

A Escola de Governo: do berço à idade adulta

FÁBIO KONDER COMPARATO¹

A IDEIA INICIAL de se criar uma escola de educação política entre nós inspirou-se no modelo da School of Government, da Universidade de Harvard. Tratava-se de formar agentes políticos, segundo os princípios fundamentais da República, da Democracia, do Estado de Direito e dos direitos humanos.

A fundação oficial da Escola ocorreu em 1990 e o primeiro curso anual regular foi dado em 1991. O momento nos parecia oportuno, pois a nova Constituição fora promulgada em 1988, e todos se perguntavam até que ponto a nova configuração constitucional do país iria se distanciar efetivamente do tenebroso regime empresarial-militar, instaurado em 1964.

Tratava-se, na verdade, de apresentar um modelo pedagógico, na esperança de que ele fosse seguido, tanto no campo público quanto no privado. E efetivamente, logo após a fundação da Escola em São Paulo, treze outras entidades congêneres foram criadas em vários estados da federação. Em 1998, por iniciativa de Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro do governo Fernando Henrique Cardoso e que participara das negociações iniciais para a criação da Escola, a Emenda Constitucional n.19 alterou a redação do §2º do art.38 da Constituição Federal, para determinar que “a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”.

O modelo pedagógico da Escola, desde a fundação, obedeceu à diretriz que guiou as atividades da Ação Católica, logo após a Segunda Guerra Mundial: “Ver, Julgar e Agir”. Ou seja, o objetivo último não é meramente teórico, mas sim prático, visando à progressiva correção dos rumos tradicionais de nossa vida política, no sentido de um maior respeito ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

A Escola de Governo foi criada como simples associação privada, mas em 2014, já sob a esclarecida direção de Maurício Piragino, ela obteve o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). A Escola mantém dois cursos: o de Formação de Governantes, com duração anual, e o curso introdutório e semestral de Formação Cidadã; o primeiro pago e o segundo gratuito.

No curso de Formação de Governantes, além das aulas regulares e de visitas a comunidades pobres da periferia de São Paulo, programamos entrevistas/debates com personalidades políticas, sempre numa perspectiva pluralista e amplo leque partidário e ideológico. Dispuseram-se assim a ser entrevistados vários candidatos à Presidência da República, de Fernando Henrique Cardoso a Lula, de Itamar Franco a Garotinho, de Marina Silva a Ciro Gomes. Contamos também com a participação de senadores, governadores ou candidatos a governador, como Mário Covas, Franco Montoro, Darcy Ribeiro, Tarso Genro, Eduardo Suplicy, José Serra e Plínio de Arruda Sampaio. Vieram abrilhantar nosso curso mulheres valorosas, que exerceram cargos de deputadas federais, prefeitas municipais ou senadoras, como Luiza Erundina, Maria Lúcia Prandi, Telma de Souza; todas elas defendendo a condição feminina e denunciando nossa cultura tradicionalmente machista. Economistas de destaque também se fizeram presentes, como Eduardo Gianetti da Fonseca, Roberto Mulyaert, Luiz Gonzaga Belluzzo, Luciano Coutinho, Odilon Guedes e Ladislau Dowbor. Em matéria de política internacional e desenvolvimento sustentável, contamos com a presença dos embaixadores Rubens Ricupero e Samuel Pinheiro Guimarães. Tudo isso, sem falar das lideranças de movimentos sociais, como MST, Educafro, centrais sindicais, além de profissionais comprometidos com a política de educação pública.

Nos primeiros anos de funcionamento da Escola, mantivemos uma configuração exclusivamente técnica do ensino, focalizando não só o ordenamento normativo constitucional, mas também os conceitos econômicos fundamentais. Aos poucos, porém, reconhecemos que o mais importante não era apresentar explicações técnico-formais, mas compreender – no sentido etimológico do vocábulo (*cumprehendere*) – o complexo da realidade sociopolítica brasileira.

Foi então que os fundadores da Escola – os professores Maria Victoria de Mesquita Benevides, Claudineu de Melo e eu próprio –, sem nos darmos conta disso em princípio, passamos da condição de educadores à de educandos, na compreensão da realidade estrutural de nossa sociedade.

A iluminação para tanto deu-se quando apareceu em nossas mentes a evidência de que a vigência efetiva, e não meramente pressuposta, das normas componentes do ordenamento constitucional de qualquer país depende, por inteiro, de dois fatores estruturantes, intimamente relacionados entre si. De um lado, a organização hierárquica do poder efetivamente em vigor nessa sociedade, em cujo ápice encontra-se o poder supremo ou soberania. De outro lado, a mentalidade coletiva, entendida como o conjunto dos valores éticos, sentimentos, crenças, opiniões e mesmo preconceitos dominantes na sociedade, e que tendem a se consolidar em usos e costumes.

Ademais, ao examinarmos a evolução histórica de nossa sociedade, percebemos que a estrutura de poder e a mentalidade coletiva dominante foram moldadas pelo espírito¹ e o sistema de poder, próprios da civilização capitalista.

Eis por que jamais vicejaram entre nós os princípios políticos fundamentais da República, da Democracia e do Estado de Direito; sem falar da consciência de que “todos os seres humanos nascem livres e iguais, em dignidade e direitos”, como explicitado no artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Como bem advertiu Frei Vicente do Salvador em sua *História do Brasil*, originalmente editada em 1627, “nem um homem nesta terra é repúblico, nem zela e trata do bem comum, mas cada um do bem particular”. Em nossa organização política, desde os primórdios, o povo sempre foi alijado do poder. Quanto aos titulares efetivos da soberania, eles lograram exercê-la praticamente sem controles institucionais efetivos.

O poder soberano entre nós, desde os tempos coloniais, foi fundamente marcado pela doação de terras públicas aos senhores privados, e pela mercantilização dos cargos públicos. Desde a dinastia de Avis, em Portugal, que inaugurou pioneiramente, já no século XIV, o sistema de capitalismo de Estado, os monarcas, para enfraquecer o poder nobiliárquico, passaram a vender cargos públicos a membros da burguesia. No Brasil Colônia, tirante os governadores gerais e mais tarde os vice-reis, praticamente todos os cargos públicos foram comprados por burgueses, que para cá vieram no intuito de amortizar a despesa de aquisição de tais cargos e fazer fortuna, unindo-se aos grandes proprietários ou praticando eles próprios o comércio, não obstante a proibição inerente ao seu *status* de administradores públicos. Tais funcionários, aqui instalados, longe de toda fiscalização da metrópole, tornaram-se de fato, embora não de direito, um estamento de “donos do poder”, como os qualificou Raymundo Faoro (2001) em sua obra sempre referida.

Não é, pois, de estranhar se a dupla formada pelos potentados econômicos privados e os agentes estatais passou a servir-se do dinheiro público como patrimônio próprio dessa associação oligárquica, gerando a duradoura endemia da corrupção estatal. Ela principiou, na verdade, desde o início da colonização. Quando Tomé de Souza chegou à Bahia em 1549, instaurando o Governo-Geral, acompanhava-o, na qualidade de ouvidor-geral, o desembargador Pero Borges. Ora, este mesmo alto personagem, em 1543, enquanto exercia o cargo de corregedor de Justiça em Elvas, no Alentejo, fora encarregado de supervisionar a construção de um aqueduto. Quando as verbas se esgotaram sem que esse estivesse pronto, “algum clamor de desconfiança se levantou no povo”, como refere Vitorino de Almeida em *Elementos para um dicionário de geografia e história portuguesa*, editado em 1888. Aberta pelo rei uma investigação, averiguou-se que Borges “recebia indevidamente quantias de dinheiro que lhe eram levadas a casa, provenientes das obras do aqueduto, sem que fossem presentes nem o depositário nem o escrivão”. Em 1547, ele foi finalmente condenado “a pagar à custa de sua fazenda o dinheiro extraviado”. Pero Borges retornou a Lisboa, “deixando atrás de si triste celebridade”. No entanto, em 17 de dezembro de

1548, um ano e sete meses após a sentença condenatória, foi ele nomeado por Sua Majestade ouvidor-geral do Brasil (apud Bueno, 2013, p.253ss). Ou seja, para o monarca lusitano, o mau ladrão na metrópole podia ser um bom administrador na colônia.

Com a criação, desde os primeiros tempos coloniais, dessa oligarquia binária – potentados econômicos privados e agentes estatais – estabeleceu-se, por via de consequência, uma dualidade permanente do ordenamento jurídico entre nós, separando-se, de maneira oculta ou dissimulada, o direito oficial, em grande parte de mera aparência, e o direito efetivamente aplicado, sempre no interesse dos grupos oligárquicos.

Representa, na verdade, um dos múltiplos ludíbrios do sistema de dominação capitalista sustentar que ele independe do Estado e se esforça por limitar o poder estatal, em nome da livre iniciativa. A realidade sempre foi bem outra. Como advertiu o grande historiador francês Fernand Braudel (2008, p.68), “o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando é o Estado”.

Concomitantemente, na consciência dessa dupla oligárquica preponderou um certo complexo de país colonizado ou, como disse Sérgio Buarque de Holanda (1997), um sentimento de vivermos desterrados em nossa própria terra.² Assim, as Constituições aqui promulgadas nunca deixaram de seguir um modelo estrangeiro, vigente em país que considerávamos culturalmente superior ao nosso. Nossos oligarcas jamais se preocuparam em saber se tal modelo podia ou não se adaptar à realidade brasileira.

Já no concernente à mentalidade coletiva aqui vigorante, ela foi, desde o início da colonização portuguesa, fundamente marcada pelas instituições aberrantes da escravidão e do latifúndio como domínio autônomo; em ambos os casos, estabelecendo-se a separação radical entre senhores dotados de poder absoluto e servos ou clientes a eles submissos. De onde a advertência dos velhos brocardos: a) *quem pode, manda; obedece quem tem juízo*; b) *quem não tem padrinho morre pagão*.

Diante disso, não é de surpreender se entre os oligarcas e o povo despido de todo poder a separação tenha sido sempre absoluta.

Ao chegar à Bahia em março de 1549, Tomé de Souza veio munido do seu famoso Regimento do Governo, e flanqueado de um ouvidor-geral, um provedor-mor, um capitão-mor da costa, além de 1.200 funcionários, civis e militares, bem como de cinco jesuítas chefiados pelo padre Manoel da Nóbrega. A organização político-administrativa do Brasil como território unitário principiou então a existir, após o descentralismo senhorial das capitânicas hereditárias. Notava-se apenas uma lacuna: não havia povo. A população indígena, estimada na época em um milhão e meio de almas, não constituía, obviamente, o povo da nova entidade política; tampouco o formavam os degredados aqui desembarcados em número crescente a partir de 1530, ou os funcionários que acompanharam o Governador Geral. Em suma, tivemos organização estatal antes de ter povo.

Debalde procura-se o povo, nos principais fastos de nossa História. Ele teima em permanecer ausente, privado de palavra. É assim mesmo que Vieira o descreve, no sermão da visitação de Nossa Senhora, pregado por ocasião da chegada   Bahia do Marqu s de Montalvão, Vice-Rei do Brasil, em junho de 1640: “*Ut facta est vox salutationis tuae in auribus meis, exultavit in gaudio infans*”. “Comecemos por esta última palavra”, propôs o grande pregador.

Bem sabem os que sabem a língua latina, que esta palavra, infans, infante, quer dizer o que não fala. Neste estado estava o menino Batista, quando a Senhora o visitou, e neste permaneceu o Brasil muitos anos, que foi, a meu ver, a maior ocasião de seus males. Como o doente não pode falar, toda a outra conjectura dificulta muito a medicina. [...] O pior acidente que teve o Brasil em sua enfermidade foi o tolher-se-lhe a fala: muitas vezes se quis queixar justamente, muitas vezes quis pedir o remédio de seus males, mas sempre lhe afogou as palavras na garganta, ou o respeito, ou a violência; e se alguma vez chegou algum gemido aos ouvidos de quem o devera remediar, chegaram também as vozes do poder, e venceram os clamores da razão.

O desprezo, misturado de receio, que os nossos oligarcas sempre manifestaram em rela o ao povo foi claramente expresso, desde que, com a vinda da família real portuguesa ao Brasil em 1808, esboçou-se nossa independência política. Uma boa ilustra o desse misto de desprezo e temor foi dada por Hipólito José da Costa, no *Correio Braziliense* de maio de 1811, editado então em Londres (apud Lima Sobrinho, 1977, p.79-80). Disse ele:

Ninguém deseja mais do que nós as reformas úteis; mas ninguém aborrece, mais do que nós, que essas reformas sejam feitas pelo povo; pois conhecemos as m s consequências desse modo de reformar; desejamos as reformas, mas feitas pelo governo; e urgimos que o governo as deve fazer enquanto é tempo, para que se evite serem feitas pelo povo.

A Independência, que paradoxalmente não foi o resultado de uma revolta do povo brasileiro contra o rei de Portugal, mas, ao contrário, do povo português contra o rei no Brasil, não suscitou –   escusado diz -lo – o menor entusiasmo popular. Um observador judicioso, como Saint-Hilaire (1974, p.84 e 94), pôde testemunhar: “A massa do povo ficou indiferente a tudo, parecendo perguntar como o burro da f bula: – Não terei a vida toda de carregar a albarda?”. E prosseguiu:

O povo nada ganhou absolutamente com a mudança operada. A maioria dos franceses lucrou com a Revolu o que suprimiu os privilégios e direitos auferidos por uma casta favorecida. Aqui, lei alguma consagrava a desigualdade, todos os abusos eram o resultado do interesse e dos caprichos dos poderosos e dos funcionários.³ Mas são estes homens que, no Brasil, foram os cabeças da Revolu o; não cuidavam senão em diminuir o poder do Rei, aumentando o próprio. Não pensavam, de modo algum, nas classes inferiores. Assim, o pobre lastima o Rei e os capitães-generais, porque não sabe mais a quem implorar apoio.

A mesma cena, com personagens diferentes, repetiu-se em 15 de novembro de 1889, quando a insurreição do marechal Deodoro e sua tropa contra o Gabinete do primeiro-ministro Ouro Preto, facciosamente apresentada como revolta contra o imperador, provocou o fim do regime monárquico. “O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava”, lê-se na carta, tantas vezes citada, de Aristides Lobo a um amigo. “Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada”.⁴ Tal não impediu, no entanto, que a proclamação da república pelos membros do governo provisório principiasse pela invocação do povo; o que levou o representante diplomático norte-americano no Rio de Janeiro, embora francamente favorável ao novo regime, a deplorar, em despacho endereçado em 17 de dezembro de 1889 ao secretário de Estado, em Washington, o pouco caso que assim se fazia da vontade popular (apud Holanda, 1972, p.347). Aliás, como bem salientou o historiador José Murilo de Carvalho (1987, p.29-31), a República foi amplamente rejeitada pela população negra e pobre do Rio de Janeiro, que venerava D. Pedro II e, sobretudo, a Princesa Isabel como personalidades sagradas.

A Revolução de 1930, por muitos reconhecida como data marcante de nossa evolução político-social, foi desencadeado sob o *slogan* do presidente de Minas, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada: – “Façamos a revolução antes que o povo a faça”.

Desde a Constituição de 1934, nossas Cartas Políticas declaram solenemente que o povo é a fonte de onde emanam todos os poderes. Mas ninguém, razoavelmente arguto, pode ignorar que tal declaração constitucional não passa de simples retórica. A preocupação maior do binômio oligárquico, que desde sempre exerceu entre nós a soberania efetiva – os potentados econômicos privados e os grandes agentes estatais, compreendendo inclusive os magistrados – é que o povo acabe se dando conta dessa usurpação permanente do poder político supremo, de que é declarado titular, e queira chamar a si, enfim, o exercício da soberania.

Eis por que a grande missão de uma Escola de Governo, em nosso país, não é outra senão a educação política para a progressiva construção de um Estado orientado pelos três grandes princípios políticos fundamentais: a república, a democracia e o controle institucional de poderes em todos os níveis (Estado de Direito).

Escusa dizer, porém, que essa transformação histórica radical não se fará da noite para o dia. Não se muda uma organização social, que perdura há cinco séculos, de maneira súbita, por meio de uma revolução, como se pensava até há pouco nas hostes intelectuais da esquerda. Na verdade, é um trabalho de gerações. Mas já há indícios seguros de que a mudança de mentalidade coletiva no seio do povo e a busca de modos de se institucionalizar uma nova estrutura de poder começa a ser feita. As reações marcantes de boa parte do povo contra os últimos golpes de Estado, levados a efeito pelos nossos oligarcas, já nos dão esperança de que o Brasil futuro deixará de ser a fortaleza inexpugnável do privatismo, da oligarquia e do abuso de poder.

Notas

- 1 No sentido que a essa palavra deu Max Weber em sua obra seminal *Die protestantische Ethik und der Geist der Kapitalismus*, publicada no início do século XX.
- 2 Capítulo I: “Fronteiras da Europa”.
- 3 Ressalte-se a clara indicação dos dois grupos sociais que sempre exerceram a soberania entre nós.
- 4 Publicada no *Diário Popular* de São Paulo, em 18 de novembro de 1889. Citada por Bausbaum (1968, p.19).

Referências

- BAUSBAUM, L. *História sincera da República, de 1889 a 1930*. São Paulo: Fulgor, 1968.
- BRAUDEL, F. *La dynamique du capitalisme*. Paris: Flammarion, 2008.
- BUENO, E. O mau ladrão – Ficha suja, In: FIGUEIREDO, L. (Org.) *História do Brasil para ocupados*. São Paulo: Casa da Palavra, 2013.
- CARVALHO, J. M. de. *Os bestializados – O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Cia. das Letras, 1987.
- FAORO, R. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 3.ed. revista. Rio de Janeiro: Globo S.A., 2001.
- HOLANDA, S. B. de. *História geral da civilização brasileira, II – O Brasil Monárquico*, t.5: Do Império à República. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- _____. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1997. (cap.I: Fronteiras da Europa).
- LIMA SOBRINHO, B. *Antologia do Correio Braziliense*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Cátedra; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1977.
- SAINT-HILAIRE, A. de. *Segunda viagem do Rio de Janeiro a Minas Gerais e a São Paulo – 1822*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Livraria Itatiaia Editora Ltda., 1974

RESUMO – A Escola de Governo foi criada em São Paulo em 1990, com o objetivo de explicar o mecanismo de funcionamento de nossas instituições políticas. Seu objetivo não é meramente teórico, mas sim prático; ou seja, colaborar para a progressiva correção dos rumos de nossa vida política, em obediência aos princípios fundamentais da República, da Democracia e do Estado de Direito. Para alcançar esse objetivo, os cursos ministrados na Escola focalizam principalmente os dois fatores estruturantes de toda sociedade política; a saber, a estrutura hierarquizada do poder e a mentalidade coletiva dominante. Procura-se mostrar que, desde sempre, tem havido uma dupla vigência do ordenamento jurídico nesse particular: por trás do direito oficial, em geral copiado do estrangeiro e praticamente inaplicado, existe efetivamente um outro direito, todo sub-

metido aos comandos de uma oligarquia binária, composta dos potentados econômicos privados e dos grandes agentes estatais.

PALAVRAS-CHAVE: Educação política, Mentalidade coletiva, Direitos humanos, Estado de direito.

ABSTRACT – The School of Government [*Escola de Governo*] was founded in São Paulo in 1990 to explain the operation mechanism of our political institutions. Its purpose is not merely theoretical, but also practical, i.e., to contribute to the progressive correction of the direction of our political life, respecting the fundamental principles of the Republic, of democracy and of the rule of law. To achieve this goal, the courses offered at the school focus mainly on the two structural factors of every political society, namely, the hierarchical structure of power and the dominant collective mindset. The courses seek to show that there has always been a double validity of the legal system in this respect: behind the official law, usually copied from abroad and almost never applied, there is actually another law, completely subject to the commands of a binary oligarchy, composed of private economic potentates and big State agents.

KEYWORDS: Political education, Collective mindset, Human rights, Rule of law.

Fábio Konder Comparato é professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Doutor *Honoris Causa* da Universidade de Coimbra.

@ – fkcomparato@gmail.com

Recebido em 3.6.2016 e aceito em 25.6.2016.

¹ Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo, Brasil.