. Economia Solidária e socialismo. Paul Singer, p. 255-260.

Virtual Magazine Soil Association. *The impact of community supported agriculture*. Published November, 2011. Disponível em: <<https://communitysupportedagriculture.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-impact-of-community-supported-agriculture.pdf>>. Acesso em: 10 mar 2020.

CAPÍTULO 4

DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA A COMO AS DEMOCRACIAS MORREM: UMA LEITURA COMPARATIVA ENTRE ELEMENTOS DE DUAS OBRAS FUNDAMENTAIS

Data de aceite: 01/09/2022

Moacir Rocha Santana Filho

Bacharel em Direito. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Cultura (ProDic), Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Integrante do grupo de pesquisa “Democracia em tempos de Sociedade da Informação” do Instituto Norberto Bobbio (INB)
<https://orcid.org/0000-0002-8270-9712>

Esta é uma versão atualizada e editada do texto apresentado no 3º Seminário Internacional América Latina (SIALAT): conflitos e políticas contemporâneas, no GT 01 - *Democracia e conjuntura política na América Latina*, em 2021.

RESUMO: Este trabalho apresenta uma breve leitura comparativa entre elementos de duas obras indicadas como fundamentais para a compreensão da evolução do contexto democrático moderno no ocidente: *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), de Alexis de Tocqueville, e *How Democracies Die* (2018), de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt. Há um intervalo histórico de quase dois séculos entre as duas obras que, em uma perspectiva histórica, parecem se complementar. Alguns conceitos centrais são discutidos, como: “igualdade de condições”, “tirania da maioria”, e “subversão da democracia”.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Alexis de Tocqueville; Crise democrática.

FROM DEMOCRACY IN AMERICA TO HOW DEMOCRACIES DIE: A COMPARATIVE READING BETWEEN ELEMENTS OF TWO FUNDAMENTAL WORKS

ABSTRACT: This study presents a brief comparative reading between elements of two works indicated as fundamental for understanding the evolution of the modern democratic context in the West: *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), by Alexis de Tocqueville, and *How Democracies Die* (2018), by Steven Levitsky and Daniel Ziblatt. There is a historical gap of almost two centuries between the two works that, from a historical perspective, seem to complement each other. Some central concepts are discussed: “equality of conditions”, “tyranny of the majority”, and “subversion of democracy”.

KEYWORDS: Democracy; Alexis de Tocqueville; Democratic crisis.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, grande parte do mundo esteve voltada para o desenvolvimento e manutenção da democracia. O século XX pode ser considerado o século do triunfo democrático, quando as principais alternativas para a democracia desapareceram ou recuaram, ocorrendo uma alteração política mundial sem precedentes (DAHL, 2001). Diante deste cenário, no início do século XXI, poderíamos dizer que, “mesmo a um observador iniciante não escapam dois grandes movimentos globais das duas últimas décadas: democratização e

profunda integração econômica” (SANTOS, 2001, p. 729).

De acordo com a análise de Samuel Huntington, seria possível identificar tendências mundiais, *ondas*, em determinados períodos, em que vários países se tornam democráticos. O mesmo conceito seria aplicado para constatar o caminho contrário, quando um conjunto de países se afasta do sistema democrático, *onda reversa*. Nesse sentido:

Huntington identificou três ondas de democratização (1828-1926, 1943-1962; e 1974-em andamento em 1991). Segundo o mesmo autor, essas ondas de democratização foram intercaladas por duas ondas reversas – ou de autocratização – (1922-1942 e 1958-1975). (AVILA e ARRAES, 2020).

A primeira onda de democratização se inicia na década de 1820, podendo ser apontado como um marco a ampliação do sufrágio para uma proporção maior da população masculina nos Estados Unidos, nas eleições presidenciais de 1828. Essa onda continuou por cerca de um século, e as instituições foram se desenvolvendo gradualmente, trazendo à existência algumas dezenas de democracias. A Suíça, França e Grã-Bretanha também se tornaram regimes democráticos nesse período (HUNTINGTON, 1994).

Foi nesse momento que Alexis de Tocqueville viajou aos Estados Unidos da América, em 1831, para estudar o sistema penitenciário, entretanto, acabou por analisar a democracia americana, realizando uma observação direta daquela que era considerada um novo modelo de sociedade. Publicou a primeira parte – ou, primeiro volume – de ***A Democracia na América*** (*De la démocratie en Amérique*), em 1835, dedicada essencialmente à descrição analítica das instituições americanas; sendo a segunda parte publicada em 1840, onde buscou traduzir de maneira mais abstrata a influência da democracia sobre os costumes e os hábitos dos norte-americanos, refletindo a emergência e o futuro desse tipo de sociedade democrática (BASTOS e ARRIADA, 2007; MAGALHÃES, 2000).

Em *O Futuro da Democracia*, Bobbio (1997), classifica Tocqueville como um dos autores elevados ao “céu dos clássicos”, ao apontar os pensadores do movimento de ideias que ficou conhecido como Liberalismo: John Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, e Tocqueville. Um dos filósofos mais influentes do século XIX, John Stuart Mill, indicou *A Democracia na América* como a primeira grande obra de filosofia política consagrada à democracia moderna (DUBOIS, 1993).

Utilizando indicadores de democracia da *Freedom House*, Santos (2001), oferece um panorama sobre as democracias no final do século XX, durante a terceira onda de democratização, iniciada pela Revolução dos Cravos em Portugal, em 1974. Sendo que, em 1999, de um total de 192 países, 62,5% foram considerados formalmente democráticos, assim, 120 países estariam dotados de sistemas democráticos constitucionais com eleições competitivas e multipartidárias, um avanço em relação aos 41% da década anterior. Naquele momento a grande questão era se, “a terceira onda, como as demais, vai atingir um ápice e em seguida declinar ou se estamos diante de um movimento inexorável e definitivo em direção à democracia” (SANTOS, 2001, p. 731).

É possível apontar que, compreender as condições de transição de um regime político autoritário para o democrático, era umas das grandes preocupações da ciência política nas últimas décadas do século XX. Por outro lado, se a noção de recessão democrática estava, inicialmente, vinculada ao baixo número de novas democracias desde meados da década de 2000, atualmente os estudiosos direcionam suas análises para a crise em democracias tradicionais. Ainda que, de acordo com o *Polity Project* (conjunto de dados que medem democracia e classificam o regime político dos países), em 2015, havia 103 democracias, o que representava 56% da população mundial. Quando ocorre o entusiasmo democrático da Primavera Árabe, e o posterior fracasso do processo de democratização na maioria dos países envolvidos – além de experiências similares na África, Leste Europeu e Ásia –, as análises retornaram ao tom pessimista de crise democrática (NICOLAU, 2018).

É nesse contexto em que se situa a seguinte obra estudada: ***Como as democracias morrem***. Publicada em 2018, foi escrita pelos cientistas políticos americanos Steven Levitsky e Daniel Ziblatt. Democracias tradicionais entram em colapso? Esta seria a questão principal que os professores de Harvard tentam responder. Desse modo, a obra “rapidamente se transformou no trabalho com maior repercussão sobre o assunto (...). É sintomático que um estudo sobre a crise das democracias tenha despertado tanto interesse” (NICOLAU, 2018, p.7).

Portanto, este trabalho busca apresentar duas obras fundamentais para o estudo da democracia, e discutir alguns conceitos centrais que podem auxiliar na compreensão da evolução desse modelo político, desde a sua formação moderna até o seu possível colapso.

A DEMOCRACIA NA AMÉRICA – ALEXIS DE TOCQUEVILLE

Raymond Aron, importante sociólogo francês do século XX, aponta que, em geral, Tocqueville não figura entre os inspiradores do pensamento sociológico, e isto seria uma injusta falta de reconhecimento da importância de sua obra. Tocqueville difere tanto de Auguste Comte como de Karl Marx, pois não trabalha a preponderância do fato industrial, como Comte, ou do fato capitalista, como Marx, ele atribui uma primazia ao fato democrático. É Raymond Aron que, após a guerra, ajuda a redescobrir as obras de Tocqueville, por meio do seu estudo *Les étapes de la pensée sociologique*, da década 1960. E para Pierre Birnbaum (*Sociologie de Tocqueville*, 1970) – junto com Aron compõe o grupo de autores das principais obras sobre Tocqueville –, desde o final do século XIX a obra de Tocqueville conhece, ao mesmo tempo, uma grande notoriedade e um imenso abandono (ARON, 1999; BOUDON, 1990; FURET, 2005).

Nos últimos anos, Tocqueville, pensador liberal e contemporâneo de John Stuart Mill, tem despertado a atenção da esquerda, inclusive de uma parcela da esquerda marxista direcionada para as questões relativas à democracia e à liberdade, e que busca

repensar os seus escritos na intenção de compreender a realidade atual (MAGALHÃES, 2000). Uma vez que, Tocqueville pode ser considerado “o primeiro autor a refletir sobre o paradigma democrático, entendido como constelação política especificamente moderna” (COSTA, 2015, p. 92).

De fato, *A Democracia na América* resulta de observações *in loco*, de ampla pesquisa e de leituras realizadas antes e depois da viagem. Tocqueville não pretendeu escrever um livro sobre os Estados Unidos, mas apresentar um país democrático à França, e tinha consciência de que a democracia americana não poderia ser um completo exemplo a ser imitado, tendo em vista o problema da escravidão. O século XIX inaugurou os estudos comparados, e neste campo Tocqueville pode ser considerado um pioneiro e um clássico da sociologia comparada, contrapondo França e Estados Unidos para poder compreender os efeitos da derrubada da aristocracia, a repercussão da revolução na sociedade francesa (BASTOS e ARRIADA, 2007).

Para a abordagem pretendida neste estudo, alguns conceitos sobressaem na obra de Tocqueville: a “igualdade de condições”, a “tirania da maioria”, e a noção do poder judiciário como árbitro.

Inicialmente, Tocqueville buscou razões culturais e históricas para compreender o progresso da democracia na América. É preciso considerar que, outros estudiosos – como Huntington, nos anos 1990, ou Levitsky e Ziblatt, em 2018 –, posteriormente, também buscaram compreender e identificar condições, regionais e globais, que justificassem a ascensão ou a queda dos regimes democráticos.

Logo na introdução de sua obra, Tocqueville (2005) relata que, entre os novos objetos que chamaram sua atenção durante a permanência nos Estados Unidos, nenhum impressionou mais do que a “igualdade das condições”. Descobriu a fascinante influência que esse primeiro fato exerce sobre o andamento da sociedade, proporcionando ao espírito público determinada direção, certo aspecto às leis, aos governantes, novas máximas, e hábitos particulares aos governados. Complementa, sobre a *igualdade das condições*:

Assim, pois, à medida que eu estudava a sociedade americana, via cada vez mais, na igualdade das condições, o fato gerador de que cada fato particular parecia decorrer e deparava incessantemente com ele como um ponto central a que todas as minhas observações confluíam (TOCQUEVILLE, 2005, p. 7).

Para Tocqueville, o tipo de democracia que se encontra em construção no jovem Estado americano, iguala todos em oportunidade (MAGALHÃES, 2000). A igualdade de condições poderia ser compreendida como um princípio constitutivo da ordem democrática:

Apesar de reconhecer as dificuldades, Tocqueville sabe que a democracia exige a responsabilização de todos na construção das condições de respeito a igual liberdade de cada um; e a entende, fundamentalmente, como um estado social de igualdade de condições regido por uma forma de governo na qual o povo é soberano, associando, deste modo, igualdade e liberdade. Igualdade social significa que toda a diferença existente (seja econômica, intelectual ou

política) é apenas circunstancial, passível de mudança e radicalmente oposta à submissão de uns a outros. Eis porque, segundo Tocqueville, a igualdade de condições é um princípio constitutivo da ordem democrática, que afeta a propriedade, os costumes, a opinião e também a esfera política (REIS, 2006, p. 116).

No segundo volume de *A democracia na América*, há uma preocupação de que a igualdade dividiria naturalmente os americanos em um universo de pequenas sociedades, assim, “em vez de imaginar que os cidadãos das novas sociedades vão acabar vivendo em comum, temo que acabem não formando mais que minúsculas igrejinhas” (TOCQUEVILLE, 2000, p. 268). Apesar de que, a própria ideia de democracia, “tal como Tocqueville não cessa de virá-la e revirá-la, se confunde efetivamente, no mais das vezes, com a de igualdade” (FURET, p. 40, 2005). Preocupação semelhante também será relatada por Levistky e Ziblatt (2018) como um dos obstáculos à sobrevivência da tradicional democracia norte-americana.

Seria sempre necessário pôr em algum lugar um poder social superior a todos os outros, mas a liberdade estaria em perigo quando esse poder não encontrar diante de si nenhuma barreira que possa impedir seu avanço e lhe dar tempo de se moderar. Portanto, quando concederem o direito e a faculdade de fazer tudo a uma força qualquer, povo ou rei, democracia ou aristocracia, seja ela exercida numa monarquia ou numa república, aí estaria, então, o germe da tirania (TOCQUEVILLE, 2005).

De acordo com Tocqueville, uma das grandes críticas ao governo democrático, tal como identificado nos Estados Unidos, não seria, como muitos na Europa visualizavam, a sua fraqueza, mas, o contrário disso, sua força irresistível, e uma aparente falta de garantia contra a *tiranía da maioria*:

E o que mais me repugna na América não é a extrema liberdade que lá reina, mas a pouca garantia que encontramos contra a tirania. (...) Não digo que, na época atual, faça-se na América um uso freqüente da tirania; digo que na América não se descobre garantia contra ela e que é necessário buscar as causas da brandura do governo nas circunstâncias e nos costumes, em vez de nas leis (TOCQUEVILLE, 2005, p. 296).

Seria da própria essência das democracias o fato de o “império da maioria” ser absoluto. Contudo, essa força natural da maioria é ainda aumentada, artificialmente, pela maioria das constituições americanas. Sendo o legislativo, entre todos os poderes políticos, o que mais obedece a esse fenômeno que, também pode favorecer a arbitrariedade do magistrado. A onipotência da maioria, presente nos Estados Unidos, teria como efeito o aumento da instabilidade administrativa e legislativa que é natural à democracia, sendo, naquela época, o país em que as leis têm a menor duração. Em uma aparente contradição, a vontade da maioria seria a origem de todos os poderes, entretanto, essa maioria não tem o direito de fazer tudo em se tratando de governo. A justiça constituiria, assim, o limite do direito de cada povo (TOCQUEVILLE, 2005).

Grande parte das preocupações de Tocqueville, referentes à *tiranía da maioria*, continua válida no tempo presente. Sendo possível perceber, levando em conta a direção em que segue o processo de democratização pelo mundo, o perigo que pode decorrer da formação de um pensamento único, de uma ideologia majoritária que silencia as minorias em nível nacional e internacional. Além disso, o conformismo e o individualismo podem corroborar para o comportamento de indiferença em relação ao governo, favorecendo para que a representação majoritária opere um novo tipo de autoritarismo sobre a minoria, com o consentimento popular, um despotismo pelo consentimento do povo. Contudo, ao mesmo tempo em que pode existir o risco dessa possibilidade de despotismo subverter o mundo democrático, há também a capacidade de algumas instituições democráticas combaterem essa ameaça. Assim, a garantia dos direitos individuais, bem como a proteção contra o abuso do poder, estaria em uma instituição equivalente à aristocracia antiga, função que Tocqueville atribui às associações intermediárias, especialmente à magistratura (MAGALHÃES, 2000).

O mais difícil para um estrangeiro compreender nos Estados Unidos, segundo Tocqueville, é a organização judiciária, sendo o juiz uma das primeiras forças políticas. A primeira característica do poder judiciário em todos os povos seria servir de árbitro; a segunda característica seria pronunciar-se sobre casos particulares, não sobre princípios gerais; a terceira característica do poder judiciário seria só agir quando chamado, ou, conforme a expressão legal, quando provocado. Para ele, o juiz americano não difere dos magistrados das outras nações, no entanto, é dotado de um grande poder político, e a causa está em um simples fato: “os americanos reconheceram aos juízes o direito de fundar suas decisões na *constituição*, em vez de nas leis. Em outras palavras, permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes parecerem inconstitucionais” (TOCQUEVILLE, 2005, p.113).

Tocqueville reconhecia que semelhante direito foi reclamado algumas vezes pelos tribunais de outros países, sem êxito, mas na América isso seria reconhecido por todos os poderes, partidos e homens. E a explicação deveria ser encontrada no princípio das constituições americanas, o que deve influir sobre as diferenças dos direitos e a posição do corpo judiciário na França e nos Estados Unidos:

Uma constituição americana não é considerada imutável, como na França; ela não poderia ser modificada pelos poderes ordinários da sociedade, como na Inglaterra. Constitui uma obra à parte que, representando a vontade de todo o povo, vincula os legisladores como os simples cidadãos, mas que pode ser mudada pela vontade do povo, segundo formas estabelecidas e nos casos previstos. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 114)

Como bem sintetizado por Furet (2005), Tocqueville colocou como axioma a ideia de que a humanidade caminhava rapidamente para a era democrática. Em seu pensamento, ele sobrepõe uma lógica da tipologia, partindo da oposição entre aristocracia e democracia, e explora uma lógica da evolução, fundada no inevitável triunfo da sociedade democrática.

COMO AS DEMOCRACIAS MORREM – STEVEN LEVITSKY E DANIEL ZIBLATT

A questão central, colocada logo de início em *Como as democracias morrem* (2018), é saber se *a democracia americana está em perigo*. Esta é uma das maiores preocupações dos cientistas políticos no século XXI, e a continuidade de uma discussão iniciada por Tocqueville, ainda no século XIX.

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, professores de Harvard e notáveis estudiosos, escrevem e ensinam sobre os processos da democracia em todo o mundo. Em *How Democracies Die* – título original –, temos um estudo sobre a crise das democracias, o que também ocorre nas democracias tradicionais, como no caso estadunidense. Dois pontos são destacados nesta análise da obra, para a compreensão do atual estado de *subversão da democracia*: como sujeitos autoritários chegam ao poder em democracias consolidadas; e como ocorrem as ameaças às instituições democráticas nos dias de hoje.

O pensamento comum está inclinado a visualizar a morte de democracias por meio de golpes violentos, pelas mãos de homens armados. Como no caso do Chile, quando nos anos 1970, Augusto Pinochet, comandando as Forças Armadas tomou o controle do país, um “golpe de Estado clássico”. Assim morreram democracias de países como Argentina, Brasil, Gana, Grécia, Guatemala, Nigéria, Paquistão, Peru, República Dominicana, Tailândia, Turquia e Uruguai. Durante o período da Guerra Fria, golpes de Estado foram responsáveis por quase três em cada quatro colapsos democráticos, ainda que seja possível apontar novos golpes militares, como no caso do Egito, em 2013, quando retiraram o presidente Mohamed Morsi, e a queda da primeira-ministra tailandesa Yingluck Shinawatra, em 2014 (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

Assim como, o recente golpe militar em Mianmar, quando no primeiro dia de fevereiro de 2021, alguns meses após as eleições gerais, os militares do país alegaram fraude eleitoral, fecharam o Parlamento, prenderam os principais líderes políticos eleitos, feriram e assassinaram centenas de manifestantes nos dias seguintes (SANTANA FILHO, 2021).

Apesar desses casos, os autores defendem que os golpes militares e as tomadas violentas de poder, são cada vez mais raros. Há outra forma, menos dramática, de arruinar uma democracia e que vem ganhando mais espaço: por meio de líderes eleitos democraticamente que, gradualmente, subvertem o próprio processo, regras e instituições que proporcionaram a sua chegada ao poder. Assim como fez Hitler, na Alemanha, na sequência do incêndio do *Reichstag*, em 1933; ou, como teria feito Hugo Chávez, um outsider político, eleito no final do século XX, na Venezuela (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

Portanto, as democracias estão sendo subvertidas, entrando em colapso, após eleições regulares, democráticas, uma vez que, a ditadura ostensiva ligada ao fascismo e comunismo desapareceu na maior parte do mundo:

Desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não

foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos. Como Chávez na Venezuela, líderes eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia. O retrocesso democrático hoje começa nas urnas. A via eleitoral para o colapso é perigosamente enganosa. [...] Não há tanques nas ruas. Constituições e outras instituições nominalmente democráticas restam vigentes. As pessoas ainda votam. Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 16-17).

Huntington (1991) analisou que as transições da democracia para o autoritarismo, além daquelas produzidas por atores estrangeiros, quase sempre foram produzidas por aqueles no poder ou perto do poder no sistema democrático. Na mesma direção, para Levitsky e Ziblatt (2018), grande parte das ações de governantes para subverter a democracia pode ser considerada “legal”, consistindo em atos aprovados e aceitos pelo Legislativo e pelos tribunais, representados como esforços para “aperfeiçoar” a democracia e limpar o processo eleitoral, ou como mecanismos para combater a corrupção, e tornar o Judiciário mais eficiente. Há confusão entre as pessoas que, não entendem imediatamente o que está acontecendo, muitos continuam a defender e acreditar que estão vivendo em uma democracia.

A democracia, enquanto contraposição às formas de governo autocrático, caracteriza-se primordialmente “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 1997, p. 18), portanto, é fundamental uma defesa das regras do jogo.

A situação atingiu um nível preocupante também nas democracias mais tradicionais, inclusive nos Estados Unidos: “os políticos norte-americanos agora tratam seus rivais como inimigos, intimidam a imprensa livre e ameaçam rejeitar o resultado das eleições” (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 13). Os autores verificam e apontam ações de políticos que tentam enfraquecer as salvaguardas institucionais da democracia americana, incluindo tribunais, serviços de inteligência, escritórios e comissões de ética. O ponto alto da escalada de riscos foi a eleição presidencial de 2016, quando Donald Trump, “um violador em série de normas, é amplamente (e corretamente) criticado por investir contra as regras democráticas do país” (*ibid.*, p. 142). Mas, até que ponto seria a democracia norte-americana vulnerável a esse retrocesso?

As fundações das democracias consolidadas, segundo os autores, podem ser consideradas mais fortes se comparadas com aquelas de países como Venezuela, ou dos envolvidos na Primavera Árabe. A Constituição norte-americana, de acordo com analistas, foi projetada para anular e conter demagogos como Donald Trump, e o *sistema madisoniano* de freios e contrapesos do país já durou mais de dois séculos, sobrevivendo à Guerra Civil, Grande Depressão, Guerra Fria e *Watergate*. Nesse sentido, seguem sustentando que:

Nosso sistema constitucional, embora mais antigo e mais robusto do que qualquer outro na história, é vulnerável às mesmas patologias que mataram a democracia em outros lugares. Em última análise, portanto, a democracia norte-americana depende de nós – os cidadãos dos Estados Unidos. Nenhum líder político isoladamente pode acabar com a democracia; nenhum líder sozinho pode resgatar uma democracia, tampouco. A democracia é um empreendimento compartilhado (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 217).

Para Tocqueville, um elemento-chave da singularidade da sociedade americana era o nível elevado de sua cultura, pois, o povo americano, considerado em massa, não só era o mais esclarecido do mundo, mas também aquele cuja educação política prática era a mais avançada. E, para que o curso natural dos acontecimentos não conduza a democracia ao seu leito despótico, é preciso “educar a democracia” (FURET, 2005). A manutenção das instituições democráticas depende dessa necessidade de instruir a democracia, em outras palavras, “da capacidade dos homens de agir sobre si mesmos no sentido de refrear seus desejos irrefletidos e exclusivos de bem-estar material, em vista do respeito incondicional aos direitos de seus concidadãos” (REIS, 2006, p. 124).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os textos trabalhados nessa pesquisa, são obras fundamentais para a representação de dois momentos diferentes e cruciais da democracia moderna, duas obras que se complementam quando a intenção é compreender a questão democrática, sobretudo, no mundo ocidental.

Em 1835 e 1840, Alexis de Tocqueville publicou um estudo sobre a democracia americana que, recém se desenvolvia, uma verdadeira apresentação ao mundo, utilizando-se de comparações com a Europa, sobretudo com a França, e tendo grande repercussão na época. O livro se tornaria um clássico. Em 2018, Levitsky e Ziblatt, com a semelhante intenção de avaliar a democracia norte-americana, principalmente a partir dos riscos intensificados com Donald Trump, explicam o novo contexto mundial de crise das democracias, realizando comparações e citando exemplos na Europa e na América Latina.

How Democracies Die se inicia com uma questão que os autores jamais pensaram em fazer: “*Is our democracy in danger?*”. A importância dessa questão, a democracia estadunidense em perigo, deve-se ao fato de que, a “história da democracia, nos tempos modernos, tem coincidido, de modo geral, com a história da democracia americana. Desde que Tocqueville demonstrou a força irresistível dessa forma de governo, as sociedades ocidentais têm se esforçado para adotá-la como modelo” (MAGALHÃES, 2000, P. 141).

De acordo com o relatório *Democracy Index* (2020) que mede os níveis de democracia em 167 países e territórios, elaborado anualmente pelo The Economist Intelligence Unit (EIU), a democracia piorou em todos os países lusófonos em 2020, não existindo um único país de língua portuguesa classificado como “democracia plena”. Além disso, todas as

regiões do mundo registraram um retrocesso democrático no ano marcado pela pandemia (DEUTSCHE WELLE, 2020).

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. 5ªed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

AVILA, Carlos Federico Domínguez; ARRAES, Virgílio Caixeta. História do tempo presente, interdisciplinaridade e qualidade da democracia na América Latina: a terceira onda de autocratização em perspectiva. **História, histórias**, vol. 8, nº 16, jul./dez. 2020.

BASTOS, Maria Helena Camara; ARRIADA, Eduardo. A democracia na América, de Alexis de Tocqueville: Uma leitura para a história da educação. **Educação Unisinos**, v. 11, nº 1, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed, 1997.

BOUDON, Raymond et al. **Dicionário de Sociologia**. Tradução de António J. Pinto Ribeiro. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

BIRNBAUM, Pierre. **Sociologie de Tocqueville**. Paris: Les Presses universitaires de France, 1970. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/>.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Que Democracia?: Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001.

COSTA, Marta Nunes da. A tirania da maioria: revisitando o debate. **Veritas**, v. 60, n. 1, jan-abr. 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DEUTSCHE WELLE. **Democracia piorou em todos os países lusófonos em 2020**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/democracia-piorou-em-todos-os-paises-lusofonos-em-2020>. Acesso em: janeiro de 2021.

Democracy Index 2020: **In sickness and in health?** Economist Intelligence Unit (EIU). Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>. Acesso em: janeiro 2021.

DUBOIS, M. **Les fondateurs de la pensée sociologique**. Paris: Edition Marketing, 1993.

FURET, François. Prefácio, bibliografia e cronologia de François Furet. In: **A democracia na América**: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2ªed, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, Vol.2. No.2, 1991.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Editora Ática, 1994.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1ª ed., 2018.

MAGALHÃES, Fernando. O passado ameaça o futuro - Tocqueville e a perspectiva da democracia individualista. **Tempo Social; Rev. Sociol.** USP, S. Paulo, 12(1), maio de 2000.

SANTANA FILHO, Moacir Rocha. Mianmar, 2021: os primeiros meses do mais recente golpe contra uma democracia. In: SANTANO, A.C.; DOTTA, A.G.; OLIVEIRA, V. Q. (Orgs.). **Democracia na Pós-Pandemia**. Curitiba: Transparência Eleitoral Brasil / Editora GRD, p. 49-52, 2021.

NICOLAU, Jairo. Prefácio. In: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1ª ed., 2018.

REIS, Helena Esser dos, Virtudes e Vícios da Democracia. **Philosophos – Revista de Filosofia**. Goiânia, v.11, n.1, jan./jun, 2006.

ROCHER, Guy. Études **de sociologie du droit et de l'éthique**. Université de Montréal: Éditions Thémis, 1996.

SANTOS, Célia Nunes Galvão Quirino dos. Tocqueville: a realidade da democracia e a liberdade ideal. In: **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Que Democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 4, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**: leis e costumes. Livro I. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2ªed, 2005.

_____. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões. Livro II. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1ªed, 2000.

“IMPOTÊNCIA” DO PODER DE RESPONSABILIZAR!?!: DINÂMICAS DO PODER LEGISLATIVO NO EXERCÍCIO DA SUA FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE

Data de aceite: 01/09/2022

Arsénio Paulo

Doutorando em Estudos de Desenvolvimento
Programa de Doutoramento em Estudos de
Desenvolvimento, Universidade A Politécnica
Maputo – Moçambique

RESUMO: O Poder Legislativo constitui um dos mais importantes poderes de um determinado Estado. As suas funções resumem-se em três (3) nomeadamente: a representação, legislar e a de fiscalização. A importância deste poder [de entre os três poderes: Executivo, Judicial e Legislativo] vislumbra-se como crucial num determinado Estado na medida em que é o único com função constitucional capaz de garantir a fiscalização da acção do Poder Executivo, bem como, a respectiva responsabilização pelas suas acções. No âmbito da sua função de fiscalização, cabe ao Poder Legislativo, escrutinar e fiscalizar a alocação e a gestão de recursos públicos de um determinado Estado. Neste sentido, o escrutínio e a fiscalização legislativa sobre o orçamento e contas públicas constituem um dos mecanismos mais importantes para garantir o controlo e a responsabilização da acção do Executivo no que tange a gestão dos recursos públicos, as finanças públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo, Orçamento, Contas Públicas, Finanças Públicas

INTRODUÇÃO

O tema do artigo que se propõe apresentar, intitula-se “Impotência do Poder de responsabilizar!?!: Dinâmicas do Poder Legislativo no Exercício da sua Função de Fiscalização sobre o Orçamento e Contas Públicas em Moçambique”, cujo objectivo é o de reflectir em torno das dinâmicas do Poder Legislativo no exercício da função de fiscalização legislativa sobre o orçamento e contas públicas em Moçambique, como mecanismo para garantir a responsabilização do Poder Executivo, por um lado e, por outro, o efectivo controlo da gestão das finanças públicas. O interesse pelo tema em análise, prende-se com o facto deste [o Poder Legislativo] ser um dos únicos órgãos com função constitucional de fiscalização da acção do Executivo e com o mandato político do público para responsabilizar o Poder Executivo no que tange a gestão do Estado.

A questão que se pode colocar logo à partida é, o que terá a ver a discussão em torno das *Poder Legislativo em relação as questões de desenvolvimento*, ou ainda, *que a relação se pode estabelecer entre o exercício das funções do Poder Legislativo, o orçamento público [do Estado], as contas públicas e o desenvolvimento*.

Para início de conversa, pode-se dizer que tem tudo a ver, ou seja, que existe uma relação entre o Poder Legislativo, o orçamento público, as contas públicas e o desenvolvimento,

na medida em que para implementar políticas e programas de desenvolvimento é necessário que sejam alocados recursos públicos de forma estratégica e devidamente geridos pelas instituições responsáveis pela sua execução, bem como, o controlo de tais recursos por forma a garantir uma boa gestão e governação. Para tal é de capital importância a existência de instituições fortes, capazes e éticas e o Poder Legislativo constitui uma dessas instituições. Conforme aponta Locke (2006), o Poder Legislativo é o poder supremo e fundamental de todas as sociedades políticas [a República]. Este poder [o Poder Legislativo] sublinha Locke (2006), é um poder sagrado e inalterável nas mãos sobre os quais a comunidade deposita tal poder.

Segundo o discurso proferido pelo Secretário-geral das Nações Unidas António Guterres, publicado pela UN News (2017), aquando da reunião anual dos Parlamentos, realizada em Fevereiro de 2019, refere que os Parlamentos devem exercer o seu papel com vista a promover a democracia e garantir a tomada de decisões sobre as alocações orçamentais com vista a contribuir para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030 do desenvolvimento sustentável no mundo. Ainda sobre o mesmo assunto, o Relatório Parlamentar Global de 2017, preparado e publicado pelo IPU e UNDP (2017), destaca que os Parlamentos [Poder Legislativo] exercem um papel fundamental nos processos de governação e de desenvolvimento, sobretudo pelo facto de estes serem as únicas instituições imbuídas de um mandato constitucional capaz de escrutinar e fiscalizar a acção do Executivo. Ademais, sublinha o mesmo relatório, os Parlamentos [Poder Legislativo] e os parlamentares são os únicos actores [num determinado país] com o mandato político do público para fiscalizar a gestão do Estado, exercida pelo Governo.

Portanto, as duas abordagens acima, o discurso do Secretário-geral da ONU, assim como, o Relatório Parlamentar Global 2017, sublinham o quão relevante são os Parlamentos [Poder Legislativo] nos processos de desenvolvimento, quer seja no processo de escrutínio para alocação estratégica de recursos, quer seja, no processo de fiscalização do Executivo, enquanto poder capaz de controlar e garantir a responsabilização do mesmo.

No entanto, segundo Adejumobi (2013;1), no prefácio do Relatório do estudo sobre o *“Papel dos Parlamentos na promoção da Boa Governação”* preparado e publicado pela UNECA (2013), apesar de sublinhar sobre a relevância do Poder Legislativo [Parlamentos], na vida de um determinado Estado, chamam atenção para o facto destes [Poder Legislativo] continuarem a enfrentar vários desafios para o exercício das suas funções, em particular no que concerne ao escrutínio e fiscalização sobre os orçamentos e as contas públicas.

Ainda no que se refere as críticas em torno do funcionamento dos Parlamentos [Poder Legislativo], o Relatório Parlamentar Global de 2017, preparado e publicado pelo IPU e UNDP (2017), sublinha a relevância que o Poder Legislativo tem ao nível dos Estados, por um lado e por outro, os desafios enfrentados por estes ao nível global para exercerem de forma efectiva as suas funções, sobretudo no que concerne ao escrutínio

e fiscalização dos orçamentos e das contas públicas, derivado da sua capacidade técnica e funcional, aspectos de âmbito legal, bem como, político-partidários voltados para determinados interesses, o que tem contribuído negativamente na garantia de uma efectiva responsabilização do Poder Executivo.

É neste contexto que entende-se ser fundamental reflectir em torno do tema proposto de modo a melhor compreender *até que ponto as dinâmicas do exercício da função de fiscalização do Poder Legislativo sobre o orçamento e contas públicas tem contribuído para garantir um efectivo controlo do orçamento e contas públicas, bem como, a responsabilização do Poder Executivo em Moçambique.*

Para a presente análise, tomou-se como base, a análise dos diversos relatórios de avaliações efectuados sobre o sistema de gestão de finanças públicas no país, assim como, pesquisas e reflexões no contexto moçambicano sobre a matéria. Todavia, para a presente reflexão, levantou-se como hipótese as seguintes: *i) as dinâmicas do exercício da função de fiscalização do Poder Legislativo sobre o orçamento e contas públicas tem contribuído, ainda que de forma limitada, para garantir o controlo do orçamento e contas públicas, bem como, a respectiva responsabilização do Poder Executivo; ii) as dinâmicas do exercício da função de escrutínio e fiscalização do Poder Legislativo sobre o orçamento e contas públicas não tem contribuído para garantir o controlo do orçamento e contas públicas e muito menos, para a responsabilização do Poder Executivo, de tal forma que, ambos os poderes agem em “conluio”, procurando conciliar interesses entre si”.*

Como procedimentos metodológicos para a presente reflexão, recorreu-se a revisão bibliográfica e documental [livros, artigos, relatórios, legislação, etc.], análise de dados e informações atinentes ao tema, bem como, em alguns casos, a observação indirecta, que consistiu em assistir na medida do possível, as sessões plenárias públicas das comissões parlamentares especializadas e do Parlamento [no geral] relativas ao processo de escrutínio e das sessões de fiscalização do orçamento e contas públicas.

BREVE ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

As discussões em torno do Poder Legislativo [enquanto um dos Poderes fundamentais dentro de uma sociedade política] remontam desde a antiguidade. Aristóteles, Locke e Montesquieu são alguns dos filósofos / pensadores que trouxeram importantes contribuições sobre as funções do Poder Legislativo num Estado. Todavia, é a Montesquieu que se atribui o “*mérito*” de ter trazido a abordagem em torno dos poderes no contexto do Estado Moderno, sobretudo pelo facto de, pela primeira vez ter definido de forma translúcida as funções do Estado a partir de órgãos destintos e autónomos, por um lado e por outro, pelo facto de ter definido como fundamental a necessidade de se escolher [pelo povo] aqueles que devem compor corpo de representantes do Poder Legislativo.

Todavia, Montesquieu já chamava atenção para o facto de, mesmo assim [escolha

dos representantes do povo], os representantes do povo não ter de todo a capacidade necessária para representar e discutir os assuntos de interesse da maioria e esse seria, segundo o mesmo, um dos maiores inconvenientes da democracia. Ainda assim, pode-se dizer que é a partir de Montesquieu que se inaugura o estabelecimento das três principais funções do Poder Legislativo [de representação, legislação e fiscalização].

O PODER LEGISLATIVO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL NA “REPÚBLICA”

Conforme referido anteriormente, as discussões relativas as funções do Poder Legislativo, enquanto parte dos poderes do Estado, remontam desde a antiguidade.

Aristóteles, na sua obra “Tratado da Política”, aborda sobre a filosofia do Estado, discute em torno das origens do Estado ou sociedade política, do poder do Estado, das principais funções e poderes do Estado, bem como, das formas de governo. Na obra em referência, Aristóteles, lança as bases para aquilo que hoje é considerado de direito constitucional.

Relativamente aos poderes do Estado, Aristóteles considerava que em qualquer governo existem três (3) poderes essenciais, a cada um dos quais um bom legislador deve dar um lugar conveniente. Para Aristóteles, quando os três poderes se encontravam bem ordenados, o governo funcionava bem e no caso de existirem diferenças, resultariam também nas diferenças do governo. Neste sentido, para Aristóteles os poderes essenciais do governo são: o poder deliberativo, o poder executivo e o poder judiciário.

Para Aristóteles, o poder executivo [considerado o segundo poder] seria aquele que compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, ou seja, aquele que o Estado tem necessidades para agir, as suas atribuições e a maneira de as realizar. O poder judiciário [considerado o terceiro poder], seria aquele que abrange todas as tarefas jurisdicionais.

No que se refere ao poder deliberativo [considerado primeiro poder] é, para Aristóteles, aquele que delibera a vida do Estado. Este poder é exercido por uma Assembleia a qual tem por competência decidir sobre a paz e a guerra, fazer alianças e denunciá-las, fazer leis e revogá-las, decretar a pena de morte, o desterro e confisco, assim como, pedir contas aos magistrados. Para Aristóteles, estas deliberações [exercidas pelo Poder Deliberativo] são necessariamente e/ou da competência dos cidadãos, ou atribuídas todas a alguns encarregados, quer seja a um só, ou a vários, ou ainda, de umas a alguns, ou algumas a todos, ou de algumas a alguns. Portanto, sublinha Aristóteles, quando todos são admitidos à deliberação e de todas as formas há democracia. Todavia, sublinha o mesmo, existem várias formas [tendo em conta as formas do governo] sobre as quais o Poder Deliberativo exerce a sua função.

A partir da abordagem de Aristóteles pode-se notar que o Poder de Deliberar

dentro de uma República exerce uma função de capital importância e sobre ele recaem as decisões fundamentais da República. O Poder Deliberativo constitui-se como chave para o pleno funcionamento da República, bem como, para garantir a organização, funcionamento e articulação dos demais poderes.

Na obra “Dois Tratados sobre o Governo”, de John Locke, são abordadas as questões relativas a organização e funcionamento do Estado, com particular destaque para as questões atinentes a separação de poderes, bem como, a ideia da existência do contrato social entre governantes e governados.

Locke, é considerado um dos primeiros e mais eficazes defensores da liberdade dos cidadãos, do estado democrático e da tolerância religiosa. Locke, tal como Aristóteles consideram que na sociedade política, a República, se encontram estabelecidos três (3) poderes principais, nomeadamente: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Federativo.

Para Locke, o Poder Executivo [considerado como sendo o segundo poder] é o “poder permanente” que cuida da execução das leis que são elaboradas e que permanecem vigentes. O Poder Federativo [considerado como sendo o terceiro poder], é, segundo Locke, aquele que exerce o poder de declaração de guerra e paz, de firmar ligas e promover alianças e de garantir todas as transações com todas as pessoas e sociedades políticas externas.

Todavia, sublinha Locke, ambos os poderes [Executivo e Federativo] apesar de distintos entre si, quase sempre estão unidos. Ademais, apesar de distintos, ambos poderes dificilmente podem ser separados e depositados ao mesmo tempo em mãos de pessoas diferentes e não subordinadas, na medida em que a força do público poderia estar em comandos diferentes, o que poderia contribuir para causar desordem e a ruína da sociedade política, a República.

No que se refere ao Poder Legislativo, Locke considera-o como sendo o poder supremo e fundamental de todas as sociedades políticas [Estado]. O Poder Legislativo, aponta Locke, é aquele que tem o poder de fixar diretrizes sobre como a força da sociedade política será empregue para preservar a si e aos seus membros. Este, é um poder sagrado e inalterável nas mãos sobre as quais a comunidade tenha depositado. Locke sublinha ainda que, toda a obediência a que alguém pode estar sujeito pelos vínculos mais solenes, terminam no poder supremo, que é, o Poder Legislativo.

Neste sentido, não pode, segundo Locke, qualquer outro poder, dispensar aos membros de uma determinada sociedade da obediência ao Poder Legislativo.

Contudo, Locke sublinha que, o Poder Legislativo [poder supremo] pode ser atribuído a uma pessoa ou a um conjunto de pessoas. Este poder, deve focar-se, de entre várias funções, no seguinte: limitar a sua acção ao interesse do bem público da sociedade; não se arrogar ao poder de governar por meio de decretos arbitrários e extemporâneos, porém é obrigado a decidir sobre os direitos da sociedade através de leis promulgadas

e através das pessoas devidamente autorizadas [sobre quem a sociedade concedeu o poder para as representar]; não tomar de nenhum homem / sociedade nenhuma parte da sua propriedade, sem o seu consentimento, ou seja, não pode, em qualquer que seja a sociedade política / Estado agir como bem entenda e dispor arbitrariamente dos haveres dos seus súbditos ou tomar qualquer parte destes ao seu bel-prazer; não transferir o poder de elaborar leis para outras mãos, na medida em que este é um poder delegado pelo povo e aqueles que o detêm não podem transmiti-los a outros sem a autorização do próprio povo; ou seja, somente o povo tem o poder de designar a forma da sociedade política, que se dá através da constituição do legislativo e indicar em que mãos será depositado.

Por seu turno, Montesquieu, na sua obra “Do Espírito das Leis”, considerada uma das mais importantes e reconhecida obra de filosofia política do sec. XVIII, apresenta uma reflexão filosófica na qual discorre sobre diversos assuntos que vão desde a religião a política, passando pela história e economia.

É através desta obra que Montesquieu apresenta a sua reflexão em torno das formas de governo, bem como, sobre os poderes de um Estado / Governo, particularmente, no que se refere a necessidade da separação entre os três (3) principais poderes, nomeadamente: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

O pensamento de Montesquieu, apresentado através da sua obra representou uma abordagem nova relativamente a necessidade de equilíbrio entre os diversos poderes, tendo influenciado as sociedades políticas a partir do século XVIII.

Neste contexto, para Montesquieu, em cada Estado existiam três (3) tipos de poderes, nomeadamente: o Poder Legislativo, o Poder Executor das coisas que dependem o direito dos povos [Executivo] e o Poder Executor dos que dependem do direito civil [Julgar].

Para Montesquieu, o Poder Legislativo refere-se ao poder através do qual o Príncipe ou o Magistrado elabora as leis por um tempo determinado ou para sempre e / ou corrige ou revoga as leis anteriormente elaboradas. O Poder Executor seria aquele que faz parte da guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança e previne evasões. E o Poder de Julgar é aquele que pune os crimes ou julga os diferendos dos particulares.

Montesquieu, faz uma distinção em relação a necessidade de independência de cada um dos poderes em relação ao outro. É fundamental referir que Montesquieu foi um dos grandes defensores das liberdades. E neste contexto considerava que a liberdade política num cidadão era a tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem da sua segurança; e para ter tal liberdade, era fundamental que o governo fosse tal a ponto de o cidadão não recear de um outro cidadão. Ou seja, para Montesquieu, o governo é um elemento fundamental na garantia dos limites e por essa via das liberdades de cada um dos cidadãos.

Nestes termos, Montesquieu considera que quando o Poder Legislativo está reunido juntamente com o Poder Executor, não há liberdades, porque se pode recear que o mesmo monarca ou o mesmo senado elabore leis tirânicas para executar tiranicamente. Não há

liberdades também, segundo Montesquieu, se o Poder de Julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Poder Executor.

Portanto, sublinha Montesquieu, estaria tudo perdido se o mesmo Homem ou povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou diferendos particulares. Dai a necessidade da separação entre os três poderes, ou seja, não os concentrar nas mesma ou mesmas pessoas.

É fundamental sublinhar, conforme aponta Montesquieu que num Estado livre, o Poder Legislativo assume uma importância crucial. E nesta perspectiva, Montesquieu considera que, apesar do Homem ter uma alma livre e poder ser governado por si mesmo, não seria possível que tal acontecesse num Estado, por causa de vários inconvenientes. Deste modo, o Homem / o povo deve escolher [de entre eles] aqueles que os devem representar, como membros do corpo Legislativo.

Para Montesquieu, a grande vantagem do exercício de escolha, é o facto de se poder escolher Homens [provenientes do povo] capazes de discutir assuntos inerentes a vida do povo, pois o povo, não tem de todo essa capacidade, o que constitui um dos grandes inconvenientes das democracias. Montesquieu sublinha ainda que o corpo de representantes [que irá compor o Poder Legislativo] deve estar focado na elaboração de leis, por um lado e por outro, na verificação do grau do cumprimento da execução de tais leis.

Portanto, a partir desta abordagem, relativamente aos três poderes essências de uma República, fica claro que deve haver uma independência entre os poderes e que cada um destes exerce a sua função específica. Ademais, tal independência contribui para garantir um equilíbrio ou contrabalançar os poderes da República.

Contudo, a partir das perspectivas de Aristóteles, Locke e Montesquieu pode se concluir que o Poder Legislativo assume e sempre assumiu uma função vital e crucial numa sociedade política, a República. O Poder Legislativo constitui um dos mais importantes poderes, na medida em que exerce a função não apenas de legislar sobre os assuntos da vida do povo [da República], como também, pelo facto de recair sobre este poder, a função de controlar / verificar a execução das leis aprovadas / estabelecidas e exigir a devida responsabilização ao Poder Executivo.

Ademais, o Poder Legislativo assume-se também como sendo de grande importância, pelo facto de, este se constituir a partir da escolha / eleição de representantes provenientes da sociedade e que apresentam capacidade de melhor discutir os problemas da sociedade política.

A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM GERAL

A função de fiscalização legislativa, segundo o IPU e UNDP (2007) e Yamamoto

(2007), pode ser entendida como sendo o processo de escrutínio, verificação, monitoria, revisão e prestação de contas e responsabilização do Poder Executivo relativamente a implementação / execução das leis, políticas, programas e planos, incluindo os orçamentos e as contas públicas.

Vale a pena realçar que o orçamento público constitui uma das mais importantes políticas públicas. Conforme aponta, Alfredo (2015), na obra *Noções Gerais de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, o orçamento público, foi largamente desenvolvido durante o período do liberalismo na Inglaterra – sec. XVII. O mesmo surgiu como necessidade para promover um instrumento legal que visava prever as receitas e fixar as despesas que cabiam ao Estado arrecadar num determinado período, em prol do bem estar social.

E hoje, acresce Alfredo (2015), o orçamento público, é um instrumento que vai para além do que se pretendia no período do liberalismo inglês, na medida em que este [o orçamento do público] abrange diversas áreas da actividade económica e social, passando a ser um importante instrumento de orientação económica e social do Estado [a sociedade política, a República,..].

Vale a pena sublinhar que, o orçamento público [e sobre qual derivam as contas públicas], conforme aponta Alfredo (2015), constitui um elemento fundamental para garantir os limites do Poder Executivo na sua actuação, pois, é ao Poder Legislativo sobre o qual recai a responsabilidade de escutinar, aprovar, [sob forma de lei] e fiscalizar, sendo que as deliberações deste poder [Legislativo] a ser obedecido por todos.

Conforme aponta o Pereira *et al* (2016), o orçamento público, é preparado e apresentado pelo Poder Executivo sob forma de proposta, cabendo ao Poder Legislativo, o poder de aprovar e autorizar a sua execução e fiscalizar a sua implementação.

A partir destas duas perspectivas, pode-se concluir que, por um lado, o orçamento público [incluindo as contas públicas] constitui um instrumento fundamental de orientação económica e social de um determinado Estado [a sociedade política, a República] e a única que anualmente é sujeita a deliberação (Aristóteles) pelo *Poder Supremo* (Locke), o Poder Legislativo, através dos representantes do povo, ou seja, àquele sobre o qual o povo atribuiu poderes.

Neste sentido, falar do Poder Legislativo, do orçamento público e respectivas contas públicas, bem como, das dinâmicas que ocorrem no processo de exercício da função de fiscalização legislativa, é falar de opções de desenvolvimento com impacto na vida económica e social., bem como, do papel das instituições chaves, cujo papel é crucial no processo de desenvolvimento.

MECANISMOS PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS

Segundo o GPG (2014;1) na sua publicação intitulada “Guião para os Parlamento

– *Paper* no. 4”, a fiscalização e controlo dos recursos públicos constitui um factor crítico em qualquer sociedade democrática, sobretudo nas novas democracias. Neste contexto e ainda segundo o GPG (2014;1), chamar o Executivo [Governo] para prestar as contas sobre as suas finanças, constitui uma das mais antigas e centrais funções dos Parlamentos [Poder Legislativo], apesar dos argumentos existentes sobre as questões atinentes as prioridades políticas e de provisão de serviços por parte dos governos [Poder Executivo].

É fundamental sublinhar ainda, segundo o GPG (2014;1) que várias e importantes funções no sistema político e governamental que vão desde a elaboração de leis, garantir a responsabilização das acções do Executivo e representar os interesses do povo. Todavia, o escrutínio e fiscalização relativamente as questões de âmbito financeiro / orçamental, vislumbram-se como sendo cruciais.

Ademais, para o GPG (2014;2), a fiscalização legislativa sobre as questões financeiras / orçamentais, podem se dividir em duas fases: o escrutínio e aprovação dos planos/orçamentos do governo para garantir a arrecadação de receitas e autorizar a execução das despesas públicas [*ex-ante*] e a fiscalização e monitoria das despesas executadas [*ex-post*].

É de sublinhar, conforme aponta ainda o GPG (2014;3) que, a função de fiscalização, providencia ao Parlamento [Poder Legislativo] uma oportunidade de criar um impacto real no que concerne as questões que afectam a vida de todos.

A função de fiscalização legislativa, segundo o GPG (2014;3), pode ser levado a cabo de diferentes formas, que vão desde a elaboração de questões orais para o Executivo aos debates em sessões plenárias. Contudo, o mecanismo mais efectivo para o exercício do escrutínio e fiscalização legislativa sobre as questões financeiras / orçamentais, é, segundo o GPG (2014;3), as comissões parlamentares especializadas.

Pelizzo e Staphenurst (2004;3), tal como para o GPG (2014), definem a fiscalização legislativa como sendo a actividade de seguimento para a verificação da implementação efectiva pelo governo [Executivo] das leis e políticas aprovadas. Todavia, é fundamental referir, ainda segundo os mesmos autores, que o processo de verificação / fiscalização não acontece apenas na fase de execução, mas a mesma pode ocorrer durante a fase de preparação da lei ou política.

Para o processo de fiscalização da acção do Executivo, segundo Pelizzo e Staphenurst (2004;4), os Parlamentos contam com um conjunto de ferramentas ao seu dispor, sendo os mais comuns, as audições nas comissões parlamentares, as audições nas sessões plenárias do Parlamento, a criação das comissões de inquérito, questionamentos, interpelações, o Provedor da Justiça, as Instituições Supremas de Auditoria e as comissões de contas públicas.

Pelizzo e Staphenurst (2004;19) defendem que as ferramentas disponíveis para o exercício da função de fiscalização legislativa, pode variar em função da forma de governo adoptada, da renda per capita, bem como, do nível de democracia.

Para Pelizzo e Stapenhurst (2005;3), acrescentam ainda que, embora a maioria do Poder Legislativo tenha o poder de responsabilizar o governo sobre as suas acções e suas políticas, existe uma variação considerável nas ferramentas disponíveis para o exercício da função de fiscalização legislativa. Tal variação reflete, em grande medida, as diferenças na forma de governo e outros arranjos constitucionais.

Todavia, sublinham Pelizzo e Stapenhurst (2005;3), uma das ferramentas que o Poder Legislativo pode usar para melhorar ainda mais a sua função de fiscalização legislativa sobre as questões de âmbito financeiro / orçamental do governo são as comissões especializadas. A título de exemplo, apontam Pelizzo e Stapenhurst (2005;3), que no “modelo Westminster” a comissão especializada é conhecida como sendo a Comissão de Contas Públicas, ou CCPs. As CCPs, sublinham os mesmos, funcionam como “comissões de auditoria” do Poder Legislativo e, como tal, é a instituição central para a prestação de contas das finanças públicas, por parte do Executivo. Porém, para que as CCPs possam exercer de forma efectiva a sua função, sublinham Pelizzo e Stapenhurst (2005;3), é fundamental que a estas lhes sejam fornecidas informações, sobretudo pela Instituição Suprema de Auditoria, no caso em apreço, do Auditor Geral. A Instituição Suprema de Auditoria informa ao Poder Legislativo e ao público em geral se os recursos do sector público estão a ser adequadamente administrados e contabilizados pelo Poder Executivo.

Makhado (2012) considera que, a eficiência e a eficácia das CCPs baseiam-se fundamentalmente na melhor forma como estas realizam as suas funções de escrutínio e fiscalização do orçamento e contas públicas, por um lado e por outro, a forma como garantem a responsabilização do Executivo, pela utilização dos recursos públicos. Ademais, Makhado (2012) sublinha que, para responsabilizar o Poder Executivo pelo uso dos recursos públicos, as CCPs devem ter um mandato claro, acesso a informações e dados relativos à gestão financeira pública, bem como, uma capacidade técnica e humana para exercer as suas funções.

Makhado *et al.* (2012), consideram ainda que as ferramentas de fiscalização legislativa devem incluir, de entre outras: os relatórios trimestrais e anuais (incluindo o relatório do Auditor-Geral), relatórios de investigação, planos estratégicos, plano de desempenho anual e orçamento e visitas ao local [meios práticos para fiscalizar o desempenho].

Essas ferramentas, conforme indicam Pelizzo e Stapenhurst (2013;2014), são utilizadas para efectivamente monitorar e avaliar o desempenho do Executivo no que tange a implementação de políticas e programas governamentais.

UM OLHAR SOBRE AS DINÂMICAS DO EXERCÍCIO DE FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE

De acordo com a Constituição da República de Moçambique (CRM¹), cabe ao Poder Legislativo [Assembleia da República] e ao Tribunal Administrativo garantir a fiscalização da execução orçamental, o Orçamento do Estado. A CRM determina ainda as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico.

A Assembleia da República (AR) é, segundo o n.º 1 do artigo 167 da CRM, a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos. O n.º 1 do artigo 168 da CRM estabelece ainda que, a Assembleia da República é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique. Ademais, o n.º 2 do artigo 169 refere que a Assembleia da República é quem determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico.

Neste sentido, com base no preceituado na CRM e tal como apontam Aristóteles (2000), Locke (2006) e Montesquieu (2018), o Poder Legislativo [no caso vertente a Assembleia da República] exerce um papel fundamental numa República quer seja na vida social, económica e política, por um lado e por outro constitui um órgão que representa a colectividade e cujo poder lhe é atribuído pela mesma colectividade.

No entanto, por imperativos legais, tal como preceituado no artigo 206 da CRM, é da responsabilidade e competência do Conselho de Ministros [o Governo de Moçambique conforme o estabelecido no artigo 199 da CRM] responder perante o Presidente e a Assembleia da República [Poder Legislativo] pela realização da política interna e externa e prestar-lhes contas das suas actividades, nos termos da lei.

No âmbito da gestão das finanças públicas, cabe ao Governo [Poder Executivo], segundo o estabelecido na CRM, na Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado [Lei 14/2020 de 23 de Dezembro de 2020] que estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, designado por SISTAFE e seu Regulamento, assim como, no Regimento da AR [Lei 17/2013 de 12 de Agosto] proceder com a apresentação das propostas dos planos e orçamentos, bem como, dos relatórios regulares sobre a execução orçamental, incluindo a Conta Geral do Estado.

A CRM, a lei do SISTAFE e seu Regulamento e o Regimento da AR estabelecem ainda os mecanismos e ferramentas para o escrutínio das propostas dos programas, planos e orçamentos [*ex-ante*], bem como, os mecanismos estabelecidos para o exercício da função de fiscalização legislativa sobre a implementação do orçamento e das contas públicas [*ex-post*].

No âmbito da sua organização e funcionamento, o n.º 1 do artigo 68 da Lei 17/2013

¹ Constituição da República de Moçambique de 2018

de 12 de Agosto [Regimento da AR], estabelece as comissões de trabalho. As comissões de trabalho, equiparam-se, no caso vertente, ao que Pelizzo e Stapenhurst (2005) designam de comissões especializadas.

No que se refere fiscalização legislativa sobre o orçamento e contas públicas, se encontra estabelecida, através da alínea b) do n.º 1 do artigo 84 da Lei 17/2013 de 12 de Agosto, a comissão especializada do Plano e Orçamento (CPO), sobre a qual recaem as competências relativas ao escrutínio e fiscalização legislativa sobre matérias de âmbito financeiro / orçamental e económico, incluindo o orçamento e as contas públicas.

No entanto, vale a pena referir que os processos relacionados com a submissão e escrutínio do orçamento e contas públicas ao Poder Legislativo, através da comissão especializada, sob ponto de vista legal e institucional, tem sido regular, com tempo suficiente para que se procedam as análises críticas e debate sobre os conteúdos dos documentos e propostas submetidas [quer seja dos planos², orçamento³, assim como, dos relatórios governamentais⁴ OE, CGE, entre outros documentos]. Todavia, o debate em torno das matérias financeiras / orçamento e contas públicas não tem sido profundo no que tange as análises, por um lado e por outro, no que se refere a responsabilização, se apresentam fracos, não garantido que as seus pareceres e recomendações são devidamente acatados pelo Poder Executivo.

Esta situação corrobora de facto, com o que alguns autores têm sublinhado em relação ao “défice” de capacidade que o Poder Legislativo [Parlamentares e Parlamentos] apresentam e que os impede de exercer as suas funções de escrutínio e fiscalização sobre o orçamento e contas públicas e garantia da responsabilização de forma cabal pelo Poder Executivo.

Neste contexto, vale a pena sublinhar, conforme aponta Alfredo (2015) que hoje o orçamento público, não é apenas um instrumento legal de previsão das receitas e despesas [abordagem no período do liberalismo inglês], mas sim um instrumento de orientação económica e social do Estado, ou ainda, um instrumento para implementação das prioridades de desenvolvimento. Assim, o seu escrutínio e fiscalização não pode ser cingir-se apenas ao cumprimento do preceituado na lei, mas deve ser de análise profunda e procurando interligar com as prioridades, programas, políticas de desenvolvimento, quer sejam de âmbito nacional assim como global.

No que se refere a emissão das recomendações identificadas pelo Poder Legislativo [através da comissão especializada], no âmbito da fiscalização do orçamento e contas públicas tem acontecido de forma regular e documentada, através da emissão de pareceres que, uma vez aprovados por resolução e os mesmos são passíveis de publicação em Boletim da República. Todavia, constitui ainda um desafio, garantir que as recomendações

2 Plano Económico e Social (PES)

3 Orçamento do Estado (OE)

4 Relatórios de Execução Orçamental (REOs) e Conta Geral do Estado (CGE)

emanadas pelo Poder Legislativo sejam de facto implementadas pelo Poder Executivo, o governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise / reflexão efectuada, pode-se depreender que, em Moçambique, apesar do Poder Legislativo estar investido de poder legal e institucional [CRM, Regimento da AR e demais legislação] para exercer a função de fiscalização legislativa sobre o orçamento e contas públicas, ainda não o faz de forma cabal, devido a sua limitada capacidade humana e técnica, como também institucional. Tal situação, tem também impactado no processo de responsabilização do Poder Executivo, no que concerne aos pareceres e recomendações emitidas pelo Poder Legislativo.

Esta constatação corrobora com uma das constatações identificadas pelo estudo realizado pelo IPU e UNDP (2017), o qual considera que o Poder Legislativo [em alguns países] tendem a ter menos poder de responsabilização sobre o Poder Executivo. O mesmo, refere também que, o ambiente político tende a influenciar cada vez mais a acção do Poder Legislativo de forma geral e em particular, o exercício da função de fiscalização legislativa sobre o orçamento e as contas públicas.

Neste contexto, o Poder Legislativo é chamado a desenvolver a sua capacidade, tornando-se cada vez mais dinâmico e inovador, por forma a melhor exercer as suas funções e em particular, a função de fiscalização legislativa sobre o orçamento e contas públicas, o qual tem um impacto crucial no desenvolvimento económico e social de um Estado.

Neste contexto, o Poder Legislativo em Moçambique, a Assembleia da República, apesar dos esforços em curso que vão desde os processos de desenvolvimento de capacidades técnicas e funcionais dos parlamentares e técnicos parlamentares, sobre as mais diversas materiais de âmbito financeiro e orçamental, aos arranjos institucionais, que contribuíram para o estabelecimento de uma unidade técnica de apoio orçamental, ainda subsistem enormes desafios.

Contudo, dado a complexidade das matérias de âmbito financeiro / orçamental, aliados aos aspectos de capacidade técnica, humana e institucional, é fundamental que o Poder Legislativo, repense sobre a necessidade de estabelecer “outros / novos” mecanismos, que já constituem parte das boas práticas internacionais, tais como, um organismo independente capaz de apoiar o processo de escrutínio e fiscalização do orçamento e das contas públicas, focado especificamente nas questões atinentes ao cumprimento das regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas, entre outros, os chamados “Conselho de Finanças Públicas”. Este tipo de órgão [independente] deve integrar quadros seniores e especialistas renomados no campo das finanças públicas, provenientes de diversas sensibilidades da sociedade e que através da sua capacidade

técnica possam providenciar *inputs* técnicos sobre as matérias mais complexas através das suas análises e estudos.

Para além deste tipo de órgão, é também fundamental repensar na revitalização da unidade técnica de apoio orçamental, recém estabelecida, a Unidade de Estudos, Económicos, Financeiros e Orçamentais (UEEFO), de modo que esta possa funcionar de forma plena e efectiva, concentrando os seus esforços nas suas funções técnico-científicas das matérias de âmbito financeiro e orçamental, tornando-se num verdadeiro braço técnico do Poder Legislativo.

Conforme apontam Ngoenha e Castiano (2019) não se pode pensar em desenvolvimento, sem que haja instituições fortes, éticas, e capazes de promover um espírito democrático.

Portando, o Poder Legislativo deve-se constituir como uma das mais fortes instituições com carater ético e com capacidade funcional, na medida, em que este constitui o órgão que deve representar o interesse dos cidadãos e sobre o qual recaem a responsabilidade de definir as normas que regem o Estado por um lado e por outro, determinar / deliberar sobre a vida económica e social, as opções e prioridades de desenvolvimento, bem como, garantir a efectiva responsabilização do Poder Executivo, em relação a implementação / execução das políticas, programas, planos, orçamentos e contas públicas.

REFERÊNCIAS

ALFREDO, Benjamim (2015), **Noções Gerais de Finanças Publicas e Direito Financeiro**, Maputo.

ARISTOTELES (2000), **Tratado da Política**, Publicações Europa-América, Portugal.

CASTIANO, Jose (2018), **A liberdade do Neoliberalismo: Leituras Críticas**, Editora Educar, Maputo.

GPG (2014), **Show me the money: Improving financial oversight**, Guide to Parliaments. Paper 4. [disponível em: <https://gpggovernance.net/wp-content/uploads/2021/02/Guide-to-Parliaments.-Paper-4.pdf>]

IPU and UNDP (2017), **Global Parliamentary Report 2017 Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account**, Geneva.

IBP (2010), **Open Budget Survey 2010 Report**, IBP.

IBP (2012), **Open Budget Survey 2012 Report**, IBP.

IBP (2015), **Open Budget Survey 2015 Report**, IBP.

IBP (2017), **Open Budget Survey 2017 Report**, IBP.

IBP (2019), **Open Budget Survey 2019 Report**, IBP.

LAWSON, Andrew (2015), **Relatório de Avaliação PEFA para a República de Moçambique, relatório final de Dezembro de 2015**, AECOM & CESO.

LOCKE, John (2006), **Dois Tratados do Governo Civil**, Edições 70, Lisboa.

MACAMO, Elísio (2021), **Governar e Pensar: Por uma sociologia da gestão política**, Ethale Publishing, Maputo.

MONTESQUIEU (2018), **Do Espírito das Leis**, Edições 70, Lisboa.

NGOENHA, Severino et al (2021), **Do Annus Horribilis (2021) ao Annus Mirabilis (2022)?**, Maputo. [disponível em: <https://www.severinongoenha.com/artigos/do-annus-horribilis-2021-ao-annus-mirabilis-2022>].

NGOENHA, Severino e CASTIANO, Jose (2019), **Manifesto por uma Terceira Via**, Real Design, Maputo.

PAULO, Arsénio (2020), **Fiscalização Legislativa Orçamental no Controlo da Gestão das Finanças Públicas em Moçambique: Um estudo de caso sobre o exercício da função de fiscalização legislativa orçamental pela Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da República de Moçambique no período 2015 – 2017**, Dissertação de Mestrado, Universidade A Politécnica, Maputo.

PELIZZO, Riccardo e STAPENHURST, Rick (2004), **Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation**, World Bank Policy Research Working Paper 3388. [disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=625265]

PEREIRA, Paulo *et al* (2016), **Economia e Finanças Públicas**, Escolar Editora, Lisboa.

PRO PALOP-TL ISC (2015), **Controlo Externo Das Finanças & Despesas Públicas nos PALOP e em Timor-Leste – Os Resultados dos Diagnósticos de País do Pro PALOP-TL ISC**, Praia [disponível em: https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/sessao_1_diagnosticos_pais_pro_palop_tl_isc_1.pdf].

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, **Constituição da República – Lei Fundamental 2018**, Moçambique

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, **Lei 13/2014 de 17 de Junho – Regimento da Assembleia da República**, Moçambique

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, **Lei 14/2020 de 23 de Dezembro – Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado - SISTAFE**, Moçambique

STAPENHURST, Rick *et al* (2005), **Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees**, World Bank Policy Research Working Paper 3613. [disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8244>]

UNDP (2018), **O Papel dos Parlamentos para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, UNDP, Brasil.

UNECA (2013), **Role of Parliament in Promoting Good Governance**.

UN-GA (2018), **Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union - Report of the Secretary-General (Seventy-second session / Agenda Item 126)**, New York.

UN News (2019), **Parliamentarians directly called to take action on global issues by UN chief**, New York. (disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/02/1033291>)

YAMAMOTO, Hironori (2007) **Tools for parliamentary oversight A comparative study of 88 national parliaments**, Inter-Parliamentary Union, Switzerland. [disponível em: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/oversight08-e.pdf>]

O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE DOURADOS-MS

Data de aceite: 01/09/2022

Data de submissão: 23/07/2022

Elizangela da Silva Freitas

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
(UEMS)
Dourados – Mato Grosso do Sul
<https://orcid.org/0000-0001-7653-2546>

Elis Regina dos Santos Viegas

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
(UEMS)
Dourados – Mato Grosso do Sul
<http://lattes.cnpq.br/7114412735990678>

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) na proteção do segmento infantojuvenil. A opção metodológica adotada ampara-se na abordagem qualitativa, pautada pela pesquisa bibliográfica e documental, tendo como campo empírico o CMDCA de Dourados-MS. Debruça-se sobre os documentos de caracterização e normatização deste órgão, dentro do contexto nacional democrático brasileiro de assunção dos Conselhos como espaços de deliberação e fiscalização das políticas públicas implementadas. Para tanto, organiza-se os seguintes objetivos específicos: caracterizar o cenário político-normativo de proteção à infância; identificar nos documentos oficiais e as ações do CMDCA e; analisar o papel desenvolvido pelo CMDCA no cenário douradense. Diante do

estudo desenvolvido, inferimos que o CMDCA é um conselho de direito e sua criação é fundamentada na função protetiva, sendo assim é um dos órgãos responsáveis pelas políticas de atendimento infantojuvenil, o qual desenvolve seu trabalho em conjunto com as três esferas governamentais, sua atuação esta baseada no controle da efetivação das políticas públicas locais, bem como em programas e projetos desenvolvidos pelas entidades governamentais e não governamentais, mobilizando estratégias relacionadas às ações de promoção, defesa e garantia dos direitos humanos de meninos e meninas.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos. Estado de Direito. Crianças e Adolescentes. CMDCA.

THE ROLE OF THE MUNICIPAL COUNCIL FOR THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS OF DOURADOS-MS

ABSTRACT: The present work aims to analyze the role of the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents (CMDCA) in the protection of the children's segment. The methodological option adopted is supported by a qualitative approach, guided by bibliographic and documental research, having as empirical field the CMDCA of Dourados-MS. It focuses on the characterization and regulation documents of this body, within the Brazilian democratic national context of assuming the Councils as spaces for deliberation and supervision of implemented public policies. To this end, the following specific objectives are organized: to characterize the political-normative scenario of child protection;

identify in the official documents and the actions of the CMDCA and; to analyze the role played by the CMDCA in the golden scenario. In view of the study developed, we infer that the CMDCA is a council of law and its creation is based on the protective function, thus being one of the bodies responsible for child and adolescent care policies, which develops its work together with the three governmental spheres, its This action is based on controlling the effectiveness of local public policies, as well as programs and projects developed by governmental and non-governmental entities, mobilizing strategies related to actions to promote, defend and guarantee the human rights of boys and girls.

KEYWORDS: Advice. Rule of law. Children and Adolescents. CMDCA.

1 | INTRODUÇÃO

No cenário jurídico-normativo brasileiro, especificamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 1990, estabelece que “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral”, assegurando, “todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990).

A Constituição Federal (CF) Brasileira de 1988, art.227, traz que,

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, essa proteção deve ocorrer primeiramente por meio da família, depois da sociedade e, então dos órgãos públicos como forma de garantir sua integralidade, efetivamente por meio da criação de mecanismos controle, que servirão de meio e fim nesta tarefa. Para tanto, identifica-se no âmbito local o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Dourados, Mato Grosso do Sul (MS), que junto a outras instâncias (Vara da Infância, Conselho Tutelar, sociedade em geral etc.) buscam assegurar a proteção integral do público infantojuvenil.

Cabe distinguir o CMDCA do Conselho Tutelar, o primeiro é um órgão que de acordo com sua estrutura, deve atuar na formulação e no controle da execução das políticas sociais, assegurando os direitos das crianças e dos adolescentes; já o segundo atua no atendimento de casos concretos, de ameaça, violação de direitos e aplicando medidas protetivas, conforme os artigos 101 e 109 do ECA.

Nesse horizonte, o CMDCA situa-se no contexto histórico-social e democrático de entidades que figuram como fiscalizadoras da ação pública-normativa de finalidade protetiva infantojuvenil. Apreendemos que por meio dos movimentos organizados (políticos e populares) cria-se mecanismos jurídico-administrativos de garantia e aplicabilidade de

direitos.

Nessa direção, temos como questão norteadora: qual o papel do CMDCA para a proteção de crianças e adolescentes na região da grande Dourados-MS?

Assim indicado, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar o papel do CMDCA na proteção do segmento infantojuvenil, deste, desdobram-se os objetivos específicos: caracterizar o cenário político-normativo de proteção à infância; identificar nos documentos oficiais as ações do CMDCA e; analisar o papel desenvolvido pelo órgão no cenário douradense.

A metodologia adotada ampara-se na abordagem qualitativa, pautada pela pesquisa bibliográfica e documental, tendo como campo empírico o CMDCA de Dourados-MS. Debruça-se sobre os documentos de caracterização e normatização deste órgão, dentro do contexto nacional democrático brasileiro de assunção dos Conselhos como espaços de deliberação e fiscalização das políticas públicas implementadas.

2 | PROCESSO HISTÓRICO E LEGAL

Crianças e adolescentes possuem direitos assegurados progressivamente por entidades e tratados internacionais - Comitê de Proteção à Infância (1919), no âmbito da Liga das Nações; Declaração de Genebra (1924); Instituto Interamericano da Criança (1927); Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) criado em 1946; Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração dos Direitos da Criança (1959); Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) também denominada de Pacto de San José da Costa Rica; Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989) – como também âmbito nacional: CF de 1988, reafirmada no ECA, Lei nº 8.069 de 1990, com complemento no Código Civil (CC), Lei nº 10.406 de 2002.

Todas as recomendações, declarações e legislações observam, em particular, o desenvolvimento físico e psicológico, porém, tais garantias em termos de efetividade podem ser consideradas recentes, pois, nem sempre se apresentaram da maneira como as concebemos na contemporaneidade.

De Oliveira (2017) aborda a temática da evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente, ao descrever o período da Idade Antiga, em que as relações familiares eram estabelecidas não por vínculos consanguíneos, nem tampouco afetivos, mas em virtude de elementos ligados a religiosidade/crenças. Em Atenas e Esparta por exemplo, tais relações eram regulamentadas pelo Estado, havia uma preocupação com as questões políticas e de preparo para a guerra, os infantis não eram considerados como merecedores de proteção especial.

A duração da infância era reduzida a um período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se; a criança, então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos, e partilhava

de seus trabalhos e jogos. De criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem; mas, sem passar pelas etapas da juventude [...] aspectos essenciais das sociedades desenvolvidas de hoje (ARIÈS, 1981, p. 10).

Na Idade Média a realidade citada não se altera, a criança era integrada ao mundo adulto assim que conseguisse sobreviver sozinha. O ser criança era praticamente nulo, pois o sentimento sobre a infância não existia. Segundo Costa (1993, p. 37), “o sentimento pela infância nasce na Europa com as grandes ordens religiosas que pregavam a educação separada, preparando a criança para a vida adulta”. Cabe esclarecer, de acordo com Ariès (1981, p. 156), que “o sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem”.

A criança passou a ser percebida como indivíduo e, conseqüentemente, a ganhar espaço no seio familiar, somente a partir do início do século XX. Mesmo com a alteração gradativa (transição do século XVII para o XVIII) da percepção da criança enquanto pessoa, as mudanças foram mínimas, em especial quando se tratava das crianças pertencentes a população comum. No Brasil, exemplo disso é a Lei nº 6.697 de 1979, documento de revisão do Código de Menores de 1927, que anteriormente caracterizava crianças e adolescentes como indivíduos incapazes, seres marginalizados, com grande potencialidade à delinquência, um perigo a sociedade, particularmente os oriundos de famílias carentes.

No âmbito internacional, podemos citar como marco significativo a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), pois a partir desta que iniciou a estruturação do alicerce protetivo infantil. Tal marco trouxe medidas expressivas por meio da Cúpula Mundial de Presidentes, onde foi estabelecido um Plano de Ação decenal em favor da infância, que somente se efetivou com o empenho de vários países, sendo que o grande impasse seria estabelecer direitos que abarcassem a seara universal, envolvendo a diversidade de percepções religiosas, socioeconômicas e culturais de acordo com a especificidade de cada povo.

A expectativa era que com a Convenção viesse a estabelecer-se apoio para que os países investissem no desenvolvimento da criança e do adolescente, tanto no meio familiar, bem como na vivência igualitária e digna em sociedade. Conforme mencionado no Pacto de San José da Costa Rica (em que o Brasil aderiu em 1992 por meio do Decreto nº 678), art.19: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1992), independente de raça, cor, gênero ou cultura.

Embora o Decreto supracitado tenha sido firmado no Brasil apenas em 1992, o país já vinha passando por um processo histórico de mudanças a partir da abertura política sinalizada com o findar do período ditatorial (1964 a 1985), decorrente de mobilizações de diversos movimentos sociais (no âmbito da Constituinte), culminando na promulgação

da CF/1988, considerada um divisor de águas na garantia de direitos humanos no país. Posteriormente, é decretada e sancionada a Lei nº 8.069/1990 (ECA), mecanismo de aplicação protetiva integral, em que afastou por completo a ideia unilateral e preconcebida de “menor incapaz ou delinquente” em razão da sua origem socioeconômica, ao definir sua titularidade de sujeitos de direitos, vedando qualquer forma de discriminação.

No mesmo ano, tais preceitos foram reafirmados por meio do Decreto nº 99.710 que promulgou a Convenção sobre os Direitos da Criança, prevendo em seu art.2, o direito à igualdade das crianças e adolescentes, proibida qualquer distinção entre eles. Em outra parte do Decreto, nos artigos 12 e 13 disciplina-se de forma clara, também o direito de se manifestar livremente, principalmente em relação as questões que envolvem as formas de expressão de acordo com a sua idade. Reafirmado no art.14, em que prevê o exercício do direito à liberdade de pensamento, de consciência e de professar a sua crença religiosa; proibindo interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada.

Nessa conjuntura, os Conselhos de Direitos da infância figuram por força de lei (CF e ECA), integrando as estruturas públicas federal, estadual e municipal, com autonomia para tomar decisões em relação aos assuntos de sua competência.

Como norte orientativo, tem-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado pela Lei nº 8.242 de 1991. De acordo com a legislação o objetivo deste órgão é contribuir na definição das políticas para a infância e a adolescência e, ainda, fiscalizar as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento (art. 2º).

I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução;

II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

[...]

VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VIII - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;

IX - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1991).

Nessa conjuntura, o Conanda aprova a Resolução nº 113 de 2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil, para a articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federativos.

A partir disso, lança-se uma série de orientações (cartilhas, manuais e materiais complementares) como forma de direcionar dentro do território nacional a instituição de Conselhos Municipais, como meio e fim de fortalecer a rede de proteção infantojuvenil. Assim, identifica-se o documento “Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - apoio à execução de suas funções” de 2015, que traz três eixos de promoção, defesa e controle social das ações.

O primeiro eixo, que trata da promoção dos direitos, este se faz por meio da efetiva implementação da política de atendimento prevista no ECA, mediante articulação de todas as políticas públicas associadas à garantia dos direitos fundamentais. O segundo, que visa a defesa dos direitos, consiste na garantia do acesso à justiça. Já o terceiro eixo, referente ao controle social das ações, assume a atribuição soberana da sociedade neste papel. Assim podemos destacar que a defesa e o controle social consistem, em última instância, em eixos que se somam configurando a proteção dos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2015).

Diante disso, podemos apreender que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, não é uma instituição/entidade propriamente dita, mas sim o delineamento de atribuições sistematizadas pelas instâncias governamentais que envolvem a sociedade. Portanto, é possível percebermos que as questões referentes à proteção e a garantia dos direitos da criança e do adolescente, seguiram e ainda seguem um longo caminho não linear de amadurecimento da sociedade.

3 | O CMDCA EM QUESTÃO: ORIENTAÇÕES PARA SUA CRIAÇÃO E ATUAÇÃO

Os Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes são considerados órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento infantojuvenil, bem como pelo acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas.

Para efetivação do controle social, são mobilizadas as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), tendo como responsabilidade criar seus Conselhos, compostos com o mesmo número de representantes/membros governamentais (agentes públicos) e da sociedade civil organizada (população em geral). Sobre isso, o ECA/1990, art. 88, inciso II, dispõe que tais conselhos são “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de

organizações representativas” (BRAIL, 1990).

Sendo que uma das suas principais atribuições (art.2º) é assegurar a existência e a efetividade de políticas direcionadas à população infantojuvenil, “criança, [...] pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (BRASIL, 1990), em termos de respeito e reconhecimento enquanto sujeitos de direitos e deveres, considerando suas condições especiais de desenvolvimento.

Portanto, na esfera municipal, é instituído o CMDCA, o qual cabe atuar na/para a discussão e controle da execução das políticas públicas locais, assim como de programas e projetos desenvolvidos pelas entidades governamentais e não-governamentais, na mobilização de estratégias relacionadas as ações de promoção, defesa e garantia dos direitos humanos de meninos e meninas.

Para que essas funções sejam efetivadas tal instância atua em diversas frentes, que incluem desde a realização de algumas atividades primárias na proposição de políticas pública, controle (fiscalização) e participação (deliberação), até a articulação e mobilização de práticas de financiamento junto as entidades credenciadas.

Podemos destacar que a função dos membros (representantes governamentais e não governamentais) do CMDCA é de interesse público relevante e não remunerada, conforme estabelecido no art.89 do ECA/1990.

Políticas públicas, controle e participação social	Articulação e mobilização
Deliberar e acompanhar, monitorar e avaliar as políticas propostas para o município.	Divulgar e promover as políticas e práticas bem-sucedidas.
Conhecer a realidade de seu território e elaborar um plano de ação, definindo as prioridades de atuação.	Difundir junto à sociedade local o conceito da Proteção Integral.
Propor a elaboração de estudos e pesquisas para promover, subsidiar e dar mais efetividade às políticas públicas.	Promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da infância e da juventude.
Integrar-se com outros órgãos executores de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente e demais conselhos.	Atuar como instância de apoio, no plano local, nos casos de denúncias ou solicitações formuladas por qualquer cidadão ou instituição e, também receber e encaminhar aos órgãos competentes as reivindicações, denúncias e reclamações que receber.
Propor e acompanhar o reordenamento institucional, buscando o funcionamento em rede das estruturas públicas governamentais e das organizações da sociedade.	Fomentar a integração do Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Segurança Pública na apuração dos casos de denúncias e reclamações.
Acompanhar e participar da elaboração, aprovação e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.	Registrar as organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, executando os programas a que se refere o art.90 do ECA.

Acompanhar o processo de elaboração da legislação municipal relacionada à infância e à adolescência.	Fazer o registro dos programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias em execução na sua base territorial por entidades governamentais e organizações da sociedade civil.
Gerir o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo a destinação dos recursos por meio de um plano de aplicação e fiscalizando atentamente a respectiva execução.	Recadastrar as entidades e os programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política traçada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente.
	Regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares, seguindo as determinações do Conanda.
	Instaurar sindicância para apurar eventual falta grave cometida por conselheiro tutelar no exercício de suas funções.

Quadro – Funções dos membros CMDCA, segundo legislação vigente.

Fonte: Brasil (2007).

Dentre as atribuições direcionadas ao CMDCA, percebemos que há duas funções primordiais para efetivar minimamente a proteção e garantia de direitos, as quais optamos por destacar. São elas: expandir juntamente com a sociedade local o conceito da proteção integral, para que a criança e o adolescente sejam reconhecidos como sujeitos de direitos e pessoas em situação especial de desenvolvimento, com total prioridade nas políticas e no orçamento público; e atuar como instância de apoio local nos casos de denúncias ou solicitações, além de receber e encaminhar aos órgãos competentes as reivindicações, denúncias e reclamações recebidas, a fim de colocar em prática as ações que garantem efetivamente a proteção adequada para as crianças e adolescentes.

4 | ESTRUTURA CMDCA DOURADOS-MS

Para tratar da estrutura do CMDCA, analisamos a Lei Municipal nº 226 de 2013, que dispõe sobre a Política Municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas para a sua aplicação (DOURADOS, 2013) e o Plano Municipal Decenal de Enfrentamento à Violência Contra a Criança e o Adolescente (DOURADOS, 2021), bem como a Cartilha produzida pela Secretaria Executiva do estado (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Dito isso, os documentos identificados informam o CMDCA como um órgão de natureza colegiada, de caráter deliberativo, que formaliza e normatiza as políticas públicas controladoras das ações, bem como as ações do gestor do Fundo para Infância e Adolescência, no qual é legítimo, de composição paritária e possui a função de articular as iniciativas de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Em geral o CMDCA deve ser estruturado por um plenário, considerado como um espaço de todos os conselheiros. Desta forma, se estabelece uma mesa diretora, constituída

por presidente e vice-presidente, também denominada de coordenação, diretoria ou diretoria executiva, comissões, podendo ser permanentes ou temporárias, espaço de discussões mais específicas, sejam em comissões de políticas públicas, legislação monitoramento, fiscalização, entre outras (DOURADOS, 2013; MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Quanto a questão executiva, se faz necessário que o CMDCA tenha uma secretaria executiva, pois a mesa será responsável e executará os encaminhamentos técnicos administrativos e ainda irá providenciar questões operacionais do referido Conselho. Neste sentido, a secretaria executiva deve ser disponibilizada e mantida pelo órgão gestor municipal.

A composição do CMDCA deve se dar de forma paritária e representativa, em que seus conselheiros devem assumir uma postura de defesa dos direitos do segmento infantojuvenil. Ainda observamos que a composição é oriunda de membros de instâncias governamentais (poder executivo municipal, como Secretaria de Assistência Social, Saúde, Educação, Esporte etc.) e da sociedade civil (entidades privadas, movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas).

A Lei Municipal nº 226 de 2013, especifica em seu art.9º, a composição dos membros titulares e suplentes da seguinte forma:

- I. cinco membros indicados pelo Poder Executivo Municipal, preferencialmente atuantes dentre as áreas das políticas sociais afetas à criança e ao adolescente;
- II. cinco membros representantes de organizações da sociedade civil constituída há pelo menos dois anos, com atuação no âmbito territorial correspondente do município, assim distribuídos:
 - a) três representantes de entidades que promovam o atendimento à criança e ao adolescente independente de esferas governamentais;
 - b) dois representantes indicados por Órgãos Representativos que congregam profissionais afetos à área da criança e do adolescente (DOURADOS, 2013, p. 05).

Com relação à vigência do mandato dos conselheiros, podemos destacar que será de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução. Somente perderá o mandato o Conselheiro que se desligar da entidade que representava à época de sua eleição. No entanto a entidade não poderá indicar o mesmo membro para ocupar o mesmo cargo por mais de duas vezes seguidas.

Nos artigos 11 e 12 da Legislação complementar, existe um destaque em relação ao cargo de membro titular e de suplente no Conselho, a posição pertence à entidade representativa e não ao indivíduo que o ocupa. Já os membros e respectivos suplentes serão nomeados pelo Prefeito Municipal e a posse dar-se-á no dia útil subsequente ao do vencimento do mandato da gestão anterior. Quanto ao Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário do CMDCA, estes serão eleitos por indicação ou aclamação em plenária geral.

Os membros do CMDCA não recebem nenhum tipo de remuneração para executar

os serviços, pois aqui as ações são de interesse público. Todas as ações executadas pelos conselheiros devem ser registradas em Ata, e a mesma deverá ser encaminhada a publicação no Diário Oficial do Município.

Assim sendo, o CMDCA com base no ECA é considerado um órgão consultivo, propositivo e deliberativo, tendo por finalidade (art. 6º):

[...] garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único: Caberá ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente garantir junto às autoridades competentes o atendimento conforme estabelecido em lei, nos casos em que os direitos forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da Sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou em razão de sua conduta (DOURADOS, 2013).

Com vistas a materialização das finalidades indicadas, o CMDCA do município de Dourados publicou um Plano Municipal Decenal de Enfrentamento à Violência Contra a Criança e ao Adolescente (DOURADOS, 2021). Podemos destacar que este documento apresenta suporte para as situações em que crianças venham sofrer qualquer tipo de violência, abordando as atribuições da rede de serviços no enfrentamento à violência, com a proposição de ser executado dentro do princípio da integralidade das ações, ou seja, as intervenções propostas serão de natureza intersetorial e interinstitucional.

Conforme estabelecido no Plano Decenal, art.9º, parágrafo 5º, o atendimento intersetorial poderá conter as seguintes dimensões:

I – Acolhimento ou acolhida;

II – Escuta especializada nos serviços das políticas sociais;

III – Atendimentos de rede de saúde e da rede de assistência social (SUS e SUAS);

IV – Comunicação ao Conselho Tutelar;

V – Comunicação às autoridades competentes;

VI – Seguimento na rede de cuidado e de proteção social;

VII – Depoimento especial pelo sistema de justiça;

VIII – Aplicação de medida de proteção pelo conselho tutelar, caso necessário (DOURADOS, 2021).

Essas são algumas etapas que devem ser percorridas quando ocorre alguma situação de violência, ou até mesmo de ameaças, contra crianças e adolescentes, o que demanda uma real articulação entre poderes e instâncias governamentais, conforme prevê o Decreto nº 8.116/2021 que regulamenta a Lei 13.431/2017:

Art. 12º. O Sistema Único de Assistência Social disporá de serviços, programas, projetos e benefícios para prevenção e atenção às situações de vulnerabilidades, riscos e violações de direitos de crianças e adolescentes e suas famílias.

§ 1º A proteção social básica deve atuar para fortalecer a capacidade protetiva das famílias e prevenir nos territórios as situações de violência e violação de direitos, referenciando à proteção social especial o atendimento especializado quando essas situações forem identificadas (BRASIL, 2021).

Desta maneira, percebemos que para o cumprimento do seu papel, há um conjunto ações indicadas no Plano Decenal de Dourados-MS, disponibilizados via Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). O CREAS é a unidade de referência assistencial e acolhimento imediato nos casos de situação vulnerabilidade; já o PAEFI, é o serviço responsável por garantir apoio e orientação as famílias e/ou indivíduos em situação de violação de direitos.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo desenvolvido, inferimos que o CMDCA é um Conselho de Direito e sua criação é fundamentada na função protetiva, sendo um dos órgãos responsáveis pelas políticas de atendimento infantojuvenil, que desenvolve seu trabalho em conjunto com as três esferas governamentais.

Observamos que sua atuação esta baseada no controle da efetivação das políticas públicas locais, bem como em programas e projetos desenvolvidos pelas entidades governamentais e não governamentais, mobilizando estratégias relacionadas às ações de promoção, defesa e garantia dos direitos humanos de meninos e meninas.

Dentre suas funções, duas se destacam: a expansão em conjunto com a sociedade quanto à proteção integral e o reconhecimento do público infantojuvenil como sujeitos de direitos, além do suporte/proteção adequado em casos de denúncias.

A estrutura do CMDCA é composta por membros conselheiros do governo e da sociedade civil de forma paritária e representativa que atua na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Embora possamos destacar não somente o papel do CMDCA, mas também o envolvimento de outros órgãos, a exemplo do Conanda, Ministério Público e Conselho Tutelar.

As leituras realizadas durante o processo de escrita do artigo trouxeram contribuições no sentido de ampliar o repertório de conhecimento quanto ao CMDCA e o seu papel junto a sociedade civil, além dos conhecimentos sobre a função e as especificidades desse órgão em particular, e dos Conselhos, de modo geral.

REFERÊNCIAS

ARIËS, P. **História social da criança e da família**. 2 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

BRASIL. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar**: orientações para criação e funcionamento. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CONANDA, 2007.

BRASIL. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente** - apoio a execução de suas funções. Programa Prefeito Amigo da Criança. Fundação Abrinq. São Paulo: Abrinq, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 678 de, 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 8.116, de 13 de julho de 2021**. Regulamenta a Lei Federal nº 13.431 de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1991.

BRASIL. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CONANDA, 2006.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **De menor a cidadão**: nota para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil. Brasília: Editora do Senado, 1993.

DE OLIVEIRA, Thalissa Corrêa. Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Interdisciplinar do Direito** - Faculdade de Direito de Valença, [S.l.], v. 10, n. 2, out. 2017.

DOURADOS. **Lei Municipal nº 226, de 09 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a Política Municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas para a sua aplicação, em consonância com a Lei Federal nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dourados, 2013.

DOURADOS. **Plano Municipal Decenal de Enfrentamento à Violência Contra a Criança e o Adolescente**. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Dourados: CMDCA, 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Cartilha** - Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo para Infância e Adolescência e Secretaria Executiva. Perguntas Frequentes. Campo Grande: Secretaria Executiva, 2020.

SOBRE O ORGANIZADOR

ELÓI MARTINS SENHORAS - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASIS) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Adolescente 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93

Agricultores 36, 37, 38, 41, 46, 48, 49, 50, 51

Agricultura 36, 38, 39, 40, 44, 49, 50, 51, 52, 53

Ajuda mútua 36, 37, 38, 42, 46, 47

Alexis de Tocqueville 54, 55, 56, 62, 63

Alimentos 36, 37, 38, 39, 40, 46, 47, 48, 49, 50, 51

América Latina 54, 62, 63

Associativismo 36

Autogestão 36, 38, 42, 44, 45, 47, 51

B

Brasil 2, 4, 20, 21, 22, 23, 25, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 39, 43, 44, 50, 52, 60, 64, 79, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92

C

Centros de gravidade 1, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22

Clausewitz 1, 2, 3, 4, 7, 11, 22, 23

Conectividade 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 21, 22

Conselho Municipal 81, 82, 90, 92, 93

Constituição 2, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 41, 49, 52, 59, 61, 70, 75, 79, 82, 92

Consumo 33, 38, 39, 40, 43, 46, 47, 48

Contas públicas 65, 66, 67, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78

Criança 43, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93

Crise 11, 18, 52, 54, 56, 60, 62

CSAs 36, 37, 38, 39, 40, 41, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52

D

Defesa 1, 2, 4, 5, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 61, 63, 81, 86, 87, 88, 89, 91

Democracia 39, 44, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 73

Desenvolvimento regional 36, 44, 51, 52, 94

Direito 25, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 39, 44, 45, 52, 54, 58, 59, 68, 70, 72, 78, 81, 82, 84, 85, 91, 92

Dourados 81, 82, 83, 88, 89, 90, 91, 92

Doutrina Militar 1, 5

E

ECA 82, 83, 85, 86, 87, 90

Economia solidária 36, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53

Empresa 42, 43, 48

Estado 3, 13, 14, 20, 22, 25, 26, 28, 30, 36, 37, 39, 41, 42, 48, 51, 57, 60, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 88, 90

Estados Unidos 2, 3, 5, 11, 13, 15, 18, 19, 22, 23, 55, 57, 58, 59, 61, 62

F

Finanças públicas 65, 67, 74, 75, 77, 79

Fiscalização 65, 66, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 81, 83, 87, 89

Forças armadas 1, 2, 3, 5, 12, 20, 21, 22, 60

G

Gestão 15, 25, 37, 38, 45, 46, 47, 48, 51, 65, 66, 67, 74, 75, 79, 89, 94

Golfo Pérsico 1, 5, 20

Governo 5, 13, 20, 21, 37, 42, 44, 45, 52, 57, 58, 59, 61, 62, 66, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 77, 79, 91

I

Interdependência 3, 4

Iraque 18, 20

K

Kuwait 18

L

Leis 28, 34, 44, 45, 53, 57, 58, 59, 63, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 79

M

Meio ambiente 8, 36, 37, 39, 44, 45, 48, 52, 53

Moçambique 65, 67, 75, 77, 79

O

Orçamento 25, 65, 67, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 79, 88

Organização 3, 18, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 59, 69, 75

P

Parlamento 60, 67, 72, 73

Poder Executivo 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 89

Poder Judiciário 57, 59, 68, 70

Poder Legislativo 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78

Política 2, 23, 24, 38, 42, 43, 45, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 62, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 78, 79, 84, 85, 86, 88, 92, 94

Políticas públicas 37, 44, 45, 50, 52, 72, 81, 83, 86, 87, 88, 89, 91, 94

Princípios 26, 29, 32, 33, 36, 38, 39, 40, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 59, 75, 85

Produção 18, 29, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 48, 49, 50, 51

Proteção 1, 2, 5, 12, 18, 28, 29, 39, 44, 59, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 90, 91

R

República 23, 25, 31, 33, 34, 58, 60, 66, 69, 71, 72, 75, 76, 77, 79, 92

S

São Paulo 24, 28, 31, 34, 35, 36, 37, 39, 41, 48, 53, 63, 64, 92

Sociedade 25, 39, 54, 55, 57, 59, 62, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 77, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94

T

Tirania 54, 57, 58, 59, 63

Tributação 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34

V

Valores 31, 34, 36, 39, 42, 44, 46, 47, 48, 51



CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança
e ecologias organizacionais 2

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

A stylized map of Brazil is shown in the background, overlaid with a network of red lines connecting various points, resembling a digital or organizational network. The title 'CIÊNCIA POLÍTICA:' is written in large, white, serif capital letters across the upper half of the map.

CIÊNCIA POLÍTICA:

Produção decisória, governança
e ecologias organizacionais 2

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br