

ISSN 2675-9934

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (EACH/USP)

№17 setembro/2021

O I P P

**Boletim de
Políticas Públicas**
Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (OIPP)

Conselho editorial

Agnaldo Valentin
Alexandre Ribeiro Leichsenring
André Gal Mountian
Cristiane Kerches da Silva Leite
Graziela Serroni Perosa
José Carlos Vaz
Ursula Dias Peres
Valeria Barbosa de Magalhaes
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

Editor

André Gal Mountian

Vice-editor

Agnaldo Valentin

Produção e divulgação

Viviani Oliveira Fernandes
Paulo Pereira da Silva
Danilo Rastaino Freire de Sá

Contato

E-mail: boletimoipp@gmail.com

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



Sumário

Pesquisas em Políticas Públicas

**O Poder Legislativo no Plano Plurianual do Município de São Paulo
(2022-2025): O PL 676/2021 6**

Marcelo Arno Nerling, Ikaro Gomes dos Reis

Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Governamental

**Capitalismo Carcerário - notas sobre o livro da abolicionista penal
Jackie Wang 16**

Bruno Xavier Martins

Cinco campanhas: a democracia brasileira no Século XXI 25

Carlos Cinquegrana Jr.

Pesquisas em Políticas Públicas

O Poder Legislativo no Plano Plurianual do Município de São Paulo (2022-2025): O PL 676/2021

Marcelo Arno Nerling¹, Ikaro Gomes dos Reis²

Introdução

Uma das críticas da universidade necessária em audiência pública sobre o PL 676/2021 na Câmara Municipal de São Paulo, na matéria do Plano Plurianual 2022-2025, chamou atenção da comunidade porque o poder controlador e seu órgão de assessoramento, estão ‘nús’! O ensino com pesquisa e extensão apontou e destacou a ausência do planejamento e da transparência sobre a aplicação de uma fatia considerável de despesa, aquela destinada como transferência corrente, via duodécimos, ao Poder Legislativo, que fatia a divisão de um ‘bolo’ que supera a cifra de 320 bilhões de reais. Nos referimos, portanto, à gestão (sic) das políticas públicas de competência do Poder Legislativo, a quem compete a função de controlador externo. O velho dilema: controla o controlador?

A Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo (CMVSP) estima, para o exercício financeiro de 2022, despesas na ordem R\$ 754.458.039 milhões e, ao longo do quadriênio plurianual de 3,4 bilhões de reais. Um custo considerável para a democracia e o que se espera, nessa democracia avançada, é um nível de

1 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

2 Graduando do curso de Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e monitor do Programa de Estímulo ao Ensino na Graduação (PEEG) na disciplina de Cidade Constitucional, ofertada no curso de Gestão de Políticas Públicas.

exigência, aquém do qual não se pode ficar, muito mais, na cidade indicada como a mais inteligente do Brasil.

As funções típicas do Poder Legislativo - representar, legislar e controle externo -, demandam uma estrutura administrativa e financeira para a gestão de programas, projetos, atividades e ações, no mesmo molde racional-legal com administração burocrática dos demais poderes. A autonomia administrativa e financeira do legislativo não o desvincula das normas e princípios pautados pelo direito, porque as competências do poder-dever, fazem do legislativo um governo autônomo que age *per legis* e *sub legis* (Cademartori, 2006).

Há 57 anos a Lei nº 4.320/1964 estabeleceu que o Estado deve organizar suas ações com base no **orçamento-programa**, de forma a classificar os problemas e os projetos, com objetivos e metas físico-financeiras a serem alcançadas pela administração pública de todos os poderes. O orçamento-programa exige a integração do orçamento ao planejamento e se impõe como condição necessária para se pensar o controle da gestão pública. A formulação de uma política requer a sua programação orçamentária, porque sem ela, o ciclo, pela avaliação, não se fecha.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo determina em seu Art. 137 §1 que o plano plurianual deverá estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

O diagnóstico da evidência mostra o contrário. A Câmara Municipal e o seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas do Município, na audiência pública de discussão do PPA, nada apresentaram. A Universidade critica o Poder Legislativo

porque também ele deve participar da elaboração do PPA, inserindo na lei, para controle, os programas de duração continuada, bem como as métricas para que os mesmos possam ser avaliados ao longo dos próximos quatro anos, ou seja, de como o legislativo gasta os recursos públicos.

Ainda que LC nº101/00 teve o artigo terceiro, que tratava do PPA, vetado sob justificativa de não haver tempo hábil na ocasião para que se fosse implementada as exigências legais e da falta de padronização do PPA, não é correto interpretá-lo como um instrumento acessório ou uma mera prática procedimental à gestão pública, pois a própria CF/88, no art. 165 §1, junto com o art. 17 da LC/101, fornece os elementos mínimos necessários para a compreensão dos princípios do PPA e dos programas de duração continuada.

O diagnóstico da maior Casa legislativa municipal do país mostra uma instituição conduzida. Falta planejamento e transparência no Poder controlador externo, porque não tem planejamento e não presta contas, sem se avexar por ser um órgão de controle por excelência. O governo do legislativo municipal maneja recursos superiores à 700 milhões de reais sem controle interno ou externo, e a reboque, vai o órgão assessor, para quem tem medo do tribunal de contas. Sequer os vereadores ou conselheiros são chamados a um planejamento estratégico que deve resultar em um PPA, LDO, LOA, ano a ano, consubstanciados em sistemas de integridade e controle interno, que seja consolidado pelo controle externo. A Comissão Permanente de Orçamento e Finanças, não chamou nenhuma audiência pública para vereadores. Tem um procedimento de audiência pública, não para ouvir, mas para fazer o povo ouvir. Mandatos alijados do planejamento e, óbvio, do controle interno que, em nome da autonomia, pensa se legitimar pelo mero

procedimento, sem se dar conta de que estão cada dia mais observados pela transformação digital e o governo eletrônico.

PPA e Câmara Municipal de São Paulo

Como vimos até aqui, o PPA é um instrumento de planejamento e este, é determinante nos termos do art. 174 da Constituição. Portanto, responsabilidade fiscal exige ação planejada e transparente que previne riscos e corrige desvios na administração pública municipal, inclusive, do próprio ente controlador, o Legislativo. O nível de exigência, aquém do qual não se pode ficar, está apontando para a nudez do Poder controlador, evidente pela pobreza democrática dos Anais.

O Poder Legislativo municipal, no Anexo II do PL 676/2021, nos demonstrativos dos programas e ações da administração pública para o quadriênio, aparece no Programa de código “3014 - Processo Legislativo e Controle Externo, cujo órgão responsável é a CMVSP”.

O programa é formado por oito entregas a serem realizadas pela Câmara Municipal e pelo seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, com três projetos e quatro atividades para os próximos quatro anos. O anexo III, que apresenta as metas e indicadores para a avaliação dos programas, não faz nenhuma menção aos indicadores do programa referido ao programa nº 3014. É o mundo do “faz de conta” (Nerling, 2021). A falta de indicadores se aufere da análise de um dos projetos presentes no programa, o projeto “**nº1003 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Edificações do Tribunal de Contas do Município**”. O projeto apresenta apenas de forma genérica a previsão de gasto anual, sem os indicadores, sem meta de avanço a cada ano ou prazo para se atingir o objetivo, sem prazo para se encerrar. Esse fato expõe o órgão auxiliar do Legislativo, àquele que deveria ser referência na boa prática da gestão pública.

A falta de planejamento do Poder controlador, ou seja, do Poder Executivo e do seu órgão auxiliar, resulta na falta de programação, falta de metas e falta de indicadores que, por óbvio, afetam a possibilidade do controle institucional e social e desfazem a lógica do orçamento-programa, atacando a legalidade, a eficiência, a publicidade e a própria moralidade, porque estado de anjos, na terra, não há.

O controle interno do controlador externo

A evidência do PPA disfuncional oferecido pela CMVSP, nos faz refletir sobre o papel do sistema de controle interno e externo. A CF/88 determina em seu Art.74 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

No entendimento do TCU, o 'controle interno' pode ser compreendido da seguinte forma:

Processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos (TCU,2012, p.15).

O controle interno se relaciona diretamente com o planejamento, pois cabe a ele avaliar se o órgão está agindo de acordo com as diretrizes previamente pactuadas para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança. A ausência do planejamento traduzido em programas que seguem diretrizes previne riscos e corrige desvios, consoante a função do controle

interno. Além do controle finalístico, que deve avaliar resultados quantitativos e qualitativos resultantes dos diversos programas, projetos, atividades e ações com recursos públicos, o controle interno tem caráter preventivo. Como argumenta Freire & Batista (2018), “o controle prévio é realizado antes da conclusão das operações financeiras e administrativas, sendo considerado eficaz e imprescindível à boa e regular economia financeira pública. O controle prévio e o controle concomitante permitem identificar e agir com antecedência face a possíveis erros que possam gerar algum tipo de prejuízo à administração pública de qualquer um dos poderes.

O fato da Câmara Municipal de São Paulo não elaborar, sequer com os Edis, o seu PPA foi evidenciado pela ausência de planos estratégicos ou setoriais derivados do instrumento de planejamento. Isso reverbera quando passamos a observar a questão organizacional da CMVSP e perceber, novamente, a ausência de um sistema de controle interno, logo. É evidente, na própria estrutura da Casa Legislativa, a maior e a que mais consome recursos públicos no país. O organograma³ mostra a falta de uma unidade que cumpra a função de planejamento e controle interno da gestão desse poder.

Daí o apontamento da nudez legislativa que faz do processo de planejamento e orçamentação na maior cidade da América Latina, um grande ‘faz de conta’. Inclua-se aí o órgão auxiliar do legislativo, o Tribunal de Contas do Município. Ambos, silentes e avexados nas audiências públicas que tentam legitimar esse pobre poder pelo artifício que busca legitimar mero procedimento. Uma pobreza democrática que envolve, indistintamente, todos os partidos com representação na casa e,

³ Organograma completo da organização administrativa da CMVSP
<https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2019/07/ORGANOGRAMA_GERAL_COMPLETO.pdf>

por óbvio, todos os mandatos. Ou por ignorância, ou por má fé. Não poderia ser outra a explicação quando, por exemplo, a Câmara Municipal aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentárias em 30 de junho e a proposta do Plano Plurianual chegou à Casa Legislativa no dia 30 de setembro. O corpo técnico e político da Casa mostram que não conduzem, antes, são conduzidos por contradições, omissões e silêncios, razões explicativas do porquê as democracias morrem.

A disciplina de graduação do curso de gestão de políticas públicas da USP - A cidade constitucional ACH 3666 - Cidade Constitucional, acompanhou ao longo do semestre letivo uma das principais comissões permanentes da Casa, a Comissão de Orçamento e Finanças e, ao final, mostrou a nudez de prática ilegal, secreta, imoral e ineficiente. Nada há para aprender senão essa nudez revestida de auto-elogios e bajulações recíprocas, com conteúdos vazios, muito longe de ser um exemplo capaz de conduzir, como destaca o brasão do Município. São 55 conduzidos ao som da flauta mágica das emendas parlamentares e dos recursos abundantes e mesa farta para alguns pouco importando as grades que separam a instituição dos miseráveis que populam o entorno.

Considerações Finais

Para finalizar, a participação ativa da universidade necessária nas audiências públicas, na qual as autoridades mais falam do que ouvem, mostrou a ausência de um PPA e LOA que traduz elementos mínimos capazes de gerar controle interno, externo e social. O programa nº 3014, da proposta orçamentária do PPA 2022-2025, envolve a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município, sendo patente a ausência de metas e indicadores para a avaliação, além de uma clara pobreza programática. Não à toa, a programação que prega a

regionalização vem como encomenda de uma fundação privada que dá sinais da inutilidade de quem deveria exercer a função de representação e de controle, interno e externo, da aplicação dos recursos que não caem do céu, vem da tributação. É um poder que só quer saber do *auxilium* e não do *concilium*. Daí a velha máxima: quem controla o controlador? Na maior casa legislativa do país, tanto no quantitativo dos que devem verrear, quanto na administração desse poder, e do seu órgão auxiliar, não conduz, é conduzida ao consumir mais de 700 milhões de reais por ano, mais de 3,5 bilhões ao longo dos próximos quatro anos, sem qualquer controle. É o jogo do faz de conta! Tenta se legitimar por mero procedimento. Essa seria a cidade mais inteligente do país? O PPA precisa ser votado até 31 de dezembro, logo, ainda há tempo para a mudança, basta vontade política. Ou, quem sabe, o centenário da Semana de Arte Moderna em 2022, inspire nossos legisladores a uma Semana de Política Moderna, afinal, São Paulo merece!

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível

em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 26 Out. de 2021.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Roberto Bocaccio Piscitelli e Sócrates Arantes Teixeira Filho (Organizadores) - 5.ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. 124 p. - (Série legislação; n.270 papel).

_____. **Tribunal de Contas da União. Curso de avaliação de controles internos / Tribunal de Contas da União;** Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Bruno Medeiros

Papariello. 2. ed. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. 43p.

NERLING, Marcelo Arno. **A cidade constitucional - plano de aula**. São Paulo: GPP/EACH/USP, ACH 3666, 2021. Mimeo.

SAO PAULO (Câmara Municipal). **Lei Orgânica Municipal**.

Acessível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/>. Acessado em; 15 de Nov. de 2021.

-----• **PL 676/2021**. Disponível em:
<https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=669&ANO_PCSS_CMSP=2021> Acesso em: Nov de 2021.

**Sociedade,
Políticas Públicas
e Gestão
Governamental**

Capitalismo Carcerário - notas sobre o livro da abolicionista penal Jackie Wang

Bruno Xavier Martins⁴

Introdução

A publicação do livro *Capitalismo Carcerário*, que chega ao Brasil por meio do Editorial Igrá Kniga, traz para o português os primeiros textos da autora. *Jackie Wang* é abolicionista penal, poeta e pesquisadora de Estudos Africanos e Afro-americanos na Universidade de Harvard, onde se especializou na investigação sobre raça e a economia política da polícia e das prisões nos EUA.

O livro, que se encontra em pré-venda por meio de uma campanha de **financiamento colaborativo (para apoiar o projeto e garantir o seu livro, clique aqui: <https://benfeitoria.com/capitalismocarcerario>)**, faz a atualização das dimensões raciais, econômicas, políticas, jurídicas e tecnológicas do problema do encarceramento em massa nos EUA.⁵ Ele é composto por sete ensaios que analisam, entre outras coisas, as transformações no controle biopolítico de jovens infratores a partir da década de 1990, com a consequente adoção da prisão perpétua para menores de idade; a formação de um mercado racializado de dívidas *subprime* que promoveu a despossessão da população negra nos EUA; a formatação de um esquema oficial da polícia e da justiça

4 Mestre em Geografia Humana pela USP, graduou-se em Geografia pela USP e Economia pela PUC-SP. Traduziu o livro *Capitalismo Carcerário*. Email para contato: bruno_x_martins@hotmail.com.

5 O livro *Capitalismo Carcerário* ficará em pré-venda no site acima até o dia 21/12/21. Após essa data, e até o dia de sua publicação, será possível reservar o seu exemplar no site: <https://www.igrakniga.com/publicacoes>.

criminal que prende e arrecada dinheiro da população pobre, com o intuito de resolver o déficit fiscal dos municípios após a crise de 2008; o desenvolvimento e aplicação de tecnologias preditivas e algorítmicas no policiamento, que afetam mais diretamente a população negra; e um debate poético sobre as possibilidades imaginativas do abolicionismo penal.

O livro de Jackie Wang dá início à coleção "Raça e Capitalismo", uma série de traduções que relaciona as transformações do capitalismo ao *continuum carcerário* racializado na história dos EUA. O segundo livro da coleção (que virá ao público ao final de 2022, também pela Igrá Kniga) é o clássico *Golden Gulag*, da geógrafa e abolicionista Ruth Gilmore.

O objetivo do texto abaixo é apresentar ao leitor interessado na temática do livro *Capitalismo Carcerário* uma espécie de “índice comentado”.⁶

A longa introdução de *Capitalismo Carcerário* tem dois objetivos. Primeiro, criar um fio condutor entre os sete ensaios do livro enquanto ainda permite que cada texto mantenha a potência que originalmente lhe trouxe vida. Segundo, expor o cruzamento que existe entre a história de vida da autora e a conformação da estrutura de encarceramento nos EUA. O fato autobiográfico que está por trás de todo o projeto é a pena de prisão perpétua de seu irmão, quando ainda era menor de idade. É a partir daí, e da observação dos efeitos que a crise de 2008 gerou sobre a carceralidade nos EUA, que Jackie Wang se posiciona criticamente no debate atual.

Ao apresentar os diversos debates teóricos, ela busca atualizar a análise do capitalismo racial para o contexto contemporâneo. De um lado, autores como Michael C. Dawson

⁶ Para ler o texto completo, com comentários sobre todos os ensaios, acesse <https://diplomatie.org.br/comentarios-sobre-o-livro-da-abolicionista-penal-jackie-wang/>.

focam na questão da exploração do trabalho e na expropriação sobre a população negra para definir as clivagens sociais postas pelo racismo. De outro, afropessimistas como Frank Wilderson e Saidiya Hartman acreditam que a análise do capitalismo racial deve passar pela consideração da “violência gratuita” como uma característica definidora do racismo antinegro. Ela, entretanto, se coloca entre essas duas correntes, mobilizando teoricamente o eixo principal de cada uma delas:

Neste livro, sustento que a racialização do negro se dá, ao mesmo tempo, por meio da lógica da descartabilidade e da exploração. Enquanto analiso como o governo e as instituições financeiras se utilizam de mecanismos de extorsão, desenhados para pilhar os estadunidenses negros, também estou ciente de que esse caminho de pensamento pode levar ao entendimento de que o racismo é racional, já que, dessa maneira, ele pode ser reduzido a um conjunto de determinantes econômicas ou à motivação pelo lucro. Uma análise pelo determinismo econômico apenas faria encobrir e suavizar a brutalidade crua do racismo estadunidense. Para os afropessimistas, não é a esfera econômica que forma a "base" da qual emerge a "superestrutura" da sociedade civil, da política e da cultura, mas a violência antinegro é que possibilita e se torna uma necessidade para o capitalismo global, a liberdade, a sociedade civil e a vida comunitária de sujeitos brancos (e não negros). Em suma, a violência antinegro não é um desvio dos supostos valores liberais estadunidenses de igualdade, multiculturalismo e liberdade – ela é a fundação sobre a qual os Estados Unidos foram erguidos. [...] Em vez de focar no âmbito da produção, analisando como o racismo opera por meio da diferenciação salarial, este trabalho tenta identificar e analisar o que eu considero as duas principais modalidades do capitalismo racial contemporâneo: o empréstimo predatório e a governança parasitária. Essas formas de governança e as práticas econômicas racializadas estão conectadas na medida em que ambas surgem para protelar, temporariamente, as crises geradas pelo capital financeiro. Assim, o título deste livro, *Capitalismo Carcerário*, não é uma tentativa de postular a carceralidade como um efeito do capitalismo, mas de pensar sobre o *continuum* carcerário que existe ao lado e coincidente à dinâmica do capitalismo tardio. (WANG, 2021 no prelo)

Acumulação Racializada por Despossessão na Era do Capital Financeiro

No ensaio que abre o livro, Jackie Wang parte das discussões sobre acumulação primitiva em Marx, e desdobradas posteriormente em Rosa Luxemburgo e David Harvey, para elaborar a concepção de um *continuum* histórico dos processos de despossessão negra nos EUA. Em oposição à ideia de uma violência que teria acontecido “antes” do capitalismo, submetendo todos à condição de trabalhadores assalariados, Wang diz que a racialização do negro serve como um processo perene de diferenciação, uma fronteira de expansão interna constantemente posta a serviço da reprodução do capital:

A racialização do negro, portanto, é a característica que torna os sujeitos ajustados à hiperexploração e expropriação, de um lado, e à aniquilação, de outro. Antes da era neoliberal, a ordem racial foi sustentada pelo Estado e as distinções raciais eram aplicadas por meio de códigos de lei, da segregação do Jim Crow e de outros arranjos formais. No contexto contemporâneo, embora o regime jurídico subjacente à ordem racial tenha sido desmantelado, a raça manteve seu caráter duplo, que consiste não “apenas em uma atribuição probabilística de valor econômico relativo, mas também num indicador de vulnerabilidade diferencial à violência estatal”. Em outras palavras, vulnerabilidade à hiperexploração e à expropriação no campo econômico, e à morte prematura nos campos político e social (WANG, 2021 no prelo).

Entre as décadas de 1930 e 1970, quando há a suburbanização da população branca, os negros são barrados das linhas de crédito que permitiam a forma mais comum do acúmulo de riqueza: a casa própria. Estigmatizados em bairros classificados pelas agências de empréstimos como “zonas de risco”, os negros terminam o século passado excluídos do acesso ao crédito e, assim, da propriedade. Foi só a partir da bolha financeiro/imobiliária, que culminaria na crise de 2008, e da transformação dos chamados “mutuários de risco” em ativos

atrativos para o mercado, que a população negra ganha acesso ao crédito. Isso, porém, não acontece sem contradições:

Nos anos que antecederam a quebra do mercado imobiliário de 2008, os mutuários negros e latinos que intencionavam comprar casas, tornaram-se alvos de empréstimos hipotecários *subprime* por parte das instituições de crédito – movimento esse que delimita uma mudança da *exclusão financeira* para a *expropriação via inclusão financeira*. Essa transição foi facilitada pelo apoio de soluções “de mercado” para os problemas estruturais: em particular, a crença na ideia de que a distância racial da riqueza poderia ser extinta através da expansão do acesso ao crédito. No entanto, esses empréstimos não foram projetados para que os mutuários pretos e pardos se tornassem proprietários; eles serviram como uma forma de converter o risco em fonte de receita, a partir de uma arquitetura financeira na qual os mutuários acabassem despossuídos de suas casas (WANG, 2021 no prelo).

Na origem da crise de 2008, portanto, está a associação entre negritude e risco e sua conseqüente transformação em ativo financeiro com taxas de juros flutuantes que levariam seus mutuários, necessariamente, à inadimplência. Assim, para Wang, a crise não está meramente no estouro da bolha, mas já se vê refletida nos mecanismos financeiros racistas anteriores a ele, que tiveram na falsificação de contas, sobretaxas fraudulentas e taxas de juros abusivas sua principal fonte de receita.

Não bastasse o assédio das instituições financeiras sobre a população negra e pobre dos EUA, a polícia, a partir de 2008, passa a cumprir um papel que visa resolver os problemas gerados pela quebra da bolsa. Devido ao colapso do setor imobiliário, as fontes de arrecadação dos estados e municípios despencam e estes entes federativos passam a depender da geração de receita vinda dos mecanismos de repressão da polícia e do sistema jurídico para cobrir os rombos fiscais. A relação entre a crise orçamentária dos estados e municípios e o

aprofundamento da repressão policial sobre essa população é tema do próximo capítulo.

Policiamento como pilhagem: Notas sobre as Finanças Municipais e a Economia Política das Taxas e Multas

Em setembro de 2015, o juiz Marvin Wiggins, do condado de Perry, estado do Alabama, discursou em um tribunal abarrotado de pessoas que deviam taxas ou multas: ‘Bom dia, senhoras e senhores’ [...] ‘Para vossa consideração, há um posto de coleta de sangue lá fora. Se você não tem dinheiro, vá lá, doe seu sangue e traga de volta o comprovante da doação.’ [...] ‘o xerife [tinha] algemas suficientes’ para aqueles que não quisessem doar sangue e não pudessem pagar as taxas e multas pelas quais estavam sendo cobrados. [...] Em troca da doação, eles ‘receberiam um crédito de US\$ 100 para descontar de suas multas’ (WANG, 2021 no prelo).

Em outra ocasião, um homem que cumpria a liberdade condicional e tinha que pagar pelos serviços privados ligados a ela, como o aluguel da tornozeleira eletrônica, por exemplo, Wang afirma que a venda do plasma sanguíneo era sua única fonte de renda. Ele, entretanto, observa:

Você pode doar plasma duas vezes por semana, desde que esteja fisicamente saudável. Eu doei todo o plasma que pude, peguei esse dinheiro e joguei na tornozeleira’. Barrett, que passou a deixar de comer para pagar suas dívidas, acabou se tornando inapto à doação do plasma, pois seus níveis de proteína estavam muito baixos. Depois que sua dívida com a Sentinel extrapolou os US\$ 1.000, a empresa obteve um mandado e Barrett foi enviado à prisão por não pagá-la (WANG, 2021 no prelo).

Essa relação *vampiresca* do sistema judiciário com a população é a caricatura de um problema social mais amplo que vem atingindo os EUA. Quando o mercado imobiliário entrou em colapso em 2008, os governos locais perderam uma parcela substancial de um de seus principais fluxos de receita: o imposto

sobre a propriedade. Algumas das cidades viram suas arrecadações caírem em mais de 40%. Até a publicação do livro, em 2018, a soma dos títulos das dívidas municipais nos EUA já ultrapassava os U\$S 3,7 trilhões. Wang, assim, resume o processo: “o colapso do mercado imobiliário gerou uma crise econômica global que levou à perda de receita dos municípios, catalisando a criação de esquemas fiscais municipais que passaram a se utilizar da polícia para pilhar os moradores.”

Ao contrário de outros serviços públicos (como educação, saúde, moradia), que se viram obrigados a entrar num regime ainda mais austero frente ao rombo orçamentário deixado pela crise de 2008, a polícia, nesse “novo regime fiscal”, vem assumindo o papel de geradora de receita direta, o que garante que seus departamentos não sofram demissões quando há déficit na receita fiscal. Em suma, o equilíbrio do orçamento público vem dependendo da capacidade de usar o poder de polícia e o sistema judiciário para saquear os moradores através da cobrança de taxas e multas, principalmente daqueles que vivem em bairros pobres e de maioria negra.

Em Ferguson, palco das revoltas antirracistas de 2014 após a Justiça resolver não indiciar o policial Darren Wilson pelo assassinato de Michael Brown, uma investigação feita no Departamento de Polícia da cidade revelou que as missões, locais e horários de patrulhamento estavam sendo ajustados em função da capacidade de aplicação de multas no maior número possível de pessoas. Após a investigação, também foi observado que as avaliações e promoções dos agentes estavam diretamente condicionadas a sua capacidade de geração de receita a partir dessas práticas predatórias da polícia. Mais de 20% de todo orçamento de Ferguson já havia se rendido a esse esquema oficial de pilhagem.

Wang mostra como esse vem sendo o modelo em diversos municípios dos EUA. Ela recorre ao exemplo histórico da falência da cidade de Nova York nos anos 1970 e traz para o debate Marx, Harvey, Kirkpatrick e outros teóricos que discutem o capital portador de juros e o papel do Estado nos orçamentos públicos para entender a quebra de Detroit e Ferguson nos dias atuais. Com a financeirização das práticas contábeis do setor público, que busca alcançar um maior rendimento com juros mais altos em ativos de risco, os mecanismos especulativos da economia de cassino foram injetados nos governos. Assim, sempre que uma crise fiscal é declarada, impõe-se sobre a governança um estado de exceção político e financeiro, com a perda da autoridade por parte dos funcionários eleitos e sua transferência para os chamados *Emergency Managers*, que visam garantir a remuneração dos ativos através de práticas austeras do governo, de um lado, e da geração de receita a partir da polícia e do sistema criminal sobre os moradores, de outro. Tamanha é a simbiose entre as necessidades do mercado e o funcionamento da polícia, que após as investigações sobre o Departamento de Polícia de Ferguson revelarem esses mecanismos predatórios da polícia, os títulos públicos da cidade foram rebaixados pela agência Moody's para a categoria "lixo", com a declarada justificativa de que isso havia ocorrido devido à "diminuição das principais fontes de receita geradas a partir de taxas e multas". Na esteira da crise de 2008, é importante analisar a esfera financeira não apenas como um setor "improdutivo", fora da economia "real", mas como um campo sobre o qual se dá a "acumulação por despossessão" sobre as comunidades negras a mando do Estado.

Referências Bibliográficas

WANG, Jackie. **Capitalismo Carcerário**. São Paulo: Editorial Igrá Kniga, 2021. No prelo.

Cinco campanhas: a democracia brasileira no Século XXI

Carlos Cinquegrana Jr. ⁷

1. Introdução

Neste ensaio temos cinco momentos em que a democracia brasileira celebra sua relevância, cinco campanhas em eleições majoritárias para Presidente da República, começando por 2002, quando Lula obtém sua primeira vitória, após três tentativas, e finalizando em 2018, quando uma série de circunstâncias marcam a eleição de Bolsonaro.

Nas campanhas são expostas as mazelas de cada candidato e esmiuçadas as performances dos governos da vez, seus acertos superexplorados pelos situacionistas, seus erros e suas consequências são recortados, dramatizados e mostrados pela oposição, sempre com pacotes de propostas e metas, que por sua vez serão cobradas ou celebradas na eleição seguinte.

É uma história inacabada, com os personagens centrais vivos e atuando e, como tal, sujeita a alterações conforme as narrativas e os humores dos vencedores da vez.

2. 2002 – Do Sapo Barbudo ao Lulinha Paz e Amor

Quando

2º turno – 27 / 10 / 2002.

⁷ Consultor em planejamento estratégico de marketing e mídia. Consultor em marketing político.

Bacharel em Comunicação Social (Publicidade e Propaganda) pela FAAP - SP
Bacharel em Comunicação Social (Rádio e Televisão) pela FAAP - SP
Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo.
br.linkedin.com/in/carloscinquegranajr
lattes.cnpq.br/4302270324214312

Quem – 2º turno

Luiz Inácio Lula da Silva – PT (oposição).

José Serra – PSDB (governo).

Eleito.

Lula – 52.793.364 votos (61,27%).

2.1 Vencedores

Sapo Barbudo foi uma das tiradas do então candidato Leonel Brizola, num debate do primeiro turno da eleição de 1989 ao se referir ao candidato Lula. Era a primeira candidatura presidencial do fundador do PT. A frase, dita por um ícone da esquerda que, inclusive, o apoiaria em várias ocasiões, caía bem numa descrição do Lula de então; uma figura mal ajambrada, com um discurso radical que agradava suas bases e atraía um bom volume de votos, mas insuficiente para uma vitória numa eleição nacional majoritária de dois turnos. Nessa eleição específica (1989) Lula perdeu para Fernando Collor e, em outras duas eleições, amargaria novas derrotas, para outro Fernando (FHC).

Quando, em 27 de outubro de 2002 quase 95 milhões de brasileiros foram aos seus locais de votação para decidir o segundo turno da eleição entre Lula e o candidato do governo, José Serra, a situação havia mudado bastante. Amadurecido e bem orientado, o então candidato vinha de uma campanha vencedora, sempre a frente nas pesquisas, com um discurso conciliador e uma imagem cuidadosamente construída, de um representante legítimo das classes médias urbanas vindo de uma carreira relevante como operário de alta especialização e líder sindical numa indústria moderna, de alta tecnologia. Sua espontaneidade agora jogava a seu favor e o receio de uma guinada radical à esquerda foi atenuado por sua “carta ao povo brasileiro”, onde se comprometeu a manter contratos e a base

da política econômica adotada na gestão de Itamar Franco e durante os dois mandatos do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

A campanha obteve sucesso em apontar os problemas da economia e suas consequências no aumento do desemprego e na baixa distribuição de renda. Logo após a eleição anterior, alguns problemas estruturais do bem-sucedido Plano Real, que debelou a hiperinflação, começam a aparecer; o rígido controle do câmbio adotado então, em um ambiente de economia aberta, mostra-se não sustentável a médio prazo, elevando os déficits comerciais e inviabilizando setores importantes da indústria, que não se demonstram competitivos. Esse quadro se reflete num crescimento pífio do PIB, endividamento externo que beira ao descontrole e numa forte desindustrialização. No ano da eleição o desemprego é alto e há os efeitos de uma inflação de curto prazo, fatais para as pretensões eleitorais do governo. Outro aspecto explorado na campanha foi a desorganização do setor elétrico no processo das privatizações, que resultou num apagão em 1999 que atingiu praticamente todo o Brasil e, nos anos seguintes, num programa de racionamento.

2.2 Perdedores

O PSDB vinha de dois sucessos retumbantes. O primeiro, logo após o governo Itamar Franco, que assumiu no afastamento de Collor, quando Fernando Henrique Cardoso tomou para si a paternidade do Plano Real, que pôs fim ao período de inflação descontrolada e devolveu referenciais à economia brasileira. O Plano Real teve como mérito atacar as causas da crise, não repetindo os erros de planos anteriores, congelamentos de preços ou retenção de moeda, com poucos efeitos e de curto prazo. A outra aposta do governo é seu programa de privatizações, que põe nas mãos da iniciativa privada uma série

de estruturas até então monopolizadas pelo estado, cujos resultados em termos de eficiência dos serviços prestados demorarão ainda para aparecer, quando não forem decepcionantes.

Além de apostar num quadro que é desmontado pela campanha adversária, enquanto o candidato do PT vem construindo sua visibilidade já há três campanhas, o PSDB demora a definir seu candidato, impedindo a pré campanha. Após disputas internas, quem sai para o pleito é José Serra, então ministro da saúde, sem unanimidade de apoio em seu partido. Serra ainda é um personagem paulista, sem expressão nacional. Não é um político de massas, nem de mídia. Fontes bem informadas dos comitês de campanha do partido afirmam que a perda de Mario Covas, que faleceu em 2001, deixou o partido dividido e sem liderança efetiva.

3. 2006 – Lula, de goleada

Quando

2º turno – 29 / 10 / 2006.

Quem – 2º turno

Luiz Inácio Lula da Silva – PT (governo)

Geraldo Alckmin – PSDB (oposição)

Eleito

Lula – 58.295.042 votos (60,83%)

3.1 Vencedores

No poder, Lula sinaliza de forma clara a manutenção da base da política econômica de seu antecessor. Seu governo reduz significativamente o desemprego e, favorecido pela forte elevação dos preços das commodities, na esteira do crescimento chinês, obtém recordes na balança comercial. A abundância de reservas permite a captação de recursos e investimentos em condições favoráveis e a equalização da situação fiscal interna,

via crescimento da arrecadação, viabiliza ações que garantem alta popularidade. Além dos programas sociais, é deste período o maior valor real já observado para o salário-mínimo.

3.2 Perdedores

Num contexto em que a popularidade de Lula é incontestável, o PSDB lança como candidato Geraldo Alckmin. Com o governo do PT assumindo a política econômica de FHC e colhendo resultados positivos, sobra pouca margem de manobra para seus estrategistas, que apostam nas denúncias de corrupção que começam a aparecer na mídia. Gentleman, Alckmin não é o candidato certo para essa estratégia de ataque. Sem expressão fora do Estado de São Paulo tenta sem sucesso apresentar-se como uma alternativa viável, obtendo ao menos a proeza de levar a eleição para um segundo turno.

4. 2010 – A candidata de Lula

Quando

2º turno – 31 / 10 / 2010

Quem – 2º turno

Dilma Rousseff – PT (governo)

José Serra – PSDB (oposição)

Eleita

Rousseff – 55.752.529 votos (56,05%)

4.1 Vencedores

Em seus mandatos, Lula adotou uma série de políticas para combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, entre as quais destaca-se o Bolsa Família, programa de garantia de renda mínima que tira milhões da pobreza absoluta e que alavanca a economia através do consumo de bens e serviços básicos. Apesar de alguns autores indicarem inconsistências, a política de “crescimento e distribuição” funciona bem como estratégia

eleitoral, com o presidente obtendo ao final de seu mandato uma aprovação recorde, suficiente para uma transferência de prestígio para sua candidata, a Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff.

4.2 Perdedores

O PSDB novamente demora, em disputas intestinas, a lançar seu candidato. Ao final o escolhido é novamente José Serra. Com o sucesso do governo Lula e sua condução econômica que coincidia em muitos aspectos com as propostas históricas do próprio PSDB, fica difícil para o candidato afinar um discurso. Além da ausência de uma pauta convincente, o PSDB por pouco não fica de fora do segundo turno, já que Marina Silva, ex PT e a frente de seu novo partido, o Rede Solidariedade, chegou a incomodar nas pesquisas, demandando tempo precioso de campanha, com prejuízo maior para o PSDB.

5. 2014 – Acordo quebrado

Quando

2º turno – 26 / 10 / 2014

Quem – 2º turno

Dilma Rousseff – PT (governo)

Aécio Neves – PSDB (oposição)

Eleita

Rousseff – 54.501.118 votos (51,64%)

5.1 Vencedores

Especula-se que houvesse um acordo interno no PT, e que o candidato em 2014 voltaria a ser Lula. Os bons números do primeiro governo Rousseff mudaram essa perspectiva e o partido decidiu apostar na reeleição. Havia um quadro de pleno

emprego advindo de uma série de incentivos fiscais e, convenientemente, reprimiu-se a inflação no período pré eleitoral, com o controle dos preços dos combustíveis e de outras tarifas. A campanha do governo mostra então, de forma convincente, um país com avanços sociais, um programa de renda mínima e baixos níveis de desemprego e inflação, que embora muitos analistas previssem fazer parte de uma estratégia eleitoral, garantiu uma vitória apertada nas urnas.

5.2 Perdedores

O PT apresenta, após 12 anos no poder, sinais de desgaste. Ainda no primeiro mandato de Lula, vem o Mensalão, quando é exposta em 2005 a compra de parlamentares através do desvio de verbas de comunicação do Governo Federal. Em 2013, manifestações que começam timidamente em São Paulo mobilizam classes médias urbanas em todo o país, que, com pautas difusas, demonstram descontentamento com a política no geral. Governo, o PT é muito atacado, inviabilizando, por exemplo o uso eleitoral da Copa e das Olimpíadas. Em 2014 tem início a Lava Jato, operação policial judiciária em que buscam-se corruptores, grandes empreiteiros, empresários e operadores financeiros, para os quais são oferecidos generosos acordos em troca de delações, que atingem a cúpula do governo. A campanha de Neves, o então candidato do PSDB, tenta abraçar tudo, ao mesmo tempo, numa comunicação virulenta, sem foco definido ou soluções objetivas. Seus estrategistas não percebem que a rejeição à classe política observada à época atinge o próprio PSDB e o candidato.

Ao final, resta ao derrotado o papel de mau perdedor, não reconhecendo o resultado e tentando judicializar o pleito. Neves, ele próprio, será exposto pelas investigações policiais judiciais e terá sua imagem comprometida.

6. 2018 – Direita volver!

Quando

2º turno – 28 / 10 / 2018

Quem – 2º turno

Jair Bolsonaro – PSL (oposição)

Fernando Haddad – PT (oposição)

Eleito

Bolsonaro – 57.797.847 votos (55,13%)

6.1 Vencedores

Ainda estamos longe do consenso que explique a vitória de Bolsonaro, mas alguns fatos são relevantes. Alijada de uma coligação que garantisse tempos expressivos em Rádio e Televisão, sua campanha se baseia no uso massivo da mídia digital, que num contexto em que a quase totalidade dos eleitores possui um receptor emissor através da telefonia móvel celular se demonstra eficiente na obtenção de cobertura rápida e frequência retroalimentada de mensagens, sejam ou não verdadeiras, em um ambiente ainda não regulamentado. O expediente, utilizado nas campanhas de Trump, nos Estados Unidos e no Brexit, no Reino Unido, estava disponível e foi negligenciado pelos grandes partidos, que apostaram em seus tempos de mídia tradicional.

O eleitorado vem de uma decepção profunda dos meios políticos tradicionais, explorada pelo candidato, advinda do processo de superexposição midiático judiciária que resultou na queda de Rousseff e na prisão de Lula. Ainda, complementada pelo governo do sucessor, Temer, no qual a crise econômica não arrefeceu, contrariando expectativas conspiratórias de que o “mercado” segurava investimentos para a queda da petista, e as denúncias que permearam em seu curto mandato. Pela primeira

vez desde o final do século passado, não há um candidato viável representado pelo governo no poder na ocasião do pleito.

Especula-se que o eleitor não teve consciência elaborada de uma guinada intencional à direita, tendo sido cooptado pelo discurso “antipolítica” e por uma agenda simplória, baseada em valores conservadores difusos.

6.2 Perdedores

Ao assumir seu segundo mandato, Rousseff tenta estancar a sangria da imagem de seu partido. Numa velocidade incomum aos padrões jurídicos brasileiros, que muitos autores classificarão como persecutória, as operações da Lava Jato se sucedem e as condenações se acumulam. Os espetáculos do anúncio de cada etapa da operação são irresistíveis para a grande mídia, que repercute com estardalhaço. Lula é atingido diretamente, condenado em duas instâncias e preso em abril de 2018.

Na economia, temos retração do mercado internacional, queda no PIB, inflação e desemprego, atingindo em cheio a popularidade de Rousseff e indispondo ainda mais a mídia e a opinião pública. Mas não é a economia que derrubará Rousseff. É a política, cuja crise tem início em sua aposta no candidato de seu partido para a presidência da Câmara em 2015. O deputado rival Eduardo Cunha acaba por vencer e inicia a uma relação tensa com o Planalto, onde a gota d'água é o voto do PT contra ele numa questão envolvendo a agora onipresente Lava Jato. Cunha reage pautando uma das ações de impeachment contra a presidenta que, em abril de 2016 afastará Rousseff. Cunha, embora tenha consumado sua vingança, será cassado e preso meses depois.

Na eleição o PT faz uma aposta ousada em sua campanha. Lança Lula, mesmo preso, candidato, com Fernando Haddad

como vice, contando com um volume expressivo de intenção de votos iniciais e a exploração da mídia espontânea. Esperava-se que quando Lula fosse definitivamente impedido, Haddad teria visibilidade suficiente para conduzir a campanha até o final.

Funciona. Lula lidera as pesquisas até ser julgado inelegível e Haddad, já encabeçando, vai ao segundo turno. Haddad e seus estrategistas veem a imagem do candidato do PT sendo atacada virulenta e sistematicamente na mídia virtual. Mesmo assim, o petista cresce nas pesquisas e há a esperança da força dos últimos debates televisivos. É quando o imponderável acontece: Bolsonaro sofre um atentado em Minas, monopolizando a mídia e inviabilizando a comunicação do PT. Perdida a pauta, perdeu-se a campanha.

Fim de jogo.

Novas campanhas virão.

Referências Bibliográficas

- CARVALHO, Laura. Valsa brasileira. São Paulo: Todavia, 2018.
- LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). A era FHC: um balanço. São Paulo: Editora de Cultura, 2002.
- SINGER, André. Os sentidos do lulismo – São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016) – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.