

INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 3 • Número 9 • Abril-Junho de 2010

EDITORA

Maria Helena Tachinardi

EDITOR RESPONSÁVEL

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer
Berta Becker
Carlos Eduardo Lins da Silva
Claudio Lembo
Claudio de Moura Castro
Daniel Feffer
Demétrio Magnoli
Eliézer Rizzo de Oliveira
Eugênio Bucci
Fernão Bracher
Gabriel Cohn
Glauco Arbix

João Geraldo Piquet Carneiro
Joaquim Falcão
José Luis Fiori
Leda Paulani
Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Raymundo Magliano
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Carneiro
Ricardo Santiago
Roberto Pompeu de Toledo
Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL
Av. Brigadeiro Faria Lima, 2055 • 9º andar
01452-001 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editoriais Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

Printed in Brazil 2010

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: Fotografia de Ruxandra Moldoveanu (www.sxc.hu)

Sumário

ANO 3 • NÚMERO 9 • ABRIL-JUNHO DE 2010

5 Apresentação

público, coletivamente, e se posicionarem politicamente em busca de votos.

ARTIGOS

7 Problemas e Perspectivas do Voto Distrital

RENATO JANINE RIBEIRO

A reforma política tem um sentido ético. Das várias propostas apresentadas até agora sobre o tema, a única seriamente considerada é a relacionada ao financiamento de campanha e de como este pode contribuir para eliminar ou reduzir a corrupção. Neste artigo, o filósofo e especialista em ética faz considerações críticas sobre voto distrital. Este ou o voto proporcional deve ser pensado num contexto em que os cidadãos precisam se sentir responsáveis pelo governo que elegem.

28 Por um Poder Legislativo Mais Eficaz

EDUARDO CARLOS RICARDO

De acordo com pesquisa CNT/Sensus de janeiro de 2010, aproximadamente 78% dos brasileiros “não confiam nunca”, ou confiam “poucas vezes” no Congresso Nacional. Em setembro de 1998, este índice de descrédito chegava a 73%. Para o autor, profundo conhecedor do funcionamento do Legislativo, isso mostra que o Congresso pouco atuou para a melhoria de sua imagem. Algumas mudanças poderiam melhorar o funcionamento do Poder Legislativo, dando-lhe maior celeridade e aumentando o nível de resposta à sociedade e à administração pública brasileira.

17 Tirando os Partidos do Armário:

Conjecturas sobre a Adoção da Lista Fechada nas Eleições Proporcionais no Brasil

BRUNO P. W. REIS

O professor de Ciência Política na UFMG diz que uma eventual adoção da lista fechada certamente favoreceria o fortalecimento dos partidos políticos e o controle sobre o financiamento das campanhas proporcionais. O autor também acredita que as listas fechadas tenderão a produzir efeito igualmente saudável numa politização relativa dessas campanhas. Não pela fantasia de tornar os partidos mais “ideológicos” e menos “fisiológicos”. Mas, simplesmente, por forçá-los a sair em

38 Políticas Públicas e Reconstrução do Federalismo Brasileiro

VITOR PINTO CHAVES

O Estado federativo brasileiro não tem conseguido desempenhar satisfatoriamente a tarefa de conciliar modelo de gestão local das políticas públicas com a existência de padrões nacionais de investimento e de qualidade. Essa tarefa deveria ser central na discussão sobre o federalismo e sobre um novo modelo de desenvolvimento incluyente para o País. Neste artigo, o especialista em temas constitucionais discorre sobre a situação das políticas públicas de saúde e de assistência social e apresenta sugestões para a reconstrução do federalismo.

48 Federalismo e a Política Educacional

CLAUDIA COSTIN

O problema da qualidade da educação oferecida por diferentes níveis de governo, causado pela precariedade dos currículos, formação insuficiente e falta de instrumentalização dos professores, soma-se à falta de coordenação entre redes de ensino. A solução passa necessariamente pelo estabelecimento de um sistema nacional de educação que integre e ordene os diferentes níveis da federação na oferta de um processo de ensino-aprendizagem efetivo, defende a renomada especialista no tema.

61 Processo Orçamentário:

Quatro Pontos “Cardiais”

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL

Para o professor da FGV, o orçamento público define um jogo de interação entre Executivo e Legislativo, cujo desenho dita a forma e o grau de democracia de uma nação. Numa época em que a competição entre diferentes regiões do mundo se exacerba, o Brasil necessitará avançar, continuamente, na discussão sobre o montante e a alocação dos gastos públicos. Daí a necessidade de se aperfeiçoarem os mecanismos hoje disponíveis para lidar com a questão.

69 Mais Valor pelo Seu Dinheiro

FERNANDO REZENDE

O grande desafio de uma reforma orçamentária no Brasil será a recuperação da credibilidade no orçamento e o reconhecimento de sua importância para a sociedade, argumenta o economista. Para isso, é essencial facilitar a sua compreensão pelos brasileiros. Sem entender o que é o orçamento, o cidadão não tem interesse em participar da discussão e da fiscalização. Por outro lado, a credibilidade das estimativas de arrecadação e das margens de expansão do gasto é o primeiro passo para dar transparência ao orçamento.

78 Política 2.0: Internet e as Eleições de 2010 no Brasil

JOÃO ARRUDA FALCÃO

O especialista em comunicação e mobilização social online explica em detalhes as inovações introduzidas por Barack Obama em sua campanha vitoriosa à Presidência dos EUA. Mais do que simplesmente anunciar, Obama reescreveu as regras de como atingir os cidadãos por meio da internet. Se a eleição de 2010 for decidida na internet, o Brasil nunca mais será o mesmo, prevê. Independente de ser do PSDB, PT, PV ou PPS, o presidente eleito com a força da rede, seja em 2010 ou em 2014, iniciará uma era de novos paradigmas na política.

Apresentação



Esta edição foi desenhada especialmente para o leitor acompanhar as discussões sobre as reformas que dizem respeito à modernização das instituições e que deveriam acontecer a partir de 2011, na próxima Legislatura, com o novo presidente da República já empossado.

O Brasil está, de fato, mais maduro para debater as reformas institucionais, depois de duas décadas e meia de redemocratização e com o registro de importantes avanços econômicos e sociais. O Conselho Editorial e os autores desta edição concordam que finalmente chegou a hora de ajustes nos mecanismos institucionais para melhorar a gestão pública e proporcionar respostas mais rápidas aos anseios dos cidadãos, eleitores e contribuintes.

Interesse Nacional antecipa, portanto, a discussão sobre a reforma política e sobre as propostas para a reconstrução do federalismo, com o objetivo de melhorar o desempenho das políticas públicas, entre elas educação, saúde e assistência social. A Revista aborda, também, o desafio de uma reforma orçamentária no Brasil para recuperar a credibilidade no orçamento público, e traz à tona os gargalos do processo de tramitação legislativa.

E como este é um ano eleitoral, não poderia faltar nas próximas páginas um artigo sobre a grande revolução que já foi antecipada pelo presidente dos EUA, Barack Obama: a do uso da internet nas campanhas eleitorais.

A Revista abre com o tema da reforma política, analisado por Renato Janine Ribeiro, pro-

fessor titular de Ética e Filosofia Política na USP, e por Bruno Wanderley Reis, professor de Ciência Política na UFMG.

No Brasil, a reforma política não é necessária para permitir a governabilidade, mas para eliminar ou reduzir a corrupção, e é por isso que ela tem um sentido ético. A constatação é de que o sistema brasileiro atual de eleições é inadequado. Além disso, há uma forte convicção de que a corrupção brasileira estaria ligada ao modo pelo qual se elegem nossos representantes. A discussão principal – ligada ao tópico do financiamento das campanhas – se concentra na eleição dos deputados, federais e estaduais, podendo ou não se estender ao modo de escolha dos vereadores. A questão central é como baixar o custo das campanhas e fazer com que os eleitores se reconheçam mais nos eleitos.

Renato Janine Ribeiro descreve o funcionamento do voto distrital e se posiciona contrariamente a ele. A principal vantagem é a aproximação entre o eleitor e o eleito; as desvantagens práticas são arbitrariedade no recorte das circunscrições e possibilidade de um partido bem votado não ter representação parlamentar.

Bruno P. W. Reis analisa a questão da lista fechada, da qual é simpatizante. Para ele, a eventual adoção das listas fechadas, além de produzir impacto saudável sobre a dinâmica das campanhas eleitorais proporcionais, facilitaria, operacionalmente, o trabalho de fiscalização dos fluxos financeiros pelos tribunais eleitorais.

O papel do Congresso Nacional no funcionamento da República merece uma análise aprofundada, a cargo de Eduardo Carlos Ricardo, sócio-diretor da Patri – Políticas Públicas, Relações Institucionais e Governamentais. Ele defende em seu artigo a necessidade de um Legislativo mais eficaz e elenca alguns aspectos que parecem importantes ao melhor funcionamento do Poder Legislativo. A tensão federativa é uma constante, graças ao artificialismo do modelo jurídico adotado pela República e do embate entre a vocação centralizadora histórica do governo federal e a dificuldade prática de gerir um país gigantesco sem um grau razoável de descentralização. Dois especialistas analisam o tema do federalismo à luz de políticas públicas – educação, saúde e assistência social.

Ainda que não se modifique, substancialmente, a essência do modelo federativo, é possível imaginar novas formas de gestão delegada ou compartilhada em áreas críticas, como por exemplo, na recuperação e exploração da malha rodoviária federal, na valorização do papel do município no ensino fundamental, na segurança pública e no transporte público.

Vitor Pinto Chaves, professor convidado da FGV-Direito-Rio, lembra que os instrumentos constitucionalmente eleitos para a tarefa da gestão compartilhada são os consórcios públicos e os convênios de cooperação. Essa gestão se dá por meio de órgãos transfederativos, que associam os entes envolvidos na persecução das finalidades contratuais.

Claudia Costin, secretária de Educação do Rio de Janeiro, diz que há certas áreas fronteiriças em que não está claro de quem é a responsabilidade, se da União, dos estados ou municípios. Em outros casos, conflitos interburocráticos ou mesmo político-eleitorais fazem com que a União assuma funções que são claramente de governos subnacionais. Segundo ela, tal discussão está bastante acesa na educação. O problema da qualidade na educação oferecida por diferentes níveis de governo soma-se à falta de coordenação entre redes de ensino. Apesar de definições constitucionais que

limitam o papel de cada esfera, escolas públicas aparecem como integrantes de redes estaduais, municipais ou mesmo federais, nem sempre com clara distinção de tarefas. Mas ainda é o problema da qualidade que mais mobiliza os especialistas.

Como aumentar o grau de transparência e a intensidade do acompanhamento pela sociedade da aplicação de orçamentos públicos? Dois economistas da FGV escrevem sobre a questão orçamentária. “No Brasil, um tema sobre o qual o conhecimento parece ainda ser bem pequeno, quase nulo, é o da importância de se ter um bom processo orçamentário”, diz Carlos Ivan Simonsen Leal, que fala em quatro “pontos cardiais” do processo orçamentário: legitimidade, simplicidade, efetividade e temporalidade.

“O aumento da transparência requer várias medidas que vêm sendo defendidas por especialistas da área, como a adoção de uma linguagem acessível na divulgação do orçamento e da execução orçamentária; a institucionalização de mecanismos de representação dos distintos interesses no processo de discussão e aprovação do orçamento, em especial durante a tramitação da proposta orçamentária no Legislativo; a participação da mídia na divulgação de análises a respeito da repartição dos ônus e dos benefícios das decisões refletidas no orçamento; e a melhoria das instituições encarregadas do controle e da avaliação dos resultados”, explica Fernando Rezende.

Fechando este número, João Arruda Falcão, especialista em mobilização social *online*, nos oferece uma análise esclarecedora e educativa sobre o papel da internet na eleição de Barack Obama, sobretudo com relação a formas inovadoras de financiamento de campanhas. A coordenação para a edição deste número passou a ser exercida pela jornalista Maria Helena Tachinardi, que substitui Sergio Fausto na editoria da revista *Interesse Nacional*. Os editores agradecem o competente e eficiente trabalho desenvolvido por Sergio Fausto durante a preparação para o lançamento da revista e durante seus dois primeiros anos de vida. ○

OS EDITORES

Problemas e Perspectivas do Voto Distrital

.....
RENATO JANINE RIBEIRO

Uma reforma política não é um fim em si, mas um grande meio para resolver algum problema grave. Penso em três principais razões que exijam uma reforma. A primeira é que a sociedade não se reconheça nos poderes políticos. A reforma visaria a garantir que os eleitores se sentissem representados pelos eleitos. Não é o caso, hoje, no Brasil. Foi, sim, quando recuperamos o direito de eleger nossos governantes, entre 1982 e 1985, e também foi ao se adotar o segundo turno, na Constituição de 1988, reduzindo-se a chance de alguém conquistar um cargo executivo importante com apoio exíguo. Nosso problema não é, pois, de representatividade.

A segunda hipótese seria que o sistema vigente não permitisse a governabilidade. Esta entra geralmente em crise na soma do parlamentarismo com o voto proporcional e uma plethora de partidos: a ausência de maiorias estáveis e duradouras enfraquece o governo. Foi o caso da França na IV República, da Alemanha no regime de Weimar, e talvez ainda seja o da Itália e de Israel. Não é a situação do Brasil porque, embora tenhamos o voto proporcional e a variedade de partidos (nosso partido mais votado não elege sequer 18% das cadeiras na Câmara), nosso regime é presidencialista; e aqui o Poder Executivo exerce intensa atração sobre vários partidos, de modo

a gerar maiorias razoavelmente seguras, ainda que não por completo.

A terceira hipótese é quando a corrupção se torna preocupante: aqui, a reforma visa a eliminá-la ou, pelo menos, reduzi-la. É precisamente este o nosso caso. Há uma forte convicção, talvez sobretudo entre os especialistas, de que a corrupção brasileira estaria ligada ao modo pelo qual se elegem nossos representantes. Uma mudança no financiamento das campanhas, tornando-o público ou barateando-as, poderia tornar competitivo “o tostão contra o milhão” e evitaria episódios como os dos mensalões. A reforma política que aqui se discute tem, essencialmente, um sentido ético. É claro que a popular identificação dos políticos com a corrupção, identificação essa constante em nosso País e que parece ter-se acentuado desde a democratização de 1985, pode, obviamente, ter efeitos na representatividade dos eleitos e na própria governabilidade – mas, apenas, de forma indireta. O cerne da questão continua sendo ético.

A ética passou, entre nós, a ser a forma pela qual parte razoável dos cidadãos julga – e condena – a política. Como uma política democrática é obra dos próprios cidadãos – à diferença de qualquer política não-democrática – vemos nos perante uma crise grave que, se não chega a explodir, corrói, porém, as bases mesmas de nossa política: se os eleitos não são respeitados por quem os elege, então o próprio sistema eleitoral corre o risco de entrar em xeque. Se votamos por obrigação mais que por convicção, a

.....
RENATO JANINE RIBEIRO é professor titular de Ética e Filosofia Política na USP e pesquisador 1-A do CNPq.

democracia está em risco. Não falo em falência, em golpe, falo em indiferença pelo regime, em descrença de que ele contribua para a *res publica*, em esvaziamento da política.

É esse o quadro de discussão da reforma política. Por reforma política não se tem entendido algo mais amplo. Poderíamos examinar propostas para revestir os cidadãos de mais poder, para terem maior presença na vida política, como já se pensou com a democracia direta, bandeira que a esquerda brandiu até o começo dos anos 1990, ou a “participação”, tema caro ao governador Montoro, nos anos 1980. Ou poderíamos discutir mudanças institucionais significativas, como uma redução das atribuições do presidente da República, das competências do Senado, ou ainda o tamanho das bancadas na Câmara, que hoje copia o Senado ao representar mais os estados do que as populações. As propostas hoje em debate não dizem respeito sequer ao modo de eleger o titular do Poder Executivo ou os senadores, que, por exemplo, poderiam ser escolhidos em dois turnos, como nas outras eleições majoritárias em nível estadual ou federal. A discussão principal – ligada ao tópico do financiamento das campanhas – se concentra na eleição dos deputados, federais e estaduais, podendo ou não se estender ao modo de escolha dos vereadores. Vamos, então, tratar dela. Fui incumbido, pelo Conselho da Revista, de expor criticamente a proposta de voto distrital. É o que farei, mas fique sempre no horizonte que nosso problema não é essencialmente o da governabilidade. O voto distrital corre, sim, o risco de em escala nacional gerar uma desproporção em face do voto popular, mas isso pode ser corrigido. A questão principal é como baixar o custo das campanhas, emancipando-as não só do poder econômico como também dos atrativos da corrupção e fazendo com que os eleitores se reconheçam mais nos eleitos.

Propostas para uma reforma política

Uma última palavra sobre a reforma política em geral. Dela fala-se. Mas pouco ou nada se faz. A

maior mudança que se realizou sob este nome, na década que está terminando, foi a imposição da fidelidade partidária – mas ela se deu por decisão judicial e não por lei regularmente votada e sancionada. Não foram os poderes eleitos da República que efetivaram a única reforma política significativa que presenciamos – por sinal, outra cujo conteúdo e razão de ser era, também, a ética. Já a proposta de que volte o mandato presidencial de cinco anos (reduzido em 1994 a quatro) e se suprima a reeleição (introduzida em 1997) parece ter sido abandonada. O fim do voto obrigatório é tema recorrente, mas sem continuidade. Resta, assim, a título de debate sobre a reforma política, a questão específica do modo de eleger nossos parlamentares, com particular foco nas questões do financiamento e da corrupção.

Com efeito, a corrupção se alçou, talvez, ao ponto central pelo qual a sociedade vê os políticos. Campanhas que exigem investimentos maciços na mídia e que profissionalizam o *marketing* induzem até os honestos a se corromperem – é o que chamei de corrupção pós-moderna, que não visa, como a moderna, a enriquecer pessoalmente o corrupto, mas a mantê-lo ou a seu grupo na arena política, de modo que possam concorrer a eleições com algumas chances¹.

Nas eleições proporcionais brasileiras, cada eleitor sufraga apenas um nome – mas se oferecem, a sua escolha, centenas de candidatos. Cada partido pode registrar um número de candidatos superior à bancada inteira do estado em que concorre. Como temos bom número de partidos e o interesse de cada qual é lançar mais nomes, e não menos, a oferta é enorme. Para um candidato fazer-se conhecer, ele pre-

.....

1. Ver meu artigo “Campanha. Público versus Privado”, em AVRITZER & ANASTASIA (orgs.). *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2005, pp. 77-81, disponível na internet, onde distingo entre a corrupção antiga, que é dos costumes, a moderna, que é análoga ao furto, só que do bem comum, e a pós-moderna, que visa a manter o agente na cena política.

cisa concorrer contra todos os outros – em especial contra os seus próximos, que disputam o mesmo eleitorado. Lembremos: só no PT, a candidatura de Lula a deputado constituinte barrou a reeleição de seu colega Djalma Bom, e a de Florestan Fernandes fez malograr a de Francisco Weffort. Surgem lutas fratricidas, que não contribuem para consolidar as famílias de interesses ou ideias próximas². Daí que se pense, a fim de aproximar o candidato do eleitor, em reduzir o leque de opções de nomes. Tal redução pode dar-se pela lista fechada, mantido o voto proporcional, que é proposta pelo PT e pelo menos parte do DEM, ou pelo voto distrital, que é a preferência do PSDB. No primeiro caso, não se vota mais na pessoa, só no partido, e é esse que, previamente, elabora a ordem de seus candidatos. Se eu me entusiasmar pelo primeiro da lista, ótimo. Se preferir o terceiro e o partido tiver condições de eleger vários deputados, terei razões a mais para votar na sua lista. Mas, se apenas o vigésimo me convencer, melhor votar em outro partido. Assim, o próprio partido poderá ser penalizado se manipular a lista fechada para eleger pessoas que o povo não colocaria no Parlamento. É, pelo menos, essa a tese dos defensores de tal proposta³. Outra forma de reduzir o número de opções é o voto distrital.

.....

2. Cf. exposição de Nelson Jobim na mesa “Aperfeiçoamento da Democracia Representativa: A Cláusula de Barreira, Imunidades e a Fidelidade Partidária”, no seminário sobre Reforma Política do CDES e Ministério da Justiça, em Brasília, em 14 de junho de 2007, mesa da qual também participei.

3. Já as críticas a esse projeto podem ser resumidas na “preocupação com as oligarquias partidárias, com os caciques dos partidos escolhendo quem integra as listas, e até mesmo com a força que os partidos políticos, hoje extremamente desgastados, passariam a ter” – para usar as palavras do presidente em exercício do Conselho da OAB, Vladimir Rossi Lourenço, logo após a rejeição desse projeto na Câmara, em 28 de junho de 2007 (Fonte: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/28142/oab-elogia-rejeicao-da-camara-de-lista-fechada-em-eleicoes>).

Méritos do sistema distrital

O grande mérito da eleição distrital está em aproximar o eleito do eleitor. Se uma circunscrição geograficamente delimitada eleger um único deputado, ele estará mais perto dos votantes. Isso acarreta várias vantagens. A primeira é de ordem propriamente política. Seus eleitores o conhecerão melhor do que se ele representar votantes dispersos por todo o estado. Daí decorre uma responsabilidade maior do eleito. Cada eleitor cujo apoio ele perca precisará ser compensado por outro no mesmo distrito. Portanto, o controle do eleitorado sobre o eleito aumenta. Isso também abre a possibilidade do *recall*. Um deputado, se não satisfizer a população que nele votou, poderia ser submetido a um processo de revogação de seu mandato pelos eleitores de seu distrito. Isso não é simples, mas é, pelo menos, uma hipótese. E, se não houver *recall* previsto em lei, manifestações e protestos contra um deputado insatisfatório podem levá-lo a rever sua atuação, de modo a atender melhor as demandas de seus eleitores.

Além disso, a proximidade geográfica, com a redução do estoque de candidatos propostos a cada eleitor, barateará as campanhas. Ir à rua, literalmente, para pedir o voto se torna viável quando os concorrentes viáveis não chegam à casa dos dois dígitos. Finalmente, o que é um dos propósitos tanto dessa proposta quanto da contrária (a de lista fechada com voto proporcional): será possível evitar que os melhores amigos, na hora da campanha, se tornem os piores inimigos. No proporcional com lista aberta, eu disputo o voto sobretudo com o candidato mais parecido comigo – do mesmo partido, do mesmo perfil. Qualquer dos dois sistemas propostos, o distrital ou o de lista fechada, elimina essa autofagia dos próximos, essa desagregação dos aparentados.

Resumi, rapidamente, os principais méritos do sistema distrital. Mas lembro que o art. 45 da Constituição determina que a escolha

dos deputados se faça pelo sistema proporcional. Portanto, o voto distrital puro, para ser implantado, exige uma emenda constitucional, que requer três quintos dos votos nas duas Casas do Congresso. Para um assunto polêmico, que põe em xeque o modo pelo qual foram eleitos os próprios parlamentares que o decidirão, tal maioria não é fácil. Por isso, é mais plausível um sistema distrital misto. Trataremos dele depois.

Inicialmente, discutiremos o sistema distrital puro, praticado há muito tempo nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e na França. Mais adiante, comentarei de que modo o distrital misto atenua certos problemas do sistema puro.

Vamos aos problemas que a escolha distrital coloca, hoje minimizados na discussão nacional.

O recorte dos distritos

Enquanto o voto proporcional, como é praticado no Brasil, entende que cada estado – e o Distrito Federal – constitui uma circunscrição, que elege proporcionalmente entre oito e setenta deputados, no voto distrital, usualmente cada circunscrição (ou distrito) elege um único representante. Assim, o atual recorte das circunscrições, no Brasil, não afeta a boa representação das vontades dos eleitores. O problema de nosso modelo é outro – a desigualdade entre os estados, a quase “senatização” da Câmara de Deputados, que ocorre porque várias unidades federadas estão super-representadas e uma, pelo menos, está abaixo do que deveria ter. Com essa ressalva, nosso sistema exprime bem a diversidade das vontades, dentro de cada estado.

Já no sistema distrital, o poder de desenhar os distritos torna-se decisivo. Há vários modos de interferir no resultado final, em especial fazendo que uma minoria dos votos eleja uma maioria no Parlamento. É possível recortar os distritos de modo que um partido ou coligação

vença na maioria deles, mesmo que não seja majoritário na nação⁴.

Vários tipos de manipulação já foram utilizados. Na França, a v República, instituída pelo general de Gaulle, em 1958, reduziu brutalmente a presença dos comunistas na Câmara, pela simples passagem do sistema proporcional ao distrital. Em inglês, há um nome específico para a manipulação, que consiste em desenhar distritos de forma esquisita, com a finalidade de eleger mais deputados do que a oposição: *gerrymandering*. O nome vem do governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, que em 1812 sancionou lei desenhando distritos que garantiriam a vitória de seu partido, um dos quais tinha o formato de uma salamandra. Da fusão do sobrenome Gerry com a palavra *salamander* veio *gerrymander*. Em muitos casos, a manipulação pode até mesmo interferir no número de eleitores do distrito. Pode haver distritos com três ou quatro mais vezes eleitores do que outro.

Alguns anos atrás, a Corte Suprema dos Estados Unidos mandou que, num mesmo estado, os distritos não apresentem desigualda-

.....

4. Suponhamos que um partido tenha 40% dos votos populares e outro, 60%. O segredo da manipulação é concentrar – e segregar – os votos desse último partido numa minoria de distritos. Imaginemos, então, um milhão de eleitores escolhendo dez deputados. No sistema proporcional, o que obtiver 60% dos votos terá seis deputados e o outro, com 40%, elegerá quatro. Vamos agora à manipulação. Teremos dez distritos de cem mil eleitores. Poderíamos concentrar fortemente os eleitores do partido A, majoritário, em quatro distritos, nos quais ele vença com 80% dos votos. Assim, já de imediato, dos 600 mil votos que A obtém, 320 mil estarão nesses quatro distritos. Restam-lhe 280 mil votos nos outros seis, enquanto seu antagonista, o partido B, minoritário no conjunto, descontados os 80 mil votos que teve nesses quatro distritos, terá ainda 320 mil eleitores para os faltantes. Ou seja, concentrando a maioria em um menor número de distritos, consigo criar uma maioria de *distritos* com uma minoria de *votos*. No final, o partido A, com seus 600 mil votos, elegerá apenas quatro deputados, enquanto o partido B, com 400 mil, poderá ser majoritário em seis distritos e obter a maioria das cadeiras.

de de população. Essa decisão, que resolve um problema no recorte dos distritos, acabou servindo, porém, a uma nova manipulação. Com o uso dos bancos de dados, uma divisão distrital impecável do ponto de vista numérico pode, porém, confinar o eleitorado democrata em guetos e gerar distritos de maioria republicana garantida. Ruas são divididas ao meio, depois de uma consulta aos mapas eleitorais⁵. Isso é facilitado porque, nos Estados Unidos, é o Legislativo estadual que fixa os distritos para as eleições federais. Já no Brasil, honra se faça!, tal tarefa caberá aos tribunais eleitorais. Essa justiça, criada em reação à manipulação das eleições na República Velha, parece melhor do que os sistemas em que o Legislativo decide o recorte dos distritos. Contudo, os juízes dos tribunais eleitorais são humanos; têm suas preferências, que podem vestir argumentos racionais mesmo quando beneficiam um lado em detrimento do outro; e seguem as leis, que por sua vez podem visar a favorecer um lado ou, simplesmente, ser mal escritas e necessitar de uma interpretação que as torne executáveis. Em síntese, o fato é que, como o sistema distrital requer, por definição, um recorte de distritos, enquanto o proporcional trabalha com circunscrições maiores (no Brasil, os estados – e nada impede que fosse o país como um todo), nosso modo tradicional de eleger os deputados exclui, por definição, as manipulações que mencionei, enquanto o outro as permite.

Como converter votos em cadeiras

Não se confunda o problema do voto distrital, que apresentei acima, com uma questão próxima, mas bem diferente: como

.....

5. Veja-se o artigo “Drawing the line”, na revista *The New Yorker* de 6 de março de 2006, no qual Jeffrey Toobin mostra como o Legislativo do Texas seguiu a letra da decisão da Corte Suprema, mas redesenhou o estado de modo a assegurar fortes majorias aos republicanos nos pleitos estadual e federal.

converter votos em cadeiras. O método proporcional puro trouxe a muitos países a dificuldade de gerar majorias parlamentares consistentes. É o caso, hoje, de Israel, onde alguns partidos pouco votados acabam sendo o fiel da balança entre as duas grandes famílias políticas que disputam o poder, uma de esquerda, outra de direita; com isso, a extrema direita religiosa sempre teve uma influência em sua política desproporcional a seu peso na sociedade, com resultados lamentáveis para o país, para a região e para a paz mundial⁶.

Para evitar esse problema, vários países adotaram medidas que reduzem a dispersão dos votos em muitos partidos. No Brasil, porém, apesar de se falar há tempos em limitação dos pequenos partidos, a cláusula de barreira não se impôs – provavelmente porque ela não é muito necessária num regime presidencialista. No parlamentarismo, a inexistência de uma clara maioria é uma desgraça. A IV República, na França, sucumbiu institucionalmente a isso⁷. A Alemanha Federal evitou esse drama, não só exigindo um patamar mínimo de votos para um partido estar representado no Parlamento, como também dispondo que um chefe de governo só possa ser destituído por uma moção de desconfiança da qual já conste o nome de seu sucessor, o que torna impossível derrubar um governante só por derrubá-lo. Também acontece que, pelo voto distrital, se formem majorias mais sólidas no Parlamento do que na vida,

.....

6. Já na Espanha, o governo Aznar, de direita, centralista, contrário à tendência das províncias à autonomia, para ter maioria aliou-se justamente a vários partidos autonomistas.

7. Institucionalmente, porque os gabinetes caíam o tempo todo, à medida que as coalizões que os sustentavam se pulverizavam. Mas, a olhar as coisas com maior profundidade, o que derrubou a IV República foi provavelmente sua incapacidade de lidar com as colônias da França. Ela não soube ou não quis dar-lhes autonomia quando isso era possível. Enredou-se em duas guerras coloniais duríssimas, na Indochina e depois na Argélia, e a segunda pôs-lhe fim.

digamos, real. Não é este o ponto que discutimos aqui, até porque o regime presidencial faz, gostemos ou não, o Poder Executivo funcionar como um ímã, que evita a desagregação de governos que se viu na Alemanha de Weimar e na França de 1946 a 1958, dois regimes que, não por acaso, não chegaram à adolescência.

O problema filosófico

Se a questão do recorte de distritos tem sentido fortemente prático, e obviamente suscitará do leitor favorável ao sistema distrital propostas que visem a resolvê-la de forma democrática, é bom observar que esse lado prático é apenas a parte emersa de um iceberg filosófico, conceitual, de princípio: no sistema proporcional, todo e qualquer voto é computado; no sistema distrital, os votos que não se convertem em cadeiras são descartados.

Explicando melhor: em nosso sistema atual, se eu voto num candidato que não se elege, sua votação alimenta a de seu partido ou coligação, de modo que acabo elegendo um candidato da mesma família política. Pouquíssimos votos são descartados. Num estado que elege o mínimo de deputados federais, oito, apenas se tornam estéreis os votos em partido que não atinja o quociente eleitoral, que em princípio seria de um oitavo dos sufrágios. Já num estado com maior número de deputados federais, o quociente é proporcionalmente menor. Nas assembleias estaduais, que têm um mínimo de 24 membros, é de supor que o quociente eleitoral teórico não passe de 4%, e na prática seja ainda menor, dado que há abstenções e votos nulos. O sistema garante, assim, que praticamente todos os eleitores sejam ouvidos. Evidentemente, isso não ocorre nas escolhas majoritárias – para o Executivo e o Senado – mas, no caso dos legislativos municipais, estaduais e da Câmara de Deputados, quase ninguém, para usar o verbo comum, “perde” o voto.

Já no sistema distrital, há votos que se tornam inúteis. Num distrito em que um deputado

se eleja com 51% dos votos, os demais 49% não são considerados para gerar nenhuma representação parlamentar. Aliás, se não for necessária a maioria absoluta e alguém se eleger com maioria simples, digamos, com 30% dos votos, será de 70% o número de votos esterilizados. Além disso, também são desperdiçados os votos no candidato vencedor que tenham excedido o que era estritamente necessário para ele ganhar. Teoricamente, o número de votos “úteis” em cada distrito é igual ao número de votos que o segundo colocado teve mais um. Esse “mais um” é o de que o vitorioso necessitou para vencer o segundo. Todos os votos dos derrotados são perdidos. Igualmente, todos os votos adicionais, ou “desnecessários”, depositados no vitorioso. Tanto o superávit do vencedor quanto a contagem dos derrotados são esterilizados – isto é, poderiam não existir, que não fariam mudança alguma no resultado.

Isso é conceitual, mas seu impacto simbólico pode ser enorme. Quer dizer que muitos eleitores não estarão representados, que não contarão com porta-voz nos legislativos. Evidentemente, o Executivo tem de ser homogêneo, mas a redução da representatividade nos legislativos é desnecessária – e do ponto de vista do eleitor, decepcionante. Esse é o principal problema do sistema distrital.

Vamos, agora, a outras consequências da adoção dos distritos em nosso país.

Fidelidade partidária?

Uma das reivindicações mais insistentes que se tem ouvido, em nome da ética na política, é que os parlamentares sejam fiéis a seus eleitores – o que se daria permanecendo no partido pelo qual e para o qual se elegeram. O Supremo Tribunal Federal, ante a inação do Congresso no sentido de regulamentar a norma constitucional da fidelidade, decidiu que ela se aplica a todos os eleitos, inclusive em escrutínio majoritário, como é o caso do presidente, de governadores, prefeitos e senadores.

Mas, no voto distrital, a imposição legal da fidelidade partidária tem menos cabimento. Se cada distrito eleger um deputado, caso ele mude de partido, estará sendo infiel a seus eleitores que sufragaram o seu nome – ou apenas ao partido? E, se for punido com a perda do mandato, quem o substituirá? Se for o segundo mais votado, será alguém que ele e seu partido derrotaram, e a agremiação nada ganhará com isso. Em outras palavras, a fidelidade faz pleno sentido no sistema proporcional. Faz muito menos no majoritário. No distrital, faz?

Candidaturas avulsas?

O Brasil construiu uma legislação eleitoral bastante rígida, pela qual somente podem concorrer a cargos eletivos pessoas que estejam filiadas a um partido, e isso há pelo menos algum tempo, tradicionalmente um ano. Pode mudar o prazo em questão, mas o princípio é que: 1) ninguém possa disputar uma eleição sem ter filiação partidária, e que 2) esta anteceda o período de definição dos candidatos pelos partidos. A filosofia por trás dessa regra é a suposta, sempre invocada, necessidade de fortalecer os partidos, o que daria maior solidez à democracia.

Note-se que muitos países não exigem a filiação partidária, ou sequer restringem a possibilidade de vários candidatos do mesmo partido disputarem um único cargo: assim é na França e na Argentina, pelo menos no primeiro caso, sem maiores danos para as instituições.

Um sistema distrital dispensaria, do ponto de vista lógico, a necessidade de filiação partidária. Ela pode existir, mas não é da essência do sistema. É até positivo que não seja exigida porque, como a exigência de fidelidade se torna menor (pelo que expusemos acima), um argumento para os partidos apresentarem bons candidatos seria o fim do monopólio, que eles hoje exercem, da apresentação de candidaturas.

É pouco provável, porém, que os parlamentares aprovelem uma medida nesse sentido, que reduziria o poder da máquina dos partidos.

Perfil dos eleitos

Nossa imprensa é muito dura com as propostas de parlamentares, sobretudo em matéria orçamentária, beneficiando a região por que se elegeram. As “emendas parlamentares” – propondo a construção de pontes e estradas, o patrocínio a festas, subsídios para escolas ou hospitais locais – aparecem, aos olhos da imprensa, como exercício de uma política menor. Na melhor das hipóteses, seus proponentes não têm uma visão abrangente do País. Na pior, promovem uma política de favoritismo para garantir sua reeleição.

No sistema distrital, esse tipo de atuação política vai ampliar-se e, mais que isso, será da natureza do sistema. Se eu quiser que os eleitores de minha cidade votem em mim, devo de algum modo favorecê-la. O orçamento terá, certamente, maior presença de emendas de interesse local.

Não considero negativo este tipo de atuação, desde que seja transparente, mas é preciso ter clara consciência de que ele se expandirá. Teremos perfis mais locais dos legisladores, e será preciso lidar com isso.

Além disso, deputados que representam ideias dificilmente se elegerão. Tomemos o caso de Fernando Gabeira, que hoje se elege sem dificuldade para a Câmara por qualquer sistema, distrital ou proporcional. Mas isso hoje, porque ele nunca teria entrado no Legislativo quando só tinha eleitores espalhados pelo estado ou, mesmo, pelo País. Portanto, não teria sido eleito, não se teria tornado conhecido como parlamentar – e não chegaria a seu sucesso de hoje. Parlamentares que representem causas – o comunismo, a militância ecológica, os professores, outrora os ferroviários – terão dificuldade em ganhar um mandato por um recorte geográfico. A única saída para eles é o que os franceses chamam de *para-quedismo*: o partido impõe, num distrito “seguro”, no qual ele tenha forte maioria, um candidato sem raízes na região, mas que ele quer projetar como futuro ministro. Mas, isso, somente se pertencerem a um grande partido.

Some-se que, na era da internet e da substituição do espaço físico pelo virtual, adotar a contiguidade geográfica como critério para definir a raiz dos parlamentares pode ser uma opção já superada. Há sociabilidades que se constroem e que não têm mais a continuidade espacial como referência. Desse ponto de vista, o distrito é um retrocesso. Seria mais atual pensar em formas de controle virtual do que numa ancoragem que vem da geografia física.

Dois turnos

A grande dúvida, no caso do voto distrital, é se devemos adotar um sistema como o norte-americano e britânico, em que se exige a maioria simples, ou outra modalidade. A maioria simples está ligada ao bipartidarismo. Se há apenas dois partidos de fato, então a maioria simples tende a coincidir com a maioria absoluta. O problema, nisso, é que ela também inibe o surgimento de terceiras forças. A política se polariza. O novo tem de surgir de dentro dos partidos já existentes, não em confronto com eles. E é grande o risco de que a maioria nas urnas não resulte em maioria no Parlamento.

Diante disso, há a alternativa francesa. No distrito, exige-se a maioria absoluta. Se ninguém a obtiver, os mais votados disputam uma segunda rodada. Na França, caso seja necessário um segundo turno na eleição dos deputados, participam dela todos os que tenham obtido 12,5% dos votos no primeiro. Em tese, isso permitiria até mesmo sete candidatos; na realidade, geralmente são dois, em alguns casos três, não conheço casos de quatro. Na prática, no segundo turno, as famílias políticas se articulam, e o terceiro colocado geralmente desiste em favor do candidato mais próximo de suas ideias. O problema é que ele esmaga as minorias. Assim, o partido de Jean-Marie Le Pen, que chegou ao segundo turno nas eleições presidenciais de 2002, nas eleições legislativas do mesmo ano, em que pese ter 11% dos votos, não elegeu deputado algum.

A filosofia do segundo turno – e de outra proposta mais complicada, a do voto com preferências⁸ – é garantir que, em seu distrito, o candidato tenha a maioria da opinião de seu lado, mesmo que não seja o preferido dessa maioria. Ele é seu ponto de convergência. Ele pode não ser quem tem maior apoio, mas é quem tem menor oposição. A maioria simples permite eleger alguém que conta com forte oposição, mas que tenha obtido um terço, um quarto ou mesmo menos dos votos. Já o segundo turno faz eleger deputados com menor aversão. Na verdade, o que se faz é converter a ausência de aversão em apoio. Mas permanecem, nesse sistema, os problemas apontados quanto ao risco de manipular o recorte dos distritos.

Distrital misto

Para adotar o sistema distrital puro seria preciso mudar a Constituição Federal, o que não é fácil. Um sistema distrital misto, porém, é compatível com a norma constitucional vigente.

Na Alemanha, metade dos deputados se elege proporcionalmente e metade em distritos. Nas eleições para o Bundestag, a câmara federal de deputados, cada eleitor vota no seu distrito. Seu voto é também computado, porém, para o partido⁹. A proporção final de votos dados

.....

8. Nesse caso, o eleitor hierarquiza os candidatos por ordem de preferência, de 1 até n . Para ser eleito, o candidato precisa da maioria absoluta. Mas não se faz segundo turno, se ele não a obtiver. O que se faz é descartar o candidato menos votado e considerar, agora, a segunda opção de seus eleitores. E isso tantas vezes quantas forem necessárias, até se chegar a um candidato com maioria absoluta. Em síntese, é um segundo turno antecipado, “virtual”. Mas é mais complicado que o segundo turno “real” – tanto que com frequência os candidatos distribuem “colas” aos eleitores, com a ordem de preferência que estes devem colocar na cédula, e essas recomendações são bastante seguidas.

9. Na eleição para algumas assembleias estaduais alemãs, o eleitor vota duas vezes – uma no distrito, outra na lista. No distrito, o cidadão pode ter uma preferência

no âmbito geral define quantos assentos cada partido terá na Câmara. Uma vez descontados os eleitos nos distritos, o restante é atribuído segundo uma lista fechada, que o próprio partido definiu antes da eleição¹⁰. O curioso é que assim parece combinar-se a proposta do PSDB, em favor do voto distrital, com a do PT e do DEM, da lista fechada.

Para funcionar, esse sistema requer mais deputados do que os eleitos nos distritos – tanto que é também conhecido como “sistema eleitoral com membros adicionais”. Na verdade, o número de cadeiras não é fixo e algumas podem ser adicionadas às previstas inicialmente para assegurar, ao mesmo tempo, localmente, o respeito aos eleitos nos distritos e, no sistema como um todo, a proporção.

Esse modelo poderia ser recebido em nosso sistema constitucional – com uma dificuldade que veremos adiante. Ele mantém a proporção como referência fundamental. Cada partido elege deputados na medida dos votos que obteve. Se houver distorção, será a que já existe hoje – e que faz os estados menores terem mais deputados, relativamente, do que os mais populosos. Não se agrava a distorção. Metade dos deputados estará referenciada a seus distritos. A outra metade estará na lista partidária.

Ou seja, o proporcional valerá para definir o número de deputados de cada partido. O distrital serviria para definir o nome de uma parte dos deputados eleitos em cada partido. Já a lista entraria para definir o nome dos demais deputados do partido. Respeita-se a proporção no que importa, que é a quantidade. O eleitor entra em contato direto com pelo menos metade dos

.....
que não corresponda a sua opção nacional. Esse outro sistema misto não seria compatível com o art. 45 de nossa Constituição.

10. A cláusula de barreira, que exclui do Legislativo o partido com menos de cinco por cento dos votos, vale para a proporcional, não para o distrito. Se um partido elegeu um ou alguns deputados em distritos, mas não obtiver a proporção mínima nacional, mesmo assim ele mantém a(s) cadeira(s) que conseguiu.

eleitos – os que se sagram nos distritos. Parece reunir-se o melhor dos dois sistemas: a vontade nacional é respeitada (o princípio proporcional), metade dos eleitos tem vínculos próximos com os eleitores (a qualidade do distrito).

Tal sistema, portanto, torna insignificante a manipulação no recorte dos distritos, porque o número de eleitos de cada partido não será afetado por isso. E só pode funcionar, ironicamente, se combinarmos as propostas rivais hoje em cena.

Mas resta um problema. Sendo nosso sistema fortemente multipartidário, é provável que vários partidos elejam mais deputados nos distritos do que aqueles a que teriam direito pela proporcional. Além disso, provavelmente a contagem continuará a ser feita por estado¹¹. Assim, num estado que hoje tenha oito deputados no Congresso e que terá quatro distritos, um partido poderá levar todos os distritos obtendo, apenas, 35 ou 40% dos votos do estado. Disporá de 50% de suas cadeiras. Os outros partidos, que tiveram 60 ou 65% dos sufrágios, estarão sub-representados. A solução usual para esse caso é a adição de algumas cadeiras suplementares, que permitiriam manter a proporção – como se faz na Alemanha e na Nova Zelândia. Contudo, essa adição só faz sentido se for de poucos assentos, o que, por sua vez, supõe que o país inteiro constitua uma única circunscrição. Se fizermos a conta por estado, será preciso que a hipotética unidade federada que mencionamos passe a onze ou doze deputados, o que desequilibra ainda mais a representação dos estados na Câmara. Em outras palavras, o voto distrital, para funcionar no

.....
11. O ideal é que não fosse. Cada distrito deveria eleger seu deputado, mas o cômputo da proporção seria nacional, e também cada partido apresentaria uma única lista para o país inteiro, a fim de compor a proporção. Nesse caso, o problema que desenvolve desaparece. Mas para isso é preciso mudar a Constituição. Na verdade, nossa Câmara, ao contrário da definição usual do que é uma “câmara baixa”, hoje representa menos a população do que os estados. É por isso, talvez, que ela foi-se tornando secundária em face do Senado.

melhor sistema, que é o alemão federal, exigiria uma mudança a mais. Para ele fazer sentido, tem de haver circunscrições distritais, elegendo deputados por maioria simples ou – se assim se quiser – por maioria absoluta em segundo turno, e uma única circunscrição nacional, que serve para calcular a proporção e, portanto, atribuir as cadeiras adicionais às distritais. Assim, o cômputo do total de cadeiras seria efetuado no país como um todo. Em suma, para respeitar a proporção dos votos dados aos partidos, temos de nacionalizar a lista.

“Envoi 1”

Todas estas considerações visam apenas a contribuir para um debate mais amplo das chamadas reformas políticas. A proposta de proporcional com lista fechada pode ser adotada por mera maioria simples nas duas Casas do Congresso – mas foi rejeitada na Câmara, em 2007. Um projeto de voto distrital puro exigiria a aprovação por três quintos dos membros nas duas Casas, o que é ainda mais difícil. O voto distrital misto, que provavelmente seria o melhor sistema, até porque combina o distrital com a lista fechada, pode ser adotado por maioria simples e assim constituir um ponto de convergência entre os dois projetos de reforma hoje em pauta. Mas vimos que, para ele ser consistente, o cálculo final da proporção entre os partidos teria de ser feito em dimensão nacional e não por estado, o que de novo remete a uma reforma constitucional. Em suma, mesmo a proposta que precisa de menos votos não passa facilmente.

A moral da história parece ser que, sem acordo entre as principais forças partidárias, não haverá reforma política. Isso é positivo. Na França, o voto distrital como hoje existe foi a imposição gaullista, de um lado, em 1958, num momento de crise institucional após uma quase guerra civil. O *gerrymandering* norte-americano é também a imposição de um partido ao outro. Aparentemente, no Brasil, só teremos reforma com negociação. Talvez o ideal fosse discutir, com menos ira e mais estudo, um acordo de reforma política, sempre tendo em conta que seu cerne deve ser ético – e que, se os políticos não passarem à sociedade a percepção de que sua atuação é ética, cada vez mais nossa sociedade se desinteressará da política.

“Envoi 2”

Lembro um comentário do cientista político Luciano Martins, em debate na USP, no começo da década de 1990: lamentou que a democratização de 1985 não tivesse investido fortemente na educação política do povo. Nada do que discutimos a substitui. Nenhuma reforma institucional substitui a questão básica, que é a das atitudes do eleitor. Para falar a linguagem de Montesquieu, não basta alterar a natureza de um regime se o princípio – as paixões que os governados projetam para dar vida ao laço social – não for consequente. Numa democracia, que é o nosso horizonte de reflexão, os cidadãos têm de se sentir responsáveis pelo governo que elegem. O voto distrital ou proporcional deve ser pensado nesse quadro. ○

Tirando os Partidos do Armário

Conjecturas sobre a adoção da lista fechada

nas eleições proporcionais no Brasil

.....

BRUNO P. W. REIS

Desde 2003, tem tramitado entre nós, com pequenas variações nos detalhes, uma proposta de reforma das instituições eleitorais no Brasil que consiste, fundamentalmente, de dois pontos:

1. a adoção de financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais, e

2. o pré-ordenamento, a ser feito nas convenções partidárias, da lista de candidatos a serem eleitos por cada partido nas eleições de deputados e vereadores – a chamada lista fechada.

A proposta sempre inclui, é claro, variados outros dispositivos, e um dos mais importantes costuma ser a proibição das coligações em eleições proporcionais, mitigada parcialmente pela abertura aos partidos da possibilidade de se agruparem em federações partidárias, comparativamente mais duradouras. Mas a proposta reside, fundamentalmente, na adoção da lista fechada e do financiamento público exclusivo, iniciativas a que se subordinam as demais. Relatada em sua primeira apresentação, na comissão de reforma política, pelo deputado federal Ronaldo Caiado, do então PFL de Goiás, será tratada aqui como “proposta Caiado”.

A proposta tem o mérito de antecipar em vários anos um consenso que só agora começa a se formar, sobre a necessidade de aprimorar nossa capacidade de fiscalização sobre os flu-

xos financeiros que abastecem as campanhas eleitorais no País. Nos anos 1990, quando se advogava a necessidade de uma “reforma política” no Brasil, o fim almejado era tipicamente a chamada “governabilidade” (Bresser Pereira, 1998). Como, contudo, o País tem-se mostrado estável e até alcançado relativa prosperidade econômica, em anos mais recentes a ênfase tem-se deslocado para um desejável fortalecimento dos partidos políticos entre nós (Nicolau, 2006b). A eventual adoção da lista fechada certamente tenderá a favorecer este último propósito. Contudo, pelo que se pode depreender da justificativa do PL nº 2 679/2003¹, o objetivo principal da “proposta Caiado”, meritório, era lidar com o financiamento das campanhas. De maneira simples, propôs o financiamento público exclusivo, almejando reduzir as fontes e viabilizar o controle, até por sinais exteriores de riqueza, já que o orçamento de cada campanha seria de antemão conhecido. Foi apenas para viabilizar o financiamento exclusivamente público que a Comissão Especial de Reforma Política convergiu para a lista fechada, que, aparentemente, não era um objetivo em si mesma. Não é, porém, difícil constatar que a lista fechada favorece o controle sobre o financiamento das campanhas proporcionais (a meu juízo, favorece-o mais do que o financiamento públi-

.....
BRUNO P. W. REIS é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

.....
1. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/montarintegra.asp?CodTeor=187326> (acesso em 27 de fevereiro de 2010).

co): é perfeitamente plausível conjecturar que a simples redução de centenas, ou milhares, de candidaturas de deputados por distrito eleitoral (no caso, os estados da União) para uma dezena de listas partidárias favorecerá a qualidade do trabalho de fiscalização pelo respectivo TRE.

Atentos à viabilização parlamentar do projeto, os formuladores da “proposta Caiado” tiveram o cuidado de evitar incluir qualquer emenda constitucional na iniciativa. Mas não têm sido capazes de contrapor-se eficazmente ao fato de que o projeto expõe-se, muito facilmente, à difamação. Ao fixar a prerrogativa de ordenar as listas nas mãos das convenções partidárias e assegurar um fluxo automático de recursos públicos para os partidos, a proposta projeta um aspecto de conluio entre políticos para “tungar a viúva”, como gosta de dizer Elio Gaspari, e manietar os eleitores. Para contrapor-se ao senso comum, a mesa da Câmara teria de ser capaz de exprimir, com muito mais clareza do que tem feito, a vinculação da proposta com o descontrolo sobre o financiamento das campanhas.

De saída, seria preciso explicar ao cidadão cético as razões pelas quais os deputados queriam de fato melhorar o sistema de controle sobre financiamento de campanhas, já que seriam eles mesmos os presumíveis beneficiários das falhas da fiscalização pelos tribunais eleitorais. A resposta envolve identificar a falácia de composição envolvida na pergunta, ao tomar a categoria “os deputados” como um ator individual. É claro que nenhum deputado, individualmente, gostaria de ser flagrado pela Justiça com contas irregulares. Mas, como são forçados a competir periodicamente por suas vagas em eleições, cada um deles gostaria que seus adversários fossem devidamente fiscalizados.

Mesmo de um ponto de vista cínico, em que se admita que o ideal de cada deputado fosse um mundo em que todos fossem fiscalizados menos ele próprio (e o pesadelo a ser evitado, simetricamente, um mundo em que somente ele fosse fiscalizado enquanto os demais se sassem), do ponto de vista da legislação a al-

ternativa relevante é entre um mundo em que ninguém é regulado e outro em que todos são.

Em termos mais realistas, a questão é saber se se pode presumir que eles teriam, em princípio, interesse plausível na introdução de controles mais eficazes ou não. Minha resposta é sim, se pelo menos se puder presumir que deputados tenham a ambição de uma carreira política a longo prazo, ou simplesmente interesse por sua própria reeleição continuada. Isso porque o descontrolo generalizado cria um ambiente de elevada incerteza quanto aos parâmetros financeiros das campanhas, com impactos sensíveis sobre a capacidade de cada deputado organizar-se, confiavelmente, quanto ao planejamento de sua própria campanha pela reeleição.

Na ausência de controles eficazes, tem lugar um equilíbrio coletivamente subótimo, em que cada deputado se vê fortemente compelido a montar seu próprio esquema irregular de financiamento (a partir da presunção plausível de que seus concorrentes também o farão), elevando exponencialmente o risco político da opção por uma carreira no Congresso. Além da elevada incerteza eleitoral, que se materializa em altas taxas de renovação parlamentar, conjugada à ineficácia dos controles externos, que pressiona fortemente rumo ao “caixa dois”, o deputado, tendo cedido a esse expediente, estará exposto a ver-se engolfado na próxima safra de escândalos que venha à tona, sabendo que não faltarão adversários interessados em denunciá-lo na primeira oportunidade.

Não é por acaso que se tem tornado relativamente rara no Brasil a opção por uma carreira parlamentar de longo prazo, especialmente no âmbito federal. Com salários frequentemente mais baixos que seus análogos estaduais, alta incerteza eleitoral, imprevisibilidade quanto a um orçamento “suficiente” para uma campanha competitiva num ambiente inflacionado pelo “caixa dois” alheio, baixa expectativa de fiscalização eficaz pelos tribunais, pouco poder no plenário pelas prerrogativas da Presidência da República, da Mesa Diretora da Câmara e do

Colégio de Líderes, e grandes holofotes da mídia sobre o menor desvio de conduta dos parlamentares (como no uso de passagens aéreas), não admira que muitos dos mais valiosos quadros legislativos do País venham optando por prefeituras no interior, secretarias de estado ou outras posições politicamente mais promissoras a médio prazo. Numa palavra, a carreira na Câmara dos Deputados não é suficientemente atraente no Brasil de hoje. Os mais ingênuos talvez queiram saudar essa situação pela expectativa de que apenas patriotas abnegados e cidadãos propensos ao sacrifício pelo serviço público se ofereçam. No mundo real, porém, os políticos profissionais (de quem tanto gostamos de nos queixar) têm sido substituídos, de fato, por cidadãos controvertidos, com extensa folha corrida, interessados na imunidade parlamentar ou nas oportunidades de lavagem de dinheiro propiciadas por nossa incapacidade de fiscalização. Não admira que a mesa da Câmara hesite em dar respostas claras à pergunta. Precisamos trazer os políticos de volta à Câmara, antes que seja tarde.

Embora eu faça restrições ao financiamento público exclusivo, considero o problema do financiamento suficientemente grave para tornar a “proposta Caiado” superior ao *status quo*. E a lista fechada acaba sendo um trunfo relevante neste *front*. No dizer popular, acredito que a “proposta Caiado” atirou no que viu e acertou no que não viu. Por isso, o presente artigo vai debruçar-se, de forma um pouco mais detida, sobre a lista fechada.

Reflexões sobre a lista fechada

Adoção de listas fechadas é largamente predominante nos sistemas proporcionais mundo afora. As razões intuitivas para isso não são difíceis de entender. Afinal, o próprio sistema de representação proporcional parte da premissa de que os partidos políticos traduzem, bem ou mal, as principais correntes de opinião na sociedade. Quando Stuart Mill, em me-

dos do século XIX, propôs e defendeu o sistema proporcional, buscava justamente contemplar o pluralismo das sociedades modernas. Assim, a relativa migração de sistemas majoritários para sistemas proporcionais observada em vários países, no início do século XX, traduzia, em última análise, o deslocamento de uma representação territorial rumo a uma representação partidária, em princípio mais afim com uma forma de sociedade cada vez mais móvel, cada vez menos identificável territorialmente e cada vez mais heterogênea em suas opiniões, preferências, interesses ou valores. Essa representação por partidos tendeu a tomar a forma de uma competição entre listas pré-ordenadas de candidatos por partido, que disputavam entre si os votos dos cidadãos. Não obstante certa tendência recente à migração das listas fechadas para as listas flexíveis, as listas abertas permanecem excepcionais, adotadas apenas no Chile, na Finlândia, no Peru e na Polônia, além do Brasil (Nicolau, 1999: 48).

Em vigor desde 1945, apenas com pequenas alterações (e não obstante as turbulências políticas vividas no período), o atual sistema de eleição parlamentar com lista aberta é o mais longo da história do Brasil (Nicolau, 2002: 48) e precisa ser respeitado. Caberia conhecermos melhor as circunstâncias e os motivos de sua adoção, mas esse é um tópico que não cabe aqui. Contemporaneamente, a controvérsia nacional em torno das listas partidárias que irão preencher as cadeiras de deputados e vereadores costuma girar em torno de uma disputa de simples compreensão – mas difícil de resolver.

Os simpatizantes da lista fechada costumam alegar que ela fortalece os partidos ao favorecer seu protagonismo na cena eleitoral, já que eles passam a apresentar-se ao eleitorado com uma chapa de candidatos organizados numa ordenação prefixada para preencher as cadeiras com que porventura forem contemplados pelo voto dos cidadãos. A campanha é coletiva, liderada em cada partido pelo primeiro da lista. Já os defensores da lista aberta insistem em que ela

é mais democrática, já que atribui ao eleitorado, em geral, uma prerrogativa que, no caso da lista fechada, fica restrita às convenções partidárias, ou – no jargão corrente, sempre depreciativo dos políticos – às “oligarquias” partidárias: a ordenação da lista.

É inútil tentar dirimir a disputa nesses termos, já que ambos os lados estão corretos. Como em tantas outras disputas em ciência política, trata-se, também, de escolher entre valores e prioridades distintas, mas trata-se, acima de tudo, de obter o equilíbrio adequado entre os eternos imperativos contraditórios da política, de divisão do poder e produção de poder. Pois queremos *conter* o exercício do poder para que ele não seja arbitrariamente tirânico. Mas, ao mesmo tempo, queremos que ele seja efetivamente *exercido*, para permitir à comunidade política que persiga com eficácia aqueles fins coletivos que venha a decidir (democraticamente, espera-se) perseguir (Reis, 1984: 11–15). De fato, não é outro o dilema subjacente ao contraste entre sistemas de representação proporcional e majoritário, estendido por Arend Lijphart (1999) a praticamente qualquer tipo de instituição política: se queremos produzir maiorias e facilitar a tomada de decisões, concentramos poder em dispositivos majoritários, ao preço da alienação de minorias; se queremos agregar mais vozes ao processo decisório e induzir barganhas, adotamos dispositivos consociativos, dos quais os regimes proporcionais de representação são apenas um exemplo.

A julgar pela importância hoje atribuída às prerrogativas legislativas do Poder Executivo brasileiro na viabilização estável de nossa rotina democrática (Figueiredo & Limongi, 1999, 2006), cabe perguntar se não teremos ido longe demais na dispersão de poder envolvida na constituição eleitoral de nosso Poder Legislativo. Se o preço da atual forma de composição da Câmara dos Deputados é dispersá-la e enfraquecer os partidos a ponto de induzir a atribuição ao presidente da República do *status* de principal legislador do País, então dificilmente

poderíamos imaginar algum procedimento a ser adotado em nossas eleições parlamentares que tivesse resultados mais autoritários que o nosso *status quo*. Independentemente de suas boas intenções, ou de seus atributos teoricamente democráticos. Pois o sistema em vigor, ao individualizar quase completamente a condução das campanhas parlamentares, compromete a coesão organizacional, a identidade eleitoral e a força política dos partidos, com inevitáveis repercussões no plenário da Câmara – já que serão de todo modo os partidos os intermediários mais importantes na organização das relações entre o governo e o Congresso.

Como fortalecer os partidos?

É lugar-comum a alegação de que o brasileiro vota nas pessoas, e não nos partidos – e que, portanto, seria necessário dispor de partidos mais fortes para podermos passar a listas fechadas. Mas como fortalecer os partidos com a atual competição com listas abertas? Embora permita o voto em legendas, a regra eleitoral força os candidatos a fazerem campanhas para si, e assim indiretamente induz os eleitores nessa direção. De minha parte, tendo a acreditar no contrário: dado o alto protagonismo reservado aos partidos nas campanhas com listas fechadas, e sua reduzida visibilidade sob listas abertas, talvez precisássemos de partidos muito mais fortes para podermos dar-nos ao luxo de recorrermos a listas abertas sem desorganizar a vida partidária. Constitui hipótese merecedora de estudo específico a possibilidade de que os legisladores brasileiros, inclinados a adotar a representação proporcional no ambiente democratizante de 1945, tenham optado pela lista aberta a partir da premissa (realista naquele contexto) da patente fragilidade dos partidos que então se formavam, os primeiros de nossa história republicana a ambicionar abrangência nacional. Se presumirmos, ao contrário, que os partidos brasileiros são hoje organizacionalmente capazes de se apresentar coletivamente

aos eleitores de cada estado, por que não determinar que cada partido deve fixar e oferecer sua chapa? Isto os obrigaria a se apresentarem em campo como organizações políticas, e a sustentarem em público, de modo coletivo, as razões pelas quais creem merecer, pelo nosso voto, o protagonismo que, de fato, exercem na política nacional, não lhes permitindo mais, como hoje, ocultarem-se por detrás de uma competição interna altamente atomizada, impessoal, largamente despolitizada e – por fim – enviada por nossas dificuldades em controlar os fluxos financeiros que abastecem (muito desigualmente) as campanhas individuais.

Orçamentos decidem eleição

Em seminário promovido pela Câmara dos Deputados, em meados de 2004, tive a oportunidade de ouvir o finado senador Jefferson Peres exprimir com franqueza o que de fato vai pela cabeça de muitos quando se fala em listas fechadas. Embora se dissesse favorável à tese, o senador não deixou de sublinhar sua reserva: “É mais fácil comprar 500 convencionais do que 500 mil eleitores”. Com todo o devido respeito à memória do senador Peres, tenho sérias dúvidas quanto a isso. Dada a massificação necessária à comunicação numa campanha que tem de atingir milhões de eleitores, o dinheiro disponível se torna uma variável fundamental na avaliação das perspectivas de um candidato. De fato, quanto maior o eleitorado em disputa, maior o peso do orçamento da campanha. Nunca deixo de me espantar com a naturalidade desconcertante com que os americanos, por exemplo, avaliam as chances de diferentes candidatos à presidência a partir do volume de dinheiro amealhado por cada um. E, de fato, se em 2008 um candidato como Barack Obama pôde surpreender a todos e conquistar a presidência, foi sobretudo porque descobriu e implementou inovações relevantes na campanha que lhe permitiram arrecadar muito mais que seus adversários. Eleições, hoje, e cada vez mais,

decidem-se pelo orçamento. Há fenômenos envolvidos na massificação de processos decisórios que tornam a visibilidade da campanha o fator decisivo à medida que aumenta o tamanho do eleitorado chamado a decidir. E a visibilidade custa muito dinheiro.

Esse efeito é agravado, também, pelo número de candidatos: como temos o saudável instituto do horário eleitoral gratuito (embora talvez merecesse ajustes, e sua produção permaneça cara), certa visibilidade mínima é assegurada a todos se pensamos em meia dúzia de candidatos, como no caso de nossas eleições majoritárias. Mas é preciso reconhecer que ele tem sido inútil para as eleições proporcionais com lista aberta: no caso dos candidatos a deputado ou vereador, a questão da visibilidade terá de ser resolvida individualmente, a seu modo, mas necessariamente fora do espaço da tv. Assim, é lícito supor que nas eleições proporcionais, embora elas sejam menos caras que as majoritárias, a influência do dinheiro sobre o resultado é magnificada, não diminuída. Para tornar-se visível junto a um eleitorado de milhões, em disputa contra centenas de adversários, é preciso muito dinheiro. Sem ele, não há mágica que se possa fazer. Daí a sensação de que o processo eleitoral é cada vez menos ideia e cada vez mais propaganda – objeto de tantas queixas hoje em dia. Em parte, isso é mesmo inevitável, já que o universo que uma campanha eleitoral busca alcançar pode chegar a dezenas de milhões de pessoas, e quando se opera nessa escala recorre-se a técnica publicitária: opera-se à distância, por meio de *slogans*, truques mnemônicos, etc. Mas é preciso reconhecer, ainda, que esse efeito é agravado se se multiplica o número de candidaturas na disputa. É preciso ser muito eficaz no *marketing* para vender o seu sabonete, com tanto sabonete parecido na praça. A competição torna-se, em larga medida, um jogo de *recall*, uma disputa privada entre celebridades diversas (que conseguem ser *top of mind* naquela multidão de candidatos anônimos) e lideranças que querem represen-

tar clientelas específicas (e que ocasionalmente conseguem um relativo fechamento de sua base diante de outros candidatos).

Se é razoável supor que, tudo o mais mantido constante, o dinheiro vai-se tornar ainda mais decisivo nas eleições proporcionais, e agregarmos a isso nossa notória dificuldade de coibir abusos de poder econômico em nossas eleições, podemos aquilatar o tamanho do problema que enfrentamos aqui. Embora seja sem dúvida muito caro, talvez não seja, afinal, tão difícil comprar 500 mil eleitores quanto sugeriu o senador Peres. Nossos tribunais têm procurado dar resposta a essa inquietação, mas com uma interpretação muito literal da “compra de votos”, proibindo um sem-número de brindes ou materiais de campanha relativamente inócuos (e baratos...), tais como canetas, chaveiros ou camisetas de candidatos. Mas suspeito que a compra espúria de votos mais relevante se dê não nesse varejo, e sim no atacado, nos orçamentos milionários acobertados em contabilidades paralelas que escapam quase sempre ao controle das autoridades competentes, enviesando a disputa em favor dos plutocratas e dos criminosos.

“Oligarquias partidárias” e listas fechadas

Do outro lado, é preciso não perder de vista que uma convenção partidária, aquela reunião de 500 pessoas aparentemente subornáveis, pelo menos é uma instância formal em que uma decisão política é tomada por pessoas que vão ter de responder publicamente por ela. Ou seja, representa um foco de responsabilização, com possíveis sanções imediatas a serem produzidas já na eleição subsequente. Ao contrário do que se diz tão frequentemente, é duvidoso que “oligarquias” partidárias se interessem muito por listas fechadas. A recondução inercial das mesmas figuras – possivelmente impopulares – ao topo da lista partidária terá um custo eleitoral sensível para todos os membros

da lista, e que hoje é praticamente inexistente para os partidos. E é preciso lembrar que a internalização do conflito em torno da ordenação da lista tornará as convenções, muito mais que hoje, instâncias relevantes de decisão política, e portanto palco de intensos choques de facções internas. Não vai ser fácil alguém “entrar comprando” o seu lugar na lista – não, pelo menos, sem o risco de um escândalo pela contestação turbulenta do chefe de alguma facção rival. De todo modo, a “proposta Caiado” ainda específica que a montagem da lista se dê em votação secreta, e com composição proporcional entre as diversas chapas apresentadas. Barganhas, por suposto, sempre haverá. Mas é improvável que o arrivista de última hora consiga comprar o seu lugar no topo da lista numa convenção. Nas listas abertas, como se sabe, novatos ricos têm conseguido o topo, e dois exemplos vêm à memória sem esforço. Em 2006, o advogado Juvenil Alves, sem atuação política visível anterior, e filiado ao PT de Minas Gerais apenas em 2004, tornou-se o candidato mais votado na lista do partido para a Câmara dos Deputados, apenas para vir a ser um dos raros a ter o mandato cassado em 2009 por abuso de poder econômico na campanha². Henrique Meirelles, por sua vez, elegeu-se em 2002, pelo PSDB, o deputado federal mais votado do estado de Goiás, apenas alguns meses depois de se aposentar em uma das vice-presidências do Bank of Boston. Embora, diferentemente do caso de Juvenil Alves, Meirelles não tenha sido formalmente acusado de crime eleitoral, seu caso ilustra o viés do sistema em favor do que chamei de plutocratas, já que ele mesmo declarou ter feito a campanha quase exclusivamente com recursos próprios³.

.....
2. Conforme se pode apurar no site da Câmara dos Deputados <http://www2.camara.gov.br/internet/deputados/biodeputado/index.html?nome=JUVENIL&leg=53>, acessado em 28 de fevereiro de 2010.

3. Segundo o site “Voto Certo” <[http://www.voto Certo.com/index.php?option=com_content&view="](http://www.voto Certo.com/index.php?option=com_content&view=)

Observe-se que, apesar das elevadas taxas de renovação parlamentar comumente observadas no Brasil, o grau de renovação nas cúpulas partidárias é comparativamente muito menor, e todos os partidos brasileiros têm sofrido grandes dificuldades em renovar suas elites: o PMDB se apoia fundamentalmente na mesma federação de caciques estaduais há cerca de trinta anos; o PFL, hoje DEM, mudou até de nome ao viver sua primeira troca de guarda em vinte anos, no bojo de uma dramática decadência eleitoral – infelizmente, com elevada consanguinidade dos membros da nova elite em relação à velha guarda; o PSDB permanece domínio incontestado dos seus fundadores, o que pode ser ilustrado pela sucessão de seus candidatos a presidente: Covas, FH duas vezes, Serra, Alckmin (vice e herdeiro de Covas) e novamente Serra; e a simples candidatura de Dilma Rousseff mostra bem as dificuldades do PT em preencher o vazio produzido pela ausência de Lula e pelas turbulências pós-2005.

Acredito que a explicação desse paradoxo está contida no fato de que a lista aberta torna as agremiações partidárias uma espécie de cartório, passível de ser conduzido burocraticamente de maneira quase patrimonial, não por acaso tantas vezes de forma hereditária. As direções partidárias frequentemente se eximem de envolver-se em decisões políticas relevantes: carimbam as candidaturas que aparecerem, asseguram sua própria reeleição pelo *recall* comparativamente elevado de que desfrutam, lavam suas mãos quanto ao destino eleitoral da maioria dos correligionários e, sobretudo, evitam pronunciar-se de maneira formal sobre questões políticas relevantes, potencialmente sensíveis. As elevadas taxas de renovação parlamentar são ondas que se abatem principalmente sobre o baixo clero, ou quadros que tenham caído em desgraça junto às cúpulas partidárias. E as ditas “oligarquias” sobrevivem, operando como

.....
article&cid=144&Itemid=90>, acessado em 28 de fevereiro de 2010.

donas de seus respectivos cartórios. Observe-se, a propósito, que as taxas de rejeição de um candidato são irrelevantes nas suas perspectivas de eleição com lista aberta. Afinal, os campeões de voto costumam obter algumas centenas de milhares de votos, mesmo nos maiores estados, e o eleitorado tipicamente alcança a casa dos milhões. Tudo o que ele precisa é ser lembrado: “Falem mal, mas falem de mim...”

Lista fechada e dinâmica das campanhas

E aqui nos aproximamos de um ponto extremamente importante. É preciso ter em mente o efeito da lista fechada sobre a dinâmica das campanhas eleitorais, largamente negligenciado nas controvérsias sobre a matéria. Além de seus efeitos subsequentes, deve-se notar o fato de que a campanha com lista fechada é bastante distinta de uma campanha com lista aberta. Trata-se de uma competição entre partidos, protagonizada pelo primeiro nome de cada lista, com dinâmica bastante semelhante à das campanhas majoritárias. É provável que as disputas internas de cada partido venham a se exprimir com força nas convenções, que devem tornar-se bem mais turbulentas. Mas, depois de montada a lista, nada mais resta ao candidato senão fazer campanha pelo seu partido, em nome do partido, em favor da plataforma parlamentar do partido – mesmo a contragosto.

De fato, acredito que o principal risco oferecido pela adoção das listas fechadas é justamente o contrário daquilo que se costuma apontar: não a cômoda eternização de oligarquias temida por tantos, mas o colapso de muitas organizações partidárias. Se não suportarem o “teste de *stress*” propiciado pela internalização dos conflitos nas convenções, muitas seções partidárias podem vergar e se fragmentar, com impactos deletérios sobre a consolidação almejada do sistema partidário.

Em contraste, hoje a convenção é um evento largamente ritual, fortemente controlado pelos chefes partidários, e que transfere toda disputa

interna para o “cada um por si” das campanhas parlamentares, nas quais é suicídio qualquer tentativa pelo candidato de se apresentar como um quadro do partido, que vai fazer o que a liderança determinar em Brasília. E, no entanto, mostra a literatura, é exatamente isso que ele vai fazer. Assim, a fórmula atual não só relega os partidos a segundo plano no momento eleitoral, mas também submete previamente todos os candidatos a eleições proporcionais ao ritual humilhante da aparição com poucos segundos de exibição na TV, expondo, de antemão, nossos futuros representantes ao ridículo do esforço desesperado em busca de um *slogan* feliz o bastante para, com sorte, permitir-lhe ser lembrado por alguns eleitores a mais no meio daquele oceano.

É possível que tentem ser engraçados para pelo menos serem lembrados. A única coisa certa é que não tentarão falar de política – sobretudo em termos minimamente universalistas. A maioria dos candidatos procura apresentar-se identificada a algum subconjunto específico do eleitorado, de preferência corporativo: médico vota em médico, professor vota em professor, policial vota em policial, fiéis votam em pastores, etc. Todos prometendo engajamento em causas que depois não poderão perseguir – já que depois será fatalmente necessário concentrar prerrogativas nas mãos dos líderes e do governo para poder dar um jeito de o plenário funcionar. Porque das eleições não sai bancada alguma.

Por muito tempo favoreci, pessoalmente, a tese da partidarização das cadeiras, porém mantendo-se a lista aberta. (O que é algo que acabou sendo feito pelo Judiciário, à revelia do Congresso, num dos episódios mais visíveis do preocupante costume do “ativismo judicial” que se instala no País.) Mas hoje me parece que, para partidarizar as cadeiras, seria, em princípio, desejável partidarizar minimamente a própria campanha. Pois se a eleição é feita em lista aberta, observada a dinâmica usual das campanhas entre nós, então poderia haver dificuldades de legitimação na remoção de um deputado

eleito em campanha muito pessoal, direta, pouco partidarizada, junto a uma clientela qualquer, e atribuir essa vaga ao partido.

Com a lista fechada, propõe-se – mal ou bem – uma bancada a ser eleita. Assim, o candidato comparece perante o eleitor e assim o eleitor terá de votar. Mesmo procurando evitar expectativas tolas de pureza ideológica dos partidos (no limite, essa pureza também é indesejável), não é um exagero imaginar que campanhas conduzidas coletivamente viessem a produzir bancadas relativamente mais coesas do que com a regra atual. E não será um benefício desprezível se essa redução na dispersão de interesses nos puder dispensar de cláusulas de barreira arbitrariamente elevadas (algo a ser evitado, a bem da representação fiel da vontade do eleitor) e, sobretudo, nos livrar dos atuais dispositivos regimentais que concentram tanto poder no topo da hierarquia (mesas diretoras e colégios de líderes) durante a condução dos trabalhos parlamentares.

Caberia também, sem dúvida, cogitar mais seriamente sobre o meio-termo, que consiste na ideia de uma lista flexível: o partido elabora na convenção uma lista previamente ordenada, mas é facultado ao eleitor que se manifeste a respeito dela, eventualmente alterando-a mediante o voto pessoal em um dos nomes da lista, ou então elaborando a sua própria ordenação. Não é necessariamente má ideia. Permanece, assim, nas mãos do eleitorado a possibilidade, ao menos formal, de se manifestar coletivamente a respeito do resultado de uma convenção que tenha sido mal recebido pelos simpatizantes de determinado partido. Mas deve ser dito, de antemão, que nos países que adotam alguma forma de lista flexível (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega e Suécia, segundo Nicolau, 2006a: 133), o resultado prático tem sido a prevalência esmagadora da lista partidária original. Certamente, isto terá a ver com a eventual adoção de requisitos relativamente exigentes para a alteração da lista. À medida que estes requisitos se relaxem, porém, deve-se

observar uma dinâmica eleitoral semelhante à da vigência da lista aberta, pois aumentam os incentivos para que os candidatos peçam votos para si mesmos, e não para a sua lista. O que manteria o *modus operandi* do sistema idêntico ao da lista aberta.

Efeito saudável: politização das campanhas

Das proposições que sustentam a “proposta Caiado”, acredito que a adoção de listas fechadas mereceria uma experimentação. Os proponentes da reforma sustentam, de maneira plausível, que isso favoreceria a fiscalização das contas das campanhas. Tendo a concordar, mas – mesmo cuidando de evitar idealizações nessa matéria – acredito que as listas fechadas tenderão a produzir efeito igualmente saudável numa politização relativa das campanhas eleitorais proporcionais. Não pela fantasia de tornar os partidos mais “ideológicos” e menos “fisiológicos”. Mas simplesmente por forçá-los a sair em público, coletivamente, formalmente, e se posicionarem politicamente em busca de votos. Tirá-los do armário onde se escondem reduzidos a cartórios provinciais, com existência real apenas nos bastidores, e trazê-los para a luta política, na chuva, no corpo-a-corpo junto ao público à luz do dia. Nesse cenário, o risco da chamada “oligarquização” é uma fantasia, pois a competição por posições nas cúpulas partidárias vai-se acirrar.

Financiamento de campanha

Seguramente, é necessário mexer, também, na legislação sobre financiamento de campanhas. Mas é realmente duvidoso que o financiamento público exclusivo seja a solução. Entendo o que a Comissão Especial de Reforma Política buscou em 2003, e compartilho sua causa. Se se aceita o igualitarismo político como um valor a ser perseguido, então a ideia de um financiamento exclusivamente público para as campa-

nhas eleitorais faz sentido, em princípio. De fato, pode ser cogitado como uma solução quase impositiva ante o propósito de isolar o sistema político das influências enviesadas provenientes das desigualdades econômicas, evitando conceder vantagens tanto àqueles que agradarem grandes empresas quanto aos candidatos que forem, eles mesmos, mais ricos que os demais.

Dadas as inevitáveis desigualdades econômicas, a credibilidade da democracia política dependerá de um permanente empenho em minimizar assimetrias quanto ao condicionamento econômico das chances eleitorais de seus cidadãos. O que nos deveria conduzir não apenas à proibição da arrecadação de recursos privados pelos candidatos, mas, antes de tudo, à proibição da utilização de recursos próprios em campanhas – e talvez, no limite, ao financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais (Reis 2007, 2008).

É preciso levar em conta, porém, o risco grave de certo esclerosamento dos canais de representação a partir de seu exercício rotineiro, décadas a fio, por organizações burocráticas dadas (os partidos “estabelecidos”), destinatárias legais de recursos públicos, independentemente – em boa medida – dos humores do eleitorado. Cabe sempre respeitar a sombra que Weber, por intermédio de Michels, projeta sobre nós – e dotarmo-nos de salvaguardas contra uma eternização estritamente burocrática das organizações partidárias. Esse problema se torna ainda mais grave se o financiamento exclusivamente público opera paralelamente ao instituto do voto obrigatório – como é o caso do Brasil. Esta conjunção dispensaria os partidos do esforço tanto de arrecadação de fundos quanto de indução ao comparecimento do eleitor, transformando-os em entidades excessivamente independentes de eventuais oscilações na atmosfera política da nação para a manutenção de suas atividades rotineiras. O sistema partidário se veria insulado em relação ao clima político, desprovido de sinais de insatisfação que de outra forma poderiam manifestar-se na

forma de queda nas doações ou baixo comparecimento de grupos específicos⁴.

Acredito que o instituto do voto obrigatório tem o mérito importante de evitar a relativa elitização do sufrágio que o voto facultativo sempre traz consigo – e que provavelmente alcançaria proporções dramáticas num país com as características socioeconômicas do Brasil. Apenas isso já seria motivo suficiente, portanto, para que a ideia do financiamento público exclusivo tivesse de ser abandonada.

Barack Obama: arrecadação pela internet

Mas cabe ainda reconhecer que é impossível avaliar com seriedade o que está em jogo nessa matéria sem levar em conta o precedente produzido pela campanha presidencial de Barack Obama. Mediante uma reorganização drástica dos modos habituais de arrecadação de fundos, Obama não apenas venceu as eleições, como – pelo menos temporariamente – deslocou profundamente o centro de gravidade financeiro das campanhas eleitorais americanas. Até 2008, financiamento privado significava, necessariamente, cortejar o *big money*. Por mais que as condições então prevalentes não venham a se repetir com frequência, o caso de Obama mostrou como uma candidatura pode não apenas manter-se compe-

.....

4. Observe-se que isso já se dá no caso do horário eleitoral gratuito, em que o “tempo de tv” de cada legenda é furiosamente barganhado nos bastidores, durante a temporada de composição das coligações que sempre ocupa o primeiro semestre dos anos eleitorais. Dada a proibição da compra de tempo na tv, uma vez cristalizada a distribuição de tempo de cada coligação, não há nada que possa mudá-la, independentemente de quanto apoio ou capacidade de arrecadação uma candidatura qualquer venha a exhibir. Não há espaço para tratar disso aqui adequadamente, mas acredito que, embora o horário eleitoral gratuito cumpra funções relevantes e deva ser mantido, deveríamos começar a cogitar seriamente o fim da proibição de compra de tempo na tv durante as campanhas – pelo menos a partir do momento em que lográmos controle minimamente confiável sobre as prestações de contas das campanhas.

tiva, mas – à maneira do modelo de negócios da Google – arrecadar muito mais que os rivais, de forma descentralizada, pela internet, utilizando também pequenas doações, em larguíssima escala. Seria ultrajante se fechássemos a porta a doações privadas justamente agora, quando uma forte desconcentração da influência financeira sobre as campanhas torna-se pelo menos tecnologicamente possível.

Pessoalmente, hoje me inclinaria por algum sistema misto de financiamento de campanhas, que estipulasse limites estritos (e baixos) para o valor nominal máximo das contribuições privadas permitidas (apenas por pessoas físicas), a serem conjugados com um financiamento público partidário. As doações deveriam ser feitas apenas pelo meio que o TSE e a Receita Federal apontassem como o mais seguro contra fraudes e vazamentos (presumivelmente, a internet), com declaração de fontes e prestação de contas disponíveis em “tempo real” (em moldes análogos aos sugeridos por Samuels, 2006: 151–152). Punições severas seriam previstas para os transgressores (incluindo a eventual impugnação da lista inteira).

Claro que há uma boa dose de especulação nesse esboço. Contudo, embora ainda tenhamos muito a aprender com futuros estudos comparativos (hoje muito escassos) sobre a operação de diferentes sistemas de financiamento de campanhas, um repertório de medidas como essas, voltadas para robustecer os controles sobre os fluxos financeiros em torno das campanhas, me parece preferível ao disciplinamento dos gastos admissíveis, em que temos incorrido nos últimos anos. Além dos efeitos duvidosos que esse disciplinamento produz sobre nossos vieses eleitorais, é preciso também considerar que, ao proibirmos esse ou aquele uso do dinheiro, com frequência arriscamos a atravessar a delicada linha que delimita e protege o direito à liberdade de expressão de opiniões políticas – vide a complicadíssima controvérsia hoje estabelecida quanto à eventual necessidade de restrições à aparição de candidatos na imprensa, ou ao uso de recursos típicos da internet como *blogs*, grupos de discussão, etc.

Afinal, qual é a fronteira que distingue propaganda e discussão política? E, se estamos numa campanha, por que alguma forma de propaganda seria intrinsecamente mais ou menos justificável que qualquer outra? Por que deveria um candidato – observados os limites legais para os gastos – ser proibido de recorrer ao meio de comunicação que bem lhe aprouver, para transmitir sua mensagem política?

Desde 2003, quando propuseram a adoção das listas fechadas para viabilizar o financiamento público exclusivo, nossos deputados nos fazem uma pergunta sobre as relações esperáveis entre esquemas de financiamento de campanhas e sistema eleitoral. Infelizmente, sabemos muito pouco sobre isso – o que já é suficientemente mau. Mas ainda pior é constatar que ninguém pareceu dar-se conta de que o problema foi posto. Pois estamos habituados a não tomar a sério o Congresso Nacional. A não respeitar a Câmara dos Deputados. E presumimos, com perfeita naturalidade, que tudo não passa de um conluio entre bandidos, determinados a enganar o eleitor.

Não admira que a matéria não prospere. De fato, sequer seu debate prospera tanto quanto deveria. Quando o projeto de 2003 foi afinal derrotado no plenário, em maio de 2007, a cobertura foi mínima, pois as páginas políticas dos jornais estavam ocupadas pela pauta policial das reações de Renan Calheiros e sua ex-amante. Em vez de darmos a devida atenção à discussão das causas de nossos males, deixamo-nos tola-mente absorver – mais uma vez – pela última fofoca em torno de um de seus sintomas.

Enquanto isso, criminosos continuam a lavar dinheiro em campanhas eleitorais, um *know how* sobre “como se eleger deputado sem ter que se preocupar com política” está-se consolidando no mercado dos bastidores das campanhas, e a renovação parlamentar, sempre tola-mente saudada, tem frequentemente substituído parlamentares tarimbados por novatos endinheirados. Enquanto perseverar esse cenário, empenhar-se em campanhas como a “ficha limpa”, ou juntar-se ao clamor pela cassação de

cada caso porventura detectado de corrupção eleitoral, é como enxugar gelo: nem que se casassem todos os 513 deputados teríamos mudança significativa no quadro, já que sobre seus suplentes pesariam as mesmas suspeitas.

Apesar de minhas crescentes reservas à tese do financiamento público exclusivo, tenho sido um simpatizante da “proposta Caiado”. Fundamentalmente, porque ela me parece superior ao *status quo*, e isso me basta. Tendo a crer que as listas fechadas, além de produzirem impacto saudável sobre a dinâmica de nossas campanhas eleitorais proporcionais, facilitariam, operacionalmente, o trabalho de fiscalização dos fluxos financeiros nas campanhas pelos tribunais eleitorais. Que sua adoção venha a ter o condão de reduzir nossos problemas com o caixa dois eleitoral é, por enquanto, apenas uma hipótese – conquanto plausível. Os males políticos produzidos por nossa incapacidade de nos movermos rumo a alguma ação efetiva nessa matéria, por sua vez, são bastante palpáveis⁵. ○

.....
5. O autor recomenda a leitura das seguintes obras para um aprofundamento do tema:

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando (2006). “Poder de Agenda na Democracia Brasileira: Desempenho do Governo no Presidencialismo Pluripartidário”, em Gláucio Ary Dillon Soares & Lucio R. Rennó (orgs.). *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, pp. 249-280.

NICOLAU, Jairo M. (1999). *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

NICOLAU, Jairo M. (2002). *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

NICOLAU, Jairo M. (2006). “Lista Aberta – Lista Fechada”, em Leonardo Avritzer & Fátima Anastasia (orgs.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, pp. 133-136.

REIS, Fábio Wanderley (1984). *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política*. 2ª ed., revista e atualizada. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

SAMUELS, David J. (2006). “Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma”, em Gláucio Ary Dillon Soares & Lucio R. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, pp. 133-153.

Por um Poder Legislativo Mais Eficaz

.....
EDUARDO CARLOS RICARDO

Há 25 anos, desde a redemocratização do País e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, muitos brasileiros, estudiosos do assunto ou não, buscam cada vez mais respostas para a chamada “lentiidão” de nosso processo legislativo, atribuindo-lhe, por diversas vezes, a incapacidade coletiva de dar respostas, no devido tempo, às demandas da sociedade brasileira no processo de formulação das diversas políticas públicas, sejam elas de natureza institucional, econômica ou social.

Muitas reformas estruturais ou institucionais consideradas essenciais – política, fiscal e tributária, previdenciária e trabalhista – já são listadas por muitos como integrantes da chamada “Agenda Perdida”. O conhecido e “imexível” Custo Brasil parece desconhecer as alterações globais ocorridas nas duas últimas décadas, tornando nosso país cada vez menos competitivo dentro da nova realidade mundial, ao menos no mercado dos bens manufaturados.

Desde já, parece-me que nossa ansiedade pela redemocratização acabou acalentando sonhos de que daríamos este grande passo instantaneamente, sem reconhecer que estávamos apenas iniciando uma longa jornada de reconstrução, a qual exigiria educação, compreensão

institucional e muita dedicação na elaboração de todo um processo operacional capaz de dar respostas aos anseios da população.

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, em meio ainda ao nosso processo de estabilização política, tentamos dar andamento à prevista Reforma Constitucional de 1993, a qual não logrou resultados concretos, mas acabou servindo para semear importantes subsídios para a abertura da ordem econômica a partir de 1995.

Somos forçados a reconhecer que até a virada para o século XXI, acabamos vivendo um período de institucionalização, estabilização e consolidação da nossa nova ordem política e econômica, tendo ultrapassado diversas barreiras sem cairmos na tentação de adotar soluções imediatistas ou inconstitucionais.

Ao longo dos últimos 16 anos, importantes avanços econômicos e sociais foram obtidos. O País está mais resistente a crises internas e externas, o mercado interno ficou maior e mais atrativo, as camadas da população cada vez mais têm acesso a bens e serviços. Finalmente, é chegada a hora de revisarmos e ajustarmos nossos mecanismos institucionais para darmos respostas mais rápidas aos anseios dos cidadãos, eleitores e contribuintes – diretos ou indiretos.

Neste artigo pretendemos elencar alguns aspectos que nos parecem importantes ao melhor funcionamento do Poder Legislativo. Também nos deteremos, mais especificamente, em algumas mudanças institucionais ne-

.....
EDUARDO CARLOS RICARDO é administrador de empresas e sócio-diretor da Patri – Políticas Públicas, Relações Institucionais e Governamentais, fundada em 1986, prestadora de serviços neste setor para a iniciativa privada e para iniciativas da sociedade civil.

cessárias no sistema de tramitação de matérias no Congresso Nacional, a fim de aperfeiçoar o processo legislativo e dar-lhe maior celeridade, aumentando o nível de resposta à sociedade e à administração pública brasileira.

Traços culturais

Em qualquer processo deliberativo, seja em condomínio, clube, ONG, empresa, entidade de classe, sindicato ou até mesmo no Legislativo, nós, brasileiros, demonstramos nossa aversão a qualquer processo decisório que não seja por consenso ou unanimidade: culturalmente, temos pavor de uma derrota política ou moral, e uma absoluta preferência por acordos nem sempre factíveis e, por consequência, de resultados altamente duvidosos.

A qualquer embate que exija aprofundamento técnico para uma decisão iminente preferimos a formação de um grupo de trabalho, a simples prorrogação do prazo-limite preestabelecido, ou – no limite – a composição de uma solução salomônica, que, ao tentar agradar a gregos e troianos, busca o menor denominador comum e acaba não gerando qualquer resultado prático, e sim enorme frustração, quando não potencial contencioso.

Nesta cultura de preferir nos reunir a decidir, buscamos o consenso, postergamos a deliberação, deixamos para depois, e nem sempre chegamos à mais sábia das decisões quando tratamos de política pública, uma vez que, diante da falta de uma resolução final, sequer nos damos ao direito de decidir, implementar, acertar ou errar, fiscalizar, mensurar e corrigir eventuais erros anteriores por meio de novas políticas públicas.

No processo decisório das políticas públicas, que acabam por demandar a participação do Poder Legislativo, sempre haverá, ao final, ganhadores e perdedores, sejam eles grupos de interesse da sociedade civil, níveis da administração pública ou poderes constitucionalmente instituídos. Esta é uma das realidades da vida de que temos de nos dar conta para poder crescer.

Educação institucional

Avanços institucionais exigem, ao menos das lideranças civis, públicas e políticas, um processo de educação cívico-institucional no qual, entretanto, após 25 anos, estamos apenas engatinhando, infelizmente. Socialmente, nós nos damos o direito a esta discussão institucional democrática, de forma similar a como discutimos a solução dos problemas nacionais ou a escalação da seleção de futebol, sem ao menos conhecer as regras básicas, sem sequer conhecer o texto constitucional.

Mesmo junto a formadores de opinião, atores principais da vida coletiva, grupos de interesse, grupos de pressão, lideranças da sociedade civil, políticos, burocratas e gestores públicos, ainda é muito baixo o conhecimento sobre as funções, dinâmica e funcionamento do Poder Legislativo.

Com isto, muitas vezes espera-se deste Poder ou se lhe atribui, indevidamente, o que não está ao seu alcance, como é típico no caso das “leis que não pegam, pois não existe vontade política”. Para poder criticar o Legislativo, além da simples desqualificação sem fundamento e, portanto, estéril, é preciso conhecê-lo muito melhor.

Sistema político-partidário

Nosso sistema político-partidário resultou até agora no registro de 27 partidos políticos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, 19 dos quais contam com representação no Congresso Nacional.

A grande maioria desses partidos não discute, formula, revisa, divulga programas ou ideologias estruturadas, nem norteia sua atuação por eles, mas apenas e tão somente por programas e ações para chegar ao poder ou nele permanecer. Nosso sistema político-partidário baseia-se essencialmente em pessoas capazes de alavancar toda uma estrutura de poder, e não em políticos a serviço das bandeiras programáticas de seus respectivos partidos.

Os programas dos candidatos baseiam-se nas pesquisas qualitativas de opinião pública junto aos eleitores, que cada vez dão menos destaque e importância às conotações ou vinculações programáticas. Tal fato resulta em situações como as constatadas pelo ESEB (Estudo Eleitoral Brasileiro): aproximadamente 71% dos brasileiros consideram que nenhum partido político representa sua maneira de pensar.

Os programas de governo dos eleitos seguem a mesma linha, dissociados da realidade a ser enfrentada e gerida. Já os parlamentares dos mais diversos partidos dão preferência aos interesses locais ou setoriais em detrimento das orientações programáticas ou dos respectivos líderes.

As coalizões político-partidárias *top-down* para as campanhas eleitorais no plano federal, desvinculadas das realidades estaduais e municipais, acabam por resultar em um quadro complexo e mal resolvido, o qual exhibirá seu passivo político quando da relação entre Executivo e Legislativo após a eleição.

Tudo isto deságua no que alguns cientistas políticos passaram a denominar, na América Latina, de “presidencialismo de coalizão, no qual a governança reserva à Presidência um papel crítico e central no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão de determinado número de partidos, os quais, a depender da conjuntura política, se juntam para formar um consórcio de apoio e sustentação ao presidente”.

Os reflexos deste sinuoso sistema político-partidário são visíveis no dia-a-dia do Legislativo, seja ele federal, estadual ou municipal, quando da tramitação, obtenção de quórum e maioria para aprovação das matérias mais complexas, como as propostas de emendas à Constituição, propostas de leis complementares ou medidas provisórias, ou por vezes até mesmo quando da tramitação das matérias mais simples, como leis ordinárias e demais atos legislativos.

Tanto nas coalizões de sustentação quanto nas coalizões de oposição, as ideias e pontos a serem defendidos, sustentados e votados são construídos caso a caso, projeto por projeto, tor-

nando o processo extremamente lento e sujeito a todo tipo de intempéries.

Credibilidade e imagem do Poder Legislativo

Após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Poder Legislativo federal tem passado por inúmeras crises de natureza ética, as quais afetam sua imagem e credibilidade perante a opinião pública, como poder e como instrumento institucional, essencial para o funcionamento de uma democracia equilibrada, com pesos e contrapesos entre os poderes, e entre os partidos de sustentação e de oposição.

Estas crises, presentes cada vez mais na mídia brasileira, sugam energias que deveriam estar voltadas para a tarefa legislativa, por vezes paralisando os trabalhos das respectivas Casas.

Ainda assim, os deputados e senadores não se dedicaram a institucionalizar medidas para sanear e reduzir este tipo de problema, aprofundando a discussão e deliberando sobre uma reforma político-partidária, sobre o financiamento eleitoral, sobre a proposição, discussão, aprovação e execução do Orçamento, sobre a transparência nos gastos de custeio da própria estrutura legislativa, sobre o combate à corrupção, e até mesmo sobre a regulamentação da atividade de *lobby* proposta inicialmente, em 1989, pelo senador Marco Maciel.

A cada crise, medidas tópicas são adotadas, até que uma nova crise de natureza semelhante surja, seja devidamente esvaziada de modo corporativo no tempo, sem a real percepção de que a atividade parlamentar é bem avaliada por apenas 14% da população brasileira, enquanto 39% consideram o seu desempenho regular e 40%, ruim ou péssimo (Datafolha, agosto de 2009). Em relação aos índices de confiança, é recorrente que o Congresso Nacional brasileiro tenha a pior avaliação entre quaisquer instituições listadas. De acordo com a pesquisa CNT/Sensus (janeiro de 2010), aproximadamente 78% dos brasileiros

“não confiam nunca”, ou confiam “poucas vezes” no Congresso Nacional. Em setembro de 1998, este índice de descrédito chegava a 73%, o que nos leva a inferir que o Congresso Nacional pouco atuou para a melhoria de sua imagem.

Ainda que os eleitores sejam, em última instância, os grandes responsáveis pelos parlamentares eleitos, cabe perguntar o que a instituição Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal – está fazendo ou se propõe fazer para, estruturalmente e não publicitariamente, melhorar sua relação com os cidadãos, eleitores e contribuintes brasileiros e, por consequência, sua imagem.

Agendas prioritárias

Muitas pesquisas de opinião pública são realizadas pelos mais diversos candidatos às eleições majoritárias, pelos partidos políticos, pelos governos, pelas grandes confederações empresariais e sindicais. Diagnósticos dos nossos problemas imediatos e estruturais também existem.

Apesar de tudo isto, nossos governantes têm enorme dificuldade em preparar uma Agenda Nacional que, embora abrangente, defina itens como prioritários. Na sociedade civil, este movimento já ganha maior força, mas a transparência na defesa dos interesses de cada setor ainda é pequena.

Já nossos governantes preferem a diversidade à prioridade, incorrendo novamente no erro de querer agradar a todos e não agradando a ninguém. Em geral, nossos presidentes, governadores e prefeitos somente prestigiam as respectivas Casas legislativas quando das respectivas posses.

A partir daí, anualmente, no início dos trabalhos, por dever constitucional, enviam às mesmas Casas legislativas seus balanços e mensagens anuais, por meio de um de seus ministros ou secretários, sem qualquer explicitação e interação com os parlamentares e cidadãos a respeito das suas prioridades de governo. Se os principais proponentes de ações legislativas não

prestigiam e valorizam estas Casas e não lhes transmitem diretamente o que desejam, como cobrar-lhes colaboração e eficiência?

Em uma nação onde os horários gratuitos em redes de rádio e televisão são utilizados à exaustão pelos poderes constituídos e partidos políticos, por que estas mensagens anuais, que na essência são planos de trabalho, não são priorizadas e transmitidas ao vivo para a população?

Uma vez que governantes e parlamentares legitimamente eleitos devem prestar contas de seus trabalhos aos cidadãos, é importante que possamos distinguir, em certos momentos, as tarefas republicanas de uns e outros das suas vinculações político-partidárias, aceitando a ideia de que a ida de um presidente, governador ou prefeito à respectiva Casa legislativa é um ato desta natureza, e como tal deve ser respeitado, independentemente das opiniões pessoais ou partidárias.

De outra parte, os parlamentares vivem criticando as atividades legislativas dos demais Poderes – Executivo e Judiciário – mas por que não criam, por meio dos seus presidentes eleitos, em conjunto ou não com as mesas diretoras ou com os colégios de líderes, agendas próprias, ao menos em sintonia com os anseios da população identificados nas pesquisas de opinião pública, priorizando, por exemplo, soluções estruturais por meio de instrumentos legislativos para melhorar a segurança pública, ou a educação básica e fundamental?

Se esses temas não se constituem em bons exemplos para uma agenda legislativa do Congresso Nacional, o que dizer em relação à Constituição de 1988, na qual muitos veem avanços e outros retrocessos, uma vez que, dos 352 dispositivos sujeitos à regulamentação, apenas 210 já foram regulamentados, enquanto 142 ainda aguardam regulamentação – 64 com proposições e 78 sem proposições – gerando todo tipo de interpretação, de ingerência ou judicialização, quando não mau funcionamento até mesmo de seus instrumentos internos, como no caso das comissões parlamentares de inquérito, para as quais ainda não há uma lei própria e adequada?

O Legislativo federal em números

A Constituição de 1988 dedicou um capítulo específico ao Poder Legislativo, elencando entre os artigos 44 e 69 as atribuições do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos deputados e senadores, das reuniões, das Comissões e do processo legislativo.

Desde 1988, a estrutura orgânica do Legislativo federal tem crescido e se tornado cada vez mais complexa não apenas do ponto de vista político-partidário: os 513 deputados federais, distribuídos, em 1990, em onze comissões permanentes, agora integram vinte destas comissões, além das subcomissões, comissões especiais, frentes e grupos parlamentares. Da mesma forma, os senadores, membros em 1988 de oito comissões permanentes, agora integram onze comissões, além das subcomissões, comissões especiais, frentes e grupos parlamentares.

Em consequência, a própria estrutura funcional destas Casas legislativas, bem como a estrutura funcional que trabalha diretamente com os parlamentares, também cresceram proporcionalmente.

Para acompanhar tudo isto, o número de profissionais que acompanham as atividades legislativas, em um modelo institucional muito centralizado ao nível federal, inchou enormemente, englobando o trabalho de vinte mil pessoas entre funcionários internos e externos.

A quantidade de projetos e propostas discutidas no Congresso é enorme. No início dos trabalhos legislativos de 2010, o número de proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal aproximava-se de 21 500 (Tabela 1).

Desse total, o número de proposições prontas para a inclusão na Ordem do Dia, nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado federal, ou seja, prontas para votação final, aproximava-se de 2 200 (Tabela 2).

TABELA 1 – *Propostas em tramitação em 2010*

Tipo	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Total
PECS	1 111	418	1 529
MPS	8	0	8
Leis Complementares	900	211	1 111
Leis Ordinárias	12 578	2 705	15 283
Decretos Legislativos	3 036	439	3 475
Total	17 633	3 773	21 406

TABELA 2 – *Proposições prontas para votação final*

Tipo	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Total
PECS	123	83	206
Leis Complementares	153	19	172
Leis Ordinárias	1 698	117	1 815
Total	1 974	219	2 193

Parte das proposições da Legislatura anterior – cada Legislatura equivale a quatro anos de trabalho, também chamados de sessões legislativas – continuou tramitando na atual, por serem iniciativa de outro Poder, ou por já terem tido pareceres favoráveis das comissões permanentes. Portanto, parte desse número consiste em estoque anterior e parte destas proposições consiste em fluxo de proposições apresentadas ou desarquivadas (reapresentadas) a partir de 2007, ano do início desta Legislatura.

Da mesma forma que o Poder Judiciário passou a enfrentar seus problemas de gargalos operacionais, a partir de um complexo diagnóstico, isso também é necessário para o Poder Legislativo, por meio de um claro entendimento de que as duas Casas fazem parte de um único processo legislativo do ponto de vista da modelagem funcional e institucional: elas podem trabalhar com regimentos internos próprios, desde que o sistema como um todo não apresente pontos indefinidos, capazes de postergar as decisões de políticas públicas demandadas pela sociedade e pelos demais Poderes ou níveis administrativos.

É importante registrar que os atuais regimentos internos, tanto da Câmara quanto do Senado, foram editados em 1989, já adaptados à Constituição de 1988, quando nossa percepção sobre o nível de demanda legislativa era outra, pois emergíamos do processo de redemocratização. De lá para cá, algumas alterações foram aprovadas, mas apenas na Câmara ainda existem 328 projetos de resolução que propõem alterações no seu regimento interno. Para tanto, uma Comissão Especial da Reforma do Regimento Interno foi constituída com base no Projeto de Resolução nº 63 de 2000, porém não conseguiu desenvolver seus trabalhos a contento. O projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, onde aguarda até o momento a manifestação da Casa. No Senado, as propostas foram apresentadas por um grupo de trabalho e atualmente aguardam a análise da comissão

temporária destinada a estudar a reforma do regimento.

Alteração do calendário legislativo

O atual calendário anual dos trabalhos legislativos, basicamente restrito às sessões deliberativas em dois ou no máximo três dias por semana, ao longo de dez meses por ano, já não faz mais sentido em termos operacionais, de custos e do desgaste junto à sociedade. As propostas para ampliar o número dos dias de trabalho semanal, acompanhadas de um número maior de recessos anuais (uma semana ou dez dias por mês, ou devidamente alocados junto a feriados nacionais e religiosos), certamente tornariam o processo muito mais produtivo, reduziriam esta louca e desgastante dinâmica de *stop-and-go* semanal e proporcionariam mais tempo útil para que os parlamentares mantivessem contatos com as respectivas bases locais.

Integração dos regimentos internos ou código legislativo

A revisão dos regimentos internos deve, necessariamente, partir do pressuposto de que cada uma das Casas legislativas faz parte de um processo legislativo único, virtuoso e não sinuoso.

Aprovando ou rejeitando as mais diversas proposições, os parlamentares de cada uma das Casas devem ter em mente que, no exercício de suas atribuições, eles estão a serviço da sociedade, à qual deveriam prestar contas do trabalho efetivamente realizado durante os respectivos mandatos.

Com regimentos internos tão diferenciados, e processos tão sinuosos, é fácil colocar neles a culpa da falta de solução de grande parte das proposições. Mas eles, no entanto, não são reformados para funcionarem de maneira harmônica e sinérgica por causa da falta de entendimento, sintonia e vontade política dos próprios parlamentares.

Para apresentar resultados concretos, a revisão dos regimentos internos de cada uma das Casas deverá estar baseada em estudo promovido pelo Congresso Nacional, no qual (ao contrário do que vem ocorrendo) as regras dos processos legislativos não busquem a supremacia de uma sobre a outra, ou a geração de vácuos processuais, para os quais as proposições são endereçadas em vez de serem aprovadas ou rejeitadas.

A criação de um código de processo legislativo federal, ainda que com capítulos específicos sobre o funcionamento do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal – poderá dar maior transparência, acesso e interação entre a sociedade civil, órgãos da administração pública e os processos legislativos ali desenvolvidos.

Responsabilidade fiscal solidária

Os mecanismos ora existentes para mensurar os impactos fiscais nas proposições em tramitação são extremamente frágeis e ineficazes. As proposições recebem uma superficial análise sobre a adequação financeira na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e na de Assuntos Econômicos do Senado Federal, sem qualquer vínculo com a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, a qual anualmente examina a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O resultado é que continuamos a discutir, votar e aprovar políticas públicas propostas pelos Poderes Executivo e Judiciário e pelos próprios parlamentares, sem ter em mente que o Estado nada cria e que os custos decorrentes destas políticas públicas serão pagos pelos contribuintes, enfim, pelos cidadãos, de maneira direta ou indireta, até mesmo quando da aquisição de produtos da cesta básica ou de bens e serviços necessários ao seu consumo e bem-estar.

Não faz qualquer sentido almejar uma reforma fiscal e tributária que vise à redução

da pesada carga tributária anual imposta aos contribuintes, se o processo legislativo ora existente permite a aprovação de proposições onerosas sem as devidas transparência e publicidade, sem uma avaliação técnica mais profunda e capaz de responder à seguinte questão essencial: de onde surgirão os recursos para implementar a proposição?

Refletindo a superficialidade das análises técnicas sobre seu impacto orçamentário, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados considerou que aproximadamente 48% das proposições deliberadas em 2009 não resultavam em impactos orçamentários ou financeiros. Essas aprovações estão sujeitas a acordos políticos contabilizados a granel e pouco se relacionam com os aspectos técnicos.

Já que a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional é tecnicamente mais bem estruturada para tal, deveria opinar sobre o impacto fiscal dessas proposições, uma vez que ela analisa, discute, vota e aprova o Orçamento em execução e em discussão para o exercício seguinte. Para tanto, a renovação dos membros dessa comissão deveria deixar de ser anual e passar a ser feita a cada dois anos, de modo a dar-lhe mais estabilidade e responsabilidade efetiva.

Responsabilidade fiscal solidária deve ser um princípio de gestão pública a ser perseguido por todos os Poderes em todas as esferas administrativas, e não apenas pelos Poderes Executivos (ministérios ou secretarias da Fazenda e Planejamento), ou em última instância pela política momentânea restritiva do Banco Central.

Propostas de emenda à Constituição

O rito para a tramitação de propostas que visem a alterar o texto constitucional vigente deve ser revisto. Atualmente, uma proposta está submetida a processos diferenciados na tramitação em cada uma das Casas legislativas, de difícil compreensão para os formadores

de opinião, atores e grupos de interesse e para a sociedade em geral.

Após longa tramitação, na qual se requer sua aprovação em dois turnos por 2/3 dos parlamentares de cada uma das Casas, pode-se chegar a propostas diferentes em cada uma delas. Atualmente, quando isso ocorre, essas proposições permanecem paralisadas por falta de acordo ou, ao final de algumas negociações, acaba-se por “fatiar” o texto proposto e discutido, promulgando-se parcialmente um texto acordado.

Este instrumento precário e discutível poderia ser substituído pela elaboração de um texto comum, a ser discutido entre senadores e deputados no âmbito de uma comissão mista, especificamente criada para tal pelo presidente do Congresso Nacional, com um prazo de 60 ou 90 dias para concluir seus trabalhos e oferecer um texto único a ser deliberado pelas duas Casas reunidas em sessão do Congresso Nacional.

Medidas provisórias

A utilização à exaustão do instrumento da medida provisória pelo Poder Executivo acabou criando sérios problemas para o bom funcionamento do Poder Legislativo, uma vez que a edição de um número excessivo dessas medidas, consideradas imprescindíveis por aquele Poder, acaba por bloquear a pauta dos trabalhos dos plenários de ambas as Casas por diversas semanas.

É fundamental restringir ainda mais a utilização de medidas provisórias pelo Poder Executivo. Além disso, é fundamental instalar as comissões mistas de deputados e senadores encarregadas de analisar e votar se as medidas são mesmo urgentes e relevantes, até o prazo de 14 dias da sua emissão, eliminando ainda as dúvidas suscitadas até hoje quanto ao destino das mesmas, quando o Congresso Nacional não as considere urgentes e relevantes a ponto de justificar que sejam objeto deste instrumento institucional.

As comissões permanentes e a competência legislativa plena

É preciso entender alguns dispositivos do processo legislativo, como o poder conclusivo ou terminativo. As mesas diretoras das respectivas Casas possuem a prerrogativa de despachar um projeto às comissões de forma conclusiva (na Câmara) ou terminativa (no Senado). Ou seja: quando isso ocorre, dispensa-se o Plenário de se manifestar em relação a determinada matéria, salvo quando seja apresentado um recurso de 10% dos membros da Casa para que o assunto seja levado ao Plenário.

Tal dispositivo foi criado, inicialmente, com o intento de dar maior celeridade às deliberações de projetos e diminuir o contencioso legislativo do Plenário. Em que pese o instituto do poder conclusivo ou terminativo ter sido introduzido pela Constituição de 1988, e acolhido pelos regimentos internos da Câmara e do Senado, os resultados em termos de processo legislativo final ainda não são expressivos quando analisados à luz do estoque e fluxo de proposições a cada Legislatura.

Além disso, outro aspecto que deverá ser reformulado são os meios regimentais ora existentes, para que esta suposta competência legislativa plena resulte em competência plena não apenas de direito, mas de fato. Porque, de fato, atualmente, é muito simples impedir que uma decisão dessas comissões em caráter conclusivo ou terminativo seja, ao contrário, postergada por tempo indeterminado.

São inúmeras as alternativas processuais para levar essas proposições às superlotadas agendas dos plenários, bastando um parecer contrário de uma das comissões permanentes ou a manifestação de um décimo dos parlamentares através de recurso próprio, para que isto aconteça.

Dar celeridade ao processo legislativo não significa, necessariamente, fazer leis às pressas, mas evitar atos processuais eminentemente protelatórios.

Além de reestruturar o processo legislativo como um todo, de forma harmônica, para dar vazão ao menos ao fluxo e ao estoque de projetos de lei ordinária, as comissões permanentes deveriam receber melhor infraestrutura técnica e operacional e passar a realizar um número maior de sessões ou reuniões mensais ou semanais, a exemplo do que a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara já vem fazendo, com habituais três reuniões deliberativas semanais. Uma comissão permanente, que se reúna apenas uma vez por semana (35 a 38 semanas por ano), dificilmente conseguirá dar vazão ao número de proposições e audiências públicas necessárias para realizar um trabalho adequado.

Os Plenários

Nosso sistema legislativo resultou em superlotação de proposições prontas para a inclusão na Ordem do Dia, em confronto claro com uma priorização de matérias – medidas provisórias, projetos com urgência constitucional, projetos com urgência dos líderes, apreciação de requerimentos etc. – as quais por si só praticamente já esgotariam os trabalhos desses plenários, não fosse o número de recursos regimentais protelatórios ora existentes (destaques, verificação de quórum, etc.).

Recorde-se que até meados de 2009, o Plenário da Câmara dos Deputados muito raramente conseguia apreciar qualquer proposição que não fosse uma medida provisória ou projeto com urgência constitucional. Assim, as propostas de emenda constitucional, os projetos de lei complementar e os projetos de lei ordinários, não apreciados pelas comissões permanentes em regime de competência legislativa plena ou submetidos ao recurso regimental por um décimo dos parlamentares, acabavam indo para o estoque das proposições prontas para o Plenário, do qual dificilmente saíam em face de inexistência de uma janela de oportunidade temporal ou em face de falta de acordo entre os líderes para a sua inclusão na Ordem do Dia.

Os instrumentos de obstrução e DVS (Destacques para a Votação em Separado) apresentados pelas bancadas partidárias, idealizados para resguardar os direitos das minorias, foram banalizados e acabaram por transformar-se no direito de barrar a votação e consequente aprovação ou rejeição de qualquer proposição realmente importante no processo de formulação das políticas públicas.

Novas regras para o arquivamento e fluxo das proposições em tramitação

As atuais regras para a continuidade da tramitação de proposições entre uma Legislatura e outra – a cada quatro anos – e para o desarquivamento de proposições antigas, que ainda não receberam qualquer parecer das comissões permanentes, também devem merecer uma revisão, uma vez que a solução, hoje aplicada, gera um enorme aumento das proposições em tramitação, as quais deverão ser processadas – analisadas e votadas – pelas comissões permanentes e/ou plenários.

Consolidação das leis

Importante instrumento que deve ser mais utilizado, a consolidação das leis federais é realizada mediante a reunião em códigos e consolidações integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

Esta consiste na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação de seu alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

Na Câmara dos Deputados, um Grupo de Trabalho foi constituído em 2007 para apreciação dos projetos de lei de consolidação e apresentação à Mesa Diretora da Instituição, como é o caso de Saúde, Meio Ambiente, Telecomunicações, Trabalhista, entre outros.

Outra meta importante deve ser o real estabelecimento de um sistema normativo a ser seguido por toda a administração federal, para em seguida criar um sistema federal de indexação constitucional, infraconstitucional e normativa, a exemplo do que já existe em outros países.

Com a profusão de leis e atos normativos regulatórios promulgados, sancionados e editados a cada ano, o cidadão, eleitor e contribuinte, força produtiva que move esta nação, além de arcar com a pesada carga tributária, é obrigado a gastar muito tempo e muitos recursos para se manter atualizado a respeito de suas obrigações e direitos. Deveríamos, ao menos, tentar facilitar a vida dos agentes econômicos e sociais, tornando-lhes disponíveis um sistema regulatório hierarquizado e indexado por meio de códigos.

Neste breve artigo tentamos fugir de aspectos estritamente acadêmicos ou regimentais para elencar, de forma ainda que superficial, alguns dos pontos a serem considerados para a atuação de um Poder Legislativo mais eficaz, no sentido de fortalecer institucionalmente nossa opção democrática, passando a dar respostas mais concretas aos anseios dos cidadãos, eleitores e contribuintes.

Dando maior ênfase à educação cívica e institucional das novas gerações, focando na solução das questões institucionais, funcionais e processuais, este Poder certamente melhorará seu desempenho nos planos federal, estadual e municipal, contribuindo para a geração e solução de políticas públicas necessárias, sejam elas de natureza social ou econômica.

A jornada certamente será longa, mas não mais poderá ser postergada. ○

Políticas Públicas e Reconstrução do Federalismo Brasileiro

VITOR PINTO CHAVES

A Constituição Federal trouxe avanços importantes no desenho institucional das principais políticas públicas brasileiras. O modelo, do ponto de vista normativo, privilegia a gestão descentralizada e participativa em todos os níveis da federação. Nesse desenho, cabe ao nível nacional a normatização dos critérios e padrões para o exercício do direito, e aos estados e municípios, a gestão e a execução local de políticas públicas que afetam diretamente o cidadão.

Entretanto, passados mais de 20 anos da vigência desse modelo constitucional, persiste contraste nocivo característico da história brasileira: o distanciamento entre prescrições normativas e nossa prática institucional. Apenas como exemplo introdutório cito nossa saúde pública. Ainda que tenhamos um Sistema Único de Saúde (sus) exemplar, continuamos a ver nossos hospitais e postos de saúde carentes de condições para oferecer serviço público condizente com as necessidades do cidadão brasileiro. Argumento reiterado, poderia ser tratado mais uma vez como um problema de financiamento, que afeta a maior parte das políticas públicas. No entanto, além dos aspectos financeiros, há o

aspecto institucional que deveria ser mais discutido no Brasil: o nosso federalismo.

Apesar de existirem experiências pontualmente bem-sucedidas, de maneira geral o Estado federativo brasileiro não tem conseguido desempenhar satisfatoriamente a tarefa de conciliar o modelo de gestão local das políticas públicas com a existência de padrões nacionais de investimento e de qualidade. Essa tarefa deveria ser central na discussão sobre o federalismo e sobre um novo modelo de desenvolvimento incluyente para o País, mas que vem tendo sua importância minorada. Tarefa que, no fundo, se refere à compatibilização de dois elementos centrais para o êxito das políticas públicas: legitimidade e eficiência.

Este artigo aposta que, para melhor concretizar os ideais de descentralização e democracia, eleitos constitucionalmente como diretrizes de nossas políticas públicas, é necessário revisar, e até mesmo substituir nossas práticas institucionais federativas. Aposta, nesse sentido, que a melhor configuração é aquela que privilegia práticas transfederais, sem que com isso se sacrifique o potencial experimentalista e exemplificador que somente a gestão local, descentralizada, pode trazer para todo o País.

Para tanto, divido o artigo em três partes. Na primeira, apontarei que a tarefa de conciliar gestão local com padrões nacionais de políticas públicas passa pela reconstrução do federalismo no Brasil, que ainda não conseguiu equilibrar a histórica tensão entre coo-

VITOR PINTO CHAVES é mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professor convidado da FGV-Direito-Rio. Procurador federal. Foi chefe de gabinete da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República de agosto de 2008 a outubro de 2009.

peração e concorrência. Apresentarei visão de federalismo baseado na “concorrência cooperativa” para justificar a necessidade de discutir mudanças estruturais em nossas práticas federativas. Na segunda parte, ancorado em visão institucional sintetizada de dois setores de políticas sociais (saúde e assistência social) – que certamente serão, mais uma vez, alvo de discussão nas próximas eleições presidenciais – apresento alguns desafios para enfrentar o tema, atualmente. Destaco que o ideário de descentralização ainda não conseguiu satisfazer as necessidades do binômio legitimidade/eficiência. E por fim, na terceira parte, apresento diretrizes para medidas práticas, em vários níveis de dificuldade, que, se adotadas, serviriam para, sistematicamente, iniciar uma reconstrução profunda de nosso sistema federativo em matéria de políticas públicas.

Concorrência cooperativa: novas bases para a reconstrução do federalismo brasileiro

A ideia de federação, na forma como a conhecemos hoje, é uma invenção estadunidense do século XVIII. Serviu, originalmente, para confortar interesses políticos e comerciais das colônias então recém-independentes. A combinação entre autonomia política das colônias e sua interdependência econômica e militar foi aspecto determinante para tanto.

Esta é uma feliz combinação que oferece a ideia de federação, como escreveu Alexander Hamilton (em *O Federalista*): “os interesses gerais são confiados à legislatura nacional; os particulares e locais aos legisladores dos estados”. Daí por que tem sido fórmula adotada crescentemente no mundo. Atualmente, 28 países adotam essa forma de governo, sendo que entre eles estão alguns dos países de maior extensão territorial do mundo, como, além dos Estados Unidos e do Brasil, Índia e Rússia (ao todo, 40% da população mundial vivem em federações). A fórmula federativa permite juntar

unidade com grau de heterogeneidades, sejam elas territoriais ou culturais.

Mas isso não significa que haja consenso sobre a definição de federação. Cada país, cada tradição oferece um sem-número de possibilidades e dificuldades, sobretudo na relação entre União, entes federados e cidadãos. Isso ocorre com o federalismo – entendido como conjunto de ideias e reflexões acerca da forma de governo federação – no Brasil. Refletir sobre qual melhor modelo institucional para o nosso caso é fundamental.

Em nosso país, em razão de sua dimensão territorial, descentralização administrativa sempre foi, antes que uma escolha, uma necessidade. A dificuldade administrativa e de manutenção da unidade política sempre foi grande. Exemplo disso é que, já no período imperial – ainda que não tenha havido sistema federativo – houve descentralização (o Ato Adicional de 1834 concedeu maior “autonomia” legislativa – assembleias provinciais – e administrativa). Mas federalismo, apesar de pressupor descentralização, é mais do que isso. É forma de governo que, ao menos em tese, deveria andar junto com democracia, com abertura maior à diversidade.

A ligação entre descentralização e democracia, contudo, não é da tradição brasileira. Entre nós, apesar de necessária do ponto de vista da gestão governamental, a adoção da forma federativa de governo foi uma importação incompleta, a começar por sua origem. A federação brasileira surgiu, ao contrário de seu modelo inspirador norte-americano, de movimento do poder central que não contou com a participação das províncias (consubstanciado inicialmente no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, posteriormente adaptado na Constituição de 1891). A então República dos Estados Unidos do Brasil adotou um liberalismo às avessas. Ao invés de um federalismo em que o fundamento era a divisão do poder com o fim de garantir as liberdades negativas dos cidadãos diante do potencial opressor do poder do Estado (tal qual a descrição liberal clássica), por

aqui, como interpreta Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder*, o liberalismo político aliou-se às pretensões da oligarquia rural, e a reivindicação federalista nada mais foi do que concessão de autonomia àquele grupo. O sistema, que Victor Nunes Leal (*Coronelismo, Enxada e Voto*) descreveu como coronelismo, consistia na aliança entre o Estado, que concedia poder, e as oligarquias locais, que garantiam votos. Houve, assim, crescimento significativo do poder dos governadores. Não é por acaso que a “política de governadores” do período ficou conhecida, em razão do poderio paulista e mineiro, como a “política do café com leite”.

Tal versão distorcida da descentralização foi interrompida pelo forte processo de centralização do poder da União na era Getúlio Vargas, sobretudo a partir de 1937. Com exceção da Constituição de 1934 – que trouxe número mínimo de competências concorrentes, mantendo, mesmo assim, concentração em torno da União – a distribuição de competências manteve o tradicional modelo dualista, rígido e estanque, com concentração de atribuições na União. Aos estados cabia apenas tratar de matérias não-presentes no vasto rol de competências da União. A discussão e a resolução dos grandes problemas nacionais contavam com pouca participação dos estados e dos municípios.

Radicalização desse modelo veio com o regime militar, que, além de repetir o modelo centralizador, rígido e estanque, reforçou a dependência dos estados menos desenvolvidos – sobretudo a partir de mudanças no sistema tributário –, limitou a autonomia administrativa dos governos estaduais e, principalmente, extirpou a autonomia política. Governadores e prefeitos das capitais passaram a ser eleitos indiretamente – o que perdurou até 1982.

A Constituição de 1988 veio com o objetivo de superar cenário de centralização e rigidez de competência. O sistema atual é considerado um dos modelos mais descentralizadores entre os países em desenvolvimento.

A descentralização se deu em nível legislativo, administrativo e financeiro. O rol de competências legislativas e executivas da União foi reduzido. Instrumentos de repasses, muitos deles constitucionalmente previstos, aumentaram significativamente o volume de recursos distribuídos (houve queda, num primeiro momento, da receita disponível da União, cenário que foi alterado, posteriormente, no governo do presidente Itamar Franco com a criação do Fundo Social de Emergência – que desvinculou 20% das receitas da União – e na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação de contribuições sociais, como a CPMF, que aumentaram a receita). Ocorreram, ademais, mudanças significativas na estrutura federativa básica. O modelo dualista tradicional cedeu espaço. Os municípios, antes apenas dotados de relativa autonomia, passaram ao *status* de ente da federação. As competências privativas dos entes foram relativamente reduzidas, o que abriu caminho para um significativo rol de competências legislativas concorrentes e executivas comuns.

A passagem de olhos na dinâmica histórica de nosso federalismo permite apontar que, além da rigidez, há movimentos “hidráulicos” – mudanças nas configurações de competências entre os entes federados estão relacionadas com acréscimo de poder de uma esfera federativa em detrimento de outra. Quanto mais poderes para a União, menos para os demais entes federados e vice-versa. Há uma plasticidade sistêmica. O mais importante, porém, não é identificar esses movimentos como movimentos institucionais abstratos; é observar que a discussão sobre o federalismo no Brasil andou distante do ponto central: as possibilidades concretas de os modelos institucionais criarem condições para a ampliação de oportunidades ao povo brasileiro e, por conseguinte, aumentarem a autonomia individual – seja na esfera privada, seja para participação política – por meio das políticas públicas democratizantes. A discussão, frequentemente, não se concentra na efetividade de instrumentos federativos para gerar políticas públicas de qualidade.

Nesse sentido, é importante desvelar contradições e possibilidades do nosso sistema federativo atual.

A Constituição de 1988 buscou contemplar duas concepções distintas de federalismo. De um lado, a tradição dualista estadunidense de repartição de competências legislativas e administrativas consoante a esfera de interesse, dos estados ou da União. Há nessa concepção maior tendência à competição entre os entes e à diversidade das condições de vida. E, de outro lado, a tradição germânica – iniciada na Constituição de Weimar e completada na Constituição de Bonn – em que imperam a integração e a unidade nacional, a partir de competências comuns e concorrentes. O princípio da “uniformidade das condições de vida” é característico desse modelo focalizado na cooperação federativa.

O debate nacional tem-se posicionado no sentido de que o Brasil precisa de um sistema federativo mais cooperativo. Há muita razão nesse ponto, especialmente se considerarmos nossa história institucional. Contudo, para isso não basta copiar o modelo integrado/cooperativo e abandonar o modelo concorrencial, como se ele fosse o vilão. É necessário reconstruí-los e criarmos uma prática mais adequada às necessidades brasileiras. É nesse sentido que surge a ideia de “concorrência cooperativa” como base para pensar em novos rumos para o pacto federativo nacional.

Se, de um lado, são necessárias flexibilizações e maior cooperação com o sistema federativo – para que, por exemplo, um cidadão que more em uma região mais pobre do País não esteja fadado ao insucesso em razão da baixa qualidade das políticas públicas que lhes são ofertadas –, de outro, em um país tão cultural e economicamente heterogêneo quanto o Brasil, é preciso fomentar métodos e conteúdos de políticas públicas divergentes, que venham a servir de caminhos e modelos futuros para todos. Isso se agrava em um cenário em que se privilegiou a descentralização administrativa e institucional, mas se manteve a centralização

financeira e orçamentária. A denominada concorrência cooperativa é modelo que enxerga na conciliação entre padrões nacionais de investimento e de qualidade mínimos e na gestão local caminho profícuo para reorientar o federalismo brasileiro, em face dessa aparente contradição. Esse é o ponto de partida que será utilizado para pontuar os desafios que a federação brasileira tem em matéria de políticas públicas e, posteriormente, as possibilidades de melhoramento desse quadro.

Desafios para conciliar padrões nacionais com gestão local

Existente um paradoxo no processo recente de descentralização político-administrativa no Brasil, ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988: a maior autonomia dada aos entes federados, sobretudo aos municípios, tem significado, na prática, falta de autonomia concreta. Apesar de o modelo corretamente privilegiar descentralização e gestão local (com a elevação dos municípios à categoria de ente federado, o aumento do poder de tributação de estados e de municípios e com o grande número de transferências automáticas), a maioria dos municípios brasileiros carece de capacidade de gestão administrativa em suas competências mais basilares.

Após a Constituição de 1988, que trouxe aumento significativo da autonomia municipal, houve um “surto” de criação de novos municípios. Parece que o pano de fundo coronelista continua presente. Alguns fatores ajudaram na manutenção desse cenário. A redação original do §4º do artigo 18 da Constituição Federal (que trata de incorporação, fusão e desmembramento de municípios) previa que os requisitos para a criação de novos municípios era matéria de lei complementar estadual. Além disso, mencionava o aumento do poder de tributação, consubstanciado, por exemplo, na majoração da alíquota de repasse do imposto de renda (que saiu de 17 para 22%) e na destinação dada ao IPI.

A título ilustrativo, num período de oito anos – compreendido entre o ano seguinte à promulgação do texto constitucional (1989) e o ano de aprovação da Emenda Constitucional nº 15 (1997), que alterou a redação do §4º do artigo 18 da Constituição, para determinar que os requisitos voltados à criação de novos municípios passassem a ser estabelecidos por lei complementar federal ao invés de estadual – foram criados 1 320 novos municípios. Destes, cerca de 80% não apresentavam receita própria suficiente para emancipar-se. Mais de 90% desses novos municípios tinham menos de 20 mil habitantes, sendo que mais de 50% contavam menos de cinco mil. Dados do IBGE de 2005 indicam que naquele ano metade do PIB nacional estava concentrado em pouco mais de 1% dos municípios brasileiros.

Esse cenário ajuda a compreender a limitação gerencial, sobretudo em matéria de políticas públicas, para as quais é necessário traduzir finanças governamentais em eficiência gerencial. Isso explica em grande parte a ineficiência das políticas públicas brasileiras.

Contudo, tal ineficiência não gera a opinião de que é preciso reduzir o processo de descentralização. Esta, ao contrário, está ligada, em geral, a melhor alocação de recursos, a maior eficiência gerencial. E, mesmo que assim não fosse, é aplicável ao nosso caso o mesmo raciocínio que Alexis de Tocqueville apresentou ao descrever o federalismo dos EUA no século XIX, no sentido de que o mais admirável não eram os efeitos administrativos da descentralização, mas os efeitos políticos. A importância da descentralização também reside em seu aspecto democrático, consistente com a gestão de problemas locais em nível local, e em maior possibilidade de participação do cidadão diretamente atingido pelas políticas públicas.

Descentralização, em tese, seria a melhor fórmula de aliar legitimidade a eficiência em país de dimensões territoriais e peculiaridades culturais como o Brasil. No entanto, ainda estamos distantes de apresentar um grau sa-

tisfatório para tal binômio em nosso modelo federativo. E o problema não pode ser creditado apenas ao municipalismo.

A tradição de separação rígida de competência tem gerado interpretação distorcida do sistema de competências na Constituição. Competências comuns e concorrentes têm sido interpretadas de forma negativa (critérios para não fazer), como um limite de atribuições. O mínimo é concebido como o máximo. É necessário inverter essa situação. Competências comuns e concorrentes deveriam ser vistas como um conjunto mínimo de obrigações dos entes federados em matéria de políticas públicas. É preciso um sistema concorrencial proativo de gestão das matérias relevantes para o desenvolvimento econômico e social

O peso dessa proatividade não deve, todavia, ser repassado exclusivamente para estados e municípios. É importante que o poder central (União) assuma cada vez mais responsabilidades na condução de um novo federalismo, por meio do estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e eficiência gerencial. Ao mesmo tempo, por meio de compartilhamento de informações, a União deve incentivar a existência de contramodelos que superem tais padrões mínimos e, com isso, sirvam de exemplos para o restante do País. A União não deve ter postura tímida, mas assumir cada vez mais o papel de liderança nacional em matéria de políticas públicas.

Em síntese, a redefinição prática do federalismo brasileiro passa pela difícil, porém possível conciliação entre padrões nacionais de investimento e de qualidade e a gestão local das políticas públicas de cidadania.

Para enfrentar essa tarefa conciliatória são necessários, em cada uma das políticas públicas brasileiras, três tipos de instrumentos: *a)* sistemas nacionais de avaliação de políticas públicas, *b)* mecanismos equânimes de distribuição de recursos, financeiros e humanos, entre os entes federados e *c)* procedimentos aptos a consertar a gestão repetidamente deficitária de determinada política pública no âmbito dos estados e,

principalmente, dos municípios. Existem experiências pontuais interessantes no que se refere ao primeiro e ao segundo elemento. O terceiro ainda é incipiente. Falta, entretanto, abordagem sistemática do conjunto. É o que demonstra observação de importantes políticas públicas.

Para exemplificar o argumento, apresentarei nas próximas linhas visão sumária, sem adentrar em detalhes setoriais, dos problemas e dos avanços em matéria federativa nas políticas públicas de saúde e de assistência social.

Saúde

Fruto, em grande parte, da luta do movimento sanitaria, sobretudo em contraposição a tendências privatistas, a Constituição de 1988 diferenciou-se ao tratar a saúde como direito universal. No modelo anterior, serviços de saúde prestados pelo Estado eram decorrentes de seguridade social devida ao trabalhador, e não ao cidadão em geral. Benefícios esses que eram geridos pelos antigos institutos de aposentadoria e pensão.

Com a Constituição atual, esse cenário alterou-se do ponto de vista conceitual, institucional, financeiro e em termos de responsabilização. Conceitualmente, a ideia de saúde como direito universal e dever do Estado modificou seu sentido “hospitalocêntrico” que lhe era dado anteriormente. Passou a compreender o trinômio atenção, prevenção e promoção à saúde. A gestão da saúde passou a ser tratada, institucionalmente, como uma responsabilidade solidária entre os entes da federação. As políticas públicas de saúde passaram a integrar rede regionalizada e hierarquizada, o Sistema Único de Saúde (sus). O modelo foi concebido para ser gerido de forma descentralizada e com participação social.

O financiamento, por sua vez, ficou a cabo do orçamento da seguridade social de cada ente federativo. Ademais, a Emenda Constitucional nº 19/2000 estabeleceu obrigatoriedade de aplicação, para cada ente, de recursos mínimos.

No caso dos estados e do Distrito Federal, o percentual é de 12% da receita proveniente de imposto de sua competência, como por exemplo, o IPVA, e de repartição de receitas oriundas da União. Já em relação aos municípios e ao Distrito Federal, o mínimo a ser aplicado refere-se a 15% da receita dos impostos de sua competência, como por exemplo, o IPTU, e de receitas oriundas de repartição da arrecadação de impostos da União.

A responsabilização também foi prevista em sede constitucional. A mesma Emenda Constitucional nº 19 inseriu na Constituição previsão de intervenção federal da União nos estados e no Distrito Federal e dos estados nos municípios, no caso de não serem aplicados os mínimos descritos no parágrafo anterior.

A saúde, com efeito, avançou significativamente na construção de desenho institucional representativo de um novo modelo de federalismo, baseado em maior cooperação entre os entes federados. Inaugurou, sobretudo com a entrada em vigor das Leis nº 8 080 e nº 8 142, ambas de 1990, referência que posteriormente foi adaptada por outras políticas públicas. No entanto, mesmo que, em geral, o sus possa ser considerado desenho institucional bem-sucedido, ele não conseguiu conciliar de maneira adequada a relação entre padrões nacionais de investimento e de qualidade e gestão local eficiente. É ainda uma obra inacabada que, se completada, pode contribuir para a melhoria da qualidade da saúde pública no Brasil.

Em que pese a limitação das fontes de financiamento, existem limitações institucionais. O modelo parece ter apostado quase que exclusivamente no controle social como ferramenta de contemplar legitimidade e eficiência. É opção louvável, mas insuficiente para resolver, por si só, problemas gerenciais do ponto de vista federativo.

Ainda não há na saúde sistema de avaliação claro que propicie análise crítica da prestação dos serviços à população. Isso ocorre apesar de previsão, no artigo 198, §3º, de lei complemen-

tar, quinquenal, que, entre outras coisas, defina critérios de fiscalização, avaliação e controle de despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

A distribuição de recursos também é deficitária. Padece de, pelo menos, dois problemas: a falta de mecanismos equânimes e o alto volume de repasses automáticos de recursos, independentemente de contrapartidas – transferências fundo a fundo. O artigo 35 da Lei nº 8 080/1990 prevê que, para o estabelecimento de valores a serem transferidos a estados, Distrito Federal e municípios, deveria ser utilizada a combinação de vários critérios, como por exemplo, o perfil demográfico e epidemiológico da população a ser coberta, a eficiência da gestão do setor no período anterior e o planejamento quinquenal. Esses critérios deveriam ser aplicados, consoante o §1º desse dispositivo legal, em metade dos recursos destinados. A outra metade deveria ser distribuída conforme critério relativo ao número de habitantes. No entanto, quando a Lei nº 8 142, também de 1990, estipulou as formas de alocação de recursos do Fundo Nacional de Saúde, estabeleceu que a parcela desse fundo destinada às ações de estados e de municípios deveria ser repassada de maneira regular e automática e que, enquanto os critérios do artigo 35 da Lei nº 8 080 não fossem regulamentados, deveria ser aplicado exclusivamente o critério relativo ao número de habitantes. Até hoje o dispositivo não foi regulamentado.

Embora a fórmula de repasses automáticos tenha significado histórico, baseado no receio de que a discricionariedade na distribuição de recursos culminasse na manutenção de critérios políticos escusos, a aposta nesse mecanismo deve ser vista com cautela. Ainda que existam critérios básicos para a utilização de tais recursos pelos entes federados, a União não dispõe de instrumentos para análise qualitativa desses gastos. A discricionariedade praticamente passa do poder central para o poder estadual ou municipal.

Ainda que estabeleça responsabilidade solidária entre os entes federados perante o cidadão,

não há no SUS mecanismos de responsabilização ou de melhorias no caso de um sistema municipal ou estadual que permaneça repetidamente aquém do esperado. A única hipótese mais radical de responsabilização do gestor estadual ou municipal é a intervenção federal no caso de não-aplicação do mínimo previsto na Constituição Federal. Trata-se, porém, de critério somente nominal, e não quantitativo. O Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 25 295), por exemplo, entendeu inconstitucional a decretação de estado de calamidade pública que autorizou, em 2005, a União, via Ministério da Saúde, a requisitar bens e serviços em hospitais da rede hospitalar do Rio de Janeiro. É necessário pensar mecanismos para que a população não seja refém de gestão que não consiga propiciar qualidade mínima às políticas públicas na área, mas que isso não se traduza em redução da autonomia federativa.

Assistência social

O texto constitucional procurou dar novo significado à assistência social. Ela passou, a partir de 1988, a possuir contornos institucionais de uma política pública baseada em direito social, e não mais em voluntarismo político. A Constituição vinculou-a ao sistema de seguridade social e estabeleceu, assim como na saúde, diretrizes de descentralização e participação e de controle social.

Existe, entretanto, grande confusão prática sobre o significado da assistência social. Transcorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição e mais de 15 anos da entrada em vigor da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), as ações assistenciais continuam fragmentadas, com ações desconexas em vários órgãos. Seus recursos financeiros, quando existentes, ficam completamente pulverizados.

A política social que a Constituição, especificamente, direcionou para os mais pobres e necessitados foi a assistência social. Entre as formas de implementação dessa política, a

LOAS, em seu capítulo IV, destaca quatro tipos abrangentes: benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. A diferença desses tipos se refere ao grau de complexidade das ações. Contudo, várias ações que poderiam estar presentes no sistema de assistência social não estão, como por exemplo, o Bolsa-Família. Tais programas, sobretudo em nível estadual e municipal, insistem em caracterizar ações que deveriam ser tratadas dentro do arcabouço definido pela assistência social como outras políticas, que, geralmente, procuram espelhar a ação de determinada liderança política. Ou seja, fora da assistência social, muitas vezes, há um conjunto de ações e de programas personalistas, pouco institucionais. Parecem fugir de requisitos mais claros de distribuição de recursos e de controle social das ações. Em geral, o conjunto dessas políticas discricionárias não possui mecanismos de controle, sobretudo federativos.

A questão federativa é caminho fundamental para a consolidação de um sistema de assistência não reduzido a paternalismos e clientelismos de lideranças locais ou regionais.

Mesmo assim, houve avanços significativos no setor. Em 2005, após anos de discussão pública sobre o tema, foi aprovada a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Inspirado no SUS, o SUAS é tido como um modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três níveis federativos. Objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo.

Em relação à avaliação da qualidade dos serviços socioassistenciais, foi criado o chamado índice SUAS. Esse índice é calculado para cada município, levando em conta vários critérios, tais como: taxa de pobreza, receita líquida municipal *per capita* e quantidade de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Esse índice é adotado como parâmetro dos repasses vindouros. Com isso, o SUAS modificou o repasse do FNAS, de maneira a compatibilizar a distribuição às necessidades e empenho da gestão local. Trata-se de avanço, sobretudo quando o comparamos com o siste-

ma de repasses vinculados da saúde. A integração de sistema de avaliação com mecanismo de repasse equânime é fórmula produtiva que auxilia a racionalizar, sem interferir na autonomia dos entes federados.

Em relação a procedimento para auxiliar um sistema local quando este se encontra abaixo dos padrões nacionais, não existe previsão. Nesse ponto, também é necessária a criação de mecanismos institucionais.

Possibilidades institucionais

Os desafios apresentados acima, exemplificados com as políticas públicas de saúde e de assistência social, não podem ser vistos de forma isolada. Representam alguns dos problemas que a concepção tradicional de federalismo no Brasil não tem conseguido responder de forma satisfatória. A conciliação entre padrões nacionais de investimento e de qualidade e gestão local não é um problema teórico. É tema que necessita de construção de alternativas institucionais que aprofundem o perfil de concorrência cooperativa implícito no modelo brasileiro.

Na sequência, destaco algumas medidas, algumas mais complexas do que outras, que reproduzem em parte o debate e o posicionamento de vários setores do governo, do Congresso Nacional e da sociedade brasileira. Tais propostas, se vistas apenas isoladamente, podem parecer até mesmo triviais. Acredito, porém, que, se encaradas em conjunto, podem sinalizar um caminho para discussão. Eu as dividirei em três conjuntos: 1) organização da cooperação, 2) aprofundamento dos mecanismos de gestão compartilhada e 3) responsabilização das entidades e gestores públicos pela qualidade das políticas públicas prestadas.

Organização da cooperação federativa

A federação brasileira é um projeto inacabado. Mais de 20 anos após a promulgação da Constituição Federal, vários temas importantes refe-

rentes à relação federativa não foram traduzidos em lei. Exemplo relevante para a temática das políticas públicas é a ausência de regulamentação do artigo 23 da Constituição.

Esse artigo trouxe rol de competências comuns, sendo que entre elas estão, por exemplo, acesso à educação, ciência e tecnologia, proteção do meio ambiente, fomento a produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar, saneamento básico e combate à pobreza. Na redação original da Constituição havia a previsão geral de que lei complementar fixaria normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A Emenda Constitucional nº 53/2006, contudo, estabeleceu que leis complementares fixariam as normas para cooperação. A sutil diferença de redação indica que a partir de tal Emenda os assuntos presentes no artigo 23 deverão ter um regime de cooperação regulado separadamente, e não apenas por intermédio de uma mesma lei complementar. A dificuldade é que nada foi aprovado até agora.

Esses instrumentos seriam importantes para fixar as “regras do jogo” em termos federativos. Nelas, poder-se-iam apresentar, ainda que em linhas gerais, previsão de sistemas de avaliação setorial e de (re)distribuição equânime de recursos financeiros e humanos, a obrigatoriedade de compartilhamento público de informações, além da expressa previsão de mecanismo de colaboração federativa em momentos de dificuldades. De qualquer forma, mais importante que o instrumento legislativo é a iniciativa de assumir responsabilidades pelas qualidades das políticas, o que vem sendo feito ainda de forma tímida

Mecanismos de gestão compartilhada

Um dos maiores problemas para cooperação federativa voltada à realização de políticas públicas é a falta dos instrumentos adequados. Os instrumentos mais utilizados pelo poder central são os convênios e os acordos de cooperação técnica.

Ambos, todavia, são muito frágeis para a consolidação de padrões mínimos de qualidade.

O sistema de repasse de verbas permanece entre dois extremos. De um lado, as transferências voluntárias, que eximem a União de realizar qualquer fiscalização ou controle de qualidade. E, de outro, as transferências voluntárias, que, em geral, não possuem critérios objetivos e que, em caso de não-cumprimento dos convênios, resultam na rescisão do “acordo” e na inscrição do ente federado em uma espécie de cadastro de maus pagadores. Ambos os modelos são nitidamente insuficientes. No caso do primeiro modelo, nada garante ao cidadão a prestação de uma política com mínimas qualidades. E, no caso do segundo, a solução é mais radical: pune-se o ente federado, punindo-se também o cidadão, que passa a ter recursos reduzidos para as suas necessidades.

A grande quantidade de demandas sociais que deveriam ser regulamentadas e transformadas em políticas públicas eficientes, implementadas pela administração, torna necessária a existência de mecanismos colaborativos que não devem ser vistos apenas como exceção. Alternativa para resolver esse impasse seria apostar em mecanismos cooperativos de gestão associada.

Existem instrumentos nesse sentido. O artigo 241 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, trouxe a possibilidade de que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios se associem para a gestão de serviços públicos, com a possibilidade de transferência, total ou parcial, de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Os instrumentos constitucionalmente eleitos para essa tarefa foram: os consórcios públicos e os convênios de cooperação – ambos, até então, inexistentes no direito brasileiro.

Os consórcios públicos já foram regulamentados pela Lei nº 11 107/2005 e, especificamente no âmbito da União, pelo Decreto nº 6 017/2007 – que, inclusive, prevê que as

transferências voluntárias da União devem privilegiar tais associações. São dotados de personalidade jurídica, seja de direito público ou de direito privado, e são formalizados por meio de contratos entre os entes envolvidos. Entre os pontos interessantes desse instrumento está a possibilidade do exercício de uma gestão associada, que se refere a planejamento, regulação e fiscalização de serviços públicos. Essa gestão se dá por meio de órgãos transfederativos, que associam os entes envolvidos na persecução das finalidades contratuais. Já aparecem bons resultados em consórcios municipais, porém não vêm sendo utilizados como instrumentos verticais de cooperação. No entanto, poderiam ser medidas interessantes no caso de políticas públicas locais que estão aquém do esperado.

Muitos acreditam que a necessidade de aprovação legislativa pelo ente consorciado é empecilho grande para utilização em maior escala, e com a participação da União. Ainda há preconceitos com a nova fórmula. Parte dos juristas, por exemplo, continua a limitar a leitura do instrumento ao assimilá-lo às estruturas e conceitos tradicionais do direito administrativo. É preciso mais ousadia e imaginação para traduzir esses mecanismos, tanto o consórcio público como o não-regulamentado convênio de cooperação, para construir alternativas institucionais com a finalidade de aprofundar um modelo federativo mais adequado ao desenvolvimento.

Responsabilização

A última possibilidade institucional apenas faz sentido se forem adequadamente implantadas as outras duas. Seria necessária a criação de parâmetros de avaliação claros e pactuados e de instrumentos de auxílio federativo capazes de capacitar e orientar a gestão eficiente das po-

líticas públicas. Se mesmo assim esses instrumentos não funcionarem, seria o caso de pensar em responsabilização.

O sistema de responsabilização existente, em especial as leis de Responsabilidade Fiscal e de Improbidade Administrativa, é extremamente formal. Seria o caso de pensar em critérios qualitativos de responsabilização. Assim, por exemplo, a manutenção de políticas em níveis reiteradamente insatisfatórios, juntamente com a omissão do agente político no que tange à busca dos auxílios federativos, poderiam ser tipificadas como ato de improbidade administrativa. Essa é discussão complexa que se cogita para fomentar o debate.

A hora de uma reforma mais ampla

Pensar em políticas públicas de qualidade não prescinde de discussão séria sobre a reconstrução de nosso federalismo. Essa foi a mensagem buscada neste artigo. Não basta tentar encontrar mecanismos paliativos. É preciso enfrentar frontalmente a questão institucional subjacente.

Parte da discussão sobre o tema encontra-se presa às questões fiscais/financeiras e outros aspectos conceituais. Ambas as perspectivas são incompletas se não pensarmos nos fundamentos incompletos e nas deficiências institucionais que a nossa federação possui. Da mesma forma, também é ilusório imaginar que a solução para problemas complexos, que exigem reflexão política, serão resolvidos com a judicialização dos temas atinentes às políticas públicas. É importante pensar em reforma mais ampla.

Temos pela frente, mais uma vez, a oportunidade de lançar o tema em debate nacional. As eleições deste ano podem ser espaço para discussão de assuntos dessa estirpe. Não podemos perder a chance! ○

Federalismo e a Política Educacional

.....
CLAUDIA COSTIN

O processo de redemocratização do País trouxe à tona uma reformulação do sistema federativo e uma redefinição de tarefas no que se refere às políticas sociais. Embora, no período autoritário, o Brasil nunca tenha deixado de se autodefinir como federação, um processo de centralização, não desconhecido nas etapas anteriores da história político-administrativa brasileira, havia feito com que as políticas fossem definidas e implantadas pelo governo central ou por entidades por ele escolhidas.

Com a Constituição de 1988, há não somente um processo forte de descentralização, como uma ênfase na superação das desigualdades de renda e oportunidades no País, fazendo com que políticas sociais ganhem relevo e sejam atribuídas, dentro de uma lógica de subsidiariedade, aos governos subnacionais. Assim, são de responsabilidade dos estados e municípios a assistência social, a promoção da saúde e a atenção primária, e a educação básica, entre outros serviços decorrentes de políticas sociais.

Mas a União continua presente. Formula políticas nacionais, avalia e até mesmo implanta políticas claramente atribuídas a estados ou municípios. Exemplos disso são hospitais federais, escolas de ensino fundamental e médio,

como o Colégio Dom Pedro II ou instituições de educação especial, como o Instituto Nacional de Surdos. Esses casos, no entanto, têm uma explicação histórica ou de dificuldades nas relações federativas e não são a tônica da política social brasileira. Outros são mais complexos, como os casos de políticas de transferência de renda ou de criação de programas prontos em que a União implanta, por exemplo, centros de cultura diretamente em assentamentos rurais ou espaços localizados em cidades que não participam da decisão, ou se o fazem, o repasse dos itens do projeto não passa por qualquer mecanismo de coordenação dos estados.

Há razões para isso? Certamente que há. Existe na Constituição o estabelecimento claro de um papel para a União de coordenação de políticas nacionais, o que envolve assessoria técnica, formulação de programas articulando diferentes níveis e ações que complementam aquilo que estados e municípios não têm condições técnicas ou financeiras de fazer. Por vezes, há áreas fronteiriças em que não fica bem claro de quem é a responsabilidade, ou em outros casos, conflitos interburocráticos ou mesmo político-eleitorais fazem com que a União assuma funções que são claramente de governos subnacionais.

Tal discussão está bastante acesa na educação. O problema da qualidade na educação oferecida por diferentes níveis de governo soma-se à falta de coordenação entre redes de ensino. Apesar de definições constitucionais que

.....
CLAUDIA COSTIN é secretária municipal de Educação do Rio de Janeiro. Foi ministra da Administração Federal e Reforma do Estado e secretária estadual de Cultura de São Paulo.

limitam o papel de cada esfera, escolas públicas aparecem como integrantes de redes estaduais, municipais ou mesmo federais, nem sempre com clara distinção de tarefas. Mas ainda é o problema da qualidade que mais mobiliza os especialistas. Testes internacionais de que o Brasil participa, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), organizado pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), colocam o Brasil entre os últimos classificados em Leitura e Interpretação de Textos, Matemática e Ciências, numa amostra de 57 países.

Interesse por qualidade

Na verdade, a qualidade da educação básica no Brasil vem sendo motivo de discussões e intensos debates desde o final dos anos 1990, quando ocorreu a universalização do acesso das crianças de 7 a 14 anos ao ensino fundamental. Em outros termos, o tema emergiu com força quando a parcela excluída da escola finalmente se fez presente nas salas de aula.

A entrada na escola das crianças que vêm de famílias não-letradas representou um forte desafio à política educacional. Sabia-se ensinar crianças que vinham pré-alfabetizadas e cujos pais acompanhavam de perto as cadernetas que registravam faltas, atrasos e notas. Eram alunos cujos pais liam jornais, tinham livros em casa e opções de lazer que acabavam representando o que Bertrand Russell chamava de “educação para o ócio”, ou seja, a oferta de oportunidades de acesso a bons romances, peças de teatro, filmes, em suma a uma vida cultural que podia variar em intensidade, dependendo da renda da família, mas que existia.

Em 1930, apenas 21,5% das crianças em idade escolar estavam matriculadas no Brasil, em relação a 62% na Argentina e 73% no Chile. Esse percentual aumentou muito lentamente ao longo do século XX, o que explica boa parte da nossa crise de qualidade atual. A escola não se preparou para educar pobres ou crianças que

vêm de famílias que valorizam menos a educação ou que não sabem como reforçar o que é ensinado nos bancos escolares.

Outro elemento importante para explicar o presente interesse por qualidade é a introdução de uma cultura de avaliação da educação oferecida no Brasil. A partir de 1990, foi aplicado o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) em amostras de estudantes do ensino fundamental, com uma importante modernização em 1995, para garantir comparabilidade, cobertura nacional e incorporação do ensino médio. A partir de 1997, surge o ENEM, exame de saída facultativo aos que já concluíram e aos concluintes do ensino médio.

Posteriormente, em 2005, foi implantada a Prova Brasil, que universalizava a aplicação da prova para a 4ª e 8ª séries, de forma a permitir o acompanhamento da evolução da aprendizagem de escola a escola. Todas essas avaliações são coordenadas pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e são complementadas por testagens feitas por governos estaduais e federais.

Com os resultados obtidos, infelizmente muito ruins, políticas públicas foram redeseenhadas e investimentos puderam ser dirigidos às escolas que mais precisavam. Mas a própria implantação destes novos projetos trouxe uma grande discussão na sociedade: como fazer com que este fracasso, hoje conhecido, seja revertido e a aprendizagem aconteça.

Há um consenso, hoje, de que é importante capacitar o professor, principal agente educacional. No entanto, as concordâncias diminuem no que se refere à maneira como se educam os educadores. Repensar as Faculdades de Educação, abrir a profissão para outros profissionais, adotar materiais estruturados e centrar a capacitação na sua utilização: as alternativas são as mais diversas e nem sempre excludentes.

A opção por um recrutamento mais competente também aparece como uma proposta para melhorar o quadro atual que vem apoiada

em dados de pesquisa, como a da McKinsey, que mostrou serem as melhores redes as que contam com professores que integraram os 20% melhores alunos do ensino médio. Para tanto, o salário inicial do professor e a valorização da profissão tornam-se essenciais.

É sobre este quadro de dificuldades e caminhos para sua superação, no contexto de reduzida clareza de atribuições em diferentes esferas da federação, que trata este artigo. São desafios importantes para o País, mas as saídas devem ser construídas, se quisermos promover a inserção competitiva do Brasil no cenário internacional dentro de princípios de equidade e justiça social.

A crise de qualidade da educação

Em 1990, o SAEB foi adotado como primeira iniciativa brasileira voltada para a avaliação da qualidade do sistema educacional brasileiro. O segundo ciclo de aplicação ocorreu em 1993, mas foi somente a partir de 1995 que o SAEB adquiriu um papel estratégico, tornando-se a base de um conjunto de políticas destinadas à melhoria da qualidade do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, passou a exigir que o Ministério da Educação assegurasse um processo nacional de avaliação do rendimento escolar, em colaboração com os sistemas de ensino, “objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”. A cada dois anos a avaliação é aplicada.

A Prova Brasil foi criada em 2005 para permitir uma análise do desempenho dos alunos que possa ajudar as escolas e os gestores de sistemas de educação de forma mais precisa, com vistas a aprimorar a educação oferecida no ensino fundamental. Ela complementa o SAEB. A Prova Brasil é censitária e oferece dados não apenas para o Brasil e unidades da federação, mas também para cada município e escola participante. A Prova Brasil avalia todos os estudantes da rede pública urbana de

ensino, de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental (atuais 5º e 9º anos)¹.

As duas avaliações passaram a ser operacionalizadas em conjunto, desde 2007. Os resultados do SAEB e da Prova Brasil têm evidenciado grande consistência com um diagnóstico de problemas sérios de qualidade no desempenho dos estudantes, tanto em Português quanto em Matemática.

Estes instrumentos de avaliação têm permitido ao País um diagnóstico mais claro da crise da qualidade da educação com identificação mais clara de desafios a serem enfrentados. São desafios que dizem respeito a três grandes ordens de problemas:

- faltam competências básicas de leitura e interpretação de textos;
- faltam raciocínio matemático e compreensão de algoritmos e ferramentas necessárias à solução de problemas práticos;
- falta repertório cultural para fazer analogias e para compreensão do mundo físico que facilite o avanço nos estudos, sem retenção numa série específica ou abandono da escola na fase seguinte.

Vamos explorar cada um deles em separado.

Competências de leitura e interpretação de textos

A grupo aqui tanto as questões relativas à capacidade de relacionar informações presentes em um texto, associando-as a um repertório dado, quanto as que se referem ao domínio do letramento propriamente dito, ou seja, a capacidade de identificar os sons

.....

1. O novo Ensino Fundamental tem, obrigatoriamente, a partir de 2010, nove anos. Como até 2009 algumas redes tinham oito, outras nove anos, utilizo o sistema de seriação de oito anos em que a 4ª série corresponde ao atual 5º ano.

de símbolos gráficos e, com eles, identificar palavras e frases.

A ausência desta competência permite diagnosticar dois tipos distintos e complementares de problemas derivados da qualidade do ensino oferecido: o analfabetismo funcional e a precariedade na interpretação de textos, ou seja, a capacidade de se apropriar do código escrito, sem que se consiga, no entanto, compreendê-lo no contexto.

Há diferentes conceitos para classificar o analfabeto funcional. A mais usual é traduzida na incapacidade de entender um texto ao ler fonemas e reuni-los em palavras. Da mesma forma, o analfabeto funcional não é capaz de colocar suas ideias no papel de modo que outra pessoa possa entendê-las. Em ambiente escolar, associa-se isso a uma alfabetização não-concluída, a despeito de o aluno ter avançado para séries que já supõem o domínio das letras. Para a Unesco, é o indivíduo com menos de quatro anos de estudo completos. Nesse caso, teríamos, no Brasil, 25% da população com mais de quinze anos como analfabetos funcionais.

O Instituto Paulo Montenegro, o braço social do Ibope, criou em 2001 o Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF) para medir os níveis de analfabetismo funcional na população entre 15 e 64 anos. Para tanto, aplica de dois em dois anos testes e questionários em cerca de duas mil pessoas em todas as regiões do País.

O INAF permite dividir a população em quatro níveis, de acordo com suas habilidades em Letramento e Matemática: analfabetismo, alfabetismo rudimentar, alfabetismo básico e alfabetismo pleno. Segundo o INAF de 2007, 7% dos brasileiros são analfabetos e 21% têm habilidades rudimentares, ou seja, são capazes de localizar uma informação explícita em textos curtos, mas não conseguem compreender textos, tirar conclusões ou ler números na casa dos milhões. Pouco menos de dois terços dos adultos pesquisados são incapazes de ler um livro, ou seja, têm no máximo o nível básico de alfabetização.

A universalização do acesso ao ensino fundamental e o aumento nos anos básicos de escolaridade levaram a uma melhoria na alfabetização dos brasileiros. O Instituto Paulo Montenegro constata que os níveis básico e pleno têm crescido solidamente, de 2000 a 2007, de 34% para 40% e de 26% para 28%. Mesmo assim, a escola continua produzindo analfabetos funcionais, ao não concluir a alfabetização de seus alunos na idade e série corretas.

Quanto às competências de leitura e interpretação de textos, a Prova Brasil tem mostrado algumas dificuldades. Embora tenha havido alguma melhora, em 22 das 27 capitais brasileiras, os alunos de escolas públicas não atingiram as metas de aprendizagem de Língua Portuguesa estabelecidas pelo MEC e pela organização não-governamental “Todos pela Educação” na 4ª série do ensino fundamental.

Além de não atingir a meta estabelecida para 2007, que levava em conta o desempenho dos alunos em 2005, o Rio de Janeiro ainda piorou nesse período. Em 2005, 33,05% dos alunos demonstraram nível de conhecimento de português adequado à série. Em 2007, o percentual caiu para 29,07%. A meta era 35,46%. As únicas capitais que atingiram as metas foram: Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Recife (PE), Florianópolis (SC) e Boa Vista (RR). Campo Grande teve o melhor desempenho em Português na oitava série: 25,80% dos alunos alcançaram as notas esperadas. No Rio, foram 20,82%. Apenas Belém, com 12,01%, não atingiu a meta nessa série.

A insuficiência de desempenho em leitura reflete-se também em resultados do PISA e do SAEB nível médio. No PISA, teste internacional que, como vimos, mede a qualidade da educação oferecida a jovens de quinze anos, a pontuação dos alunos brasileiros, em 2006, ficou em 393, sendo a nota máxima registrada no conjunto dos participantes 707,9. Na verdade, tivemos uma piora em relação às notas que obtivemos em 2003 e 2006. Esse desempenho faz com que o País não consiga passar do nível 1 de aprendi-

zagem – numa escala que varia de 1 a 6, sendo 1 o pior. Isso quer dizer que os alunos conseguem apenas localizar informações explícitas e não são capazes de fazer comparações, estabelecer conexões ou interpretar textos. No *ranking* dos países que participam do PISA (57 na última edição), estamos em 49º lugar, superando os estudantes da Argentina e da Colômbia.

O ENEM permite poucas conclusões sobre a capacidade de leitura e interpretação, pois se trata de um exame voluntário em que podem participar tanto os concluintes do ensino médio quanto os egressos, embora haja um número cada vez maior de participantes. Provavelmente, com a recente decisão de utilizá-lo para fins de ingresso nas universidades federais e algumas estaduais, haja uma representatividade maior que permita análises mais sólidas.

O SAEB de 2007 mostrou, para o 3º ano do ensino médio, avanços em Língua Portuguesa maiores do que em Matemática. As notas tiveram um aumento de 3,8 pontos, passando de 257,60, em 2005, para 261,39, em 2007, um patamar ainda baixo.

É importante notar que o fraco desempenho dos alunos brasileiros em leitura e interpretação de textos tem uma forte correlação com o fato de que somos um país que lê pouco. Temos poucas livrarias, bibliotecas públicas e poucos pais são vistos lendo para os filhos pequenos em seu tempo de lazer.

Há, contudo, uma boa notícia em *Retratos da Leitura* de 2008². O Brasil, que contava, em 2008, com apenas 1,8 livro/ano por cidadão de mais de quinze anos, com mais de três anos de escolaridade, hoje conta com 3,7 livros.

Raciocínio matemático

A educação brasileira demonstra uma grande deficiência em Matemática. No recente relatório de competitividade do Fórum Econô-

2. *Retratos da Leitura no Brasil*, 2008, Instituto Pró-Livro e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

mico Mundial (2010), o Brasil apareceu em 13º lugar no quesito treinamento em Matemática e Ciências. Além disso, todas as avaliações aplicadas após 1998 têm demonstrado níveis críticos e muito críticos em Matemática.

No PISA, em 2006, houve melhora no desempenho de nossos jovens de quinze anos, mas é prudente retardar as comemorações. Embora tenhamos melhorado em 14 pontos nossa nota em relação ao PISA de 2003, a pontuação resultante ainda é pequena (370 pontos) e nos coloca em posição desfavorável entre os países participantes. Mesmo assim, esses pontos de diferença merecem destaque. Afinal, só México, Indonésia e Grécia avançaram mais. Quem elevou a nota do País foram os estudantes que estavam nos piores níveis de aprendizagem e que melhoraram desde 2003.

O PISA mede o *letramento em Matemática*, concebido como a capacidade dos estudantes de analisar, refletir e comunicar-se efetivamente ao resolver problemas matemáticos em diversas situações que envolvem conceitos quantitativos, espaciais, probabilísticos e outros conceitos matemáticos. Para desempenhar as tarefas mais difíceis de Matemática os estudantes precisavam reunir elementos complexos de uma questão, refletir sobre eles, usar criatividade para resolver problemas pouco comuns e utilizar algum tipo de argumentação, geralmente alguma forma de explicação. Somente 13% dos estudantes brasileiros atingiram os níveis mais altos de proficiência em Matemática.

Este mesmo avanço ocorreu também no SAEB, em todos os níveis. No SAEB de 2007, a pontuação dos alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, assim como a do 3º ano do ensino médio, melhorou.

Os alunos da 4ª série do ensino fundamental de todas as regiões brasileiras tiveram um desempenho melhor em Matemática. A região que registrou as notas mais altas foi o Sul, com 203,46 pontos, mas a que mais melhorou foi o Nordeste, que aumentou 16,7 pontos e passou de 162,46, em 2005, para 179,19, em 2007.

Os resultados dos alunos da 8ª série do ensino fundamental em Matemática também foram positivos em todas as regiões. O Sul tem as melhores notas nessa série também, mas a região que mais evoluiu foi o Centro-Oeste, com um aumento de 9,8 pontos, e notas que foram de 239,72, em 2005, para 249,55, em 2007. O Amazonas conseguiu o maior salto da 8ª série: 17,3 pontos. O estado tinha nota 218,62, em 2005, e alcançou 235,92, em 2007. Além dele, Tocantins, Rio Grande do Norte, Paraná, Piauí e Mato Grosso apresentaram avanços importantes.

Diferente da 4ª série, etapa em que todos os estados evoluíram em Matemática, na 8ª série houve dois estados que pioraram seus resultados em comparação com 2005: Sergipe, que perdeu 2,7 pontos, indo de 240,67 para 237,99, e Rio Grande do Sul, que caiu 2,8 pontos, de 258,06 para 255,27.

No 3º ano do ensino médio, os resultados de Matemática avançaram menos e doze estados apresentaram notas menores em 2007, na comparação com 2005. Ao olhar o desempenho das regiões, Sudeste, Norte e Centro-Oeste apresentaram aumento nas notas do 3º ano, enquanto o Nordeste permaneceu estável e o Sul apresentou queda de 0,6.

Estes avanços permitem certo otimismo e a constatação de que estamos no caminho correto. Depois da divulgação dos resultados do SAEB 2005, em que se verificou, por exemplo, que 65% dos alunos de 8ª série não sabiam utilizar porcentagens, passamos a favorecer mais o raciocínio matemático e a relacionar números e cálculo com problemas da realidade e deixar um pouco de lado a utilização de esquemas de mera memorização mecânica de algoritmos.

Mesmo assim, algumas causas de mau desempenho em Matemática persistem. As escolas de formação de professores abandonaram a disciplina de Didática de Matemática e partem do pressuposto de que o estudante de Educação ou Pedagogia (ou mesmo de Licenciatura, com formação específica) conhece bem Matemática, o que nem sempre é verdade. É importan-

te observar que os professores de 1ª a 4ª séries recebem formação em escolas que, segundo Bernadete Gatti (2008), dão ênfase grande a Fundamentos da Educação e reduzida à Prática de Ensino (o que e como ensinar).

Além disso, o livro didático no Brasil é usado como roteiro de aula, como bem mostra o interessante estudo de Martin Carnoy (2009)³. O professor não se sente autônomo ou preparado para desenvolver o curso além do livro.

Repertório cultural: compreensão do mundo e da natureza

O fato de que ainda lemos pouco tem trazido prejuízo à capacidade de relacionar informações e entender o mundo. O professor, de acordo com pesquisa de 2002 (Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação – CNTE), não tem o hábito da leitura. Apenas 38% dos professores do ensino básico leem com regularidade.

Não há uma prova específica para verificar o repertório cultural dos alunos ou a capacidade de trabalhar com informações de história, geografia, ciências e artes. O vestibular, de certa maneira, trabalhava com este conhecimento, mas de forma inadequada, centrada em fixação de nomes e datas. Mais recentemente, ele vinha demandando relacionamento de informações e reflexão crítica, necessariamente interdisciplinar. Em 2009, tivemos, pela primeira vez, a utilização em larga escala do ENEM para entrada nas universidades. Pela primeira vez, esse exame incluiu perguntas que se relacionam com o repertório do aluno, sua capacidade de “ler” o mundo e de mostrar uma compreensão da evolução histórica e da espacialização dos fatos e tendências.

A falta de currículos claros tem tornado mais grave esta deficiência. Aqui também o uso do li-

.....
3. Martin Carnoy, *A Vantagem Acadêmica de Cuba: Por que seus Alunos vão melhor na Escola*, São Paulo, Ediouro e Fundação Lemann, 2009, p. 198.

vro didático como roteiro de aula tem sido fator de empobrecimento do ensino e, portanto, do desenvolvimento de competências de reflexão, redação e de interpretação de textos por parte dos alunos. A ignorância da história do País e do mundo dificulta a compreensão da vida contemporânea e mesmo a leitura de jornais.

Com relação às ciências e às leis que regem a natureza, temos alguns problemas relevantes:

- formação precária do professor das séries iniciais para desenvolver no aluno o espírito investigativo e um acesso preliminar às leis da natureza;
- falta de professores de Física, Química e Biologia para atuar nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio, dada a pouca atratividade da profissão de professor;
- uso do livro didático como roteiro de aula;
- utilização de exercícios repetitivos para fixar fórmulas dissociadas da compreensão do fenômeno que se quer explorar;
- abordagem enciclopédica no ensino, tentando cobrir uma gama extensa de informações sem conexão entre elas.

A influência do repertório do professor sobre os alunos é grande em escolas públicas, dada a origem social dos últimos. Assim, é interessante observar os resultados de pesquisas recentes sobre hábitos de leitura dos mestres. Pereira, Franze e Pereira (2007)⁴, ao pesquisarem o tema, mostram que os professores do Paraná “costumam ler especialmente revistas e jornais (60%)”. Constatam que o número de professores assinantes de revistas e jornais atingiu 52% dos pesquisados, contrariando alguns comentários de que falta recurso ao professor da rede pública para assinaturas de revistas e

.....

4. Lúcia R. R. Pereira; Luciane dos Santos Franze & Sonia Therezinha Pereira, “Hábitos de Leitura de Professores da Rede Estadual do Paraná”, Curitiba, 2007, p. 8. Pesquisa não publicada.

jornais. E observam que “29% dos professores pesquisados utilizam para preparar suas aulas principalmente livros didáticos”.

Miriam Abramovay⁵, ao pesquisar atividades de cultura e lazer de professores do Distrito Federal, mostra que eles tendem a não ir a teatro, museus ou cinema. Perguntados sobre a frequência a atividades culturais, afirmam que nunca ou pouco comparecem ao teatro (89,1%), a museus (82,2%) e ao cinema (78,6%).

Em Ciências, o que chama a atenção é o número de professores sem formação para ministrar aulas no chamado segundo segmento do ensino fundamental. Setenta por cento dos professores de Ciências das escolas no Brasil, para turmas de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, não têm formação específica para lecionar a disciplina. A maioria fez faculdade em outra área e alguns sequer têm diploma universitário. O problema se agrava entre os professores de Física: 90% e 86% deles, respectivamente, não concluíram o curso apropriado. A pesquisa foi feita com base em dados de 2003. Aqui, novamente, o problema do repertório do professor, que acaba atendo-se ao livro didático para preparar suas aulas, se mostra uma barreira à aprendizagem do aluno.

As causas dos descompassos

Vimos acima como a entrada de crianças anteriormente excluídas das escolas impactou a qualidade da educação oferecida nas escolas fundamentais e de ensino médio. Mas há outras causas para os problemas de aprendizagem apontados no item anterior.

A aprendizagem das crianças e jovens é prejudicada, no Brasil, por alguns fatores que precisam ser enfrentados:

.....

5. Miriam Abramovay (coord.), Ana Lúcia Cunha & Priscila Pinto Calaf, *Revelando Tramas, Descobrendo Segredos: Violência e Convivência nas Escolas*, Brasília, Rede de Informação Latino-americana – RITLA, Secretaria de Educação do Distrito Federal, 2009.

- formação inicial inadequada dos professores;
- compreensão equivocada da autonomia da unidade escolar;
- falta de coordenação entre redes e visão compartimentada da política educacional;
- corporativismo e clientelismo na gestão escolar;
- currículos inexistentes ou genéricos em demasia.

A formação inicial do professor mereceu, recentemente, um importante estudo organizado por Bernadete Gatti e Marina Muniz Rossa Nunes (2009) da Fundação Carlos Chagas⁶. As próprias organizadoras esclarecem o vínculo entre a formação inicial do professor e o resultado dos alunos nas provas aplicadas para detectar a aprendizagem de crianças e jovens, ao afirmar que “a pesquisa foi desenvolvida no contexto dos resultados preocupantes advindos do desempenho obtido pelos estudantes do ensino fundamental e médio nas avaliações nacionais e internacionais sobre a qualidade do ensino básico no Brasil [...]. A formação de professores é apontada como um dos principais fatores intervenientes nesses resultados”.

Ao analisar currículos dos cursos de Pedagogia e licenciaturas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Biológicas, as organizadoras concluíram, entre outros pontos, que os cursos deixam a desejar em função de:

- caráter fragmentário do currículo das escolas de Pedagogia, com um número grande de disciplinas que não se integram;
- grande variedade de disciplinas em cada curso e entre faculdades, sem uma proposta ou abordagem comum (nas 71 instituições

- pesquisadas, encontraram 3 107 diferentes disciplinas obrigatórias);
- pouca ênfase em profissionalização do professor e na prática de sala de aula;
- prioridade de matérias mais teóricas, de fundamentos e de contextualização;
- abordagem limitada e superficial dos conteúdos a serem ensinados pelos futuros professores.

Ao sintetizar seus achados, as organizadoras da pesquisa comentam que “a escola, enquanto instituição social e de ensino, é elemento quase ausente nas ementas, o que leva a pensar numa formação de caráter mais abstrato e pouco integrado ao contexto concreto onde o profissional-professor vai atuar”. Em outros termos, o futuro professor é preparado talvez para ser um pesquisador de educação, mas não para uma prática profissional específica.

Com isso, os professores se sentem perdidos e não sabem o que e como ensinar. Sem uma formação adequada e, conforme veremos adiante, sem um currículo claro que norteie sua ação, o educador acaba tendo como única saída para a preparação de aulas o livro didático. A falta de conhecimentos na disciplina que o livro aborda e de um repertório que o enriqueça torna a sua prática limitada e pouco efetiva.

Uma segunda causa de problemas é a compreensão equivocada da autonomia da unidade escolar. A proposta de autonomia da escola é tema relativamente recente na nossa legislação. Aparece relacionada com a ideia de pluralismo de abordagens pedagógicas e com a necessidade de incorporar culturas distintas presentes na localidade onde se situa a escola no ensino-aprendizagem.

Esta autonomia deveria, no entanto, estar subordinada à política educacional. A escola não é uma ilha atuando isoladamente. A necessária articulação de saberes comunitários com os da escola, a agilidade que uma maior descentralização acarreta para ela (o que leva alguns países a propor autonomia, inclusive para

.....

6. Bernadete Gatti & Marina Muniz Nunes, *Formação de Professores para o Ensino Fundamental: Estudo de Currículos das Licenciaturas em Pedagogia, Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Biológicas*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 2009, p. 9.

contratar professores, fixar-lhes a remuneração e demiti-los, se necessário) e o estabelecimento de uma identidade da escola são elementos extremamente importantes. Mas a política educacional não pode ser fragmentada e o direito à educação de qualidade não é para os alunos cujas escolas autonomamente optarem por esta ou aquela concepção de qualidade educacional. A autonomia deve estar condicionada a um currículo claro, à fixação de metas relacionadas com a aprendizagem dos alunos e a princípios e normas compartilhados.

Grandes avanços alcançados pelo Brasil tiveram como base maior ênfase em melhoria da aprendizagem, medida por avaliações regulares e padronizadas e um Plano de Desenvolvimento da Educação em que se procura enfatizar a autonomia da escola para buscar metodologias e práticas e, ao mesmo tempo, se estabelecem metas de melhoria para cada uma delas e para redes de ensino. Também neste sentido caminha o movimento da sociedade civil “Todos pela Educação” que estabelece, como olhar cidadão, metas para a melhoria da educação no País.

A falta de coordenação entre redes de ensino é uma terceira razão para os problemas. O Brasil é uma federação e, assim, cada nível, apesar de definições constitucionais que limitam o papel de cada esfera, acaba tendo escolas públicas e nem sempre com clara distinção de tarefas. Assim, é comum governos estaduais terem escolas de primeiro segmento do ensino fundamental (muitas vezes competindo por alunos com municípios) e governos municipais contarem com ensino médio. O governo federal tem, além de universidades, escolas técnicas de ensino médio e até de ensino fundamental.

A ausência de mecanismos mais claros de articulação entre estas redes vem sendo compensada pela definição de expectativas de aprendizagem pelo MEC, ao menos quanto a Língua Portuguesa e Matemática, na forma de descritores da Prova Brasil e de avaliações como o ENEM. Ao se ter conhecimento sobre

o que será avaliado, estabelecem-se por dedução competências e conteúdos que devem ser ensinados.

Na verdade, o mesmo se passava com o vestibular. Esse exame, especialmente o aplicado para ingresso nas melhores universidades federais e estaduais do País, acabou-se tornando uma referência de currículo para o ensino médio nas escolas públicas e privadas. Suas características, por muito tempo, de cobrança de um conhecimento enciclopédico, ou seja, com questões superficiais relacionadas a um número exagerado de materiais, levou o ensino médio a privilegiar memorização, exercícios repetitivos e a repassar conteúdos teóricos desconectados da prática e da possibilidade de articulação de aprendizados.

A utilização do ENEM, um exame nacional mais centrado em competências de leitura, interpretação e produção de textos, raciocínio matemático, repertório cultural e conhecimentos de ciências naturais, como estratégia de seleção para universidades federais, certamente deve modificar este cenário.

Outro problema frequente na articulação entre redes é a ausência de determinado segmento de ensino numa cidade ou região. Assim, a criança inicia na rede municipal seus estudos e, por vezes, a rede estadual não tem, perto da cidade onde se encontra a família, uma escola que dê sequência. Outras vezes, a oferta de segundo segmento ou ensino médio ocorre apenas à noite, o que, dependendo da idade da criança ou do jovem, pode colocar problemas de segurança ou de imaturidade para deslocamentos nesse horário.

Uma quarta razão para as dificuldades de qualidade apontadas na aprendizagem das crianças é, na verdade, uma conjugação de dois problemas aparentemente opostos, que trazem grandes dificuldades na gestão escolar: o clientelismo e o corporativismo. Algumas vezes, ocorrem separados; outras, surgem na mesma rede de escolas.

O clientelismo, importante componente do patrimonialismo, é um processo pelo qual se

trocam votos ou lealdade política por favores, empregos e facilidades. Na educação, ele aparece quando políticos podem nomear diretores de escola ou fazerem nomeações para outros cargos na hierarquia de órgãos educacionais. Estes funcionários são, por sua vez, acionados posteriormente para permitir ao padrinho prioridade em vagas, uso de máquina para campanhas e até, em casos extremos, desvio de recursos públicos para financiar campanhas.

Para fazer frente a este risco, leis foram aprovadas, como no estado de São Paulo, que criou, na década de 1980, uma carreira de diretor de escola, em que o profissional escolhe onde ensinar, para evitar desmandos clientelistas. Outros buscaram atrelar nomeações à exigência de que qualquer nomeação para determinados cargos de confiança seja reservada a funcionários de carreira. Isso parece ótimo, mas não é. Na fantasia de resolver problemas de cultura política com normas, engessa-se a gestão e fortalece-se o corporativismo.

O corporativismo envolve uma confusão entre os interesses de um grupo profissional e o interesse público. Na área da saúde, significaria entender que a política de saúde existe para atender aos médicos. Em educação, muitas vezes se confunde política educacional com demandas expressas por sindicatos de professores ou funcionários da área.

O importante é não confundir corporativismo com espírito de corpo, este, sim, refletindo o grau de coesão ou de camaradagem de uma equipe. Ele é decisivo, de acordo com as pesquisas, para assegurar o sucesso escolar. Um time coeso de professores tende a aumentar as chances de melhoria da aprendizagem dos alunos. A pesquisa da Unicef com o INEP sobre as surpresas da Prova Brasil mostra isso com clareza. Apesar das dificuldades enfrentadas, as 33 escolas que, apesar de estarem em áreas de baixa renda, tiveram bom desempenho, apostaram na força das relações humanas em torno de um projeto pedagógico. Todos os envolvidos no ensino participam e decidem juntos os

rumos da gestão escolar e do que será feito em sala de aula.

Luiz Carlos Bresser Pereira, em artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 13 de outubro de 1995 (“Os Inimigos da Reforma”), dizia que “patrimonialismo e corporativismo são almas gêmeas. O patrimonialismo confunde o patrimônio público com o privado. O corporativismo afirma interesses particulares em nome do interesse geral”.

Na educação, ambos podem conviver. A indicação política de diretores ou coordenadores regionais, a que me referi acima, pode conviver com demandas que desconsideram o interesse público, como menos horas de trabalho, resultando em piora da qualidade do ensino ofertado. A presença do clientelismo ou patrimonialismo, de certa maneira, legítima pressões corporativas, pois o contraponto a elas são desmandos administrativos ou o fisiologismo. Na verdade, ambas são formas de privatização do espaço público.

Uma quinta e última ordem de problemas causadores da má qualidade da educação no Brasil é a ausência de currículos ou seu caráter excessivamente genérico. Uma concepção centrada exclusivamente na prática pedagógica direta significou, por certo tempo, uma negação da política educacional como forma estruturada de atuação do poder público no campo da educação, tornando a existência de currículo quase uma heresia. Partindo da premissa correta de que o centro da aprendizagem é o aprendiz, chegou-se a defini-lo individualmente, ou na sua relação com o seu professor, como o espaço demandador do que lhe deve ser ensinado. Seria como se em saúde, ao se saber que cada paciente é único, não precisassem existir protocolos para tratamento das principais doenças.

Esta fase foi superada, inicialmente, com a proposição, em 1996, dos parâmetros curriculares nacionais – pcns, previstos no Plano Decenal da Educação 1993–2003. Referenciais de qualidade do ensino, para definir que competências devem ser desenvolvidas a cada série,

nas diferentes disciplinas, os PCNs mostraram-se bastante genéricos, sem explicitar claramente o que e como ensinar. A proposição destes parâmetros ensejou, mesmo assim, críticas fortes de setores da universidade, como as de Azenha (1996) e Cunha (1996)⁷, que consideraram que envolviam centralização e conseqüente diminuição da autonomia das escolas e do pretendido direito de autoria do professor.

Sem se deixarem abater por isso, estados e municípios começaram, com base nestes parâmetros, a detalhar o currículo a ser implantado em suas escolas. O município do Rio de Janeiro já havia definido, em 1996, o seu currículo, o Multieducação; o estado de São Paulo fez o mesmo em 2008, num processo de discussão com toda a rede; Belo Horizonte, em 2002. Minas Gerais definiu, em 2005, um currículo com os conteúdos básicos comuns que deverão ser ensinados para os alunos das séries finais (da 5ª à 8ª) do ensino fundamental e do ensino médio. Estes avanços são importantes, pois asseguram o direito de cada criança e jovem de, independente da escola e do professor, ter um mínimo de aprendizagem garantido, sem perder, contudo, a possibilidade de acesso à riqueza da cultura tradicional local ou de intercâmbios ricos que possam emergir na relação professor-aluno.

Uma plataforma para a melhoria da educação

O Brasil tem grandes desafios a vencer para melhorar a qualidade da educação oferecida a seus alunos, mas é importante constatar que inúmeras iniciativas estão em curso. Como educação é um investimento de longo prazo, bons resultados podem ser esperados de

.....
7. José Mário Pires Azenha, "Parâmetros Curriculares Nacionais e Autonomia da Escola", Texto apresentado no Seminário Regional sobre PCNs (Região Sudeste), setembro de 1996. Luiz Antônio Cunha, "Os Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental: Convívio Social e Ética", *Cadernos de Pesquisa*, n. 99, São Paulo, 1996.

muitas delas. Afinal, universalizamos o acesso ao ensino fundamental, introduzimos uma cultura de avaliação, que permitiu, entre outras coisas, clareza de algumas competências que devem ser desenvolvidas série a série (ao menos em Português e Matemática, no caso do ensino fundamental e, agora com os avanços no ENEM, no ensino médio), temos livro didático para praticamente todos os cursos e um piso salarial para o professor que, se não é o ideal, avançou bastante.

Mas não há como melhorar a qualidade da educação básica sem articular o que é feito em cada nível num sistema nacional de educação. Um sistema em que entes federados não apenas cooperem de forma frouxa e sujeitos a papéis maldefinidos pelo regime de colaboração. É importante que disputas federativas não desfigurem a educação oferecida às crianças e aos jovens brasileiros e que exista, claramente, uma estratégia única de formação de professores, além de um currículo mínimo nacional, que é o cerne de uma política educacional bem-sucedida.

Este sistema nacional de educação contemplaria algumas medidas que poderiam ser implantadas gradualmente até se consolidarem. Entre elas, destacaria:

- definir o que é sucesso escolar e comunicar isso, claramente, para todos os envolvidos, por meio de índices que meçam aprendizagem e fluxo escolar (como o IDEB, índices locais, taxas de evasão ou abandono escolar, taxas de conclusão de curso fundamental ou médio, com níveis adequados de desempenho);
- estabelecer e tornar efetivo um currículo mínimo nacional que assegure padronização e o direito a uma aprendizagem comum, independente de estado ou região do País, bem como a possibilidade de considerar culturas e vocações locais e regionais;
- identificar, por meio de avaliações regulares, alunos que não aprendem e estruturar um sistema de recuperação de aprendizagem;
- definir um processo de certificação nacional

de professores e de educadores infantis que associe o acesso ao cargo à definição de requisitos mínimos de formação e de conhecimentos, medidos em prova nacional;

- a partir da certificação, criar diretrizes para planos de carreira descentralizados, que dialoguem e se articulem com mercados de trabalho locais, promovendo a atratividade e o *status* social do magistério e da educação infantil;
- estabelecer um sistema nacional de capacitação de professores associado às carreiras;
- fortalecer o Fundeb, tornando os repasses não apenas associados aos alunos, mas à implantação de processos nacionais de formação, certificação, avaliação e recuperação de aprendizagem;
- envolver a sociedade na busca de melhoria da educação, comprometendo diferentes segmentos sociais com o monitoramento da política educacional e com o funcionamento de cada escola.

Neste sistema, caberia aos estados a responsabilidade de coordenar o ensino médio e dar assistência técnica e financeira aos seus municípios que, por sua vez, deveriam ocupar-se do ensino fundamental e infantil.

Em cada unidade subnacional, haveria um currículo mínimo, incorporando ao currículo nacional ênfases pretendidas em determinados conteúdos ou competências a serem desenvolvidas, características da cultura local e vocações regionais que sugeririam novos componentes curriculares. Além disso, caberia aos estados e municípios:

- manter uma carreira para professores e educadores infantis, com profissionais certificados no sistema nacional e de acordo com as diretrizes nacionais de encarecimento do magistério, que possa atrair e reter profissionais qualificados;
- dialogar com professores, diretores, alunos e funcionários, de forma bastante prática, tendo em vista o desenho e a implantação de

propostas voltadas para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem, por meio de conselhos constituídos para essa finalidade;

- avaliar, continuamente, o ensino na sua rede, promovendo um processo de ensino-aprendizagem com especial atenção à qualidade e à equidade;
- adotar programas de aceleração e de correção de analfabetismo funcional para corrigir defasagens idade-série e evitar evasão escolar;
- preparar material de apoio ao professor para todas as disciplinas, com propostas alternativas de atividades a serem desenvolvidas em aula;
- estabelecer um calendário de avaliações coerente com o calendário escolar, estabelecendo a cada bimestre as competências que serão trabalhadas e as verificações que darão conta do aprendizado;
- identificar escolas que precisam de ajuda adicional para garantir a aprendizagem dos alunos e criar mecanismos para que as crianças e os jovens possam beneficiar-se deste apoio;
- reconhecer equipes de profissionais que contribuem para a melhoria da aprendizagem; e
- investir em educação infantil, considerada uma das áreas de melhor relação custo-benefício em educação, se for oferecida, na primeira infância, educação de qualidade, seja pela família com apoio de políticas públicas, se necessário, ou por creches, em que se oferece uma abordagem integrada ao desenvolvimento infantil, com estimulação precoce do cérebro, imersão em um ambiente letrado, atenção à saúde e segurança afetiva.

Como gerenciar a política educacional num sistema federativo

A política educacional é uma política pública. Nesse sentido, deve contemplar um enfoque que vai além do que ocorre em sala de aula, na relação direta entre professor e aluno, terreno próprio da Pedagogia.

Toda política pública parte de necessidades expressas ou não da população, em um espaço

territorial definido, sobre as quais se forma um entendimento do que cabe ao poder público atender. Para que uma política pública seja efetiva, é fundamental haver mensuração e metas claras. Em saúde, não há nenhuma dúvida sobre isso. Na área de educação, no entanto, houve e ainda há controvérsias⁸, superadas nos anos recentes, quando se constatou que avaliar a aprendizagem dos alunos, além do acesso de crianças às escolas, dos índices de evasão escolar, repetência e defasagem idade-série, é o único caminho seguro para poder melhorar a educação. Caso contrário, ficaríamos num discurso vazio sobre a importância da escola e da relação professor-aluno.

A definição de metas claras ajuda não apenas no monitoramento da implantação de projetos que integram a política, mas na comunicação com a sociedade e na possibilidade de controle social. Cada família, nesse sentido, pode saber em quanto melhorou a escola dos seus filhos e cada cidadão pode acompanhar o resultado dos recursos de impostos aplicados em educação.

Para a formulação e gestão da política nacional de educação, a União, estados e municípios devem articular-se num sistema nacional e não meramente colaborativo, com clara definição de papéis, levando em conta as duas principais funções da educação na sociedade:

- formar cidadãos portadores de direitos (educação como o direito que abre oportunidades para os demais direitos), aptos a participarem no processo democrático e de usufruir dos bens culturais que o País e a humanidade lhes oferecem;
- promover um desenvolvimento econômico

.....

8. Como as que consideram a forma de avaliação atualmente existente como autoritária e reprodutora das atuais condições sociais, contrapondo-a a uma avaliação “emancipadora”, tais como a de Sérgio Antonio Leite & Samantha Kager, “Efeitos Aversivos das Práticas de Avaliação da Aprendizagem Escolar”, *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Fundação Cesgranrio, v. 17, n. 62 (janeiro-março de 2009), pp. 109–133.

inclusivo em que os jovens estejam habilitados a contribuir e a participar das oportunidades geradas.

O gestor de política educacional tem de saber, no entanto, com que problemas específicos se defronta para poder melhorar a educação em seu estado ou município. A identificação do que torna a aprendizagem mais difícil em seu espaço de atuação permite uma ação mais efetiva e menor dispersão de recursos. Como as escolas concentram a maioria das crianças do município, é fácil ceder à tentação de perder o foco e atender a demandas para introduzir cursos que beneficiem interesses de segmentos específicos ou mobilizar crianças para eventos ligados a propostas estranhas à educação.

Em todas as situações, uma boa coordenação da implantação dos projetos associados à melhoria da educação básica é fundamental: desenhar boas estratégias, que enfrentem os problemas identificados, saber modificá-las, se necessário, monitorar sua implantação, combinando com sabedoria continuidade e ruptura. Mais ainda, comunicar com frequência e consistência os resultados obtidos em cada etapa e os esforços que serão necessários empreender. A educação é um investimento de longo prazo, e os projetos geram impactos cumulativos e não imediatos. Mas, se não se contar à população em que estágio se está no enfrentamento dos problemas, fica uma sensação de que nada está sendo feito. A transformação demanda persistência estratégica e a população é capaz de entender isso⁹. ○

.....

9. A autora recomenda, ainda, as seguintes leituras para um aprofundamento do tema deste artigo: Maria Alice Setubal, “Os Desafios de uma Educação de Qualidade em Comunidades de Alta Vulnerabilidade”, *Cadernos CENPEC*, n. 6, primeiro semestre de 2009. PETER LINDERT, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, New York, Cambridge University Press, 2004. MONA MOURSHED, *How the World's Best Performing School Systems Come out on Top*, McKinsey & Company Ed., 2007.

Processo Orçamentário: Quatro Pontos “Cardiais”

.....
CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL

Desde o século XVIII, inicialmente com Montesquieu e os pensadores do Iluminismo francês de um lado e, de outro, com os sucessores de Hume na Revolução Americana, a forte ebulição de ideias sobre a organização político-administrativa do Estado tem demonstrado a importância desta para a concepção de liberdade numa vida em sociedade.

Existem exemplos de sociedades sem Estado. Contudo, não existe exemplo de sociedade desenvolvida onde não haja a existência de um Estado que cumpra minimamente certas funções.

Por outro lado, a experiência da humanidade nos últimos quatro séculos mostra também que a presença de certo conjunto específico de deveres e direitos é necessária para garantir um melhor equilíbrio entre os desejos individuais e a ação do Estado. Mais ainda, que o tipo de arranjo assim montado afeta diretamente a capacidade de desenvolvimento e é fator fundamental na competição entre as nações.

Numa sociedade como a brasileira, ainda estamos em um processo de aperfeiçoamento das estruturas de Estado e das suas interações com a sociedade. A evolução desses mecanismos é extremamente complexa e, geralmente, se sustenta melhor quando ocorre acompanhada pelo crescimento da conscientização pública.

Este aperfeiçoamento é causa e consequência, sucessivamente, da sofisticação crescente

das demandas populares. Ele impulsiona uma evolução cultural e é impulsionado por ela. Um bom exemplo disto é a crescente conscientização da população sobre a relação entre o déficit público e a inflação, que leva a uma cobrança crescente quanto ao primeiro. O eleitor mediano começa a entender que o gasto desmesurado, sem contrapartida de receitas, não é bom para ele. Outro exemplo se dá quando o contribuinte passa a exigir retorno efetivo, em termos de bens e serviços providos pelo setor público, para cada unidade monetária paga em impostos, taxas e contribuições.

No Brasil, um tema sobre o qual o conhecimento parece ainda ser bem pequeno, quase nulo, é o da importância de ter um bom processo orçamentário.

Olhado genericamente, o processo orçamentário de um país qualquer é o conjunto de regras que conduzem à elaboração, discussão, execução, acompanhamento e auditoria do orçamento público, o qual, por sua vez, é uma lista padronizada das receitas e despesas do governo. Ele traduz os custos do governo para a manutenção das atividades básicas de Estado e para a implementação de políticas públicas.

Onde há um orçamento público, há sempre um processo orçamentário, seja numa ditadura ou numa democracia desenvolvida. Porém, eles se revestem de características completamente diferentes. No Brasil, durante o regime militar, por exemplo, o Executivo enviava um orçamento para o Legislativo, que deveria

.....
CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL é professor da Fundação Getúlio Vargas.

aprová-lo sem possibilidade de emendas ou maior discussão. Já numa democracia, espera-se que a aprovação do orçamento público gere um jogo de negociação dentro do Legislativo e entre este e o Executivo.

O desenho do processo orçamentário visa justamente a aperfeiçoar esse jogo, procurando o máximo possível criar condições para que os seus resultados sejam gerados em um ambiente com algumas importantes propriedades. Tais propriedades, que visualizamos aqui como *Pontos Cardiais¹ do Processo Orçamentário*, são listadas abaixo sem ordem de precedência:

- 1) Legitimidade.
- 2) Simplicidade
- 3) Efetividade
- 4) Temporalidade

A caracterização pragmática e detalhada de cada um destes termos variará de sociedade para sociedade. Seu significado conceitual subjacente, entretanto, ponto mais importante, é facilmente inteligível:

1) *Legitimidade*: Baseia-se nas noções de transparência, equidade, universalidade e obediência à norma legal, a população acreditando na justeza da forma e do volume de acordo com os quais são obtidos e alocados os recursos públicos.

2) *Simplicidade*: Objetiva o desenvolvimento da percepção e do pleno entendimento, pela população em geral, dos mecanismos e da importância do processo orçamentário como um todo.

Regras claras e simples são mais compreensíveis. Isto ajuda a criar uma cultura de escolhas objetivas, onde cada indivíduo se torna realmente interessado no acompanhamento do uso dos recursos públicos, passando a vigiar e ponderar sobre as ações do Executivo e do Legislativo de uma forma mais exigente. Espera-se

.....
1. O autor explica que a grafia “cardiais” está correta. Tem a ver com coração e é um parônimo de cardeais.

um aumento da consciência sobre as vantagens e custos das opções de política traduzidas em verbas pelo orçamento público.

3) *Efetividade*: Tal propriedade visa a assegurar que o processo orçamentário ajude o bom funcionamento do Estado, servindo de instrumento, e não empecilho, à implementação das políticas públicas legitimamente aprovadas.

4) *Temporalidade*: Traduz-se aqui por temporalidade a utilização do processo orçamentário como um dos instrumentos principais de permeabilização e sujeição dos gastos públicos às preferências intertemporais da sociedade.

O processo orçamentário deve ser capaz de gerar, ano a ano, uma sucessão de orçamentos, nos quais a realização de investimentos possa manter, se a determinação política assim dispuser, os focos de longo prazo previamente determinados. No Brasil, a Constituição de 1988 tentou fazer isto, alocando um certo percentual das despesas para fins específicos. Para a educação, por exemplo, houve alocação de 18% dos recursos tributários. Os resultados dessa experiência, entretanto, são polêmicos.

Denotamos os quatro pontos acima como *Pontos Cardiais do Processo Orçamentário* porque eles estabelecem um conjunto mínimo de condições ao bom funcionamento da prática orçamentária pública. Tais condições, porém, são necessárias, mas não suficientes. Países com boa estrutura de processo orçamentário podem ou não gerar um bom orçamento público. Todavia, países onde o processo orçamentário não possui uma ou algumas das propriedades acima têm demonstrado, em maior ou menor grau, menor resiliência na manutenção do desenvolvimento.

Em contraposição à história recente de altas taxas de crescimento econômico e melhora social de alguns países emergentes, como por exemplo, China e Índia, é importante lembrar a própria história brasileira e as dificuldades de fazer o ajuste necessário após o segundo choque do petróleo, em 1978.

O desenho de um bom processo orçamentário deverá, sempre, levar em consideração que as quatro propriedades listadas acima trabalham, por vezes, como num cabo-de-guerra, cada uma puxando numa direção diversa.

Desenvolvimento de um bom processo orçamentário para o Brasil

Cabe observar que os problemas identificados ao longo deste artigo, particularmente nesta seção, não se associam a nenhum governo ou partido político em particular. Trata-se de práticas antigas e enraizadas em nossa cultura orçamentária.

O processo orçamentário brasileiro precisa evoluir. Como todo instrumento deste tipo, ele está inserido numa determinada época e contexto. O Brasil de 1988 era um, o de hoje é outro.

O primeiro passo para a obtenção de um bom processo orçamentário é o reconhecimento de que é muito perigoso tentar fazer um *big bang*. Mudanças bruscas e profundas de uma parte relevante das regras podem, ao contrário do que se projetaria, gerar resultados extremamente negativos, tal como um forte desequilíbrio macroeconômico. Um bom exemplo neste sentido é dado pela realocação de receitas pelos entes federativos determinada pela Constituição de 1988, sem a respectiva redistribuição de despesas. Tal fato é apontado, por muitos, como a causa direta da hiperinflação de 1988/1989.

São muitas as indicações contra mudanças (abruptas) deste tipo:

1. Toda mudança relevante no processo orçamentário implica uma mudança no equilíbrio geral da economia e, portanto, pode gerar consequências muito mais profundas do que aquelas vislumbradas por análises simplificadoras feitas *ex ante*;

2. Regras novas levam tempo para ser aprendidas e implementadas corretamente; regras mal aplicadas, por outro lado, costumam gerar

iniquidades e resultados não-projetados, potenciais ameaças aos nossos princípios da legitimidade e da simplicidade;

3. As mudanças devem atender minimamente a certo amadurecimento político.

O ideal pareceria, então, proceder em etapas, mas isto também é um problema, pois terminada uma etapa, nada garante que a próxima seja feita. É preciso reconhecer que a própria mudança no processo que estrutura o jogo orçamentário é um outro jogo, que termina interagindo com este.

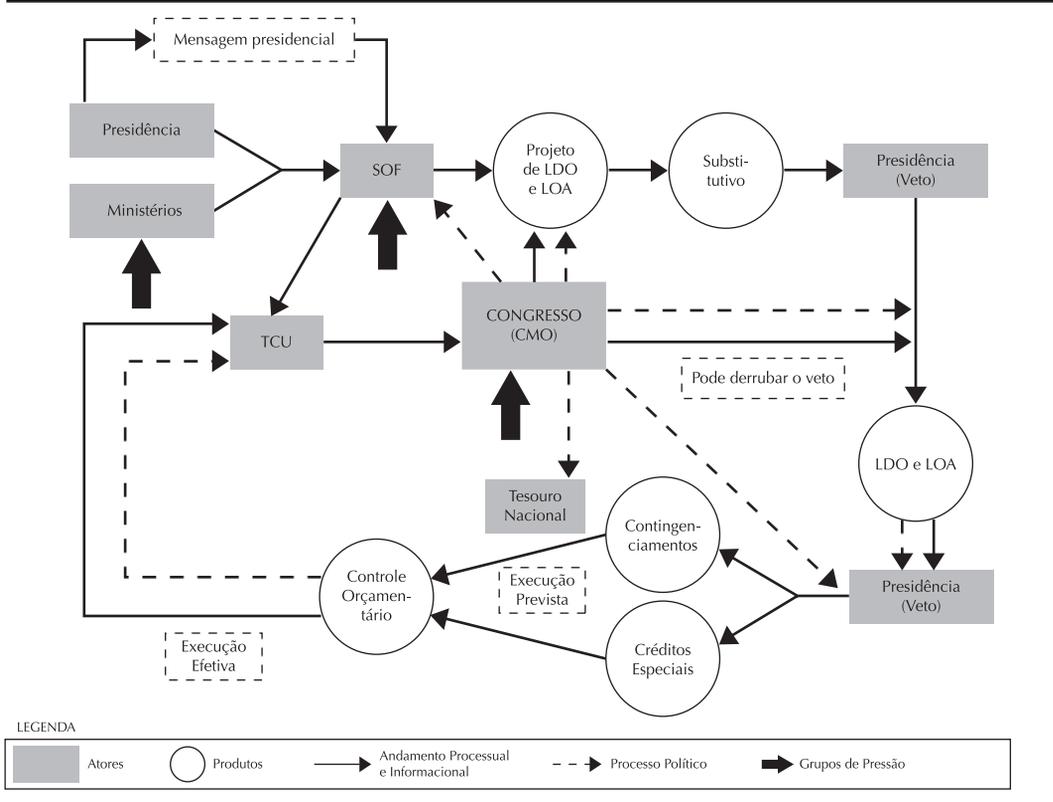
Assim, o caminho mais seguro é proceder a um diagnóstico dos problemas atuais e procurar construir soluções parciais que levem ao passo seguinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um passo importante para o País. Ela nos leva ao passo seguinte: a discussão da qualidade de receitas e despesas.

No caso específico do Brasil, uma macrovisão do processo orçamentário pode ser obtida observando as figuras 1 e 2 da página seguinte. A Figura 1 detalha seus atores, subprocessos e produtos. Os atores institucionais do processo de negociação são destacados com retângulos; os produtos, com círculos. Marca-se o andamento formal e processual com as setas \rightarrow e o processo político com as setas \dashrightarrow . As setas \Rightarrow indicam os grupos de pressão organizados:

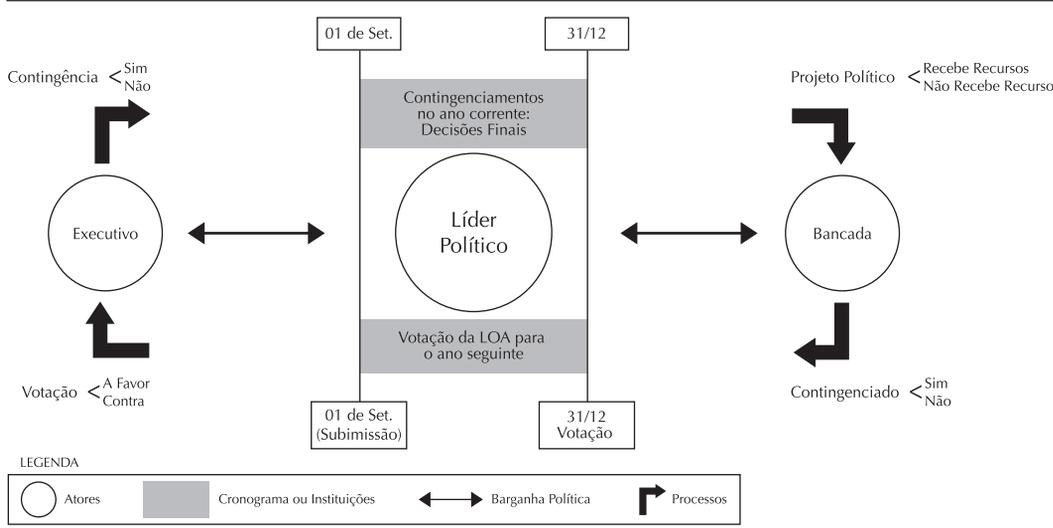
Dois pontos devem ser salientados na figura 1. Primeiro, as pressões políticas (setas \Rightarrow) que se materializam já na fase anterior ao envio do orçamento para o Congresso Nacional, quando de sua elaboração na Secretaria de Orçamento e Finanças (sof) do Ministério do Planejamento. Isto é importante no caso brasileiro porque a parcela dos gastos efetivamente definida no processo orçamentário é bastante reduzida, quando comparada à de outras economias. Nesta fase de preparação, em função de legislações pretéritas, define-se a parte majoritária do orçamento.

FIGURA 1 – Organograma processual e político do atual processo orçamentário



Fonte: Cysne (2007)²

FIGURA 2 – Coincidência de períodos e monitoramento do Executivo



Fonte: Cysne (2007)

2. O autor agradece a Rubens Penha Cysne pelas discussões sobre o tema. Cysne escreveu “Sobre o Proces-

so Orçamentário da União”, texto publicado em 2007 na revista *Conjuntura Econômica*, vol. 61, nº 9, pp. 14–16.

Segundo, no que se constitui em particularidade nacional, relativamente a outras economias, cabe observar, na parte inferior da Figura 1, a menção à possibilidade de contingenciamento de recursos orçamentários após a sua aprovação pelo Congresso.

A macrovisão do processo orçamentário atual pode ser complementada pela Figura 2, que detalha coincidências temporais entre os contingenciamentos/descontingenciamentos do orçamento em curso e as votações do orçamento para o ano subsequente.

A Figura 2 mostra o período anual, que vai do início de setembro ao final de dezembro, sob duas ópticas distintas. A primeira, na parte de baixo da figura, caracteriza tal período como aquele entre o início e o final do processo de discussão e votação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Congresso. A segunda, na parte superior da figura, mostra o mesmo período, como aquele no qual se decidem os possíveis contingenciamentos (e/ou descontingenciamentos) sobre as receitas orçamentárias votadas na LOA do ano anterior.

Tal coincidência de períodos permite um monitoramento, da parte do Executivo, da forma como congressistas estão votando emendas de seu interesse. Se tal fato dá ou não origem a comportamentos oportunistas da parte dos atores do jogo orçamentário, é ponto a ser avaliado empiricamente.

Outro aspecto importante destacado na Figura 2 é o papel do líder de bancada como intermediário nas negociações entre o Executivo e aqueles congressistas pertencentes ao seu grupo de influência. Para o Executivo, esta intermediação é importante devido à impossibilidade prática de negociar com cada parlamentar em separado. Por outro lado, interessa ao congressista agregar-se a outros na sua representação junto ao Executivo. Tal agregação pode materializar-se em função de coincidências regionais ou de algum interesse comum.

Claro que desta intermediação é possível ao líder extrair razoável grau de poder. A tendência para o líder é reportar dificuldades de uma

parte a outra, de forma a mostrar implícita e explicitamente o valor de seus serviços. Trata-se de expediente comum a sistemas democráticos presidencialistas, exceto por um fato: os instrumentos à disposição dos atores, no caso brasileiro, contingenciamentos de um lado e votações de outro, podem não ser os mais adequados à prática democrática. Seu possível uso poderá não beneficiar a sociedade como um todo, mas apenas os interesses das partes representadas (e do intermediário, que do conflito, da insegurança e da assimetria de informações extrai o seu poder).

Voltando aos Quatro Pontos Cardiais

O processo orçamentário nacional apresenta alguns pontos que conflitam com os quatro princípios detalhados anteriormente. A Tabela 1, na página seguinte, lista em suas linhas tais pontos e, nas colunas, os princípios. Marcações com **x** identificam, de forma simplificada, quais dos princípios tendem a ser violados por cada um dos problemas identificados.

Abaixo, detalhamos tais conflitos de forma preliminar. A resolução dos mesmos demanda discussões e estudos que transcendem a fase de diagnóstico, escopo principal deste artigo.

Mensuração independente das receitas: Uma das formas de reação do Congresso ao contingenciamento é a tendência a superestimar as receitas fiscais.

A Alemanha fornece interessante exemplo de como obter receitas fiscais razoavelmente bem estimadas e com baixo custo. Isto ocorre por meio de previsões descentralizadas e independentes, efetuadas por órgãos de pesquisa predefinidos. Após a fase inicial de formação de previsões, representantes de cada uma destas instituições reúnem-se para tentar obter projeções minimamente consensuais. O resultado final é repassado ao governo, que desta forma torna o assunto imune (ou quase imune) a pressões políticas.

Excesso das despesas obrigatórias: No Brasil, a parte das despesas efetivamente decidida no

TABELA 1 – Pontos conflitantes com os 4 princípios

	Legiti- midade	Simplici- dade	Efetivi- dade	Tempo- ralidade
Previsão inadequada das receitas orçamentárias	X		X	
Excesso de despesas obrigatórias (não-discricionárias)	X		X	X
Falta de mecanismos de proteção aos investimentos			X	X
Falta de mecanismos de proteção ao contribuinte	X			
Excesso de disposições legais e regulamentares	X	X	X	
Ausência de correções pelo ciclo econômico			X	X
Contingenciamentos	X		X	
Excesso de vinculações	X	X	X	X
Carência na administração por metas de desempenho	X		X	

contexto orçamentário é demasiado reduzida, quando comparada à de outros países. Nos Estados Unidos e na OCDE, estas giram em torno de 35% do total, enquanto no Brasil é consensual que não ultrapassem os 5%. Uma forma de resolver o problema poderia ser por iniciativa do Legislativo, propondo modificações da legislação que determina as despesas compulsórias sempre que a parcela relativa às despesas discricionárias caísse abaixo de certo limite.

Falta de mecanismos de proteção aos investimentos: É conhecida, no contexto do processo orçamentário nacional, a dificuldade de assegurar recursos para obras com prazo de duração superior ao ano orçamentário. Tal fato gera obras inacabadas e grande perda de eficiência na gestão de obras públicas.

Falta de mecanismos de proteção ao contribuinte: Tanto do ponto de vista do total da taxaçaõ direta e indireta (ou dos gastos públicos) quanto do retorno destes em termos de bens e serviços, é preciso estabelecer mecanismos que permitam aos contribuintes proteção contra excesso de impostos ou uso ineficiente dos mesmos.

Excesso de disposições legais e regulamentares: Após introduzida a nova lei complementar sobre o orçamento, atualmente em análise no

Congresso, seja em sua redação atual ou com modificações, o entendimento (apenas) do processo de preparação da LOA demandará a leitura, além do que dispõe a Constituição de 1988 e os vários decretos sobre o assunto (29 nos últimos nove anos), de mais quatro peças legais: a nova Lei (atualmente chamada de “Lei de Responsabilidade Orçamentária e Qualidade Fiscal”), a LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Tal conjunto comporá um total com algo em torno de 400 páginas e mais de 350 artigos. Claro que tal fato fere o princípio da simplicidade, o segundo de nossos pontos cardiais.

Ausência de correções pelo ciclo econômico: Para evitar que, exatamente nos ciclos recessivos, o governo seja forçado a reduzir seus gastos, majorando a recessão, é preciso prover correção das projeções de déficits pelo ciclo econômico, a exemplo do que fazem os países da área do euro.

Contingenciamentos: A reação do Congresso ao contingenciamento ocorre sob diferentes formas, todas no sentido de anular o objetivo inicial da parte do Executivo. Há tendências à aprovação de valores mais elevados para as emendas, de superestimativa de receitas fiscais,

de tentativas de votação de leis definindo recursos como não-contingenciáveis, etc.

Tais ações acabam por tornar o contingenciamento uma consequência de reações desencadeadas pelo próprio. O ponto importante a ser observado é que o efeito final de toda essa série de antecipações comportamentais da parte dos diferentes jogadores deveria ser nulo no agregado, mas a discricionariedade introduz incerteza e termina por gerar mais confusão nas finanças públicas.

O contingenciamento produz aleatoriedade para as instituições ou projetos beneficiários das verbas orçamentárias. Tal incerteza, dentre outros fatores, tende a gerar ineficiência administrativa e queda de investimentos, visto que este último costuma ser o item de ajuste quando há variações não-previstas dos recursos orçamentários.

Por tais motivos, a exclusão (ou não) do contingenciamento do cenário fiscal nacional é ponto a ser devidamente avaliado por estudos posteriores. Dois parâmetros, entretanto, devem nortear os debates futuros sobre o tema: antecipação e credibilidade.

Antecipação é importante para permitir aos participantes do jogo orçamentário eliminarem de parte a parte seus comportamentos defensivos. Tal possibilidade de anúncio prévio costuma, em geral, ser ignorado por aqueles que veem na extinção dos contingenciamentos uma ameaça à saúde das contas públicas. Os Estados Unidos deram uma mostra, em 1974, de como este processo pode transcorrer sem maiores percalços. Por outro lado, sem a devida credibilidade sobre a mudança nas regras do jogo a transição tenderá a ser muito mais custosa.

Excesso de vinculações: Vinculações orçamentárias existem em quase todos os países, mas usualmente não na amplitude e montante que se observam no Brasil. Tal fato reduz a utilização da informação presente na determinação da melhor forma de utilizar recursos públicos.

Carência na administração por metas de desempenho: O orçamento precisa ser complementado, em seu controle, por indicadores da satisfação final do contribuinte. Tais indicadores são o alicerce principal do primeiro de nossos pontos cardiais, o princípio da legitimidade. Sem a devida percepção de que bens e serviços públicos são a contrapartida do que é arrecadado, indivíduos e empresas não colaborarão na forma devida, com prejuízos para todos.

Competitividade internacional

Ao longo deste texto, tivemos por objetivo estabelecer quatro princípios que julgamos fundamentais e necessários, ainda que não suficientes, a uma prática orçamentária saudável. Aos mesmos demos a denominação de quatro *Pontos Cardiais do Processo Orçamentário*: legitimidade, simplicidade, efetividade e temporalidade.

Em seguida, procuramos traçar um diagnóstico de alguns dos principais problemas que podem ser identificados no atual processo orçamentário nacional, mostrando seus respectivos conflitos com tais princípios.

Propomos um enfoque gradual para a resolução de tais conflitos, cada um dos mesmos demandando estudos detalhados que fogem ao escopo limitado deste artigo.

Numa época em que a competição entre diferentes regiões do mundo se exacerba, o Brasil necessitará avançar continuamente na discussão sobre o montante e a alocação dos gastos públicos, implicando a necessidade do aperfeiçoamento dos mecanismos para tal hoje disponíveis.

Base de toda esta modernização, identificamos na mensuração adequada das receitas fiscais, trazendo no bojo uma maior caracterização da sua cronologia e variabilidade, um dos pontos de partida para a reforma do processo orçamentário no Brasil. Por outro lado, a modernização do plano de contas e das regras contábeis, passando a relacionar devidamente causa e efeito das ações do Estado, também é

essencial. Isto clarificaria as verdadeiras opções no jogo e permitiria focar na discussão sobre a natureza e a qualidade dos gastos.

Esta discussão não é simples e terá implicações com uma possível reforma política. Ela interage com questões que vão desde o tema

do orçamento autorizativo *versus* mandatório, afetando as relações de poder entre Executivo e Legislativo. Tais questões passam pelo tema do nosso modelo de federalismo: maior centralização ou não. E chegam até o nosso grau de competitividade internacional. ○

Mais Valor pelo Seu Dinheiro



FERNANDO REZENDE

O título deste artigo reproduz o lema de reformas orçamentárias implementadas no Reino Unido para tornar o cidadão consciente a respeito do que está sendo feito com o dinheiro dos impostos, do resultado desse uso para a comunidade e dos custos incorridos na obtenção de tais resultados, tudo isso com o objetivo de contribuir para a transparência na gestão pública e, assim, aumentar o controle da sociedade sobre o orçamento.

No Brasil, a questão da transparência orçamentária está longe de alcançar algo parecido. Isto porque, ao longo das últimas décadas, o orçamento público foi perdendo importância enquanto instrumento que reflete decisões estratégicas sobre o modo como os recursos extraídos compulsoriamente dos cidadãos, por meio dos impostos, são utilizados. Simultaneamente à perda de importância, decaiu o interesse da população pelo orçamento e cresceu a demanda de distintos segmentos da sociedade por garantias constitucionais de acesso prévio aos recursos orçamentários, o que, por seu turno, aumenta a irrelevância do orçamento em face da crescente rigidez que ele foi assumindo.

A necessidade de promover o ajuste fiscal para sustentar a estabilidade monetária agravou a situação apontada. Com a perda, em virtude da corrosão, que a inflação provocava nos

principais itens de gastos, como a remuneração do funcionalismo, os benefícios previdenciários e os contratos com terceiros, a rigidez do orçamento alcançou patamares mais elevados. Em decorrência, a contenção das despesas passou a depender de um rigoroso controle sobre a execução orçamentária, aumentando o descompasso entre os valores previstos e os efetivamente executados e a própria irrelevância do orçamento.

Neste contexto, não é de estranhar que a transparência do orçamento deixasse de ser uma questão relevante para a sociedade e que uma pesquisa recente sobre o tema demonstrasse o baixo grau de transparência do orçamento brasileiro, que seria inferior ao da Costa Rica, do Peru e do Panamá¹.

Por certo que o aumento da transparência requer várias medidas que vêm sendo defendidas por especialistas da área, como a adoção de uma linguagem acessível na divulgação do orçamento e da execução orçamentária; a institucionalização de mecanismos de representação dos distintos interesses no processo de discussão e aprovação do orçamento, em especial durante a tramitação da proposta orçamentária no Legislativo; a participação da mídia na divulgação de análises a respeito da repartição dos ônus e dos benefícios das decisões refletidas no orçamento;

.....
FERNANDO REZENDE é economista, professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, Fundação Getúlio Vargas.

.....
1. Segundo a Pesquisa Inesc, o índice de transparência do orçamento brasileiro seria de 48 pontos em uma escala cujo valor máximo é 100.

e a melhoria das instituições encarregadas do controle e da avaliação dos resultados.

Tudo isso, no entanto, depende de que uma condição prévia seja satisfeita: a recuperação da credibilidade do orçamento e o reconhecimento de sua importância para a sociedade. Para tanto, é necessário que o tema da transparência seja abordado no marco de uma reforma orçamentária que tenha esse objetivo em mente.

A irrelevância do orçamento

Uma pesquisa ainda inédita, promovida pelo Programa de Estudos Fiscais da FGV/EBAPE, em parceria com a FGV-Opinião, da mesma instituição, buscou explorar essa questão a partir da percepção dos cidadãos a respeito do orçamento, o conhecimento que têm a respeito, o interesse em acompanhar e participar de sua elaboração, o entendimento de sua importância, os atores que influenciam em sua elaboração, a contribuição que poderiam dar para melhorar o orçamento e as dificuldades que enfrentam para isso.

Em grande medida, os resultados confirmam o baixo grau de conhecimento e de interesse dos cidadãos no orçamento, embora tenham noção de que o orçamento trata de impostos e gastos. O grau de conhecimento e de interesse aumenta com o nível de renda e os anos de escolaridade, mas a noção que os cidadãos têm do orçamento não difere, significativamente, quando se comparam as respostas dadas por aqueles que dizem ter conhecimento do orçamento e os que declaram não ter conhecimento a respeito!

Como era de esperar, o conhecimento dos cidadãos sobre o orçamento se reflete no interesse que manifestam com relação ao gasto público. Quem tem conhecimento tem maior interesse e vice-versa. No entanto, mais de 25% dos que declararam ter interesse não têm conhecimento e 15% dos que declaram ter conhecimento não têm interesse.

A relação entre conhecimento e interesse permite construir uma tipologia dos cidadãos que comporta quatro situações: com conhecimento e com interesse; com conhecimento e sem interesse; sem conhecimento e com interesse; e sem conhecimento e sem interesse. Um terço dos cidadãos está nessa última categoria e 28% na primeira. Não se verificaram mudanças significativas quando as respostas são classificadas segundo o nível de renda dos entrevistados.

A maioria afirma que impostos e gastos são importantes para si e suas empresas, sob várias perspectivas, mas essa afirmação contrasta com o baixo interesse e a falta de conhecimento. Curiosamente, essa importância não varia com a escolaridade e a renda dos cidadãos, o que poderia estar refletindo o reconhecimento de que não têm condições de influenciar. Essa hipótese se reflete na percepção da maioria de que na definição do orçamento prevalece o interesse dos políticos e de que o governo decide sobre os gastos pensando nas próximas eleições – apenas aqueles com escolaridade inferior a quatro anos creem que predominam as necessidades da população.

É muito baixo o percentual dos entrevistados que declaram informar-se sobre o orçamento – 26% dos cidadãos. Mesmo entre aqueles que declaram ter interesse e conhecimento no orçamento, os que procuram informar-se são minoria (45%), percentual que cai para menos de 20% entre os que têm interesse, mas não têm conhecimento. Dificuldades de acesso a informações e de compreensão do orçamento são vistos como limitações para a busca de informação, apesar da importância que os cidadãos atribuem ao orçamento para suas vidas. A dificuldade de compreensão é vista como o fator mais importante para limitar a participação e a fiscalização.

Algumas contradições encontradas nas respostas à pesquisa reforçam a tese de que a citada irrelevância do orçamento concorre para explicar por que o reconhecimento da importância deste instrumento não se traduz

na busca de maior conhecimento e participação. Em decorrência, não há estímulos a que os meios de comunicação dediquem maior espaço a esse tema, a não ser para denunciar escândalos relacionados com desvios na utilização de recursos públicos.

A desconstrução do orçamento

A percepção dos cidadãos coincide com o fato de que o orçamento vem sendo desconstruído há algum tempo, perdendo sua condição de instrumento que reflete decisões relativas a prioridades de aplicação dos recursos públicos adotadas durante o processo de sua elaboração, prioridades essas amparadas em uma visão estratégica dos interesses nacionais e estabelecidas mediante uma negociação política, na qual as preferências da sociedade se manifestam por meio de seus representantes no Congresso Nacional.

Em grande parte, as desventuras do orçamento refletem medidas contraditórias adotadas durante o processo de elaboração da nova Carta constitucional. De um lado, as novas regras fiscais inscritas na Constituição de 1988 buscaram submeter a elaboração do orçamento a um processo de planejamento que tencionava assegurar a continuidade na implementação de políticas e projetos prioritários, mediante planos quadrienais de desenvolvimento, cuja duração se estende ao primeiro ano de um novo mandato presidencial, ao mesmo tempo em que proibia a vinculação de receitas tributárias, com exceção daquelas destinadas a gastos com educação.

De outra parte, o mesmo texto constitucional ampliou as transferências de recursos tributários a estados e municípios e vinculou o produto de novas contribuições a gastos com a seguridade social, o que contribuiu para ampliar a irrelevância do orçamento como instrumento de decisão sobre a alocação dos recursos públicos, ao aumentar a parcela das receitas cujo destino já está previamente definido.

Conforme foi demonstrado em estudo recente sobre o tema², a rigidez do orçamento foi aumentando à medida que a expansão dos benefícios contemplados no regime de seguridade social foi crescendo e que o governo federal foi forçado a recorrer às contribuições sociais para promover o ajuste das contas públicas com a finalidade de sustentar a disciplina macroeconômica e consolidar a responsabilidade fiscal. Por seu turno, um elevado grau de rigidez orçamentária se traduz em uma situação de grande vulnerabilidade das contas públicas a mudanças na conjuntura econômica, que provoquem queda na arrecadação de tributos, vulnerabilidade que é agravada pela cessação da ajuda que a inflação dava à contenção dos gastos, aumentando a percepção de riscos fiscais que geram instabilidade econômica.

A consequência da vulnerabilidade é a adoção de duas providências adicionais para reduzir a insegurança com respeito ao cumprimento dos resultados fiscais, em face das incertezas relacionadas com o comportamento das receitas públicas. Uma consiste na subestimação das receitas para fins de elaboração da proposta orçamentária enviada pelo Executivo para ser apreciada no Congresso. A outra trata da imposição de rígidos controles sobre a execução do gasto para evitar surpresas.

Em ambos os casos, as consequências são aumentar a irrelevância do orçamento. A subestimação da receita em um contexto de elevada rigidez orçamentária limita a quase nada o espaço para alterações no orçamento durante sua tramitação no Congresso, fazendo com que este proceda a uma reestimativa das receitas para acomodar emendas à proposta do Executivo, em face da proibição constitucional de criar despesas sem identificar a correspondente fonte de receita. Por seu turno, o controle sobre a execução do gasto significa que as decisões sobre

.....
2. F. Rezende; F. Oliveira & E. Araújo, *O Dilema Fiscal: Remendar ou Reformar*, Rio de Janeiro, FGV, 2007.

a pequena parcela do orçamento que não está previamente comprometida ocorrem, de fato, nesse momento, e não durante o processo de elaboração e aprovação do orçamento.

A reação às medidas mencionadas amplia o círculo vicioso que reforça a irrelevância do orçamento. Em seguida à aprovação do orçamento com as novas receitas adicionadas pelo Congresso, o Executivo emite um decreto de contingenciamento dos gastos que busca restabelecer seu controle sobre a situação fiscal. Esse contingenciamento estabelece um processo, por meio do qual o comportamento de receitas e despesas é revisto a cada bimestre, para avaliar em que medida o desempenho das contas públicas se mantém dentro dos parâmetros estabelecidos para as metas fiscais do respectivo exercício.

A cada bimestre, portanto, se reabre o balcão onde negociações a respeito da destinação de eventuais folgas de recursos são realizadas, inclusive para acomodar novos programas que não estavam contemplados no orçamento original. Em decorrência, o horizonte das decisões orçamentárias se reduz a um bimestre, ampliando o divórcio entre o orçamento e as intenções de gasto previstas no planejamento.

Apropriação de recursos por segmentos protegidos

Em virtude das regras que concorrem para a rigidez do orçamento, um aumento na arrecadação de impostos gerado por uma conjuntura econômica favorável, ou por medidas de combate à evasão de receita, não traz qualquer melhoria, uma vez que amplia no mesmo ritmo a apropriação de recursos pelos segmentos protegidos. Como a maioria das regras a respeito faz parte do texto constitucional e trata de questões politicamente sensíveis, o processo orçamentário não contempla qualquer discussão relevante com respeito a prioridades de gasto.

Como as prioridades estão predeterminadas, o futuro está amarrado ao passado, de tal modo que o orçamento deixa de ser um instru-

mento que reflete decisões estratégicas sobre o uso dos recursos para se transformar em um documento que registra as formalidades que precisam ser cumpridas para realizar o gasto.

Sob outra perspectiva, poderia ser arguido que a rigidez do orçamento não retiraria dele a possibilidade de ser um instrumento importante para a gestão pública, mas isso também não ocorre em razão das distorções que se foram acumulando ao longo do tempo. Em primeiro lugar, a gestão das políticas e programas contemplados no orçamento, inclusive aqueles que contam com recursos garantidos, é prejudicada pela incerteza dos gestores com relação à tempestividade com que os recursos previstos estarão disponíveis para serem efetivamente utilizados, em face do controle exercido sobre a sua liberação. Como a regra é apertar o controle na primeira metade do ano e ir afrouxando gradualmente, à medida que aumenta a confiança no cumprimento dos resultados estabelecidos, tudo aquilo que não está no rol das despesas obrigatórias, que implicam desembolsos mensais – como o pagamento do funcionalismo, de benefícios previdenciários e da dívida pública – fica sujeito a incertezas financeiras e, portanto, tem o seu desempenho prejudicado.

As limitações impostas à gestão pública pelas incertezas acima mencionadas são ainda maiores em face da ausência de liberdade dos gestores para remanejar os recursos com que contam para exercer suas atribuições. Em tese, os gestores podem dispor de algum espaço para utilizar a cota que recebem a cada bimestre nas atividades previstas em seus orçamentos, mas não podem transferir recursos de uma rubrica para outra sem autorização. Porém, os procedimentos vigentes acabam conduzindo a outra distorção: a preferência por utilizar os recursos liberados em projetos de menor prioridade para depois pressionar pela liberação de recursos adicionais com o objetivo de atender às prioridades oficiais – o que é conhecido como a prática da prioridade invertida.

De novo, tais atitudes geram novas reações que agravam a irrelevância do orçamento. Reproduzindo modelos adotados no passado, as autoridades governamentais instituem regimes especiais de execução orçamentária para um conjunto de programas que recebem um selo de prioridade, de modo a buscar garantir sua execução. Exemplos recentes dessa prática são o Brasil em Ação, adotado no governo anterior, e o Programa de Aceleração do Crescimento, adotado pela atual administração. Na prática, esses programas transferem para os órgãos centrais o controle sobre a execução dos projetos neles contemplados, contribuindo para o esvaziamento dos órgãos setoriais. Independentemente do mérito que apresentem, tal prática retira do orçamento o pouco que lhe restava enquanto instrumento importante para a gestão pública.

À medida que as limitações à implementação de projetos prioritários, que não gozam de garantias financeiras, vão-se acumulando, novas medidas para lidar com elas vão sendo criadas. A mais recente tem a ver com o uso abusivo da figura conhecida no jargão orçamentário como “Restos a Pagar”. Criada pela Lei nº 4 320, de 1964, esta prática visava a permitir que despesas empenhadas e processadas no exercício financeiro de um determinado orçamento, que por algum motivo não fossem pagas até o seu encerramento, pudessem ser satisfeitas no exercício seguinte, uma vez que a legislação brasileira não permite a utilização de saldos orçamentários em anos posteriores. No entanto, o que era uma exceção à regra para lidar com poucos casos especiais foi-se transformando em uma forma de abrir espaço para a continuidade da execução de projetos prioritários, especialmente os previstos nos regimes especiais a que se refere o parágrafo anterior.

Mediante alterações na legislação para viabilizar a expansão do uso dessa figura, o governo mantém em execução as verbas atribuídas a projetos prioritários por vários exercícios consecutivos, de forma que, na prática, o orçamen-

to “rotativo” acaba impondo-se. Ao longo dos últimos anos, o acúmulo de “Restos a Pagar” fez com que esses valores se elevassem a cifras expressivas, que não dispõem da necessária cobertura financeira e não podem ser inteiramente liquidadas de uma hora para outra. Desse modo, a execução orçamentária anual já começa a ser comprometida com o desvio de parte das receitas previstas para atender a uma parcela dos “Restos a Pagar”, aumentando, a cada ano, as dificuldades, o que leva a um aumento do controle sobre a liberação dos recursos, à ampliação da incerteza e à própria irrelevância do orçamento para a sociedade.

À medida que esta aumenta, torna-se também irrelevante demandar sua transparência. Por isso é que o discurso da transparência se desloca para questões que têm mais a ver com o que de fato ocorre e não com o que deveria ocorrer. Assim, por exemplo, a divulgação por meio da internet dos dados sobre a execução do gasto é importante, mas não atende ao objetivo de dar transparência ao orçamento. O que está sendo executado em um determinado ano, à parte as despesas obrigatórias que têm um fluxo mensal predeterminado, corresponde, principalmente no caso de investimentos, a despesas contempladas em vários orçamentos anteriores. Tais informações são importantes para os analistas fiscais acompanharem a execução e a composição do gasto, mas não para a sociedade tomar conhecimento de como os recursos que transfere anualmente para o Estado, via tributos, estão sendo utilizados, e de como se repartem os custos e benefícios das decisões contempladas no orçamento.

Por isso, qualquer sugestão que trate de aumentar a transparência orçamentária deve partir da proposição de mudanças que restaurem a importância do orçamento como instrumento que reflete as decisões sobre como os recursos disponíveis são repartidos entre os vários programas contemplados e como estes são financiados. A transparência orçamentária depende, portanto, da reconstrução do orçamento.

A reconstrução do orçamento

A reconstrução do orçamento não é uma tarefa fácil. Ela precisa ser conduzida no âmbito das limitações impostas pelas exigências de preservação do ajuste fiscal e de consolidação de uma cultura de responsabilidade no manejo das contas públicas. Isso é particularmente difícil em um contexto em que cerca de 90% dos gastos são predeterminados e em que não há mais espaço para contornar a rigidez do orçamento por meio do aumento na carga tributária. Por isso, o processo de reconstrução do orçamento precisa ser conduzido com cautela e mediante a adoção de uma sequência de mudanças que atenda a essas preocupações.

Um bom ponto de partida para essas mudanças é a revisão dos procedimentos adotados para a estimativa das receitas orçamentárias. Conforme mencionado, a prática vigente de gerar estimativas conservadoras, com base em procedimentos pouco transparentes, detona reações que desencadeiam uma sequência de respostas negativas com efeitos cumulativos. Assim, ao invés de reduzir as incertezas relacionadas com o cumprimento das metas fiscais, tal prática acaba gerando um efeito oposto ao pretendido.

Convém notar que uma das razões que levaram à criação da LDO na reforma constitucional de 1988 foi a de antecipar o debate sobre os parâmetros que deveriam balizar a elaboração da lei orçamentária, de forma a reduzir o conflito entre o Executivo e o Legislativo em torno do tamanho do orçamento. No entanto, como a implementação das novas regras constitucionais coincidiu com um longo período de turbulências econômicas e instabilidade monetária, a antecipação de qualquer entendimento a respeito era logo em seguida questionada, em decorrência da volatilidade das previsões de inflação e de desempenho das demais variáveis econômicas que determinam o comportamento da receita tributária.

Com o tempo, a LDO foi-se afastando do modelo inicialmente concebido e transformou-se em mais um instrumento da política

de ajuste fiscal (foco no superávit primário) e em substituto temporário da atualização das normas orçamentárias na ausência de mudanças na Lei nº 4 320/1964.

Uma retomada dos objetivos originais da LDO seria, portanto, uma providência importante para lidar com o problema em questão. Um acordo prévio construído no Congresso em torno dos parâmetros que apoiam as previsões de arrecadação de impostos, e também os principais componentes do gasto, contribuiria para evitar os problemas que decorrem de sucessivas reações a medidas adotadas para acomodar as mudanças introduzidas pelo Congresso na proposta orçamentária e os procedimentos adotados pelo Executivo para controlar a execução do gasto³. Para sustentar esse acordo, a tramitação do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias no Congresso deveria contar com o apoio de um painel de especialistas que seria formado, a cada ano, especialmente para analisar a metodologia utilizada, apreciar as projeções macroeconômicas, dar transparência a esses números e avaliar o entendimento a esse respeito. O painel não discutiria as estimativas, e, sim, as bases em que elas devem assentar-se. Sua função seria consultiva e dessa consulta deveria surgir um acordo em torno de intervalos de variação para as principais variáveis macroeconômicas que determinam o tamanho e a composição do orçamento. Esse acordo deveria balizar a elaboração da lei orçamentária e reduzir a diferença entre as estimativas encaminhadas pelo Executivo e a revisão feita pelo Legislativo por ocasião da tramitação da proposta orçamentária.

Um acordo dessa ordem daria maior confiabilidade às previsões e contribuiria para dar maior segurança às estimativas de margens para a expansão do gasto. O acordo relacionado com os parâmetros deveria contemplar, também, projeções trimestrais que levassem

.....
3. É claro que um acordo com o Congresso deve ser precedido de um maior entrosamento dos órgãos governamentais envolvidos nessa questão.

em conta os efeitos sazonais da conjuntura econômica sobre o comportamento da arrecadação e das despesas obrigatórias, o que contribuiria para dar mais estabilidade à programação financeira anual e aumentar a segurança dos gestores com respeito à manutenção das atividades governamentais.

O dimensionamento adequado das margens de expansão é uma questão fundamental para alargar o horizonte da programação orçamentária. Isso porque, além de aumentar a confiabilidade das estimativas de recursos disponíveis, é também necessário adotar duas iniciativas complementares. Uma trata de não incluir na determinação dessas margens as chamadas receitas atípicas, isto é, aquelas que resultam de fatos episódicos, como a alienação de patrimônio (privatizações), a cessão de direitos de exploração (concessões), o pagamento de débitos fiscais e o efeito de flutuações “anormais” no preço internacional de *commodities*. Por sua natureza, essas receitas não podem servir de guarida para a expansão de despesas permanentes. A outra iniciativa mencionada se refere à necessidade de construir o entendimento em torno do conceito de despesas obrigatórias.

No tocante a despesas obrigatórias, o entendimento que resulta das normas vigentes é incluir tudo aquilo que constitui uma obrigação assumida pelo Estado em face de normas legais ou de compromissos assumidos “que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”, como determina a LRF. Na prática, deduzem-se ainda do cálculo das margens recursos para o cumprimento de sentenças judiciais e das metas para o resultado primário das contas fiscais. Cumpre notar, todavia, que um dimensionamento mais adequado das margens de expansão deveria levar em conta também as obrigações que o Estado tem com a manutenção dos serviços prestados à população e da infraestrutura pública, a exemplo da compra de medicamentos, de material escolar e de equipamentos para as forças de segurança pública, bem como a con-

servação de rodovias. A não-inclusão dessas despesas no cálculo de margens de expansão gera ineficiência na gestão pública e enseja a assunção de novos compromissos presentes e futuros que inviabilizam a segurança e a estabilidade de uma programação orçamentário-financeira de médio prazo.

Não basta, todavia, aprimorar o cálculo das margens de expansão. É preciso que decisões que criem novos compromissos permanentes levem em conta esse espaço fiscal. Disso depende a adoção de uma perspectiva de médio prazo na programação orçamentário-financeira. Uma questão que precisa ser levada em conta a esse respeito se refere à estimativa de compromissos futuros que estariam sendo criados em função de decisões adotadas neste momento, como despesas permanentes geradas por novos investimentos (escolas, hospitais etc.); criação ou ampliação de novos direitos por meio de atos legais (benefícios previdenciários e assistenciais e ampliação do funcionalismo, por exemplo); contratos para execução de obras que se estendem por vários anos, etc. A assunção de tais compromissos teria de ser avaliada à luz das margens de expansão estimadas para um período de, no mínimo, um triênio.

Num contexto em que o grau de engessamento do orçamento é muito alto, como no Brasil, a observância desse procedimento é de fundamental importância para a estabilidade de uma programação de investimentos, pois um aumento descontrolado no ritmo de incremento das despesas permanentes provocará a interrupção de obras e a descontinuidade na execução dos investimentos, especialmente quando a conjuntura econômica se tornar desfavorável.

Outra questão relevante que merece ser examinada trata da periodicidade com que essas margens são reavaliadas. Reavaliações frequentes, como as que ocorrem a cada bimestre, geram efeitos diversos⁴. Por um lado, garan-

.....
4. A revisão bimestral parece decorrer de dispositivo da LRF, que manda averiguar se o comportamento

tem um melhor controle do cumprimento das metas fiscais. Por outro, encurtam o horizonte das decisões orçamentárias e abrem oportunidades para demandas por maiores gastos, estimulando, inclusive, a prática da inversão de prioridades por parte dos gestores setoriais. Se a cada instante a revisão dá espaço para a inclusão de novos gastos, perde-se a visão plurianual da programação, pois as margens de expansão são constantemente revistas.

A transição para um modelo que incorpore uma visão de médio prazo na programação orçamentário-financeira depende não apenas de que as decisões que geram despesas permanentes levem em devida conta as margens trienais de expansão do gasto, mas também da existência de recursos para lidar com a insuficiência de receitas decorrentes de uma inversão do ciclo econômico. Isso significa que a existência de um fundo de estabilização orçamentária é um complemento importante para o alcance do objetivo pretendido⁵. As receitas atípicas não incluídas no cálculo dessas margens podem ser uma fonte importante de alimentação desse fundo, mas a incorporação a ele de uma parte das margens de expansão daria maior segurança à operação de um regime fiscal de médio prazo⁶.

.....

da receita cria algum risco ao cumprimento das metas fiscais, mas esse dispositivo não impõe a revisão da programação, e, sim, uma checagem periódica do comportamento da arrecadação.

5. A criação de um fundo de estabilização é importante para a estabilidade da execução orçamentária, mas é necessário evitar a utilização integral dos recursos desse fundo com o financiamento de investimentos, para não comprometer sua capacidade de lidar com insuficiência de recursos decorrente de uma conjuntura desfavorável.

6. Dado o menor ritmo de execução dos gastos nos primeiros anos de cada novo mandato presidencial, o que ocorre com mais intensidade nos momentos de transição do poder, uma parcela maior das margens de expansão calculadas poderia ser destinada ao fundo nos dois primeiros anos, para atender a um ritmo mais elevado de execução no período seguinte.

Um problema a ser resolvido durante essa transição é encontrar uma solução para o problema gerado pelo acúmulo de compromissos com os “Restos a Pagar”. O acúmulo desses compromissos e sua constante renovação agregam mais um elemento que retira estabilidade da execução orçamentária, pois saca recursos do exercício presente para pagar compromissos postergados de exercícios anteriores. Como não é possível resolver esse problema de uma penada, dado o vulto que assumiu, cabe avaliar a parcela desses compromissos que ainda pode ser cancelada, estabelecer uma hierarquia de prioridades (levando em conta os compromissos políticos assumidos) e definir uma programação para a sua liquidação integral ao longo dos próximos anos, deduzindo-se a parcela correspondente a cada ano do cálculo das margens de expansão de gasto desse período.

Em busca da transparência

A credibilidade das estimativas de arrecadação e das margens de expansão do gasto é o primeiro passo para dar transparência ao orçamento. Sem que se tenha um conhecimento adequado sobre o real tamanho dos recursos disponíveis e do grau de comprometimento desses recursos, é impossível questionar as implicações decorrentes desses compromissos e submeter o orçamento a um processo de planejamento que contemple uma visão de longo prazo dos interesses e das prioridades nacionais.

A sugestão, anteriormente apontada para gerar a credibilidade requerida, consiste em promover um acordo dos Poderes Executivo e Legislativo, com respeito aos parâmetros macroeconômicos e à metodologia utilizados nas estimativas de receitas e despesas, acordo apoiado em amplo debate com a participação de especialistas. O objetivo desse acordo é reduzir o conflito entre os Poderes durante a elaboração e execução do orçamento, diminuindo, também, as restrições impostas à

execução orçamentária em benefício de maior estabilidade da programação.

A redução do antagonismo entre o Executivo e o Legislativo, propiciada por um acordo em torno dos parâmetros utilizados nas estimativas de receita, também poderia contribuir para limitar o problema decorrente da criação de espaço fiscal para abrigar as emendas de parlamentares ao orçamento. Para isso, também contribuiria o estabelecimento de um diálogo com a Comissão de Orçamento, que precedesse o envio da proposta do Executivo e facilitasse a necessária acomodação⁷.

A redução do conflito entre os Poderes também contribuiria para a regularidade na execução do orçamento, isto é, para que a execução orçamentária se aproximasse das previsões de gasto, em benefício da relevância do orçamento. Constatadas, na divulgação dos dados a respeito da execução do orçamento, divergências significativas entre o previsto e o realizado, as autoridades responsáveis deveriam ser convocadas a prestar esclarecimentos em audiências públicas organizadas por órgãos do Legislativo, para que as causas das divergências fossem discutidas e explicadas.

A regularidade na execução é condição necessária para que a execução das políticas e dos programas não sofra solução de continuidade e, portanto, possa ter seus resultados aferidos. A aferição de resultados é um dos principais objetivos a serem alcançados por um programa de transparência orçamentária, pois não basta saber se o que foi previsto está sendo executado. É necessário saber se a gestão do gasto é eficiente, se os resultados obtidos são satisfatórios e se é possível melhorar os resultados com o mesmo

custo, isto é, se é possível obter mais valor pelo seu dinheiro.

Um passo adiante em um programa voltado para a transparência orçamentária é necessário para tratar de um aspecto essencial: a exigência de que se faça, periodicamente, uma reavaliação das despesas públicas e dos compromissos que limitam o espaço para a acomodação do orçamento a mudanças nas prioridades. Revisões quadrienais das despesas, a exemplo do que é feito no Reino Unido, poderiam contribuir para que tais compromissos fossem confrontados com mudanças na dinâmica socioeconômica que alteram o padrão e a composição das demandas da sociedade por programas governamentais. A divulgação dos resultados dessas revisões e a promoção de um amplo debate a respeito teriam a função de gerar um processo de contínua adaptação do orçamento a mudanças nas prioridades, evitando o congelamento, que resulta da imutabilidade desses compromissos.

Nenhuma das sugestões acima substitui a necessidade de as mudanças requeridas, para dar transparência ao uso dos recursos públicos, ser acompanhada do estímulo à realização de análises, por organizações independentes, do conteúdo do orçamento e dos resultados de sua execução. Por mais que a divulgação das informações busque torná-las mais acessíveis, a linguagem orçamentária tem características próprias, que não a torna de fácil compreensão por parte de não-especialistas. Cabe, portanto, a instituições acadêmicas, órgãos de pesquisa e organizações não-governamentais um papel adicional importante no esforço de ampliar a transparência ao orçamento. ○

.....

7. A construção desse diálogo, que depende do sucesso na condução dos passos iniciais, poderia levar, por exemplo, a incluir entre as possibilidades de ampliação do espaço a emendas ao orçamento um acordo em torno da revisão das renúncias fiscais.

Política 2.0

Internet e as Eleições de 2010 no Brasil

.....
JOÃO ARRUDA FALCÃO

Se a eleição de 2010 for decidida na internet, o Brasil nunca mais será o mesmo. O presidente que conseguir mobilizar a sociedade e se eleger por meio da internet terá de adotar, no novo governo, os mesmos valores e comportamentos que adotou na campanha – e isso muda tudo. A campanha diferente fará o governo diferente.

Este novo paradigma de valores e comportamentos tem a ver com “comunicação”, em toda a extensão da palavra. Todas as transformações sugeridas neste artigo decorrem da maneira fundamental pela qual estamos revolucionando as comunicações. A comunicação é o alicerce da nossa cultura, de nossa humanidade, de nossa própria identidade individual e de todas as sociedades e sistemas econômicos.

Independente de ser do PSDB, PT, PV, DEM ou PPS, o presidente eleito com a força da rede, seja em 2010 ou em 2014, iniciará uma era de novos paradigmas na política. Se melhor ou pior, não sabemos. Dependerá das pessoas, e não da tecnologia de *sites* e redes sociais, como costumamos confundir. Temos que tentar en-

xergar a alma humana, pois é de lá que virão as verdadeiras revoluções.

É por isso que as redes são algo tão altamente importante. Redes sempre existiram em toda sociedade. A diferença é que agora as redes, incrementadas e multiplicadas pela tecnologia, penetram nossas vidas de forma tão profunda que o termo “rede” tornou-se a metáfora central em torno da qual se organizam o nosso pensamento e a nossa sociedade. Somente nos beneficiaremos da transformação ora em curso se pudermos entender a lógica singular das redes.

Por séculos vivemos obcecados pelo papel da governança de cima para baixo. Sua importância permanece, mas o aspecto altamente estimulante da lógica das redes é que somente agora começamos a explorar a força da base, o poder das massas, um enorme filão principal à espera de ser explorado. Isso sempre foi muito tentado, às vezes parcialmente concretizado pela mobilização física. Com a invenção de uns poucos sistemas distribuídos, tais como a internet, fizemos meramente a sondagem do potencial daquilo que redes com uma centralização mínima podem fazer.

Ninguém é tão inteligente quanto todos. Nosso cérebro transforma capacidade burra em consciência pelo acionamento conjunto de neurônios individuais. A internet transforma capacidade burra em inteligência pela interconexão de computadores pessoais. Um computador pessoal é como um único neurônio do cérebro colocado dentro de uma caixa de plás-

.....
JOÃO ARRUDA FALCÃO é advogado. Secretário de Patrimônio, Cultura e Turismo de Olinda (2005-2006), diretor de Inovação e Competitividade Empresarial do polo de tecnologia e inovação “Porto Digital” (2006-2007) e sócio-fundador da Loops (2009), empresa recém-criada de comunicação, tecnologia e mobilização social *online*.

tico. Quando interligados pelo telecosmo numa rede neural, esses elos-PCs burros criam essa fabulosa inteligência chamada internet¹.

Um em cada três brasileiros já está conectado à internet. Nada mais, nada menos que 70 milhões de pessoas. Números que só vêm aumentando. Pesquisas mostram que, só em 2008, 12 milhões de PCs foram vendidos. O brasileiro gasta, em média, 23 horas e 12 minutos por mês conectado à internet.

Entre esses brasileiros, 79% fazem parte de redes sociais, como Orkut, Facebook, YouTube, etc. E os brasileiros gastam, em média, seis horas por mês em baladas. Dá para acreditar que eles gastam vinte minutos a mais nas redes sociais? Tudo isso acontece em um contexto onde estas agregam mais de 55 milhões de usuários. Só para não passar despercebido, vou repetir: as redes sociais reúnem mais de 55 milhões de usuários!

Se o Orkut fosse um estado brasileiro, teria a maior população do País. Melhor que isso, teria um número de habitantes muito maior do que a Argentina inteira. Paralelo ao Orkut, a audiência do Facebook, no Brasil, cresceu 40% de maio a junho de 2009. Números que não param de crescer.

A cada ano, 492 750 horas de conteúdo são publicadas no YouTube. Se compararmos com a realidade das TVs abertas, a Rede Globo, no mesmo período, produz apenas 4 500 horinhas de conteúdo. E os brasileiros já são a segunda maior audiência no YouTube; 36% dos nossos internautas sobem vídeos e fotos todo santo dia.

Na corrida por audiência na *web*, o Brasil já é o quarto país onde mais se lê *blogs*; dois milhões e seiscentos mil brasileiros atualizam diariamente seus *blogs*. Um volume de conteúdo infinitamente superior aos 123 autores que têm seus livros publicados todos os dias no País.

As redes sociais têm crescido. E muito. O Twitter, por exemplo, cresceu 1 382%(!). Deta-

.....

1. KELLY KEVIN, *Novas Regras para Uma Nova Economia: 10 Estratégias Radicais para um Mundo Interconectado*, Ed. Objetiva, 1998.

lhe, isso só em 2008. São Paulo é a quarta cidade do mundo que mais usa o Twitter. Uma audiência hoje jovem e qualificada, mas amanha, com certeza, sem barreiras de idade e de formação, cultural e/ou profissional.

Pesquisas apontam que 52% dos usuários de redes sociais já interagiram com marcas nestes ambientes. E que 80% das pessoas confiam em recomendações de compras feitas por amigos. Prova mais do que concreta do poder das redes sociais².

Nesse ambiente virtual, com a presença de pessoas reais, surge uma nova oportunidade e um novo modo de fazer política, com os valores e princípios das massas, das redes de centralização mínima – da internet. O poder de comunicação, o poder cultural, o poder econômico vão transformar-se inevitavelmente em poder político, também.

Nesse novo ambiente, algumas regras de comportamento, relacionamento e principalmente de comunicação devem ser compreendidas:

- *A comunicação é em forma de conversação, e não de monólogo.* A internet precisa facilitar a discussão bidirecional e debater com pouca ou nenhuma moderação ou censura. Em outras palavras, os comentários em *blogs* ou testemunhos em *sites* não devem ser controlados no aspecto positivo ou negativo, mas, sim, somente no aspecto pejorativo legal, isto é, injúria, calúnia e difamação. Não se censuram conversas.
- *Distribuição e participação, ao invés de centralização e controle.* Nas mídias tradicionais, é quase que inevitável o poder de poucas organizações terem o controle da criação e distribuição da informação. A mídia na internet é altamente distribuída e constituída de dezenas de milhares de vozes, tornando a informação muito mais contextualizada, rica e heterogênea.

.....

2. http://www.youtube.com/watch?v=DmRsQibIOWg&feature=player_embedded

- *Na internet, comunidades compartilham interesses comuns*, não idade, cor, localização geográfica, sexo, etc. E os protagonistas são pessoas, não são partidos políticos, não são candidatos, empresas ou marcas.
- *O perfil do cidadão consumidor mudou e hoje ele controla a interação com as marcas*. Para que um candidato ou uma marca tenha credibilidade no mercado, as pessoas têm de falar positivamente dela para outras pessoas, e não a marca para as pessoas. Lembre-se: a comunicação nunca deve ser unidirecional. Mais do que nunca, a marca é fruto da experiência pessoal vivida com a própria marca, e não da intensidade da publicidade maciça da mesma.
- *Honestidade e transparência são os principais valores*. Tentar controlar, manipular ou mesmo empurrar conteúdo é pecado mortal na construção de uma estratégia de “Política 2.0”.
- *Os políticos precisam ser transparentes para que as pessoas se disponham a consumir seu conteúdo*. É deixar as pessoas escolherem e criarem seu conteúdo e relacionamentos, ao invés de serem forçadas a isso. Entender esse conceito é uma das principais técnicas de uma estratégia que se proponha como “Política 2.0”.
- *É a oportunidade de ouvir o que as pessoas estão dizendo sobre você, seu projeto e sua equipe*. É uma oportunidade única de se tornar um político mais inteligente, basta estar atento e abrir os olhos e ouvidos para a sociedade³.

A internet permite levar às últimas consequências o conceito básico da democracia: a representação. Por um motivo simples: o representante passa a saber diretamente o que o representado deseja. No futuro, não haverá representação política sem contato direto tecnológico entre o eleitor e o político ou o administrador público. Assim como não haverá

3. <http://www.loops.com.br/>

sucesso empresarial sem a comunicação tecnológica quase instantânea da empresa com o consumidor.

Mobilização social *online*

De fato, vivemos um novo momento marcado pela utilização da internet como canal de comunicação estratégico para mobilizar a sociedade, engajar os cidadãos e fazer política.

Durante a campanha de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos, por exemplo, o mundo assistiu a uma revolução nos meios de comunicação. Mais do que simplesmente anunciar, Obama reescreveu as regras de como atingir os cidadãos, arrecadar dinheiro, organizar voluntários, monitorar e moldar a opinião pública, além de lidar com ataques políticos, muitos deles feitos por *blogs* que nem existiam há quatro anos.

É óbvio que a televisão e os jornais continuam desempenhando papel importante, mas não como antes. Esses canais de comunicação transformaram-se em via altamente influenciada pela internet, ao invés do contrário. Por exemplo: Obama veiculou um comercial de 30 minutos nas três maiores emissoras de tv americana, veiculação esta feita com dinheiro arrecadado na *web*.

Por outro lado, a televisão e os jornais aprenderam grandes lições com as possibilidades da internet, produzindo conteúdo exclusivo, aproveitando o que é gerado pelas pessoas e desenvolvendo ferramentas, mapas interativos, *widgets* eleitorais, etc. Como foi o caso dos mapas eleitorais desenvolvidos pela CNN; o Projeto “Video Your Vote” do YouTube; o Twitter Vote Report; e o Google 2008 U.S. Election.

Estas são ferramentas que permitem analisar, compartilhar, agregar, categorizar e disseminar todo tipo de informação sobre as eleições; além de informar, estimulam a participação do usuário. Aplicativos que não eram possíveis nas eleições passadas, e hoje são parte integrante das mídias sociais. Informar é comunicar. Co-

municar é interagir. Interagir é mobilizar. Mobilizar é votar.

Julius Genachowski, que trabalhou na *Harvard Law Review* com Obama, é o empresário *high-tech* por trás do uso sem precedentes de alta tecnologia para fortalecer o ativismo da base eleitoral e ajudar a elevar o número de contribuições para a campanha.

A formação acadêmica de Obama em Direito e sua experiência em mobilização social porta a porta não eram exatamente o caminho para uma proficiência no uso de alta tecnologia e, de acordo com aqueles que o conhecem bem, Obama está longe de ser uma pessoa ligada a isto.

Porém, em Genachowski – que ajudou Barry Diller a construir um império de nova mídia – Obama achou um evangélico pessoal da internet, alguém que o convenceu que a *web* tinha poderosas implicações nas suas ideias centrais sobre transferência de responsabilidades e conexão de pessoas.

A filosofia de Genachowski era simples: “Se não construirmos eles não virão”. Genachowski, por sua vez, dá crédito a Plouffe, coordenador-geral da campanha, por ter a confiança necessária para investir, na etapa inicial, em uma tecnologia cara sem garantia de retorno e em aumentar os investimentos quando estas ferramentas começaram a provar seu valor.

Com a garantia de Genachowski, a campanha aprendeu a aceitar o caos proveniente da transferência de responsabilidades: “Constantemente existem coisas que acontecem sobre as quais não temos qualquer controle. As pessoas criam coisas, e elas acontecem”, dizia Genachowski.

Assim, Obama gerou uma mobilização social *online*. Entenda-se “mobilização social *online*” como a construção de relacionamentos horizontais, interativos e transparentes, no ambiente da internet que tem, em tese, uma escala quase infinita. Consideramos uma mobilização social *online* bem-sucedida quando se implementa algo que as pessoas de fato querem,

necessitam ou apreciam. A partir daí, elas fazem seu projeto crescer por você. De certa forma, foi isso o que aconteceu com a campanha de Obama. Ele se conectou com as pessoas e entregou algo que elas queriam, apreciavam, e algumas necessitavam.

No Brasil, já se está há um bom tempo discutindo o novo cenário das mídias digitais, a convergência da comunicação e a busca por uma mensagem cada vez mais integrada. A cada conversa percebemos que não existe uma receita, um caminho exato. Existem tentativas e a coragem de arriscar.

Nesse contexto, o novo desafio que se coloca aos partidos e candidatos que participarão das eleições deste ano, no Brasil, é o seguinte: Como gerar, organizar e gerenciar uma ampla mobilização *online* comprometida com uma causa política?

O jogo será descobrir o pequeno até então ignorado e encontrar a melhor forma de o fazer aderir à mobilização. No momento, há muito mais a ganhar com a expansão dos limites daquilo que pode ser feito a partir da base do que com a concentração naquilo que pode ser feito no topo.

Pois bem, qualquer estratégia de mobilização *online* deve pensar no seguinte:

Estratégia, comunicação e design

Desenvolver uma estratégia para potencializar os esforços de comunicação na internet, que deverão estar completamente alinhados com os demais esforços de comunicação *off-line*. O *design*, hoje elevado ao nível estratégico, compreende a criação, desenvolvimento e manutenção de todas as necessidades gráficas para a campanha *online*, sobretudo as interfaces.

Presença na internet

Estar presente e estabelecer um relacionamento com os atores do mundo das redes sociais: internautas, blogueiros, mediadores de comuni-

dades. As próprias redes devem ser conhecidas e mapeadas – Orkut, YouTube, Facebook, Ning, Twitter, Dpity, Flickr, Myspace, entre outras. A presença nas redes sociais tem de ser real, com conteúdo relevante, atualizações frequentes e interação em tempo real.

Site

O *site* tem por objetivo ser o endereço na rede onde estarão concentradas as informações existentes nas diferentes redes sociais, facilitando o componente de atualização frequente. É importante sofisticar as possibilidades do *site* com soluções de base tecnológica já disponíveis atualmente na internet. Ou seja, estruturação do *site* no formato de uma rede social aliada a *mash-ups* das diferentes redes existentes (Orkut, Myspace, Facebook, entre outros). A depender da estratégia, outra opção é um *site* simples, em formato de *blog*, por exemplo. Este deve ser atualizado, preferencialmente, várias vezes ao dia, com reflexões e notícias relacionadas com o candidato ou o partido. É o local indicado também para divulgar as informações sobre as ações do dia-a-dia.

Rede social própria

Nesta etapa, deverá ser desenvolvido um conjunto de soluções de base tecnológica para criação, gestão e monitoramento de uma rede social própria. É esse conjunto de soluções que permitirá o gerenciamento inteligente da mobilização que se pretende. A partir daí, numa dinâmica *work in progress*, faz-se necessário manter o desenvolvimento até o último dia, acompanhando as inovações que surgirem na internet, pois esta muda todo dia, e não dá mais tempo para esperar que a mudança chegue até você. Faz-se necessário atender as necessidades sugeridas a partir da inteligência colaborativa da própria comunidade. “Hoje, 75% das inovações das empresas vêm de sugestões dos usuários”, afirma a inglesa Josephine

Green, diretora de um dos mais avançados centros mundiais de pesquisa⁴.

Celular

Por meio de ações de comunicação via telefone celular, podemos mobilizar pessoas e permitir que estas estejam conectadas à campanha mesmo quando estiverem distantes de seu computador. O uso comercial de *call centers*, por exemplo, é por demais conhecido e hoje indispensável a empresas de consumo de massa. Na mobilização política, o *call center* não é fixo, não existe num lugar físico, não tem um número determinado de atendentes, estes por sua vez não são pagos, e as mensagens não são iguais, padronizadas, mecânicas, impessoais e anônimas. Por exemplo: nos protestos da população iraniana contra os resultados das últimas eleições, o celular foi o principal meio de registro e divulgação à comunidade do país, e também à comunidade política internacional, dos fatos e das próprias mobilizações populares nacionais. O celular pode criar, potencializar e maximizar mobilizações.

Aqui, a ideia é utilizar uma base de mais de 160 milhões de aparelhos celulares, que, além de serem um meio rápido e abrangente de conectar pessoas, também são terminais de acesso à internet. O objetivo desta estratégia é permitir a expansão da interatividade do cidadão na mobilização, uma vez que se torna possível a interação acontecer não apenas por meio do computador, mas também via celular – *any time, anywhere*. Mobilização de mídias integradas.

Inteligência competitiva online – monitoramento

Não é possível identificar segmentações socio-demográficas, uma vez que não se podem isolar dados dos internautas nas redes sociais. Porém,

.....
4. <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Epoca/negocios/0,,EDR78934-8377,00.html>

uma análise do volume de discussões sobre determinado assunto e/ou sobre o concorrente pode ajudar na definição de uma amostra estatística válida. Também pode ajudar no acompanhamento da repercussão e identificação de crises em processo embrionário. É possível localizar focos de repercussão e monitorar discussões sobre eventuais crises, por exemplo. O primeiro passo para o início do trabalho de monitoramento e análise das mídias sociais é a definição de um *briefing*. Um conhecimento prévio de como serão aplicados os dados analisados se torna essencial antes de iniciar o projeto.

Assessoria de imprensa e gestão de rede

Nunca uma área ganhou tanta importância com a mídia gerada pelo consumidor quanto as de gestão de conteúdo e relações públicas. Os consumidores *online*, blogueiros e participantes passaram a ser mídias essenciais na reputação de marcas, produtos e serviços e influenciá-los se tornou uma questão primordial para alavancar o boca-a-boca positivo.

O objetivo, aqui, é a formação de um grupo experiente em comunicação e interatividade na internet para fomentar o crescimento da mobilização e energizar as comunidades desejadas. Esse grupo será o responsável direto pela interação com os internautas que estiverem postando, reclamando, elogiando, enfim, que estiverem dando vida à estratégia de comunicação proposta.

No fundo, cada dia mais a internet pautará a imprensa, o rádio, a televisão e as mídias tradicionais. A internet é o fato que acabou de acontecer, ou ainda está acontecendo, é a discussão que está crescendo ou vai crescer ainda mais, é a declaração política dada diretamente, ao vivo e sem versões, instantânea, comum a todos. Pouco a pouco, não será mais, ou será menor o espaço de escolha dos editores para dizer ao leitor eleitor o que é e o que não é relevante. Esta escolha continuará, mas agora com base não no que os repórteres captam como

hoje, mas no confronto entre este sistema de captação de notícias e de definição de pauta e o que se vê, se ouve e se discute na internet, sem e com editores.

Case Obama

Abaixo, a título de ilustração, destacamos os principais ensinamentos da campanha à presidência dos EUA do então candidato Barack Obama.

Quando se fala em 120 mil seguidores no Twitter, um grupo no Facebook com 2,3 milhões de membros e 11 milhões de *views* em um vídeo no YouTube, tais números conseguidos pela campanha de Obama parecem baixos se comparados ao alcance de uma mídia de massa, mas representam uma comunidade de pessoas que fazem diferença, que são altamente multiplicadoras e influenciadoras.

A campanha presidencial de Obama, em toda a sua métrica, operou em uma escala que excedeu tudo o que já foi feito antes. A campanha facilitava ações de todos os tipos, a saber: envio de *e-mails* para milhões e milhões de pessoas e organização descentralizada de milhares de eventos voluntários.

Essa comunicação, feita de pessoa para pessoa, construiu uma gigantesca plataforma de conteúdo que independe da vontade de grandes grupos de mídia. Mais do que isso, provou o poder da integração, da mensagem pulverizada nos mais diferentes meios.

Tratou-se de uma campanha de iniciativas guiadas pela tecnologia, focadas em *micro-targeting*, tão engajadoras que foram capazes de envolver americanos que nunca tinham votado antes, em especial o público jovem adulto.

E mais: ao utilizar a *web*, Obama turbinou as velhas ferramentas de campanha. Por exemplo, em relação às centrais de telefone: por meio do MyBO, que era a rede social proprietária de Obama, a campanha subdividiu a tarefa de fazer ligações em pequenas partes, de forma que cada voluntário pudesse realizá-las dentro de

uma ou duas horas. Milhões de ligações foram feitas para os estados das primárias por pessoas que utilizaram os *websites* para alcançar aqueles locais e conectar-se com eles.

Barack Obama iniciou sua campanha com um propósito claro e uma visão transformadora da política americana. Ele queria mudar o jogo. Isto é, não só a política, mas o processo político, também. A equipe que montou a campanha tinha pouca experiência em eleger um presidente – e esta era exatamente a intenção. Ele reuniu a próxima geração de estrelas – criativos, diligentes e, acima de tudo, ambiciosos.

Assim, Obama criou uma máquina política *online* perfeita, cuja essência era: atividade *online* fortemente integrada com tarefas que pessoas pudessem realizar no mundo real.

O objetivo da campanha era conseguir pessoas que doassem dinheiro, efetuassem ligações telefônicas, escrevessem cartas de próprio punho e organizassem encontros domésticos em suas casas. A ideia central em todas as ações e ferramentas *online* era oferecer e destacar os *links* “*call to action*”, ou seja, os caminhos *online* no qual as pessoas podiam fazer algo concreto, unindo seus esforços aos da campanha.

“Não basta energia e entusiasmo *online* por si só. Nosso foco são os resultados: aumentar a captação de recursos, aumentar o número de ligações, aumentar o número de vídeos postados ou aumentar o envio de vídeos aos amigos” (Chris Hughes, 24, coordenador da rede social de Obama).

Obama fez da tecnologia sua parceira desde o início: “O que eu não imaginei foi quão eficiente poderíamos ser utilizando a internet para fazer conexão com a base eleitoral, tanto do lado financeiro quanto do organizacional. Esta, eu acho, foi uma das maiores surpresas da campanha: a força na qual nossa mensagem se integrou com a mobilização *online* e o poder da internet”.

É claro que muitos dos candidatos à presidência de 2008 tinham *websites*, ferramentas “clique para doar” e redes sociais – até mesmo

John McCain, que não utiliza *e-mail*. Porém, a equipe de Obama colocou tais tecnologias no centro da campanha e utilizou muito bem estas ferramentas.

Se os outros candidatos tinham as mesmas ferramentas da *web*, a experiência mostra que tê-las não era suficiente: o diferencial foi destacá-las como elemento âncora da estratégia de campanha e também utilizar de maneira apropriada a rede de simpatizantes que essas ferramentas ajudaram a organizar.

A internet deu aos que trabalharam na campanha de Obama a oportunidade de se comunicarem diretamente com os eleitores e, dessa forma, promoverem a maior mobilização social *online* já vista na história.

Na campanha, Obama tinha três diretrizes principais:

- *Foco*: o *website* era o ponto central da campanha. Toda a atividade *online* era conectada a ele – todo o *marketing* social, *sites* de campanha e atividades de busca eram redirecionadas para o *website*. Para chamar a atenção das pessoas para o *site*, a campanha procurou fazer de Obama uma presença ubíqua nas plataformas *online*.
- *Construção de relacionamentos*: a chave da campanha era a construção de relacionamento diretamente com os eleitores. Por exemplo: Obama fez contato com 25% do total de eleitores nos últimos dias da campanha. Este é um número expressivo e pode mudar uma votação.
- *Envolvimento*: pedir o envolvimento de eleitores. Quanto mais foi pedido, mais eles deram. Na maioria dos *e-mails* havia um pedido de doação de us\$ 5 – uma quantia pequena. Até mesmo eleitores com problemas financeiros poderiam doar us\$ 5. Assim que eles realizavam a doação, deixavam de ser apenas observadores e passavam a ser investidores. A ter interesse pelo sucesso da campanha, logo, engajavam outros a sua volta.

Obama deixou para trás os modelos existentes de organizar e gerenciar uma campanha política. Ele construiu sua campanha dentro dos melhores padrões de gestão empresarial: com controle, transparência e sem desperdícios. Uma operação que envolveu us\$ 250 milhões e mil empregados: “Quero gerenciar minha campanha como um negócio. E, em um bom negócio, o cliente é rei”, dizia Obama.

No início, ainda com poucos recursos, a campanha contratou um “serviço de atendimento ao cliente” para que todos os eleitores que ligassem, a qualquer hora do dia ou da noite, fossem atendidos por uma voz humana do outro lado da linha.

No inverno de 2007, quando membros mais antigos da equipe reuniram-se para um de seus primeiros encontros em Chicago, o candidato expôs sua expectativa da seguinte forma: “A maioria das campanhas é caótica. Eu quero uma campanha que seja tocada como um negócio. Se as pessoas têm problemas, elas devem resolvê-los, e não ‘deixarem para solucioná-los na página 2 do *Washington Post*”.

O tamanho, a escala e a sofisticação da “Empresa Obama” atingiu a dimensão de uma corporação multinacional, se comparada com as campanhas democratas anteriores. Foi um modelo melhor e mais democrático, que “tocou” com poder e paixão o cidadão comum.

Foi também uma campanha extraordinariamente disciplinada: o “*headquarter*” de Obama funcionou perfeitamente, sem vazamentos, sem brigas e quase sem nenhum reconhecimento pelos seus esforços. O núcleo pensante da campanha trabalhou num anonimato intencional. Os membros da equipe mais próximos de Obama são desconhecidos pela grande maioria das pessoas porque uma das principais regras da campanha era: todos os créditos são de Obama.

Como bem colocou Valerie, uma das principais assessoras de Obama: “Nossa intenção é que as pessoas não saibam sobre o trabalho interno da campanha porque não há muito para saber a não ser que... funciona!”

Obama disse uma vez: “Quando iniciei esta campanha, eu não tinha certeza se estaria entre os melhores candidatos. Mas eu tinha absoluta certeza de que poderia criar a melhor organização. O modo como grandes coisas acontecem é quando as pessoas estão dispostas a deixar de lado seus próprios egos e focar em uma tarefa comum. Esta foi minha maneira de pensar com relação à organização da campanha. Não foi apenas um truque, nem um capricho. Eu realmente acredito nisto”.

Os desvios de dinheiro eram raros. Plouffe – o chefe da campanha – ficou de olho em para onde estavam indo os muitos milhões que Obama captou. Veja, por exemplo, os salários: Howard Wolfson, porta-voz de Hillary Clinton, recebeu us\$ 266 mil em um mês, quase o dobro do que Gibbs recebeu de Obama por todo o ano de 2008: us\$ 144 mil.

Enquanto a campanha de Clinton gastou milhões com a remuneração excessiva de seus consultores e suítes no Hotel Bellagio, Plouffe manteve as despesas no mínimo – ainda que a campanha tenha criado a mais fantástica máquina de fazer dinheiro em toda a história política.

Ademais, como Obama não era um dos favoritos, as pessoas que se engajaram na campanha realmente acreditavam nela. Não eram mercenários. Havia algo maior.

Os membros da equipe de Obama dividiam quartos e só eram reembolsados quando tomavam o metrô (em torno de us\$ 2) do Aeroporto Internacional O’Hare até a sede da campanha, no centro de Chicago. O reembolso não acontecia quando pegavam um táxi (em torno de us\$ 50). Isto sem mencionar que os voluntários deveriam levar sua própria comida quando estavam trabalhando na campanha.

A sede de campanha de Obama possuía alta tecnologia – muitas televisões de tela plana e mais celulares do que telefones comuns – mas era zelosa e detalhista. Um grande aviso escrito a mão pregado na porta do banheiro instruíam os membros da equipe a “pegarem os xampus e sabonetes de hotéis para doarem a abrigos”.

Obama estimulou núcleos sociais estratégicos dentro do eleitorado: afro-americanos, latinos, mulheres, suburbanos, eleitores jovens e iniciantes. Ao fazer isso, colocou em jogo estados americanos onde os democratas achavam que nunca poderiam vencer: Colorado, Novo México, Nevada, Indiana, Carolina do Norte, Ohio e Flórida. No total, teve 95% do eleitorado afro, 67% do latino e 77% do eleitorado jovem.

Com os jovens, por exemplo, Obama falou o idioma deles. Mostrou que compreende sua época e indicou a direção que todos queriam que a nação seguisse. Foi uma conexão tanto psicológica quanto induzida pelos assuntos do programa de governo de Obama. O uso da tecnologia foi vital na mobilização desses jovens.

Tudo isso foi construído de modo *bottom-up*. Até mesmo a captação de recursos – tradicionalmente o reino dos mais ricos em se tratando de campanha política – se tornou uma ferramenta organizacional da base. Obama arrecadou mais da metade dos fundos para sua campanha eleitoral, em 2008, por meio da internet. Os números são impressionantes: dos us\$ 750 milhões que ele captou, mais de us\$ 500 milhões foram conseguidos *online*, com doações pequenas, em média de us\$ 80, mas começando com us\$ 5. Essa é uma estratégia brilhante porque, dentre outros benefícios, valoriza o cidadão comum, que agora percebe que faz diferença.

Todas as pessoas que compravam um *botton* ou boné eram registradas como doadores. Mas o verdadeiro objetivo desta operação de registro era pegar os endereços de *e-mail* para se aproximar do eleitor e aumentar o número de voluntários.

“Como alguém que tinha experiência em organização comunitária, eu estava convencido de que se convidasse pessoas a se engajarem, se não estivesse tentando fazer campanha como se vendesse sabão, mas ao invés disto dissesse: ‘Esta é sua campanha, você é o dono, e você pode ser parte dela’, as pessoas iriam corresponder e poderíamos construir um novo mapa eleitoral”, afirmava Barack Obama.

A campanha de Obama fornecia as ferramentas tecnológicas, o treinamento básico e a oportunidade para que os simpatizantes montassem a campanha por conta própria. Os voluntários utilizavam as ferramentas de maneira precisa. Em Iowa, eram encontros domiciliares em busca de uma rede local dedicada. Na Carolina do Sul, era o esforço de conseguir mais eleitores.

Perceba, por outro lado, que mesmo tendo as pessoas mais inteligentes, sábios da tecnologia *bottom-up* trabalhando para você, se o candidato e a cúpula da campanha quiserem empreender uma campanha *top-down* não há nada que se possa fazer. A campanha ficará paralisada e nada será realizado. Foi mais ou menos isto o que aconteceu com a campanha de Clinton.

Com Obama, no entanto, era diferente. No momento em que o encarregado da organização de campo chegava em um estado, tudo o que ele tinha de fazer era dar a partida em uma estrutura bem organizada e uma rede de voluntários que já tinha sido projetada e construída localmente, *bottom-up*, via internet.

No final de junho de 2008, depois que Hillary Clinton suspendeu sua campanha, Obama, por meio de sua rede social MyBO, fez um apelo para que os fiéis organizassem encontros domiciliares com o tema “Unite for Change”. Mais de quatro mil encontros foram organizados em todo o país, em junho de 2008.

A rede social MyBO e o *site* principal da campanha facilitaram as doações de dinheiro – o combustível para qualquer campanha, porque paga a publicidade e a equipe. Os visitantes do *site* podiam utilizar cartões de crédito para fazer uma única doação ou se inscrever para doações mensais recorrentes.

O MyBO também fez da doação um evento social: simpatizantes podiam criar suas próprias metas, organizar seus esforços pessoais para captar recursos e monitorar sua performance por meio de um termômetro que subia na medida em que os recursos eram captados.

A campanha enviava mensagens de texto regularmente (nos comícios de Obama, por exemplo, o orador frequentemente pedia aos ouvintes para enviarem informação sobre a campanha aos seus contatos). Cada uma das mensagens de texto de Obama era exatamente o que deveria ser. Sempre tinha um propósito, sempre valia a pena ler e sempre continha uma ação (*call to action*) a ser realizada.

As bases de dados podiam formular e reformular listas de voluntários por microrregiões e selecionar tarefas apropriadas para cada pessoa. Os voluntários podiam fazer o *download* de nomes, endereços e telefones de cem pessoas de seu próprio quarteirão que ainda se encontravam indecisas. Assim, o voluntário podia executar o trabalho de seu computador, de sua casa, imprimindo, fazendo *downloads* e telefonando.

Enquanto isso... não foram poucas as vezes em que a tentativa de alistamento no McCainSpace – equivalente ao MyBO – deu erro. Às vezes, o *site* informava que logo iria enviar uma nova senha via *e-mail*, mas a senha nunca chegava. Resultado: a rede social de McCain era mal elaborada e as pessoas acharam que ali não havia nada para fazer.

Destaques

E-*mail*: após o registro da pessoa, o *e-mail* foi o principal meio de comunicação utilizado para manter contato e assegurar que os voluntários se mantivessem unidos em torno de Obama. Foi utilizado constantemente durante a campanha, para inúmeras ações e sempre com *call to action* para doações.

Website: o *website* da campanha foi desenvolvido em dez dias. Ele evoluiu com o tempo, numa dinâmica *work in progress*, na medida em que se identificavam as necessidades. Era a principal plataforma da campanha.

Video: 1 800 vídeos foram criados desde janeiro de 2007. Um vídeo musical montado com base em um discurso de Obama – “*Yes We Can*”, do artista de *hip-hop* Will.i.am – foi postado

centenas, talvez milhares, de vezes no YouTube. Somando-se o total de acessos nas duas postagens mais assistidas, contabilizaram-se quatro milhões de *views*.

Treinamento: voluntários foram instruídos nas políticas de Obama por vídeos *online*. Conseguiu-se, assim, capacitar os voluntários que, por sua vez, foram às ruas engajar mais voluntários ao seu redor.

Campanha suja: as eleições dos Estados Unidos são ganhas ou perdidas no fator verdade. As pessoas que faziam a campanha de Obama garantiram que a busca pela verdade era uma grande parte da luta contra a campanha suja. Sempre que um novo rumor vinha à tona, uma força-tarefa de busca era criada para redirecionar as pessoas para o *website* “Fight the Smear” (“Combata o Boato”). Lá, esclarecia-se a situação em detalhe.

Busca online: para cada us\$ 1 gasto em busca, us\$ 9 eram recebidos em doações. Isso significa um retorno de 900% do investimento.

Testes: as bases de dados foram utilizadas para testar a reação dos consumidores com relação aos conteúdos/vídeos da campanha. Um grupo de controle formado por mil pessoas foi utilizado e o aprendizado foi aplicado ao conteúdo/vídeo antes do envio em massa.

Banco de dados: tão logo os simpatizantes se inscreviam no *website* ou na campanha, eram segmentados de acordo com as diversas informações a seu respeito. Eram, então, divididos entre os partidários já treinados por meio de vídeo, com base em seus perfis, e contatados por telefone ou em suas próprias casas.

Mudança de época

A eleição 2010, no Brasil, será a última a ser ganha na televisão ou a primeira a ser ganha na internet. Isto significa que não estamos mais numa época de mudança, mas numa mudança de época⁵.

.....
5. Kevin Kelly & Chris Anderson, *op. cit.*

Por isso, estamos olhando para a fronteira social, ambiental, econômica e tecnológica, para tentar detectar padrões mais profundos de mudanças, algo completamente diferente das práticas da era industrial.

Sem algum elemento de governança do topo, o controle oriundo da base ficará paralisado diante de muitas opções. Sem algum elemento de liderança, o enxame da base ficará paralisado pela variedade de escolhas. Aqui reside a grande oportunidade para os políticos mais experientes que estiverem abertos a mudança, afinal, como nos ensinou Darwin, “não são as espécies mais fortes que sobrevivem, nem as mais inteligentes, e sim as que respondem melhor à mudança”.

No que se refere a controle, há muito espaço na base. O que estamos descobrindo é que redes de massa, formadas por milhões de partes e com mínima supervisão e máxima interconexão, podem fazer muito mais do que já se imaginou. Ainda não conhecemos os limites da descentralização.

Nas próximas décadas, os grandes benefícios a serem colhidos desse novo paradigma da comunicação, da política e da mobilização social provirão em grande parte da exploração e do uso do poder das redes descentralizadas e

autônomas. Qualquer iniciativa que promova a conexão generalizada, barata e universal é um passo na direção certa, *vis-à-vis* a multiplicação das *Lan Houses* Brasil afora.

Numa época de mudanças, os modelos de aprendizado também precisam mudar. Precisamos de uma experiência de aprendizado diferente. Precisamos de novas teorias e também de novos espaços de aprendizado. Nossas escolas e universidades são basicamente produto do paradigma industrial.

No campo filosófico, o conceito de redes sociais *online* recoloca o homem como sujeito da história e valoriza sua capacidade de operar em conjunto, gerando transformações na vida de indivíduos e grupos. Comunidade, nação, solidariedade, alteridade, equidade e democracia surgem como símbolos essenciais e, sobretudo, concretizáveis para uma parte crescente da população, digo, dos eleitores, nesse caminho de mudanças.

Na medida em que cada esfera da vida humana é tomada por técnicas complexas, inverte-se a ordem usual e novas regras são estabelecidas. Os poderosos vacilam, os outrora confiantes buscam desesperadamente um rumo, e os diligentes têm a chance de comandar. ○