

Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios



HUMBERTO DANTAS

MARIA TEREZA SADEK

ANTONIO GRANADO E URSULA DIAS PERES

SIMONE DINIZ

ROBERTO LAMARI



Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Coordenação Editorial
Reinaldo Themoteo

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizontini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão
Reinaldo Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Cadernos Adenauer XI (2010), nº 1
Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2010.

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 / 30º andar
CEP 20031-050 · Rio de Janeiro, RJ · Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.dewww.kas.de/brasil

Apresentação 3

Reforma política: aspectos centrais
da “mãe de todas as reformas” 4
HUMBERTO DANTAS

Poder Judiciário: uma nova instituição 13
MARIA TEREZA SADEK

Reforma Tributária: Aspectos Importantes
acerca da Federação, Atribuições dos Entes
e o Financiamento da Ação Pública 22
ANTONIO GRANADO E URSULA DIAS PERES

Tentativas de Reforma do Sistema
de Relações de Trabalho e Sindicais
no Brasil pós Redemocratização 31
SIMONE DINIZ

Reforma do Legislativo 38
ROBERTO LAMARI

Clique nos títulos para acessar os artigos

capa
sair



Apresentação

A reforma do estado visa adequar a máquina pública aos tempos atuais. A complexidade, crises e desafios do Estado seriam aprimorados a partir de um viés democrático, abrangendo vários aspectos, como mudanças nas estruturas políticas, modernização administrativa, a busca por estabelecer o equilíbrio de ordem fiscal, apenas para citar alguns. Nas últimas duas décadas, no Brasil, avanços têm sido alcançados, sobretudo impulsionados pela Constituição de 1988. Contudo, muito ainda há por fazer, em todos os setores do estado. Para contribuir com esse importante debate, a primeira edição de 2010 dos Cadernos Adenauer é dedicada ao tema Reforma do Estado brasileiro, através da contribuição de um grupo de especialistas que analisa as reformas política, jurídica, tributária, trabalhista e do legislativo.

Humberto Dantas analisa a reforma política questionando acerca do cerne de nossa crise institucional. Para alcançar tal objetivo o autor reflete sobre a relação entre a reforma política e outras reformas, a saber: institucionais jurídicas, administrativas e culturais.

As reformas institucionais incluem estabilidade jurídica no período das eleições, as mudanças nas regras do jogo político, bem como medidas que necessitam ser realizadas para que tais transformações sejam efetivas. Tais reflexões compreendem questionamentos acerca de capacidades: a capacidade do judiciário na aplicação das regras mais rígidas na punição de crimes cometidos por políticos, assim como a capacidade do Legislativo para promover as mudanças necessárias, com ênfase no campo eleitoral, por exemplo. O enfoque à reforma administrativa fica por conta da análise da relação entre esta e a reforma política, com destaque para a lei de Responsabilidade Fiscal.

Maria Tereza Sadek discute a reforma do judiciário, discorrendo sobre as mudanças ocorridas no processo de democratização, entre elas o fortalecimento do Poder judiciário após 1988, constituindo-se enquanto poder. Analisa também o papel do judiciário entre conflitos envolvendo os poderes

Executivo e Legislativo. A autora enfatiza a promulgação da Constituição Cidadã como momento importante na história do Judiciário, discute a Emenda Constitucional 45/04, citando um conjunto de inovações trazidas por essa emenda, especialmente a criação do Conselho de Justiça, incluindo suas atribuições e impacto no Poder Judiciário em nível nacional.

No que se refere ao sistema tributário brasileiro, a Constituição de 1988 constitui um marco ao especificar competências, criar tributos e definir a partilha dos impostos entre os entes federativos. Antonio Granado e Ursula Dias Peres analisam aspectos fundamentais da reforma tributária, discutindo sobre os principais obstáculos no contexto da sua realização, além de apresentar os elementos mais relevantes da PEC 233/2008, que é a proposta de reforma tributária que tramita no Congresso Nacional.

Com o título “Tentativas de reforma do sistema de relações de trabalho e sindicais no Brasil pós Redemocratização”, o texto de Simone Diniz aborda o tema das reformas trabalhistas e sindicais, ao apresentar questões centrais das duas reformas, e analisar as dificuldades enfrentadas por diversos governos, na tentativa de realização das reformas trabalhista e sindical.

Roberto Lamari discute a reforma do legislativo, destacando seus aspectos fundamentais, como o aumento das atribuições dos parlamentos estaduais, a descentralização dos poderes da União e a repartição das competências. Segundo o autor, a realização da reforma política constitui fator de fortalecimento dos partidos políticos, com destaque para as mudanças que precisam ser feitas na Lei Eleitoral. No campo das inovações implementadas, destacam-se o aproveitamento da tecnologia da informação como ferramenta a serviço da cidadania, a inserção de indicadores pelo legislativo para fiscalizar o uso dos recursos públicos e por fim as escolas do legislativo, cujo objetivo é não só o aperfeiçoamento dos servidores públicos, mas também a promoção da cidadania por meio da educação política.

REINALDO THEMOTEO

Coordenador Editorial da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

capa
sumário
sair



Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”¹

HUMBERTO DANTAS

APRESENTAÇÃO

Em 2005, uma série de escândalos atingiu o núcleo do governo de Luis Inácio Lula da Silva. O resultado foi a queda de ministros, a abertura de algumas comissões parlamentares de inquérito no Congresso Nacional, a expulsão de poucos dirigentes partidários, sobretudo no PT, e a cassação de alguns parlamentares – em número significativamente inferior ao total de envolvidos em denúncias e escândalos. À época o Presidente pedia calma, apesar de seu nome estar, bem como o de alguns familiares e membros do governo, envolvido em parte das denúncias. Em suas tradicionais declarações polêmicas, no entanto, considerou tradicional a realização de Caixa 2 em campanhas eleitorais. O “dinheiro por fora” tornaria-se praticamente uma instituição, legitimada pelo carisma de um homem que aparentemente é capaz de dizer o que pensa sem ser atingido por desastres junto à opinião pública e sequer pela própria lei.

1. O presente texto está baseado em um conjunto de 14 palestras sobre reforma política proferido no ano de 2009 em dois projetos desenvolvidos pela Fundação Konrad Adenauer. O primeiro, na forma de um mini curso, em parceria com o Instituto do Legislativo Paulista, foi denominado “Reformas Estruturais do Estado Brasileiro”. O segundo, em parceria com a Oficina Municipal, ocorre anualmente na forma de debates em universidades paulistas e é chamado de Jornadas Universitárias.

Em 2006, a oposição apostou nesses escândalos para vencer as eleições. Em vão. Parte expressiva da sociedade não tomou a “crise do mensalão” como preceito essencial no momento de promover suas escolhas, ou compreendeu que o discurso acusatório não tinha sustentabilidade suficiente para mostrar que existiria algo capaz de ser “diferente”, afinal de contas os escândalos culminaram no envolvimento de políticos da própria oposição. A reeleição de Lula veio acompanhada da recondução de muitos dos envolvidos nos crimes descobertos em 2005, que além de não serem condenados, obtiveram sucesso nas urnas.

Em 2009, esquema semelhante ao deflagrado no governo federal foi descoberto no Distrito Federal, envolvendo o governador José Roberto Arruda do DEM, um dos principais grupos de oposição no plano nacional. As provas são mais contundentes, pois as acusações não partiram de um deputado magoado com uma dívida de campanha que lançou acusações em uma revista semanal, mas sim de um “traidor” que passou a registrar por meio de uma câmera, em acordo feito com a justiça, a farta distribuição de dinheiro advindo de operações ilícitas. Acuado, mas capaz de ameaçar sua legenda, o governador deixou o Democratas e afirmou que governaria sem partido – o que o impediria de concorrer às eleições de 2010 – até o fim de seu mandato. Sua atitude vai desafiar cerca de uma dezena de processos de *impeachment* abertos contra ele em uma Câmara Distrital que possui número significativo de membros envolvidos nos esquemas e dependentes das benesses distribuídas pelo Poder Executivo. Dos 24 deputados distritais, a base aliada contava com 19 antes da explosão dos escândalos, maioria bastante confortável para a tentativa de manobra. Com o objetivo de se defender perante a opinião pública, Arruda afirmou que é vítima de uma grande armação e que deixará a política, colocando como condição para sua volta uma mudança expressiva no sistema eleitoral brasileiro. Ou seja: a reforma política. A mesma defendida por todos aqueles que se dizem vítimas de acusações de corrupção no meio político. Não foi diferente, por exemplo, com José Sarney, que em meio aos escândalos do Senado afirmou que o sistema eleitoral brasileiro estava apodrecido e precisava de reformas urgentes.

Na esteira dos acontecimentos do Distrito Federal, sem qualquer pudor, o Presidente Lula se disse enojado com os fatos envolvendo o governador e prometeu, em pleno dia 09 de dezembro – dia internacional contra a corrupção – que enviará ao Congresso um projeto que transforma a corrupção praticada por representantes eleitos em crime hediondo. Parece esquecer, no entanto, que pesquisa recente divulgada pela agência de notícias BBC Brasil

indica que nos últimos dez anos os três principais indicadores internacionais de corrupção não alteraram em nada a posição delicada de nosso país. O Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, o Índice de Liberdade Econômica do Heritage Foundation e o indicador do Banco Mundial, a despeito das polêmicas metodologias utilizadas, apontam sérios problemas no país, sobre os quais não se avançou desde o final da década de 90. Somam-se a esse problema as questões relacionadas à liberdade de imprensa e expressão, que envolvem a morte de jornalistas criticada pela organização Repórter Sem Fronteiras e a censura a um dos mais tradicionais periódicos do país, o jornal O Estado de S. Paulo.

Diante destes dois exemplos de políticos envolvidos em escândalos, que definitivamente não encerram o infundável rol de aberrações em nosso cenário político, e da estagnação do combate à corrupção, reforça-se a sensação de que uma mudança profunda nas regras eleitorais seria capaz de arrefecer o ímpeto corrupto de parcelas significativas da classe política brasileira. Como se todas as atitudes fossem frutos de uma mesma árvore, chamada sistema político, partidário e eleitoral, que não é mais capaz de produzir boas safras. Como se a “simples” alteração das regras impusesse nova cultura ao país, e como se o encastelado Poder Judiciário, visto em muitas das propostas de reforma política como o agente responsável por punições mais severas, não tivesse problemas e não estivesse envolvido em corrupção na mesma proporção dos poderes Executivo e Legislativo.

Diante dessa reflexão inicial devemos nos perguntar se a profunda crise institucional do país não é, na verdade, uma imensurável crise moral instalada no Brasil faz séculos. Se essa percepção se confirmar, a reforma política, mãe de todas as reformas, precisaria ser pensada de forma significativamente mais profunda, transcendendo os debates acerca de aspectos meramente institucionais. Ou minimamente de maneira diferente. Nesse caso, precisaríamos compreender o quão efetivamente demandamos alterar alguma coisa nas regras eleitorais. Uma reforma, devemos destacar, vem sempre acompanhada de uma motivação. O que de fato inspira a classe política e boas parcelas da opinião pública a defenderem reformas? No caso brasileiro o combate à corrupção que corrói a esfera política. O sucesso dessa demanda depende de “simples” alterações nas regras eleitorais?

O objetivo desse texto é promover a reflexão acerca dessa questão e debater a reforma política pautada em quatro aspectos centrais de mudanças: institucional, jurídica-judiciária, administrativa e cultural-educacional. Ao término da reflexão será possível notar que tipo de reforma efetivamente é demandado.

REFORMA INSTITUCIONAL

No período pós-redemocratização, ou seja, desde a década de 80, o Brasil discute reformas políticas, mas nunca assistiu uma eleição se realizar com as mesmas regras do pleito anterior. Mudanças, muitas vezes chamadas de interpretações ou aperfeiçoamentos, sempre trouxeram consigo novidades para as instituições, partidos, candidatos e à sociedade de maneira geral. A estabilidade jurídica, pressuposto essencial ao funcionamento de regimes democráticos, mostra-se ausente justamente na mais emblemática ferramenta dos sistemas representativos: as eleições. Diante das incertezas no campo das regras, no dia 30 de setembro de 1997 o país sancionou a Lei Eleitoral, sob o número 9.504. O objetivo era tornar mais estável o cenário jurídico, algo que sucumbiu diante da cultura política do país e do ímpeto pelos aperfeiçoamentos, ou seja: a nação, definitivamente, não se apegou à perenidade das leis, e sim ao calor das demandas instantâneas. A lei 9.504/97, que tinha como principal objetivo frear a demanda por leis eleitorais que eram promulgadas faltando um ano para o pleito seguinte com o intuito de orientá-lo, já foi alterada pelas leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03 e 11.300/06. Importante salientar que duas delas sancionadas em pleno ano eleitoral. No caso da 11.300/06 alguns dos seus princípios foram implantados no pleito de outubro, o que fere o caráter da anualidade.

A despeito dessas “complementações” se destaca que a lei 9.504/97 é recheada de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, muitas dessas capazes de alterar completamente o ambiente jurídico das disputas. Os casos mais emblemáticos de “contribuição legislativa” do Poder Judiciário estão relacionados à imposição da verticalização em 2002 e à diminuição do total de vereadores em 2004. Muitas dessas interpretações, ou pareceres, foram comemorados pela opinião pública, que por vezes não parece capaz de atentar para o caráter preocupante da ação da justiça. Além disso, é possível afirmar que a reforma política pautada em alterações significativas nas leis eleitorais opera em terreno pantanoso, ou seja, desejamos reformar algo que muda tanto que sequer conhecemos seu verdadeiro formato.

Reforçam essa tese duas questões em perspectiva comparada. Primeiramente devemos salientar que não existe sistema partidário e eleitoral que seja perfeito. Não há uma linha evolutiva capaz de mostrar que países seguem um caminho comum para chegarem no “melhor sistema possível”. Diferentes características das democracias são resultados de desejos, leituras, interpretações, ordenamentos jurídicos, questões históricas e culturais. Nesse



sentido, devemos considerar a segunda questão: diversos países discutem reformas políticas, reparos e rearranjos em seus sistemas eleitorais e partidários. A Itália, por exemplo, alterou mais de uma vez nos últimos anos seu método de composição do parlamento. Na Inglaterra, onde o voto para a composição da Câmara é distrital majoritário, estuda-se uma alteração para evitar distorções na representatividade dos partidos políticos. Defende-se, numa situação muito próxima da puramente hipotética, que um partido pode ser o segundo colocado em todos os distritos, somar com isso a maior quantidade de votos do país, e não conquistar uma cadeira sequer no parlamento. Esse mesmo sistema encanta diversos brasileiros, que afirmam que desta maneira o cidadão ficaria mais próximo de seu eleito, ou pelo menos saberia identifica-lo de forma mais simples.

Na década de 80 o cientista político Bolívar Lamounier afirmou que quanto menor a inteligibilidade do sistema, maior o desinteresse do eleitor. Diante desse fato teríamos motivo para alterar a nossa tradicional “lista aberta”, em que os eleitores selecionam candidatos ou legendas que podem auxiliar na condução de pessoas diferentes, de partidos distintos, ao parlamento. A despeito de tal característica, é necessário lembrarmos que a lista fechada, em sistema majoritário, também tem seus aspectos negativos, além daqueles mencionados no exemplo da Inglaterra. As taxas de renovação nos Estados Unidos, por esse sistema, são extremamente baixas, e a opinião pública brasileira, tão avessa ao Poder Legislativo, costuma se orgulhar dos índices de renovação na casa de 40% a 60% da Câmara dos Deputados e tantas outras esferas legislativas. Também devemos lembrar que eleições disputadas por distritos reduzem os debates a questões meramente distritais, ou seja, os candidatos temáticos – meio ambiente, pessoa com deficiência, representantes profissionais etc. – teriam menores probabilidades de defenderem suas respectivas causas nas disputas.

É importante salientar então que as mudanças nas regras não asseguram melhorias absolutas, pelo contrário, trazem consigo certa dose de incerteza. Quem defende a reforma política e suas “verdades apaixonantes” precisa verificar com racionalidade os custos de tais alterações. Propostas como aquelas encaminhadas em um relatório de comissão especial do Senado no início do século definitivamente carregam doses expressivas de incertezas. O rol de mudanças enumerava mais de 50 iniciativas, o que combinado poderia causar um significativo colapso em nossa cultura política.

Ainda assim, não são poucos os membros da classe política, formadores de opinião e estudiosos que defendem uma profunda reforma nas regras de

nosso sistema político, partidário e eleitoral. Muitos deles apresentam fórmulas prontas e se vestem da mais absoluta verdade para afirmar que determinada mudança resultaria em ganhos absolutos e certos. Perigosamente, inclusive, olham para outros países e afirmam: “em tal lugar isso funciona perfeitamente”, como se determinado instituto não estivesse combinado a uma série de outros fatores, e como se as regras fossem capazes de alterar aspectos culturais, sobretudo em uma seara em que modificações profundas atentam contra os interesses daqueles que são os principais responsáveis pelas mudanças. Isso representa dizer que esperar a profunda reforma política por meio da sensibilização da classe política é crer em milagre.

Primeiro porque cada parlamentar que reflete sobre as “alterações necessárias” formula sua própria idéia mirabolante de reforma, e o consenso, ou minimamente as maiorias necessárias para as alterações, muitas delas constitucionais, requerem unidade significativamente maior. Segundo porque muitas das iniciativas defendidas por parcelas da sociedade têm como vítima os parlamentares responsáveis pela aprovação das mudanças. Como convencer um determinado deputado federal da adoção da lista fechada se a probabilidade dele figurar em posição desfavorável na relação de sua legenda é imensa? Simples, vão dizer alguns: basta que os atuais parlamentares tenham preferência na formulação de suas listas. Mas aqui residem quatro problemas: como acomodar lideranças relevantes dentro da legenda; o que vai determinar a posição na lista; como fica o gênero minoritário – que pelo projeto original de fechamento das listas deveria ocupar uma em cada três vagas; e como fazemos para passar por cima do princípio da candidatura nata, que derrubamos na década de 90²?

Um simples tema da extensa pauta da reforma política já é capaz de mostrar o quão difícil seria investirmos sobre as alterações desejadas. Mas barreiras não podem ser utilizadas como justificativas se a certeza de melhora é absoluta, o que, infelizmente, como já vimos, não é verdade. Primeiro porque boa

2. Ainda no que diz respeito à cláusula de barreira, como controlar a forma com que os partidos ofertarão as melhores vagas? O que garante que em eleições municipais, onde cerca de 300 mil candidatos se lançam a uma vaga de vereador, será possível conter a venda das vagas? O que é melhor: ser o primeiro na lista de um partido pequeno ou o último na relação de uma legenda relevante? O tão criticado pluripartidarismo brasileiro não teria incentivos para sofrer um significativo inchaço? A busca pelo controle de partidos nos municípios não se tornaria um negócio ainda mais atraente? A lista fechada está presente em boa parte dos países do mundo e tem aspectos extremamente positivos, mas deixar de considerar as questões acima é acreditar na pureza de uma medida que também carrega problemas.



parte das idéias apresentadas é conjuntural. A tese da reeleição, por exemplo, a mais profunda alteração em nosso sistema eleitoral nos últimos anos e o maior esforço legislativo nessa área, já não parece mais servir, seguindo o discurso de uma série de políticos nos últimos meses, por razões puramente pragmáticas. Por outro lado, a idéia do terceiro mandato desafia princípios gerais da democracia em defesa de um presidente que se traveste de salvador da pátria, mas era vista com repulsa por grande parte da sociedade ao término do mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando foi levantada pela primeira vez.

Outro exemplo da pouca capacidade de o Legislativo brasileiro tratar as questões associadas à reforma está na forma como os debates são conduzidos. Em uma das conversas acerca da utilização ou não de um sistema de lista fechada, um parlamentar sugeriu o que se convencionou chamar de "lista flex" – um modelo misto entre a escolha partidária e a nominal. Trata-se de um mecanismo em que o eleitor adere ao partido, e conseqüentemente sua lista, mas pode indicar um candidato pontualmente. Prevalece a ordem do partido, mas bons desempenhos individuais podem render uma vaga para determinado postulante. A idéia foi enterrada quando um deputado lembrou que foi assim que a atriz de filmes pornográficos Cicciolina se elegeu na Itália.

Diante de todas essas características seria possível afirmar que profundas alterações legais no sistema político, eleitoral e partidário resolveriam alguma coisa? De certo que sim, mas sem a força positiva e inquestionável defendida por muitos. Ou seja, é necessário lembrar que incertezas e posições negativas estarão presentes, arrefecendo certezas. Além disso, em boa parte das idéias existe um significativo desejo de acreditar no endurecimento das regras e no papel da justiça como aspectos centrais para o sucesso da reforma. As normas atuais, no entanto, já não buscam punir severamente casos de corrupção? E o que muda? Em 1999 a lei 9.840, de iniciativa popular, foi aprovada com o objetivo de transformar em crime o uso da máquina administrativa em benefício de campanhas, algo muito difícil de ser tipificado, inclusive por razões culturais, e a compra do voto. O placar das cassações por motivos associados à lei apontava que menos de mil políticos haviam perdido seus registros ou mandatos até o início de 2009. Mas uma pesquisa realizada pela Datafolha e divulgada pelo jornal Folha de S. Paulo em outubro de 2009 mostrava que 17 milhões de eleitores admitiam ter trocado o voto por alguma vantagem pessoal. Entre os entrevistados que declaravam o gesto corrupto, boa parte o fez por emprego, dinheiro e presentes. O estudo mostrou ainda que 12% dos entrevistados mudariam o voto por oferta financeira, 79% acreditam que os brasileiros vendem o voto e 33% não acreditam ser possível fazer política sem

um pouco de corrupção. O brasileiro, de maneira geral, seria conivente com os crimes eleitorais, em algo que poderia ser negativamente destacado como um aspecto cultural de nossa política.

REFORMA DO JUDICIÁRIO

Diante dessas questões, o que efetivamente parece possível de ser feito por meio do endurecimento das regras? O Poder Judiciário é realmente capaz de colocar em prática o que a sociedade espera em termos de punições aos crimes cometidos pela classe política? O Legislativo teria coragem de promover essas mudanças? Parece que não. E a defesa dos magistrados passa por uma isenção associada às regras: "nós apenas julgamos com as regras que aí estão, e quem constitui tais regras são os parlamentares", ou seja, novamente estamos diante de uma demanda por normas extremamente rigorosas que devem ser aprovadas por muitos daqueles que seriam vítimas de seu próprio trabalho de legislador.

Mas não podemos acreditar que o papel do Poder Judiciário seja arrefecido por esse tipo de desculpa. É fato que se pune pouco nesse país, sobretudo a classe política. Não à toa somos conhecidos por nós mesmos como o "país da impunidade". O STF, arena da justiça responsável pelo julgamento de representantes políticos, não tem por característica ser uma corte com alta tradição em punibilidade. Muitos dos processos que desembarcam ali não resultam em medidas exemplares de rigor legal.

Além da baixa taxa de punição a crimes que por vezes excedem nas evidências, o ritmo das decisões é significativamente baixo. Mais uma vez a justiça se defende afirmando que julga com as leis que têm à disposição, mas parece bastante difícil aceitar que políticos sejam afastados de seus cargos após dois ou três anos em virtude de crimes cometidos durante as eleições. Esses foram os casos recentes de substituições de governadores em três estados brasileiros. Jackson Lago (PDT-MA), Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) e Marcelo Miranda (PMDB-TO) foram condenados por crimes eleitorais em 2006, e só foram afastados de seus cargos em 2009. O que efetivamente a democracia ganha com esse tipo de justiça? Qual a probabilidade de os cidadãos desses três estados serem bem governados pelos políticos criminosos, e por substitutos que tomaram posse faltando cerca de um ano para as próximas eleições? O ritmo da justiça eleitoral precisa ser significativamente mais veloz que os demais, mas com um agravante: ela não pode errar. E diante dessa questão, ficamos reféns de um dilema significativo.



Mas o tribunal que não pune, ou decide de forma significativamente vagarosa, visto por muitos como extremamente político, tem por característica impactar de forma decisiva sobre as regras eleitorais, ou seja, nosso Judiciário legisla melhor do que julga. E assim, no Brasil, é possível afirmar que a justiça legisla de forma exagerada em matéria eleitoral. Sob a justificativa de interpretar, não são poucas as medidas tomadas em benefício de um aperfeiçoamento do sistema que não parece condizente com a estabilidade jurídica indispensável ao bom funcionamento da democracia e, sobretudo, à oferta da possibilidade de o eleitor compreender o funcionamento do jogo político. Aos exemplos ofertados anteriormente acerca da verticalização e do número de vereadores podem ser adicionados temas como a fidelidade partidária, o fundo partidário, as decisões sobre o que vigoraria ou não nas eleições de 2006 em virtude da lei 11.300/2006 e dezenas de resoluções. Esse universo de intervenções oferta à justiça, no campo eleitoral, um papel extremamente central, e retira o Poder Legislativo do centro dos debates, algo extremamente danoso à democracia. Em alguns casos, como naquele relativo à verticalização das coligações, sequer existia matéria tramitando no Congresso que tratasse do assunto. Se o Judiciário não julga conforme as demandas da sociedade os crimes cometidos pela classe política, é possível afirmar que ele não deixa de legislar com extremo vigor.

Para tornar a situação ainda mais complexa, devemos lembrar que nas raras vezes em que consegue definir algo em matéria eleitoral o Poder Legislativo tem suas decisões impedidas pela justiça eleitoral, que nesse caso parece ter atendido o pedido pontual de alguns partidos desesperados em decisão extremamente política. Em 1996, o Brasil aprovou a cláusula de barreira, ou cláusula de desempenho, que passaria a vigorar nas eleições de 2006 e impediria legendas que não atingissem expressiva votação nacional nas disputas para a Câmara Federal de ter representação, participação no horário gratuito de rádio e TV, e acesso ao fundo partidário. Ao término das eleições em que vigoraria a cláusula, o país contabilizou a “perda” de algumas legendas compreendidas como tradicionais. Em meio à interpretação extremamente polêmica a justiça considerou o projeto aprovado em 1996 inconstitucional, enterrando-o.

Diante da posição da justiça no que diz respeito ao campo eleitoral, é difícil acreditar em uma profunda reforma política que não passe por uma revisão do papel do Poder Judiciário. Acreditar em mudanças institucionais, que confirmem maior peso às punições por parte da justiça, como algo capaz de fazer com que a esfera política seja moralizada é crer no funcionamento do

Poder Judiciário, algo difícil de acontecer nesse país. Assim, parece possível supor que a reforma política, a mãe de todas as reformas, não passa apenas por um rearranjo institucional das questões associadas à forma como escolhemos nossos representantes, mas sim por uma profunda reflexão acerca do Poder Judiciário. E tais alterações parecem demandar uma diminuição do peso da instituição no campo da legislação eleitoral e garantias de aplicação das regras existentes que já parecem capazes de impor um comportamento mais ético à classe política se aplicadas de forma adequada e célere.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Outra questão associada à reforma política guarda relação direta com aspectos de ordem administrativa, que podem ser compreendidos sob uma série de medidas. Não podemos deixar de considerar que muitas ações foram tomadas nos últimos anos para conter a corrupção, por exemplo. Atualmente, projeto no Senado contempla quase 800 itens de uma chamada reforma administrativa, com o intuito de frear algumas práticas. Mas novamente nos deparamos com profundos problemas associados à ética, moral, cultura e atuação da justiça. A despeito de tais questões, alguns exemplos merecem destaque.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) arrefece o endividamento dos governos e destina recursos para áreas essenciais como a saúde e a educação. Apesar de muitas vezes se falar em perdão aos governantes que não cumprem seus princípios, a LRF tem forte impacto sobre a administração pública e também sobre questões eleitorais. Prefeituras, por exemplo, eram entregues falidas a grupos adversários após as eleições, e setores fundamentais de políticas públicas podiam não receber investimento condizente com os direitos e demandas por simples desejos dos governantes. Mas é fato que ainda existe muito que fazer.

Diante de tamanho desafio, faz alguns meses o presidente da República afirmou que as transições entre governantes deveriam ser feitas de forma mais civilizada. De certo lhe chocavam as imagens de alguns municípios cuja oposição venceu as eleições e o novo grupo, empossado no início de 2009, encontrava prefeituras literalmente destruídas na data da posse. Arquivos queimados, computadores e redes com suas memórias apagadas, desordem e um cenário caótico. Em algumas cidades os novos prefeitos chegaram a encontrar cobras em gavetas na mesa do gabinete, o que reforça práticas absolutamente pouco condizentes com o que se espera da democracia. Muitas das eleições, na visão da própria sociedade, ocorrem sob princípios ilícitos e corrupção. A



despeito de tal questão não parece admissível aceitar que a classe política não aja sob o efeito do respeito aos resultados consagrados nas urnas sem que os responsáveis por aberrações dessa natureza sejam exemplarmente punidos.

Outra questão bastante relevante a ser discutida guarda relação direta com a reforma na lei das licitações. Parte expressiva dos escândalos associados à corrupção nesse país envolve a relação entre o setor público, na qualidade de contratante e a iniciativa privada na condição de contratada. A fraude aos processos de compra e contratação são constantes nesse país, e mais uma vez assistimos baixa capacidade de punição. Existe uma distância imensa entre a quantidade de pessoas relacionadas a crimes contra o patrimônio público que têm seus nomes citados por investigações da Polícia Federal, por exemplo, e o total de indivíduos que estão presos por tais delitos. Entre os membros da classe política então esse número é expressivamente menor. Existe uma necessidade urgente de fiscalizarmos com maior vigor o uso dos recursos governamentais, nas três esferas de poder. O terceiro setor busca resolver parte do problema provocando a sociedade para uma atuação mais consistente. Existem organizações que foram especificamente criadas para ações de auditoria nas contas públicas. O caso do município de Rio Bonito, em São Paulo, talvez seja o mais emblemático e precursor de processos dessa natureza.

Muitos apontam que a solução para os escândalos que vinculam a relação entre as iniciativas pública e privada aos casos de corrupção no campo das licitações estaria associada à forma como as doações para as campanhas são realizadas. A possibilidade de uma empresa ofertar dinheiro para um determinado candidato resultaria num pedido futuro de favorecimento em processos de compra ou contratação. Assim, não são poucos os sujeitos que acreditam que o financiamento público seria a grande solução, sendo vedado qualquer tipo de repasse por meio de empresas e pessoas físicas. Acreditar nesse mecanismo como a solução de problemas é crer na inexistência de caixa dois em campanhas eleitorais. É acreditar que todos os doadores privados das campanhas são conhecidos, e mais: é supor que a justiça é efetivamente capaz de zelar pelas doações. Nesse caso específico, devemos lembrar que sequer somos capazes de cuidar dos caixas de mais de cinco mil prefeituras, por exemplo, o que dirá de 400 mil candidatos em eleições municipais? Com isso, o intuito não é dizer que a corrupção é algo que existirá de qualquer modo, mas talvez estejamos diante de uma demanda por outras posturas em relação à política, que comece pela relação mantida entre o cidadão e a coisa pública, ou entre o eleitor e seus representantes. Restringir o financiamento ao meio exclusivamente público sob a justificativa de moralização é investir-se de um

grau de inocência preocupante, e sobrecarregar de esperanças uma justiça que não funciona.

Mas a questão administrativa que mais chama a atenção está relacionada à contratação de servidores públicos. Muitos analistas afirmam que nesse ponto se concentra a verdadeira reforma política, pois a distribuição de cargos carrega a estabilidade necessária ao conceito de governabilidade. Um presidente, um governador e um prefeito governam com folgadas maiorias nos respectivos legislativos porque distribuem, dentre outras benesses, cargos aos mais diferentes parceiros.

Assim, nos últimos anos tem se tornado absolutamente crescente a quantidade de funcionários sem vínculo permanente e comissionados contratados puramente por indicação. Tal questão aprofunda o vínculo pessoal de interesse dos cidadãos com a administração pública, distorcendo os resultados das eleições e aprofundando o peso da máquina pública sobre as disputas democráticas. O grande problema é que questões internacionalmente consagradas como corrupção sequer são consideradas crimes no Brasil. Recentemente o Conselho Nacional de Justiça empreendeu grandes esforços para acabar com o nepotismo no Poder Judiciário e ainda existem parentes pendurados em seus cargos, ajudados por seus padrinhos e amparados em práticas culturais preocupantes, como o nepotismo cruzado ou a contratação por meio de empresas terceirizadas. Essa separação entre o público e o privado é o grande desafio capaz de marcar uma profunda reforma política no Brasil, mas isso não é apenas uma questão legal, mas sim cultural.

Para termos uma idéia do quanto esse desafio é significativo, pesquisa realizada pela Universidade Federal de Brasília mostra que 53% dos entrevistados contratariam parentes no serviço público se tivessem esse poder. A despeito do fato de que, obviamente, nem todos os servidores dos ditos cargos de confiança são maus profissionais, existe urgência em estabelecermos limites. Alguns estados tentam regular o percentual máximo desse tipo de cargo sobre o volume de servidores, bem como estabelecer critérios mais técnicos para as contratações, mas essa é uma política que parece exigir atenção especial do Legislativo nacional, algo pouco provável de se esperar dadas as vantagens gozadas por este poder nessa área.

A dimensão desse universo é bastante preocupante, além de avançar com mais vigor que o total de cargos no setor público. No início de 2009, matéria publicada pelo jornal Folha de S. Paulo dava conta de que em cinco anos o total de cargos de confiança havia aumentado 32%, saltando de 470 mil para 621 mil na União, nos estados e nos municípios. No governo federal o cres-

cimento foi de 17%, contra menos de 8% na evolução dos demais cargos, contratados normalmente por meio de concurso público. Nos estados, por sua vez, essa evolução fixou-se em 37%, ante 16% no total de servidores públicos, o que atesta um significativo carregamento dos cargos ocupados por peso político. Em momentos eleitorais, por exemplo, parte expressiva desses contratados não tem escolha: fazem campanha para seus padrinhos em nome de sobrevivência no mercado de trabalho. Além disso, para aumentar o número de cabos eleitorais, não são poucos os servidores contratados que são obrigados a dividir seus salários com outros “funcionários”, que normalmente trabalham nas bases eleitorais de parlamentares, por exemplo.

Em outro levantamento o peso desses postos é ainda maior. De acordo com o banco de dados do IBGE, entre 2004 e 2008 o ritmo de avanço dos postos sem vínculo permanente (SVP) foi significativamente maior que as contratações por CLT ou concurso (estatutários). Em 2008, o total de servidores comissionados, estagiários e SVP atingia pouco menos de 1,3 milhão nas prefeituras brasileiras. Tal número representava pouco menos de 26% do total de vagas nas máquinas locais, o que em casos de pequenas cidades significava parte expressiva da população economicamente ativa local. No que diz respeito às regiões, nos municípios do Norte e Nordeste o percentual desse tipo de cargo sobre o total da máquina transcende 33%, enquanto que no Sul não atinge 20%.

Diante dos dados apresentados, a reforma política passa, necessariamente por uma profunda e corajosa alteração na forma de o Estado contratar. A governabilidade não pode estar pautada em favores, sobretudo vinculada ao mercado de trabalho por meio da criação de verdadeiros exércitos de cabos eleitorais.

REFORMA CULTURAL

É possível afirmar que as questões abordadas até aqui guardam relação com características de ordem cultural. Assim, mudar a lei eleitoral seria apenas mais uma medida paliativa de combate à corrupção. Sem alterar questões mais profundas, como o funcionamento da justiça e muitas regras no setor da administração pública, seria difícil supor uma mudança efetiva. Existiriam ainda outros desafios, como por exemplo a regulamentação do artigo 54 da Constituição Federal que proíbe que deputados e senadores sejam proprietários ou diretores de empresas de rádio e TV, concessões públicas outorgadas pelo Congresso.

Nesse caso, cabe salientar que no Brasil o percentual de senadores, por exemplo, que possuem esse tipo de instituição atinge cerca de um quarto. Nas comissões de Ciência e Tecnologia das duas casas legislativas do Brasil, onde tais questões são discutidas, esse percentual atinge 37% dos deputados federais e 47% dos senadores segundo estudo da Universidade de Brasília. Tal questão varia de estado para estado, e segundo pesquisa da ONG Transparência Brasil o Rio Grande do Norte e o Piauí eram os campeões de parlamentares nessas condições. A situação, no entanto, pode ser ainda mais grave se considerarmos que as concessões podem ser ofertadas a meros apadrinhados da classe política, os tradicionais ‘laranjas’ ou ‘testas-de-ferro’, que mantêm as organizações sob a lógica dos favores. Nesse sentido a dimensão é extremamente maior e demanda cuidados especiais. A questão, no entanto, também guarda relação com a capacidade de o cidadão variar suas fontes de informação, ou seja: o quanto efetivamente estamos preparados para o recebimento de notícias?

Essa questão está associada a mais um ponto de nossa cultura política. A credibilidade de alguns canais de comunicação carrega consigo interesses inimagináveis nas mentes dos cidadãos. Estudos científicos atestam, por exemplo, a influência do Jornal Nacional, o telejornal mais assistido do Brasil, sobre os resultados das eleições de 1989, quando Fernando Collor derrotou Luiz Inácio Lula da Silva - o mesmo fenômeno se repetiria nas disputas de 1994 e 1998 em benefício de Fernando Henrique Cardoso de forma menos gritante.

Assim, estamos diante da mais profunda de todas as reformas políticas, capaz de desafiar aspectos teóricos associados, por exemplo, às idéias de John Stuart Mill, para quem na sociedade existem dois tipos de cidadãos, os ativos e os passivos. Os primeiros são os de tipo ideal para a evolução do bem coletivo, pois eles fiscalizam, reclamam, orientam e se sensibilizam facilmente, os demais são interessantes para a classe política, pois são facilmente conduzidos. Assim, fica a pergunta: a quem interessa a educação cidadã, ou a educação política? A quem vale a existência de massas de pessoas conscientes? Certamente à democracia, mas pouco aos governantes. A educação política seria a verdadeira mãe de todas as reformas? A verdadeira reforma política? Essa idéia ganha peso nos últimos anos.

O brasileiro conviveu durante anos com a máxima de que política não se discute, algo bastante apropriado para um país que experimentou o sabor amargo de um regime autoritário durante mais de 20 anos. Nas escolas aprendíamos a louvar alguns símbolos nacionais, a ordem e o progresso, em disci-

plinas a serviço desse tipo de situação política. O fim da ditadura representou a reorganização dos currículos escolares, sendo que disciplinas como Organização Social e Política Brasileira (OSPB) e Educação Moral e Cívica deixaram de figurar, ao invés de passarem por um processo de democratização e adequarem seus valores a princípios disseminados pela Constituição de 1988, por exemplo. A cidadania, que no país nos é garantida a partir da promulgação da Constituição Cidadã, não pode deixar de ser formalmente transmitida por meio de ações de educação, como nos mostra Theodor Marshal em sua clássica obra Cidadania, Classe Social e Status.

Mas como efetivamente nos comportamos diante da política? Diferentes pesquisas de opinião mostram um cenário bastante desolador. Levantamentos da Associação dos Magistrados Brasileiros de 2008 apontavam descrença em relação às instituições políticas, sendo os partidos aqueles que contam com menor credibilidade, apesar de serem os detentores do monopólio das candidaturas. Em seguida estão os parlamentos, que deveriam representar de forma mais plural os interesses da sociedade, abaixo das três esferas do Executivo – municipal, estadual e federal. Além disso, os levantamentos mostravam que os eleitores viam com bons olhos a realização de favores pontuais por parte dos vereadores, como por exemplo: doação de dinheiro, oferta de emprego etc.

Em artigo publicado em 2004 pela revista Opinião Pública da UNICAMP, José Paulo Martins Jr. e Humberto Dantas calculam o IAP – Índice de Alienação Política. O indicador mede o grau de envolvimento dos brasileiros com base no ESEB – Estudo Eleitoral Brasileiro. A pesquisa, realizada em 2002 com amostra estatisticamente consistente em todo o país, permitiu que os pesquisadores isolassem 19 variáveis associadas a: interesse por noticiário no campo da política, envolvimento em questões sociais e envolvimento eleitoral. Assim, sem ofertar maior ou menor peso para qualquer dessas questões, cada afirmação de adesão a uma dessas variáveis passaram a valer 1 ponto, sendo possível afirmar que um sujeito absolutamente alienado teria zero ponto e um cidadão pleno somaria 19 pontos. A distribuição dos brasileiros preocupa. Pouco menos de 70% dos entrevistados não somou sequer sete pontos, e menos de 4% atingiu treze ou mais. Isso representa dizer que mais de 90 milhões de eleitores são alienados, e menos de 5 milhões estão antenados e participam de questões sociais e políticas.

Quando comparados, esses dois grupos mostram o efetivo valor do conhecimento e interesse em política, sobretudo no que diz respeito à consolidação de princípios democráticos e atitudes. A tabela 1 mostra o percentual de concordância com sentenças apresentadas aos respondentes.

Sentença	Alta Alienação 67,70%	Baixa Alienação 3,7%
Acha que noticiário ajuda conhecer partidos	22%	60%
Acha que noticiário ajuda conhecer candidatas	32%	65%
Acha que noticiário desvenda propostas de governo	36%	58%
Acha que eleição presidencial pode melhorar a vida	33%	65%
Tem interesse declarado por política	4%	64%
Sabe o nome correto de um deputado federal	17%	67%
Sabe o partido do presidente	34%	77%
Votou nas últimas eleições	87%	100%
Votaria se não "fosse obrigado"	44%	87%

O peso do noticiário é essencial para a apresentação dos partidos, candidatos e propostas de governo na visão de algo entre 58% e 65% dos entrevistados com baixa alienação política, percentuais que variam entre 22% e 36% entre aqueles altamente alienados. Mas não é só a crença nos canais de comunicação que reforçam a necessidade de politização. Acreditar que a eleição presidencial pode impactar positivamente em nossa realidade é crença de 65% dos cidadãos politizados, enquanto tal número cai para 33% entre os alienados. Além disso, parcelas expressivas não sabiam o nome correto de um deputado federal (84% contra 33% dos politizados) e o partido do presidente da república (66% contra 23% do grupo de baixa alienação, lembrando que a pesquisa foi realizada em 2002, último ano do governo FHC).

Por fim, chama a atenção o grau de participação eleitoral. Entre os politizados 100% haviam votado em 2000, contra 87% dos alienados, e 87% dos componentes desse primeiro grupo assumiam que iriam às urnas se não fossem “obrigados”, percentual que atinge apenas 44% dos mais afastados da política. Tal resultado leva muitos dos defensores da reforma política a defender o voto facultativo como forma de afastar o sujeito desinteressado das eleições. Nesse caso, podemos novamente estar nos deparando com uma visão significativamente inocente num país que transforma a política em arena de corrupção. Se a pesquisa do Instituto Datafolha apresentada anteriormente aponta que o voto pode ser negociado, um presente, um emprego ou uma oferta em dinheiro poderiam ser os grandes incentivadores do compareci-

mento às urnas, aumentando o peso dos desonestos, uma vez que os puramente desinteressados não sairiam de casa. Nesse caso, a desgraça da descrença é menos ruim que o mal da corrupção. Com o voto facultativo, ao eleitor corrupto restaria perguntar ao candidato: mas o que eu ganho para sair de casa no domingo e votar em você?

CONCLUSÃO

Seguindo a lógica dos argumentos apresentados até aqui é possível afirmar que a reforma política é infinitamente mais complexa que uma alteração, mesmo que profunda, nas regras eleitorais. Assim, ela se tornaria, para alguns, de acordo com o que foi apresentado aqui: utópica. Mas se essa reforma parece distante em termos do seu tamanho, é importante salientarmos que entre a promulgação da Constituição de 88 e os dias atuais já perdemos mais de 20 anos sem educação política nas escolas, por exemplo. A volta da sociologia e da filosofia ao ensino médio ainda é algo muito tímido, lembrando que esse grau de instrução ainda é o grande gargalo da educação brasileira e que as taxas de abandono são expressivas. Precisamos incluir discussões sobre aspectos essenciais da cidadania no ensino fundamental, deixando de fazer com que alguns temas entendidos como transversais não sejam garantidos. Essa educação, no entanto, deve garantir o caráter suprapartidário, ou seja, a função do professor e das políticas de ensino não pode estar comprometida com uma legenda em especial e suas ideologias. Esse é o grande desafio a ser vencido, e ele não pode servir de justificativa para a não implantação de ações nesse sentido, que por sinal têm sido encampadas pelo terceiro setor e por escolas do legislativo, com tímido impacto sobre os milhões de eleitores, mas significativo êxito.

Além disso, as constantes mudanças na legislação eleitoral, capazes de tornar o terreno extremamente incerto nos levariam a outra questão essencial: não seria a estabilidade jurídica um excelente passo para uma profunda reforma política?

Por fim, alterações expressivas associadas a uma mudança na postura do Poder Judiciário, mudanças profundas no setor administrativo e regulação das concessões de canais de comunicação serviriam muito bem ao país. A verdadeira reforma política passa por um olhar estratégico sobre as questões defendidas. Se o grande objetivo dessa reforma é combater a corrupção, é absoluta a certeza de que mudanças nas regras não vão resolver problemas, isso porque, a partir de tais alterações, as regras do jogo mudarão, mas a “torcida” continuará alienada, os árbitros serão mantidos e os “atletas” continuarão os mesmos.

Nesse sentido, é muito importante salientarmos que a pureza das medidas defendidas para nosso sistema político, como o voto distrital majoritário, o financiamento público de campanhas, a lista fechada e tantas outras questões escondem problemas operacionais que aparecerão a partir de suas respectivas implantações. Nosso sistema, tal como ele é, funciona com problemas operacionais, e, na teoria, a lista aberta, o financiamento privado e o voto proporcional também carregam aspectos significativamente positivos e defensáveis.

Além disso, por mais que falemos em profundas reformas, as mudanças mais significativas partiram do judiciário e o parlamento apenas fez reparos pontuais ou legislaram em benefício de causas específicas, como o fim da verticalização. O avanço no sentido de frear o ímpeto corrupto da classe política pouco se fez presente no que diz respeito às questões da reforma política. Talvez por que, como dissemos, as mudanças dependem de quem se beneficia do atual cenário. A questão da reforma política passa, assim, pela solução de uma crise ética e moral que, na visão dos mais otimistas tem apenas 509 anos de existência.

Humberto Dantas • Doutor em ciência política pela USP, professor universitário e coordenador de atividades de educação política em parceria com organizações como a Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, Instituto do Legislativo Paulista entre outros. Apresentador do programa Despertar da Cidadania na Rede Canção Nova de Rádio e conselheiro do Movimento Voto Consciente e do IPNBE.



Poder Judiciário: uma nova instituição

MARIA TEREZA SADEK

Já se tornou lugar comum apontar a lentidão do Judiciário e sua incapacidade de atender à avalanche de demandas que chegam até ele. A longevidade das críticas e a gravidade dos problemas, com frequência, impedem que se reconheçam mudanças e, em decorrência, que se aceite a tese segundo a qual estaria em curso um processo de constituição de uma nova instituição.

A partir da Constituição de 1988 e especialmente da Emenda Constitucional n. 45, de dezembro de 2004, foram abertas possibilidades para a reconstrução do Judiciário. Desde então, uma série de dispositivos legais e várias iniciativas têm operado no sentido de reformular o Judiciário. O principal objetivo deste artigo é salientar como essas medidas têm provocado impactos tanto no perfil da instituição como em seu desempenho. Não se pretende desconsiderar as críticas e menos ainda sustentar que os problemas foram todos ou em grande parte resolvidos. Mas argumentar que as mudanças ocorridas nos últimos anos impuseram significativas alterações no Judiciário, compondo um novo Judiciário.

DA LETRA FRIA DA LEI A ATOR POLÍTICO

Deve-se a Montesquieu¹ a caracterização do Judiciário como a de um poder neutro, encarregado de aplicar a letra fria da lei. No século 18 essa assertiva revolucionária se identificava com a institucionalização de garantias para a preservação da liberdade individual contra abusos do Estado. A teoria da

separação dos poderes orienta-se pelo ferrenho combate ao absolutismo. A prevalência da Lei é entendida como a solução, por excelência, contra o arbítrio ou a imposição da vontade do rei e também contra os riscos inerentes à concentração do poder. Dessa forma, o exercício do poder segundo os ditames das leis distinguiria a república do governo despótico. No despotismo, caracterizava Montesquieu, o princípio motor é o medo e a soberania encontra-se nas mãos de uma só pessoa que governa segundo a sua própria vontade. Em contraste, a república – ou o predomínio da Lei – pode se organizar de duas formas: monárquica e democrática. Na monarquia, embora a soberania esteja nas mãos de uma só pessoa, o governo subordina-se às leis e seu princípio é a honra. Na democracia, a soberania está nas mãos de muitos, há o império da lei e sua força motriz é a virtude.

A separação dos poderes e a supremacia da Lei implicam a ascensão do juiz. Trata-se, entretanto, de um personagem quase anódino. Ele, na definição clássica, não é senão a “boca da lei”. O poder de julgar é, de algum modo, nulo assevera Montesquieu. A neutralidade implícita nas faculdades de julgar e de punir requer “seres inanimados”, sem paixões, distantes das mazelas do dia a dia. Uma caracterização que se contrapõe ao arbítrio, às preferências, à tendenciosidade.

O Estado de Direito, com Tribunais autônomos em relação ao poder régio, foi em grande parte inspirado por esses princípios. Seu desenvolvimento gerou sistemas de governo assentados em limites ao arbítrio, quer fortalecendo o Legislativo, no modelo parlamentarista, quer acentuando a separação entre os poderes, no modelo presidencialista.

No presidencialismo, o Judiciário converte-se em poder de Estado graças, sobretudo, à prerrogativa de exercer o controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos. Consequentemente, magistrados ganham atributos que lhes garantem ingresso na arena política.

Esse fenômeno foi magistralmente percebido por Tocqueville.² O aristocrata francês em viagem aos Estados Unidos da América do Norte, em 1831, constatou que naquele país, berço do presidencialismo, a construção institucional atendia aos preceitos democráticos de respeito à maioria, sem, contudo, descuidar de edificar mecanismos consistentes para a proteção das minorias e da liberdade individual. O mais importante entre esses mecanismos estava exatamente no Judiciário, alçado à condição de poder de Estado, ou

1. *Do Espírito das Leis ou das Relações que as leis devem ter com as Constituições de cada governo, costumes, clima, religião e comércio.* Obra publicada em 1748.

2. Ver *A Democracia na América*, obra primeiramente publicada em 1832.

melhor, em sua atribuição de exercer o controle da constitucionalidade das leis e de atos normativos. Em outros termos, cabe ao Judiciário não apenas proferir decisões sobre conflitos e ameaças a direitos individuais, mas funcionar como uma força contra majoritária, salvaguardando a Constituição.

O juiz, como integrante de um poder de Estado, representa na prática a ligação entre o Direito e a Política. Tocqueville observou que na nação norte-americana o juiz estava presente em toda ocorrência política, interferindo nos negócios públicos. Daí sua conclusão de que o juiz é uma das primeiras forças políticas na construção institucional presidencialista.

Esse fenômeno não se restringiu aos Estados Unidos. Todos os países que se inspiraram nesse modelo institucional, de alguma forma importaram também a possibilidade de participação do Judiciário e de seus integrantes na arena pública. Tal afirmativa tem validade, ainda que, do ponto de vista da prática, na maior parte das vezes, se tratasse mais de uma virtualidade do que de um fato real.

Com efeito, empiricamente constata-se que apesar de os países da América Latina terem adotado o presidencialismo, a instabilidade política, quase crônica, de um lado, e a hipertrofia do Executivo, de outro, dificultaram durante um longo período o desenvolvimento das potencialidades de protagonismo judicial implícitas no sistema presidencialista.³

Diversamente do modelo norte-americano assentado na desconcentração do poder, na Europa, a partir do século XVIII, teve início um processo de deslocamento do poder do monarca para o Legislativo. Nesse modelo o espaço reservado para o Judiciário é bem mais restrito. Cabe à instituição prestar um serviço público: aplicar a lei para a solução de conflitos e garantir direitos. Na esfera pública, contudo, a palavra final é do Parlamento.

O suceder histórico, entretanto, encarregou-se de alterar os desenhos originais, aproximando os dois modelos, particularmente com o advento dos direitos sociais e do Estado do Bem Estar Social. Em decorrência, ainda que

3. Trata-se de uma potencialidade. Tanto assim, que nos EUA, a força política do magistrado não nasceu imediatamente após a promulgação do texto constitucional (1787). Ela representou uma conquista que gradualmente foi se consolidando. Em 1803, a Suprema Corte presidida por Marshall, deu o primeiro passo na direção de preencher o papel de guardião da Constituição, no caso *Marbury versus Madison*. Depois da Guerra de Secessão (1861-63), a Suprema Corte passou de fato a controlar a constitucionalidade de leis, tanto federais como estaduais. Desde então, a participação de juízes na arena pública – uma possibilidade – converteu-se, cada vez mais em fenômeno real.

com menor vitalidade, o protagonismo judicial acabou por se estender mesmo para países que abrigam um Judiciário sem atributos de poder.⁴

Reações e críticas ao ativismo judicial não foram capazes de interromper nem sua expansão, nem sua materialização. Assiste-se, assim, desde a segunda metade do século XX, na maior parte dos países ocidentais, a um avanço dos princípios constitucionais sobre os majoritários.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O JUDICIÁRIO COMO PODER

O desenho institucional presidencialista determinado pela Constituição de 1988 conferiu estatuto de *poder* ao Judiciário. Sua identidade foi alterada.⁵ De aplicador das leis e códigos, o Judiciário foi configurado como agente político, cabendo-lhe controlar a constitucionalidade e arbitrar conflitos entre o Executivo e o Legislativo.

Ademais, a constitucionalização de ampla gama de direitos individuais e supra-individuais, além da ampliação da relação de matérias que não podem ser objeto de decisão política, alargou enormemente sua área de atuação. Em decorrência, o Judiciário – como intérprete da Constituição e das leis, imbuído da responsabilidade de resguardar os direitos e de assegurar o respeito ao ordenamento jurídico – foi alçado a uma posição de destaque.

A rigor, não há decisão, quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial. Dessa forma, o Poder Judiciário constituiu-se num ator com capacidade de provocar impactos significativos no embate político, na elaboração de políticas públicas, bem como na sua implementação.

A redemocratização e a Constituição de 1988 fortaleceram o Judiciário e as demais instituições do sistema de justiça, tornando-os mais visíveis, tanto para os agentes políticos como para a população. Os agentes políticos encontraram no Judiciário um novo interlocutor e uma nova arena tanto para seus confrontos quanto para contestar políticas governamentais e decisões de maiorias legislativas. O cidadão passou a ter na instituição um recurso para a garantia dos mais variados direitos e para a solução de disputas.

4. Nos últimos tempos, mesmo na Inglaterra, o país que mais relutou em admitir a interferência judicial, tem sido significativa a participação de juízes na agenda pública.

5. Durante o regime militar, especialmente depois de 1969, o Judiciário não gozava de independência nem de autonomia. Não se tratava, de fato, de um poder independente.

No que diz respeito à cidadania, a consagração de uma ampla gama de direitos – de primeira, de segunda e de terceira geração – e a democratização no acesso à justiça estimularam uma crescente procura por soluções judiciais. Com efeito, os números relativos à entrada de processos no Poder Judiciário mostram um aumento extraordinário na quantidade de ações. Para ilustrar: dados de 2003 indicavam um crescimento na procura por soluções judiciais, com uma média de um processo para cada 10,20 habitantes; em 2008, a demanda atingiu um processo para cada 3 habitantes.⁶

No que se refere à face mais propriamente política do Judiciário, estudo comparativo internacional atesta os reflexos dos traços virtuais na realidade, apontando que a atuação do Judiciário brasileiro tem sido de fato bastante relevante.⁷ Após comparar o desempenho das cortes brasileira e mexicana, conclui Taylor: no período de tempo que vai de 1988, quando da aprovação da nova Constituição, até o ano de 2002, o STF do Brasil – somente por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade – “concedeu decisões liminares ou de mérito invalidando parcialmente mais de 200 leis federais. Em confronto, entre 1994 e 2002, a Suprema Corte mexicana julgou a constitucionalidade de um pouco mais de 600 leis usando dois instrumentos parecidos com a ADIN, mas invalidou somente 21 leis federais. A Suprema Corte norte-americana, por sua vez, em toda a sua história, invalidou em torno de 135 leis federais apenas”.⁸

Acrescente-se a esses dados que no período de 21 anos, de 1988 a novembro de 2009, foi distribuído um total de 4.331 Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Este número excepcional certamente decorre do fato de a Constituição ter ampliado o número de atores com acesso direto ao STF, sem impor custos a esse acesso. Do ponto de vista da quantidade de agentes legitimados – nove –⁹, trata-se de uma das cortes mais acessíveis do mundo.

6. Essas médias escondem variações importantes, existindo forte correlação entre índice de IDH e número de processos. Ver estudo: *Justiça em números: novos ângulos*. AMB, 2009.

7. Consultar Taylor, 2007.

8. Op.cit. Pág. 236. O autor lembra ainda que as mais significativas e reais ameaças às reformas durante o governo Fernando Henrique Cardoso tiveram por palco o Judiciário. Dentre as 10 principais iniciativas políticas aprovadas, todas foram contestadas, de alguma forma, no Judiciário, e sete acabaram sendo alteradas ou atrasadas de alguma maneira no STF.

9. São eles, segundo o art. 103 da Constituição: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa; o Governador de Estado; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A interferência do Judiciário tem se dado também preenchendo brechas deixadas pelo Legislativo.

A utilização do Judiciário para fins políticos não se restringe ao STF. Os demais Tribunais (STJ, TSE, TST, TRF, TRT e TJs) e varas também têm sido muito utilizados. A crescente demanda por liminares é o melhor indicador desse tipo de estratégia. Mesmo que a concessão de liminar venha a ser suspensa por instâncias superiores, este procedimento cumpre papel relevante na luta político-partidária, quer retardando decisões ou provocando constrangimentos para o Executivo e para a maioria, quer ainda tornando mais conhecidos determinados atores.

Seria igualmente relevante salientar que em determinadas áreas de política pública a atuação do Judiciário, tanto em primeira quanto em segunda instância, ou mesmo nos Tribunais Superiores tem provocado consequências extremamente significativas. No que se refere à saúde, por exemplo, estudos indicam que a interferência judicial tem obrigado administradores públicos a redefinirem prioridades e a se defrontar com uma situação de alteração na alocação de recursos.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/04: NOVOS INCENTIVOS À MUDANÇA

É inquestionável que a Constituição de 1988 representou um ponto de inflexão na história do Judiciário. Um novo impulso, contudo, na direção do aprofundamento e aceleração de mudanças resultou da aprovação no final de 2004 da Emenda Constitucional n. 45, depois de uma tramitação de 13 anos. As dificuldades para se aprovar reformas pareciam intransponíveis a despeito do extenso e longínquo repertório de críticas à distribuição de justiça no país e da intensificação dos sintomas da crise.

Constam da Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário um conjunto de inovações com potencial de impactar quer a estrutura, quer a forma de realização da justiça. Entre elas destacam-se:

- a) Criação do Conselho Nacional de Justiça¹⁰
- b) Instituição da Súmula Vinculante para o STF.¹¹

10. Nos mesmos moldes foi instituído o Conselho Nacional do Ministério Público.

11. O STF poderá de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, depois de reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula. A partir de sua publicação na imprensa oficial, essa súmula terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e (*continua*)



- c) Instituição da Repercussão Geral.¹²
- d) Federalização dos crimes contra Direitos Humanos.
- e) Quarentena, impedindo que o magistrado venha a exercer a advocacia no juízo ou no tribunal do qual se desligou, antes de três anos do afastamento do cargo, por aposentadoria ou por exoneração.
- f) Fim das férias coletivas, passando a atividade jurisdicional a ser ininterrupta.
- g) Ampliação da competência da Justiça do Trabalho e manutenção de seu poder normativo.
- h) Extinção dos Tribunais de Alçada, passando seus membros a integrar os Tribunais de Justiça.
- i) Autonomia das Defensorias Públicas estaduais.
- j) Exigência para ingresso na Carreira de que o candidato tenha, no mínimo, três anos de atividade jurídica anterior; e que as nomeações obedçam à ordem de classificação no concurso de ingresso.
- k) Criação de Escola Nacional para formação e aperfeiçoamento de magistrados.
- l) Regras para vitaliciamento, tornando obrigatória a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados.
- m) Varas Especializadas Agrárias, para dirimir conflitos fundiários.
- n) Justiça Itinerante.
- o) Descentralização, permitindo que os TRF, os TRT e os TJ funcionem mediante Câmaras regionais.

Cada um desses itens mereceria uma discussão própria. No entanto, no espaço desse artigo apenas o CNJ será contemplado por liderar uma série de iniciativas e promover mudanças significativas na instituição e externas a ela. Antes dessa referência, porém, convém destacar o forte impacto da súmula vinculante e da repercussão geral sobre a estrutura do Judiciário, em especial sobre o perfil do STF. Esses institutos têm acentuado o papel do STF como Corte Constitucional e, em decorrência, diminuído suas atribuições como última instância recursal, além de representarem estímulos para uma institui-

(continuação) indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

12. Esta medida permite que o STF recuse recursos extraordinários e agravos, e só analise questões relevantes para a ordem constitucional, cuja solução extrapole os interesses das partes.

ção mais centralizada e abrirem espaço para atitudes mais pró-ativas, como o controle da agenda e a agilidade nos julgamentos.

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ROMPENDO COM A INÉRCIA

O CNJ foi instituído como integrante do Poder Judiciário, com atribuição de planejar as atividades do Poder Judiciário, fiscalizar atos administrativos praticados pelos membros ou órgãos da instituição, receber e conhecer as reclamações contra membros ou órgãos.¹³ Suas competências estão estabelecidas no artigo 103-B da Constituição Federal. Sua criação data de 31/12/2004 e a instalação de 14/06/2005.

Do ponto de vista institucional, trata-se de uma inovação com extraordinária potencialidade de conduzir mudanças no Poder Judiciário. A dimensão, a profundidade e o ritmo das mudanças dependerão, contudo, do empenho ou do grau de ativismo de seus componentes e das reações encontradas.

O peso das características individuais torna-se ainda mais relevante nos primeiros estágios de construção de uma instituição, quando é baixo o seu grau de institucionalização. Focalizando-se apenas a presidência do CNJ, notam-se contrastes entre os seus três presidentes, tanto nas prioridades quanto nos traços individuais. O primeiro, Nelson Jobim, encarregou-se, sobretudo, de criar o órgão; Ellen Gracie, em seguida, deu ênfase à informatização; Gilmar Mendes privilegiou a formulação de políticas de gestão e de defesa de direitos e garantias fundamentais. Tais prioridades e a maneira como são executadas repercutem de modo mais ou menos intenso no ritmo de institucionalização e no grau de fortalecimento do CNJ; no perfil e na imagem do Poder Judiciário; na dimensão e na intensidade de seus impactos e nas reações das demais instituições públicas. Dirigentes ativistas – como Jobim e Mendes

13. A composição, predominantemente interna, obedece aos seguintes critérios: um ministro do STF, indicado pelo próprio tribunal; um ministro do STJ, indicado pelo respectivo tribunal; um ministro do TST, indicado pelo respectivo tribunal; um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo STF; um juiz estadual, indicado pelo STF; um desembargador federal de TRF, indicado pelo STJ; um juiz federal, indicado pelo STJ; um desembargador federal do trabalho, indicado pelo TST; um membro do MPU, indicado pelo Procurador-Geral da República; um membro do MP estadual, escolhido pelo PGR dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB; dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado. Nos mesmos moldes do CNJ foi instituído o Conselho Nacional do Ministério Público.



–, ao mesmo tempo em que ampliam o número de iniciativas e de mudanças também encontram maior resistência, quer devido à maior probabilidade de contrariarem interesses e privilégios, quer devido à vulnerabilidade decorrente de maior exposição.

Um balanço preliminar das iniciativas do CNJ – dado o pouco tempo de existência do órgão – permite constatar a formulação e a materialização de uma série de projetos, que vão da produção de estatísticas até a elaboração de diretrizes de atuação, passando por diagnósticos sobre a realidade de tribunais e varas, até a correição. Na impossibilidade de discorrer sobre todas, algumas serão salientadas.

1. Estatísticas

No que se refere às estatísticas, a atuação do CNJ resultou em avanços indiscutíveis. Houve aperfeiçoamentos na quantidade e na qualidade dos dados que, mesmo não sendo inteiramente consistentes, são melhores do que no passado, quando reunidas pelo STF no *Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário*. A comparação com outros países também atesta o ganho.¹⁴ Os dados que compõem o *Justiça em Números* permitem fundamentar diagnósticos, traçar um retrato do Poder Judiciário e indicar deficiências. Com efeito, os números não se resumem a informar sobre o total de processos distribuídos e julgados; os cargos de juízes providos e os vagos; a proporção de habitantes por juiz. Os indicadores auxiliam no esboço do perfil da Justiça e na avaliação de tribunais, a partir de informações sobre litigiosidade; acesso à justiça; perfil das demandas; taxa de congestionamento; recursos humanos, materiais e financeiros; despesas e receitas; além de trazer estatísticas sobre a população e a economia, relativas às unidades da federação e às regiões.

Além do *Justiça em Números*, em março de 2008, a Corregedoria do CNJ instituiu o *Sistema Justiça Aberta*. Constam deste documento informações sobre serventias judiciais e extrajudiciais. Seus objetivos são: coleta de informações sobre litigiosidade (processos no acervo, distribuídos, sentenças etc.) e sistematização de dados sobre pessoal (funcionários concursados, terceirizados, requisitados e outros). O âmbito das informações, até agora, é apenas o 1º grau da Justiça Estadual.

14. Essa comparação pode ser feita no sítio do *Centro de Justicia de las Américas*, onde há dados que indicam que entre 33 países, o Brasil e o Chile são os que dispõem do maior número de informações, inclusive na internet.

Esse conjunto de informações responde a pelo menos duas exigências básicas: prestação de contas e fundamentar o planejamento e a gestão. Tais objetivos, por si sós, já representariam inovações. Na cultura e na prática pre-valetentes na magistratura, durante um longo tempo, não havia espaço para a elaboração de políticas orientadas por metas, planejamento, gestão e prestação de contas à sociedade. Ao contrário, esses valores eram questionados porque identificados com os que regem o mercado e as instituições privadas. Ademais, grande parte dos tribunais e varas continuava a operar como se a única resposta possível ao crescente volume de processos e à morosidade fosse um correspondente aumento no número de juízes, de varas e funcionários. O CNJ rompe radicalmente com esse paradigma, introduzindo ferramentas de gestão baseadas em diagnósticos e metas.

2. Inspeções

As inspeções conduzidas pela Corregedoria do CNJ têm representado um ponto de inflexão na história do Judiciário, tanto no que se refere à elaboração de diagnósticos de varas e tribunais, quanto à correição. Tais iniciativas, especialmente nos últimos anos, permitem constatar uma profunda mudança, que se manifesta em vários aspectos.

Foi aberto um importante canal de comunicação com a sociedade por meio de audiência pública. Nesta ocasião, a Corregedoria recebe críticas, sugestões e denúncias de entidades da sociedade civil e de indivíduos não filiados a organizações. Aqueles que não desejem se identificar têm possibilidade de fazer suas reclamações por escrito. Durante os trabalhos, a equipe faz constatações *in loco*, examinando documentos, processos junto às unidades de 1ª instância e administrativas dos Tribunais.

Dessa forma, a Corregedoria sistematiza os principais problemas e apresenta medidas com o objetivo de contribuir para a solução. Além disso, são difundidas as boas práticas verificadas. Constitui parte integrante da atividade o retorno aos locais inspecionados para averiguar se as recomendações foram adotadas, acompanhar sua execução e atualizar informações.

A primeira inspeção obedecendo a essa nova sistemática, que leva em conta as reclamações, as denúncias e a análise dos dados lançados no *Sistema Justiça Aberta* e no *Justiça em Números* ocorreu em outubro de 2008 na Justiça Estadual de primeira e segunda instância do Estado da Bahia. As principais deficiências que justificavam a vistoria *in loco* estavam relacionadas a grandes atrasos, superiores aos registrados em outras unidades da federação. A segun-

da justiça vistoriada foi a do Maranhão. Ali também os dados indicavam atrasos expressivos; aumento da taxa de congestionamento; ausência de qualquer sanção a magistrados ou servidores durante todo o ano de 2007, embora o quadro funcional somasse mais de 5.000 servidores; cerca de ¼ das unidades judiciárias do Estado haviam deixado de prestar informações ao sistema. A essas inspeções, ainda no ano de 2008, seguiram-se mais duas: no Tribunal de Justiça Militar do Rio Grande do Sul, devido a denúncias de irregularidades; na Justiça de Estado do Pará, também motivada por problemas evidenciados na análise das informações constantes nos dois sistemas de estatísticas. Em 2009 mais inspeções continuaram a ser feitas.

Essas inspeções evidenciaram a ineficiência das corregedorias que, de fato, não cumprem seu papel de fiscalizar a administração e o uso de recursos públicos. Segundo dados de agosto de 2009, indícios de irregularidades – desde lentidão em julgamentos até venda de sentenças – levaram à investigação de 107 magistrados: juízes, desembargadores e ministros.

Registre-se uma vez mais a importância de traços individuais: quase a totalidade dos casos teve início na gestão do Ministro Gilson Dipp como corregedor do CNJ¹⁵. Com efeito, sob o seu comando, de setembro de 2008 a setembro de 2009 a corregedoria abriu 5.358 procedimentos para apurar desvios. Das 113 sindicâncias abertas em 2009, 10 se transformaram em processos administrativos disciplinares. Sete magistrados foram afastados preventivamente e quatro aposentados compulsoriamente. Sublinhe-se igualmente que, pela primeira vez na história do Judiciário, foi afastado um corregedor de Tribunal (AM) acusado de fraudar a distribuição de processos e retardar ou apressar julgamentos para favorecer amigos. Igualmente inusitado é o fato de um ministro do STJ responder por prevaricação e corrupção passiva.

3. Mutirões

O Mutirão de Execuções Penais é mais uma iniciativa que tem provocado alterações profundas no Judiciário com reflexos em todo o quadro penal. O empenho do CNJ tem por objetivo revisar a situação legal dos presos condenados e provisórios de todas as unidades da federação com o intuito de combater as irregularidades. A gravidade da situação prisional no país não é nova, são abundantes as denúncias, sensibilizando inúmeras organizações, especialmente as de Direitos Humanos. Um balanço das atuações anteriores aos mutirões do

CNJ indica resultados modestos, quer devido às limitações dessas organizações, quer devido à insignificância das soluções face ao tamanho do problema.

O primeiro mutirão foi realizado no Rio de Janeiro e contou com a participação do Tribunal de Justiça, da Procuradoria Geral de Justiça, da Defensoria Pública e da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. O segundo foi feito em oito penitenciárias no Maranhão. Na sequência, ainda no ano de 2008, foram examinados processos e presídios no Pará e no Piauí. Até o final de 2009, os mutirões do CNJ cobriram 17 Estados.

Esses mutirões revelaram irregularidades escabrosas, tais como indivíduos encarcerados sem julgamento; presos com penas integralmente cumpridas; réus presos preventivamente há anos, sem julgamento; indiciados presos, sem oferecimento de denúncia; presos com enfermidades graves, sem tratamento; etc. Celas superlotadas, sem condições de higiene, insalubres; pavilhões sem divisões internas e sem triagem por tipo de delito completam o quadro.

Os mutirões têm invertido a lógica prevalecente, rompendo o círculo vicioso de denúncias, imobilismo e agravamento da situação. Seu empenho é na direção de verificar processos, diagnosticar irregularidades; corrigir problemas. Em resumo: levar a lei para um espaço marcado pela barbárie. O balanço dessa iniciativa até 11/12/2009 evidencia sua expressão: 91.379 processos examinados; liberdade concedida a 18.359 indivíduos e benéficos a 30.092.

Reconhecendo o significado desse trabalho, em dezembro de 2009 foi criado no âmbito do CNJ o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Trata-se de decisão que institucionaliza os mutirões, tornando-os permanentes. Ademais, o CNJ com base nessa iniciativa exigiu que a administração pública adotasse até o final de 2010 medidas destinadas a expandir as defensorias públicas e a oferta de vagas nos estabelecimentos prisionais.

4. Resoluções

No rol de iniciativas do CNJ de grande impacto ainda deve ser lembrada a resolução que proíbe a nomeação de parentes de membros do Poder Judiciário até o terceiro grau, para cargos em comissão e funções gratificadas. A Associação dos Magistrados deu apoio explícito à resolução, ajuizando uma ação declaratória de constitucionalidade, que foi validada pelo STF. Posteriormente, a Corte, ao julgar recurso extraordinário proveniente do Rio Grande do Norte, no qual se questionava a validade da nomeação de parentes de vereador e de vice-prefeito para cargos públicos, estendeu a vedação do

15. Nas gestões de C. Asfor Rocha e Pádua Ribeiro houve apenas 28 sindicâncias.

nepotismo para a administração pública direta e indireta, em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do DF e dos municípios.

NOTAS FINAIS

Vários indícios levam a afirmar que o Judiciário brasileiro vem se transformando e que se presencia a construção de uma nova instituição. Traços mais visíveis e outros menos perceptíveis têm contribuído nesse processo. Há sinais de que a redoma na qual por um longo período magistrados se fechavam e se protegiam de críticas sofreu fraturas.

A presença do Judiciário na arena pública por si só não constitui novidade. O excepcional está em seu revigoramento, em sua profusão de cores e contrastes. Magistrados têm participado ativamente da vida pública e liderado mudanças que atingem diretamente a própria instituição e se propaga para as demais. Os temas tratados dizem respeito a questões que interferem no dia a dia e no desenvolvimento das mais diversas áreas. As questões são variadas: *habeas corpus*; uso de algemas; registro de candidatos a cargos eletivos; nepotismo; demarcação de terra indígena; interrupção de gravidez de feto anencéfalo; lei seca; lei de imprensa; cotas nas universidades; mensalão; união homo afetiva; transposição do rio São Francisco; poder de investigação do Ministério Público; escuta telefônica; fidelidade partidária etc. A lista além de extensa é repleta de temas sensíveis e polêmicos.

Na mesma medida em que se revigora o protagonismo do Judiciário, crescem e acirram as posições favoráveis e as contrárias a esse fenômeno. A valorização do ativismo judicial e do constitucionalismo tem seu contraponto na contenção, nos riscos da extrapolação de suas funções, na importância dos preceitos majoritários. A polêmica, contudo, não é só de princípios. Estão em jogo tanto a força relativa das diferentes instituições e de seus integrantes como também a distribuição de poder no interior de cada uma das instituições, a manutenção ou a conquista de privilégios e a efetivação de projetos políticos.

A despeito da legitimidade do debate sobre princípios e de suas consequências, o que se ressalta é que o Judiciário vive um processo de construção institucional, redefinindo parâmetros. Há a confluência de uma série de mudanças, que podem ser apreendidas de diversos ângulos, desde o numérico e demográfico até o comportamental.¹⁶

16. Para uma exposição das características atuais da magistratura ver Sadek, 2006 e pesquisas realizadas pela AMB.

A criação do CNJ e seu desempenho têm contribuído decisivamente para alargar o âmbito e a profundidade das mudanças. As políticas implantadas pelo órgão têm atuado como um poderoso agente propulsor de alterações, algumas com reflexos para além do Judiciário. A proibição do nepotismo e o teto remuneratório ilustram essa maior abrangência.

Na construção deste novo Judiciário foram incorporadas novas peças: julgamentos televisionados; diagnósticos fundamentados em dados; informatização; processo virtual; gerenciamento; elaboração de metas; planejamento estratégico; pacto com os demais poderes; mutirões comprometidos com a efetividade da lei; inspeções; mapeamento de desvios éticos e disciplinares; punições a irregularidades, inclusive se cometidas por desembargadores e ministros; transparência nas promoções; transparência nos gastos divulgados na internet; estímulo a soluções não adversariais, como a conciliação e a mediação; código de conduta para a magistratura.

Os problemas são muitos, graves e longevos. No entanto, pode-se sustentar que foi rompida a inércia e enfrentados tabus.

Maria Tereza Sadek • Professora do Departamento de Ciência Política da USP e Diretora de Pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Rogério B. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPSP/ EDUC, 1997.
- BAUM, L.A. *A Suprema Corte Americana*, Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- BERMUDES, S. “The Administration of Justice in Brazil” in: A.S. Zuckerman (ed), *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Proceedings*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- CAPPELETTI, Mauro. *The Judicial Power in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- _____. “Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea” *Revista de Processo*, 1990. n. 60: 110-117, out-dez.
- CARVALHO, J. Murilo. “Cidadania: tipos e percursos” in *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, 1996. vol. 9, n. 18.
- CASTELAR, Armando (org). *Reforma do Judiciário*, São Paulo: IDESP/Editora Sumaré 2004.
- _____. *Reforma do Judiciário – Problemas, Desafios, Perspectivas* Book Link, 2003.
- CASTRO, M. Faro de. “Equidade e Jurisdição Constitucional: notas sobre a determinação normativa dos direitos constitucionais” in *Revista de Informação Legislativa*, 28, n. 111, jul/set, 1991.
- _____. “Política e Economia no Judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos” in: *Cadernos de Ciência Política* n. 7, UNB, 1993.
- _____. “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34: 147-156, jun, 1997.
- CEJA, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*, Santiago, Chile, 2005.
- DALLARI, Dalmo de A. “O Poder Judiciário como instrumento de realização da justiça” In: *O Poder Judiciário e a Nova Constituição*. Porto Alegre: AJURIS, 1985.
- DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press 1977.
- FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. “Cultura Jurídica e Democracia: a favor da democratização do Judiciário” In LAMOUNIER et alli (org) *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.
- FARIA, J. Eduardo. (org). *Direito e Justiça – A Função social do Judiciário*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.
- _____. “O Desafio do Judiciário”. *Revista USP, Dossiê Judiciário*, n. 21, 1994.
- _____. *O Poder Judiciário no Brasil: Paradoxos, Desafios e Alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995.
- FERRAZ JR., Tércio S. “O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência?”. *Revista USP*, n. 21, 1994.
- FERREIRA FILHO, M. G. “O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça” in: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 198, 1994.
- GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- JUNQUEIRA, E. Botelho. *A sociologia do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1994.
- _____. et al.. *Juizes: Retrato em preto e branco*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1997.
- KANT DE LIMA, Roberto. “Por uma Antropologia do Direito, no Brasil” in: J.Falcão (org) *Pesquisa Científica e Direito*, Recife: Ed. Massangana, 1983.
- KOERNER, A. O Poder Judiciário Federal no sistema político da primeira república. *Revista USP, Dossiê Judiciário*, n. 21, 1994.
- LOPES, J. Reinaldo Lima. Justiça e Poder Judiciário ou a Virtude confronta a instituição. *Revista USP, Dossiê Judiciário*, n. 21, 1994.
- MENDES, Gilmar F. *Jurisdição Constitucional: O Controle Abstrato de Normas no Brasil e na Alemanha*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1996.
- MIRANDA ROSA, F. A. *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- MORAES FILHO, Evaristo. *A ordem social no novo texto constitucional*. São Paulo: LTR, 1986.
- PIOVESAN, Flávia. A atual dimensão dos direitos difusos da Constituição de 1988. In PIOVESAN et al (orgs) *Direito, cidadania e justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- RAWLS, JOHN. *Uma teoria da justiça*. Brasília: Editora UNB, 1981.
- RENAULT, Sergio R.T. e BOTTINI, P (org). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.
- SADEK, Maria Tereza (org). *O Judiciário em debate*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.
- _____. “El Poder Judicial y la Magistratura como actores políticos” In: *El Brasil de Lula: diputados y Magistrados*, Rodrigues, L e Sadek, Buenos Aires: Ediciones La Crujía, 2004
- _____. “Judiciário: mudanças e reformas” in *Estudos Avançados* 51, vol.18, n. 51, maio/agosto, 2004.



- SANTOS, Boaventura de S. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas*, Lisboa: Edições Afrontamentos, 1996.
- SHAPIRO, Martin M. *Law and politics in the Supreme Court*, New York: Free Press, 1964.
- _____. *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1986.
- STONE, Alec. *The Birth of Judicial Politics in France*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- SWEET, Alec Stone. *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- TATE, Neal & TORBJORN (eds.) *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995.
- TAYLOR, Matthew. “Beyond Judicial Reform – Courts as Political Actors in Latin America” in *Latin American Review*, vol. 41, n.2, june, 2006.
- VIEIRA, O. Vilhena. *Supremo Tribunal Federal – Jurisprudência Política*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 1994.
- WERNECK VIANA, Luiz & al. *A judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1994.
- WERNECK VIANA, L. “O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a Tradição Republicana: mudança e conservação”, In: OLIVENI, RIDENTI, BRANDÃO (orgs) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, São Paulo: Aderaldo & Rothschild. Anpocs, 2008.

Reforma Tributária: Aspectos Importantes acerca da Federação, Atribuições dos Entes e o Financiamento da Ação Pública

ANTONIO GRANADO
URSULA DIAS PERES

INTRODUÇÃO

A estrutura tributária brasileira, a exemplo da maioria dos países latino americanos, é pautada por predominância de impostos indiretos incidentes sobre a produção e o consumo (Carvalho, 2002). Essa herança tributária remonta à própria construção histórica brasileira de um país agrário exportador, que passa por um processo de industrialização e construção de mercado interno consumidor, por meio de forte incentivo estatal e de proteção ao capital e à alta renda (Oliveira, 2009). A tributação da renda e do patrimônio, no Brasil, passa a ter maior espaço apenas a partir da década de 60, contudo de maneira bastante incipiente. Com o foco na produção e no consumo, o sistema cristalizou problemas de regressividade que se aprofundaram ao longo das décadas.

A Constituição de 1988 é o marco de estruturação do sistema tributário atual que, além de esclarecer a base para estabelecimento de novos tributos, determinou competências e a partilha tributária entre os entes federativos. Essa Carta Magna, como sabido, foi resultado de um processo constituinte repleto de expectativas de grupos e movimentos sociais com demandas reprimidas por anos, que ansiavam por maior participação e por espaço no financiamento público. Dessa forma, houve várias mudanças no que diz respeito

ao financiamento da ação pública, no sentido de contemplar em parte essas demandas e, principalmente, com o intuito de aproximar a oferta estatal da demanda local por serviços e bens. Essa tentativa está traduzida na orientação tributária resultante, que transferiu aos entes subnacionais parcelas importantes dos tributos. Conforme Afonso (2007) e Schmitt (2009), essa alteração possibilitou uma mudança na estrutura da carga tributária. Em 1988 a participação do governo central na composição da receita disponível passou a 60,1% e a dos municípios para 13,3%, sendo que em 1980 essa participação era de 68,15% e 8,56%, respectivamente, como mostra a tabela a seguir.

Quadro I. *Carga tributária global e Divisão Federativa - 1960/2008. Conceito abrangente (contas nacionais). Anos selecionados*

Conceitos	Central Estadual Local			Total	Central Estadual Local			Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
Arrecadação direta								
1960	11,14	5,58	0,70	17,42	63,95	32,03	4,02	100,00
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,67	21,66	3,67	100,00
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,69	25,59	2,72	100,00
2008	24,92	9,23	1,64	35,80	69,60	25,80	4,60	100,00
Receita Disponível								
1960	10,35	6,05	1,01	17,42	59,41	34,73	5,80	100,00
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,15	23,25	8,56	100,00
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,10	26,62	13,29	100,00
2008	20,65	9,02	6,12	35,80	57,70	25,20	17,10	100,00

Fonte: Afonso (2007) e Schmitt (2009).

No entanto, apesar da alteração na partilha tributária, com o fortalecimento do espaço dos entes locais, não houve clareza no texto constitucional no que diz respeito às obrigações relativas à oferta dos serviços, que demandavam alterações na legislação complementar, o que não ocorreu de forma abrangente. Até hoje o art. 23 da Constituição Federal - CF, que trata das atribuições concorrentes entre os entes, não foi regulamentado. Essa falta de clareza prejudicou especialmente a estruturação dos serviços de saúde, edu-



a quarta e última seção abrange questões concernentes à atual proposta de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional.

I. DESBALANCEAMENTO FEDERATIVO

Segundo Bresser (1995), ainda que possamos considerar as diferentes teorias existentes que versam sobre as origens da constituição do Estado, podemos admitir que este tem um conjunto de objetivos fundamentais. A CF define esses objetivos fundamentais como sendo a garantia de direitos e serviços, a garantia da integridade territorial, a garantia do desenvolvimento, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a defesa do meio ambiente.

Para a garantia desses objetivos, o estado deve prestar uma série de serviços e desenvolver uma série de ações, as quais precisam ser financiadas. Para isso, é necessário, então, um sistema tributário que permita conciliar eficiência econômica, capacidade contributiva da sociedade, com o respeito ao princípio da equidade, simplicidade operacional para a máquina do estado e para o contribuinte (Lima, 1999). No Brasil, além desses requisitos é ainda necessária, segundo Lima (1999), a harmonização desse sistema dentro do federalismo fiscal.

Isto é, no Brasil, a CF do estado federativo prevê que a União, os estados e os municípios devem executar as tarefas atribuídas a cada ente de forma a garantir os direitos e deveres definidos na Carta Magna. Neste ponto temos duas questões bastante complexas, a definição constitucional das atribuições dos entes e o federalismo fiscal.

Em uma federação, os entes apresentam autonomias relativas, não sendo possível estabelecer a soberania de um ente perante os demais. Apesar disso, no Brasil, em função de uma série de fatores, é possível observar um desbalanceamento federativo, que significa um empoderamento da União *vis-à-vis* os demais entes. Dentre os fatores que ocasionam esse desbalanceamento, podemos citar a centralização na União da competência para estabelecer a maior parte das contribuições, a maior flexibilidade para legislar por medidas provisórias, a possibilidade de desvinculação de receitas e o descontrole financeiro de muitos estados e municípios.

A concentração da arrecadação tributária na União, associada à maior flexibilidade legislativa, possibilitaram ao ente central contornar a descentralização fiscal proposta na CF com a cobrança das já citadas contribuições, aumentando a carga tributária global e também sua receita disponível.

cação e assistência social que deveriam ser descentralizados e em boa parte municipalizados, em atendimento aos anseios dos constituintes, além de outras políticas setoriais, como é o caso do saneamento básico e do transporte público intermunicipal.

Outra questão polêmica diz respeito ao momento econômico pelo qual passava o Brasil quando da alteração constitucional. A instabilidade monetária e o endividamento externo e interno ensejavam sérias medidas de ajuste, para além das demandas sociais que pressionavam o orçamento central. A combinação desses dois fatores e o desequilíbrio federativo brasileiro permitiu à União instituir uma série de novos tributos federais, isto é, contribuições, de forma a compensar as perdas tributárias constitucionais, tais como a COFINS, a CSLL, PIS, PASEP, entre outras. A instituição dessas contribuições trouxe vantagem para a União no sentido de preservar seu espaço tributário, pois estas não precisavam ser transferidas a estados e municípios. Já do ponto de vista do sistema tributário, estas significaram um aumento de cumulatividade do sistema ao incidirem sobre a produção ou o consumo, já tributados por outros impostos.

Para os estados, as mudanças tributárias implicaram uma redução em sua participação na carga total, apesar de uma ampliação real na sua arrecadação tributária, derivada da ampliação da carga tributária de origem estadual. Como essa ampliação deu-se fundamentalmente no ICMS e no IPVA, que são tributos compartilhados com os municípios, houve perda de participação relativa.

Dessa maneira, os três entes federativos enfrentam, desde a Constituição de 1988, um debate sobre qual o melhor arranjo tributário que poderia, ao mesmo tempo, permitir ganhos para todas as esferas, fomentar a produção, e potencializar o financiamento de políticas públicas, de forma equânime e progressiva.

Este texto tem o intuito de explorar alguns dos principais entraves existentes na discussão das reformas tributárias e analisar brevemente pontos de convergência e divergência da atual proposta de reforma, em tramitação no Congresso Nacional, a PEC 233/2008.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção discute problemas referentes aos desajustes do federalismo brasileiro e suas consequências para a reforma tributária; a segunda seção trata da divisão de atribuições entre os entes, no que diz respeito à oferta de bens e serviços públicos; a terceira seção aprofunda a discussão sobre a atual divisão da carga tributária entre os entes para financiamento da ação pública e, por fim,

O fato de a descentralização fiscal ter ocorrido antes da estabilização monetária e a fragilidade das regras de controle financeiro de estados e municípios, durante as décadas de 1980 e 1990, possibilitaram um grande desajuste nas finanças dos entes subnacionais. A União, diante de um processo de ajustamento das dívidas externa e interna brasileiras e de assinatura de acordo de refinanciamento com o FMI, na década de 1990, passou a reformular os critérios de endividamento e financiamento de estados e municípios. Desde revisões das resoluções do Senado Federal até a promulgação da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), muitos estados e municípios que se encontravam completamente endividados assinaram acordos de federalização de suas dívidas com a União e passaram assim à condição de devedores.

Com essa situação de estados e municípios frente à União, e diante dos rigores da LRF, o governo federal passou a portar-se como guardião do equilíbrio fiscal, em claro processo de desbalanceamento federativo. Os estados e municípios, por sua vez, buscaram aumentar suas receitas próprias, em muitos casos valendo-se da possibilidade de alteração de alíquotas de seus impostos criando grande desordenamento tributário e fortalecendo um jogo de soma zero: a guerra fiscal entre pares.

Nesse processo de desbalanceamento federativo, podemos apontar então, dois tipos de disparidades relevantes horizontais e verticais. Isto é, além do fato de existir grande concentração de poder e recursos no executivo federal que implica em sérios desajustes, como já pontuado, ocorre uma importante discrepância horizontal.

A discrepância horizontal se dá, principalmente a partir das regras de compartilhamento de receitas entre os entes através de transferências, como no caso dos royalties de petróleo e do ICMS. A forma de divisão desses recursos, por exemplo, fortalece alguns municípios e estados produtores de petróleo e industriais, criando, muitas vezes, simultaneamente, ilhas da fantasia e bolsões de enorme miséria.

É ainda relevante ressaltar que no Brasil, a concentração de poder no executivo federal contrasta com a convicção da importância do poder local e do processo de municipalização das políticas públicas empreendido nas últimas décadas. Apesar dessa convicção e do discurso municipalista na nossa federação, há a visão de boa parte dos municípios como unidades administrativas subordinadas e dependentes dos demais entes, principalmente da União.

Esta dependência, mais do que financeira, é operacional, gerencial e política. Nosso federalismo é uma construção de cima para baixo, na qual a esfe-

ra central formaliza a existência do local, ainda considerado incipiente na sua tarefa gestora.

Fato é que o processo de descentralização fiscal antecipou-se à adequada assunção das políticas públicas pelos diferentes entes federativos, como será apresentado na próxima seção.

2. FALTA DE CLAREZA NAS ATRIBUIÇÕES DOS ENTES

Os municípios assumiram o caráter de “ente federativo” somente a partir da Constituição de 1988, o que é único no mundo, entre os estados federados. O art. 18 da CF inova, institucionalmente, ao definir que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Essa definição preconizou não apenas um conjunto de atribuições distintas entre os três entes federados, como também uma sorte de mecanismos distintos de financiamento das mesmas, cabendo a cada um dos entes um conjunto de iniciativas arrecadatórias, bem como um compartilhamento naquele financiamento, com transferências constitucionais e voluntárias de recursos entre os entes.

A caracterização, porém, dessas atribuições e seu respectivo financiamento, mantém, até hoje, indefinições ou incongruências importantes, as quais vale a pena examinar.

Em seu art. 20, a CF Federal define as atribuições da União, entre elas algumas tipicamente de prestadora de serviços públicos determinados. Esses serviços envolvem a exploração ou concessão dos serviços de telecomunicação, a exploração direta ou concedida ou permitida de serviços de radiodifusão, de energia elétrica, de navegação aérea, de transporte ferroviário e aquaviário, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional e a administração de portos.

Não há uma definição de atribuições exclusivas aos estados, à exceção da exploração direta ou indireta de gás canalizado, mas a CF, em seu art. 23, define as atribuições concorrentes entre os três entes, as quais nunca foram regulamentadas. Atualmente, há alguma definição apenas para os serviços de

1. Esta obrigatoriedade estava disposta no Art. 60 das DCT, que foi modificado posteriormente com a promulgação da Emenda Constitucional 14/96, que criou o Fundef e relativizou essa obrigatoriedade, reduzindo a incumbência da União (Melchior, 1997).



educação, saúde e assistência social, pelos seus mecanismos de financiamento compartilhado.

Quando promulgada a Constituição de 1988, contudo, a única área social com alguma definição ou regra de financiamento foi a educação. Porém, ainda assim, foram definidos apenas os percentuais mínimos de aplicação de recursos no ensino. Além de não haver clareza de como seria esse gasto, a CF definiu que estados e municípios atuariam ambos na oferta do ensino fundamental e, ainda, que caberia à União a erradicação do analfabetismo e universalização do ensino obrigatório¹. A falta de clareza de como deveria ser o gasto em educação ensejou uma série de desvios e não garantiu a aplicação adequada dos recursos transferidos aos entes subnacionais no ensino.

Além dessa questão, é preciso também questionar a real eficácia em se adotar o mesmo percentual de vinculação para todos os estados e municípios brasileiros, independente de suas características populacionais, financeiras, territoriais, entre outras. Mais tarde com as reformas educacionais ocorridas em 1996 e 2006, que criaram o Fundo de Manutenção e Valorização do Ensino Fundamental - Fundef e o Fundef e, depois, Fundo de Manutenção e Valorização da Educação Básica – Fundeb, houve um aprimoramento das regras, com grande defasagem, no entanto, do momento de divisão da carga tributária e das transferências constitucionais.

Com relação às áreas da saúde e assistência social, também não houve clareza na definição constitucional, no que diz respeito ao financiamento dessas áreas e à divisão de atuação federativa. A seguridade social que deveria ser custeada com recursos de orçamento próprio (OSS) teve boa parte desses recursos direcionada à previdência, implicando sérias dificuldades de financiamento para a saúde. Apesar de toda a estruturação normativa do Sistema Único da Saúde - SUS, seu financiamento só foi definido em 2000, quando foi promulgada a Emenda Constitucional 29/00, que visou definir um mínimo de recursos para a saúde, vinculando impostos dos estados e municípios e recursos da União. Apesar dessa definição, a opacidade do que pode ser ou não entendido como gasto em saúde tem propiciado um elevado grau de descumprimento dessa emenda por parte dos entes subnacionais e também pela União (Mendes e Marques, 2009).

A assistência social tem um regramento ainda mais recente. Isto ocorreu, pois a Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada em 1993, bem como sua normatização posterior, que propunham a organização dos três entes em torno de políticas de assistência de cunho estatal, com a criação de conselhos

e fundos especiais, foram em muito descumpridas, pelas diversas ações pulverizadas do governo federal durante a década de 1990 (IPEA, 2007).

Desde 2004, vem sendo organizado o Plano Nacional de Assistência Social e o Sistema Único da Assistência Social - SUAS. O sistema visa reforçar a idéia de compartilhamento de receitas e atribuições entre os entes federativos. Não há, contudo, uma obrigatoriedade constitucional relativa a essas atribuições e nem um vinculação de receitas para a área implicando os três entes.

Além disso, é interessante notar que um dos principais programas, atualmente executados na área da assistência, é o Programa Bolsa Família, de iniciativa federal e que conta com a atuação municipal em sua implementação e controle. Esse programa que atinge cerca de 11 milhões de famílias e envolve mais de R\$ 7 bilhões, não está alocado no Fundo Nacional de Assistência Social, mas sim no Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza (IPEA, 2007), o que de certa forma contradiz as normativas do SUAS, além de não contar em sua execução com uma atuação direta e importante dos estados.

Os estados na atual conjunção de políticas sociais têm sua importância bastante relativizada, visto que houve nas últimas décadas processos de municipalização de boa parte destas. Esse processo somado ao alto endividamento financeiro desses entes reduziu suas possibilidades no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas sociais.

Uma das áreas de maior destaque e demanda por parte da sociedade, cuja atuação seria majoritariamente estadual, é a segurança pública. Contudo, para esta também não há absoluta clareza de atribuições, visto que há atuação conjunta de políticas federais e militares em várias áreas, dentre outras questões. Ademais, vem crescendo a participação municipal também nessa área, com a municipalização de aspectos importantes da segurança pública.

Não só não ficam claras as atribuições distintas dos entes verticalmente, como não se considera a disparidade horizontal entre os mesmos, principalmente no caso dos municípios. Quase todos os serviços públicos, assim, têm sua prestação não bem definida entre os três entes, sendo que tem havido uma tendência crescente de se descentralizar sua prestação, com papel fundamental das instâncias subnacionais, particularmente dos municípios.

Como a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, entre municípios limítrofes, é atribuição dos estados, as atividades comuns entre os mesmos acabam dependendo de planejamento e ação estadual, sem que existam mecanismos de articulação e coordenação horizontais. Apesar da Lei de Consórcios Públicos ter amenizado esse problema, permitindo algum nível de articulação horizontal e vertical entre entes, essa arti-

culação é apenas voluntária, com suas condicionantes previstas por legislação dos entes envolvidos. O financiamento das atribuições desses consórcios precisa ser previsto na legislação que os instituir.

Desta forma, temos importante dubiedade existente na forma de divisão de atribuição entre os entes, que traz consequência no cálculo do financiamento das políticas, e impacta também os possíveis arranjos da carga tributária e receita disponível dos entes federativos.

3. O FINANCIAMENTO DA AÇÃO PÚBLICA PADECE DE GRAVES DISTORÇÕES

Há que se considerar que o atual sistema tributário brasileiro padece de distorções de várias ordens. Tratemos aqui de algumas delas:

a) *Distorções federativas*

A arrecadação pelo setor público dá-se nas três esferas, cada uma delas com seus respectivos tributos, sendo que uma parte desses tributos é transferida para os demais entes. Essa arrecadação é proveniente de impostos, taxas e contribuições, sendo que a maior parte da carga tributária está concentrada na União, como se infere do Quadro 1 apresentado na introdução deste artigo. Do que o setor público arrecadou, em 2008, 69,6% foi arrecadado pela União, 25,8% pelos estados e 4,6% pelos municípios. Após as transferências entre os entes, a receita disponível para cada um dos entes passou a ser de 57,7% para a União, 25,2% para os estados e 17,1% para os municípios.

A arrecadação está concentrada em mãos da União, majoritariamente, sendo que os estados, após o recebimento das transferências federais e os repasses para os municípios, mantêm-se em situação similar, com uma pequena perda, inferior a um ponto percentual. Os grandes beneficiários das transferências são os municípios, que agregam a sua receita própria cerca de mais 12% da arrecadação total para suas receitas disponíveis. Essas transferências têm como contrapartida uma forte municipalização dos serviços públicos. Até aí, nada demais, pois a municipalização das ações públicas mais diretamente ligadas à cidadania tem aspectos fortemente positivos. O problema situa-se na forma como se dão as transferências, bem como na guerra fiscal que se tem travado entre os estados e entre os municípios.

A União dispõe de algumas transferências constitucionais de recursos para estados e municípios. A transferência mais generalizada é a derivada da

partilha da receita federal proveniente do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda, que são distribuídos através do Fundo de Participação dos Estados (21,5%) e do Fundo de Participação dos Municípios (22,5%, mais 1% em dezembro), segundo critérios que buscam beneficiar os entes subnacionais com maiores dificuldades de receitas próprias. Os critérios dessa repartição beneficiam os entes mais pobres, sendo a principal receita para a maior parte dos municípios brasileiros. Também é transferida aos municípios a metade da arrecadação de ITR (Imposto Territorial Rural). A outra transferência, que beneficia apenas aos estados e aos municípios detentores de riquezas naturais consideradas de propriedade natural da União (petróleo, minérios e água destinada à geração de eletricidade) é composta pelos Royalties, que tem uma parcela de suas receitas transferidas para aqueles entes, segundo critérios que contemplam quase exclusivamente a localização daquelas riquezas naturais. Essa partilha tem concentrado os resultados econômicos em poucos beneficiários e, no caso do petróleo, cuja exploração em território nacional está concentrada na bacia continental, em águas profundas, acaba beneficiando fortemente os territórios de estados e municípios litorâneos, gerando bolsões de riqueza que contrastam com os demais estados e municípios. A situação pode agravar-se, agora, com as descobertas de petróleo na camada de pré-sal, que se concentra no litoral entre os estados da Bahia e Santa Catarina.

Para os estados, as duas transferências constitucionais que fazem aos municípios dizem respeito à partilha de ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). Em ambas as transferências estaduais há problemas importantes. No que diz respeito ao ICMS, o critério de partilha, segundo a CF, deve levar em conta que o índice obrigatoriamente precisa considerar, em três quartas partes, pelo menos, o local de geração do valor adicionado, sendo que o restante será definido em lei estadual. Esse critério faz com que municípios que possuem unidades produtivas com altíssimo valor adicionado, como é o caso dos produtos da matriz energética, particularmente combustíveis, sejam fortemente beneficiados, independentemente do perfil da despesa municipal. Esta despesa tem como sua principal condicionante a demanda da população, apesar de ser verdade que a localização dos empreendimentos econômicos também provoque gastos públicos, principalmente com infraestrutura, mas, inegavelmente, é o perfil da população que impõe a maior parte do gasto público local. Muitos municípios foram formados separando-se os territórios detentores das grandes atividades econômicas do restante do município de



origem, detentor da maior parte da população local, separando a riqueza da pobreza, em detrimento desta. O caso mais paradigmático é o do município de Paulínia, onde se situa a mais importante refinaria petrolífera brasileira. Esse município, originalmente, era um distrito do município de Campinas e dele separou-se, formando um município que, hoje, possui uma população de 82 mil habitantes. Campinas, que lhe deu origem, possui 1,06 milhão de habitantes, no entanto, seu índice de participação no ICMS estadual é menor que o de Paulínia.

A sobrevalorização do valor adicionado na distribuição de ICMS e da localização das jazidas, na distribuição dos royalties, tem provocado ilhas pontuais de riqueza e miséria. Há casos extremos importantes, como, no Estado de São Paulo, em que em um extremo pode-se ver Paulínia, com uma transferência per capita de ICMS, no ano de 2008, no valor de R\$ 7.805,95, e no outro extremo do mesmo estado, o município de Francisco Morato, importantíssima cidade-dormitório da Região Metropolitana de São Paulo, com um per capita de R\$ 92,68 de transferência de ICMS (STN, 2008).

No caso do IPVA, em que metade do imposto arrecadado pertence ao município onde o veículo está licenciado, a principal discussão diz respeito a que as despesas municipais com a infraestrutura viária para a rodagem da frota seria mais importante do que as despesas estaduais com o mesmo tipo de serviço. Há um forte movimento municipalista no sentido de que se amplie a participação municipal no referido tributo.

Outra distorção relevante provocada pelo atual sistema tributário brasileiro é a guerra fiscal, anteriormente mencionada, que se tem travado tanto entre estados como entre municípios. No que diz respeito à guerra fiscal entre estados, esta se tem verificado tanto na disputa por ICMS quanto por IPVA. No caso do ICMS, alguns estados têm criado isenções ou reduções radicais do tributo, visando atrair empresas e negócios, o que tem levado à migração de empresas de um estado para outro não em função de razões de natureza econômica, mas apenas e tão somente decorrentes desse tipo de vantagem que, naturalmente, provocam perdas econômicas e deseconomias para o país como um todo, ao criar situações artificiais de localização. O desenvolvimento deveria ser buscado por políticas de outro tipo, dirigidas ao maior equilíbrio social e regional. No IPVA, apesar de resultados financeiros menores, também se tem travado guerra entre estados, com redução de alíquotas importantes que têm feito com que empresas que possuem frotas rodantes importantes optem por licenciar seus veículos em estados onde essa redução seja grande.

Para os municípios, essa guerra tem-se dado na disputa pela localização de negócios que pagam ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza). Como essa guerra vinha se tornando importante, acabou-se aprovando uma legislação nacional unificadora, a Lei Complementar nº 116/2003, onde se definiram alíquotas máximas e mínimas para o tributo, com o intuito de coibi-la. Diante dessa nova legislação, alguns municípios passaram a definir alíquotas de 2%, mas determinando que a base de cálculo para a incidência da mesma passaria a ser de apenas uma parcela do valor da prestação de serviços. Há diversos casos de municípios que assim procederam. O caso mais marcante é o do município de Barueri, no Estado de São Paulo, que definiu que a base de cálculo seria de apenas 35% do valor da prestação de serviços, o que, na prática, significou uma alíquota de ISSQN de apenas 0,7%, o que atraiu para aquele município a maior parte das empresas de *leasing* e outras grandes pagadoras do tributo. Outros dois municípios paulistas, São Caetano do Sul e Poá, vinham mantendo alíquotas de 0,25%, alegando direito adquirido pelas empresas previamente sediadas naqueles municípios. Há contestações judiciais desse procedimento, mas até hoje não há uma solução definitiva para as mesmas.

Com estas distorções na distribuição federativa dos recursos disponíveis, e tendo os entes que arcar com atribuições importantes, principalmente aquelas atribuições passíveis de vinculação constitucional de recursos, como é o caso de educação, saúde e assistência social, acabou-se por criar mecanismos compensatórios de financiamento.

A concentração da arrecadação na esfera nacional permite a abordagem regional, setorial ou social diferenciada, equalizando tratamentos em situações extremadas de desigualdades. Por outro lado, concentra os recursos de forma a tornar os outros entes dependentes de “benesses” do poder central. As transferências voluntárias do governo federal acabam sendo vitais para o desempenho dos governos subnacionais, colocando estes governos muitas vezes em situação subalterna, o que também ocorre, em alguns estados, com as transferências voluntárias para seus municípios.

b) *Distorções sócio-econômicas*

O sistema tributário brasileiro, além das distorções anteriores, quanto à distribuição dos recursos entre os entes federados, também é cumulativo e fortemente regressivo. A forte presença das contribuições no financiamento público, particularmente da União, assim como a definição de alguns tribu-

tos das três esferas, faz com que haja incidência de tributos sobre valores anteriores que já comportam outros tributos. A tributação sobre valores adicionais incide sobre uma parcela bastante pequena da tributação total.

Além disso, a tributação brasileira incide fundamentalmente sobre produção e consumo e não sobre patrimônio e renda, levando a uma regressividade importante dos tributos. A carga tributária estava, em 2008, em 35,8%, mas sua distribuição social, dado esse perfil dos tributos, é bastante desigual. A carga sobre as pessoas que têm renda inferior a dois salários mínimos, em 2004, era de 48,9%, caindo para 26,3% quando essa renda era superior a trinta salários mínimos. Isso se deve ao fato de que os tributos diretos têm um significado de apenas 39,7% na receita tributária total dos três entes, ficando os 61,2% restantes por conta dos tributos indiretos (Khair, 2009).

4. A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Com estas características apontadas acima, uma revisão profunda do sistema tributário, bem como de vários aspectos da política fiscal tornam-se necessários. Se os tributos são a base da receita pública e esta deve, fundamentalmente, financiar a ação pública, é necessário que o sistema tributário obedeça a alguns preceitos básicos.

O sistema tributário incide sobre a economia real, seja sobre as pessoas físicas, seja sobre as pessoas jurídicas, não podendo, de maneira perversa, afetar a vida real dessas mesmas pessoas. Nesse sentido, o sistema tributário precisa garantir condições de competitividade da economia, quando comparada à competitividade de outras economias, seja em escala local, regional, nacional e internacional. Um sistema tributário que não permita esse equilíbrio econômico pode ser uma grave ameaça ao bom funcionamento da economia, criando possíveis elementos de repulsão à localização de negócios. Um sistema excessivamente complexo e custoso, bem como um sistema que fira a competitividade da economia, pode provocar essa repulsão.

Além disso, é preciso que um novo sistema tributário seja condizente com as necessidades de financiamento da ação pública. São duas questões que precisam ser vistas complementarmente, isto é, de um lado uma distribuição de atribuições entre os entes que represente a melhor solução possível para a prestação da ação pública e, de outro, uma distribuição dos recursos entre os entes que garanta que essa ação pública seja a melhor possível. Esse maior equilíbrio demanda, obviamente, dada a disparidade horizontal entre os entes

federativos, tanto os estados como os municípios, que existam mecanismos compensatórios e de impulso ao desenvolvimento, a serem buscados através da existência de transferências com critérios mais justos do que os atuais, bem como através de políticas de fomento, com caráter diferenciado para aplicação econômica, social e regional. A combinação entre políticas tributária, fiscal, sociais e econômicas é obrigatória, não sendo cada uma delas, isoladamente, capaz de resolver a injusta situação atual.

Com o objetivo de ser socialmente incluyente, um sistema tributário justo deveria ser progressivo em relação à renda e ao patrimônio e não regressivo como o atual. Nesse sentido, deveria haver prevalência dos tributos diretos sobre patrimônio e renda em relação aos tributos indiretos. Estes, por sua vez, precisariam ser não cumulativos e terem função de ajuste na economia, com um papel mais fortemente regulatório do que arrecadatório, com mecanismos de compensação em relação a sua eventual incidência progressiva. Obviamente, maior justiça fiscal não seria obtida exclusivamente por uma reorganização do sistema tributário, mas necessitaria ser complementada por políticas fiscais e econômicas distributivas, seja do ponto de vista social, seja do ponto de vista regional. Por fim, um novo sistema tributário deveria levar em conta o tamanho da carga tributária, que não pode ser confiscatória, ou seja, deve estar adequada à capacidade contributiva das pessoas físicas e jurídicas.

O equilíbrio federativo precisará de mecanismos tributários e fiscais de arrecadação e transferências que busquem um melhor equilíbrio vertical e horizontal entre os entes. Para alcançar o equilíbrio vertical serão necessárias redefinições tributárias e fiscais, e maior clareza na distribuição de atribuições entre os entes, com já foi dito. O equilíbrio horizontal, por sua vez, necessita de mecanismos de coordenação que transcendam os limites territoriais de cada ente autônomo, pois a interpenetração viva entre os mesmos é muito forte, principalmente quando se trata de conglomerados urbanos, fundamentalmente em regiões fortemente conurbadas, as quais, hoje, no Brasil, são responsáveis por uma parcela importantíssima da vida cotidiana das pessoas.

A PEC 233/2008

A Reforma Tributária proposta pelo atual governo e que está em tramitação no Congresso Federal mexe bastante em algumas destas ques-

tões, principalmente ao extinguir algumas das Contribuições e redefinir os tributos nacionais partilhados. Ela propõe uma simplificação de procedimentos para as pessoas físicas e jurídicas, definindo uma redução no número de tributos, extinguindo parte das contribuições atualmente existentes. A PEC 233/2008 propõe a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado Federal, substituindo o atual IPI e algumas das contribuições, visando a uma redução da cumulatividade. Também visando à competitividade internacional, a PEC propõe maior desoneração das exportações, ampliando as isenções e fortalecendo o conceito da tributação no destino, seja na exportação, seja na importação.

Mexe também, de maneira bastante forte, na guerra fiscal entre estados, transformando o ICMS em tributação no destino e não mais na origem e definindo regras uniformes para todo o território nacional. Fortalece o CONFAZ como instrumento de coordenação do tributo entre os estados, atribuindo-lhe papel importante na normatização do tributo e também restringe fortemente os benefícios fiscais que podem ser arbitrados pelos estados isoladamente. No entanto, a PEC não altera a situação atual de guerra fiscal entre os estados, no que tange ao IPVA, nem entre os municípios, no que diz respeito ao ISSQN.

Essa proposta de reforma em tramitação também propõe limites ao crescimento da carga tributária e cria alguns mecanismos voltados à sua redução no tempo, aliando isso também à redução da cumulatividade, principalmente ao tratar da incidência tributária sobre a folha de pagamentos. É interessante notar que, ao propor a redução da contribuição previdenciária patronal, a PEC proíbe sua compensação através de tributos indiretos, o que levaria, obrigatoriamente, que, caso se imponha sua complementação, a mesma se dê através de tributos diretos sobre renda e patrimônio.

Na distribuição de ICMS dos estados para os municípios, apesar de manter os critérios atuais de formação dos índices de partilha, a PEC cria um limitador para essa transferência, relacionando o índice de transferência per capita dos municípios ao índice médio per capita estadual, limitando aquele ao quádruplo deste, com distribuição proporcional do excedente entre os municípios remanescentes. Na partilha dos royalties, porém, nada se propõe de alteração na PEC. A discussão que vem ocorrendo atualmente, diz respeito exclusivamente aos royalties provenientes das novas descobertas petrolíferas na camada do pré-sal. Mantém-se para as demais origens de royalties os atuais critérios de partilha.

A PEC da Reforma Tributária, em seu formato atual, com o substitutivo do relator (Deputado Sandro Mabel) aprovado na Comissão Especial, não mexe na concentração vertical dos tributos nas mãos da União. Além disso, mesmo reduzindo a progressividade, como mencionado acima, ainda mantém uma regressividade elevada, com a prevalência de tributos indiretos sobre tributos diretos e continua a existir um grau de cumulatividade para os tributos. Por último, há que se considerar que, a despeito de alguma simplificação, os procedimentos contábeis fiscais continuam sendo difíceis e onerosos.

Antonio Granado • Economista, consultor em finanças públicas.

Ursula Dias Peres • Administradora Pública, professora do Curso de Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP.



REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto. Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, *Série Gestão Pública, nº 63*, Santiago do Chile, febrero de 2007.
- AZEVEDO, Sérgio; MELO, Marcus A. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 12 n. 35. São Paulo. 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Brasília: ENAP, 1995. 28 f. (Texto para discussão, 4).
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. *O Papel Decisivo das Finanças Públicas diante da Instabilidade Econômica Recorrente na América Latina*. NMC/PUCSP: Texto para Discussão, mar. 2002.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. IPEA: Brasília, 2007.
- KHAIR, Amir. *Regressividade do Sistema Tributário Brasileiro*. IE-UFRJ: Rio de Janeiro, 2008
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Brasília: IPEA, ago. 1999 (Texto para Discussão no. 666).
- MENDES, Áquilas e MARQUES, Rosa Maria. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3): 841-850, 2009.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e Política as Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec. 2009.
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas. 2ª. ed. 2001.
- SCHMITT, Maurílio Leopoldo. *Regime Fiscal Brasileiro*, Curitiba – Apresentação em seminário. 2009.



Tentativas de Reforma do Sistema de Relações de Trabalho e Sindicais no Brasil pós Redemocratização

SIMONE DINIZ

O aparato jurídico que sustenta as relações trabalhistas e sindicais do país tem sua origem em 1930 e consoma-se em 1943, ano da criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A legislação existente até então por inúmeras vezes foi simplesmente ignorada. De acordo com Santos (1979) o Decreto 1.313 de 1891, que “regulamentaria o trabalho dos menores nas fábricas da Capital Federal (...) jamais foi cumprido”; o Departamento Nacional de Trabalho, criado pelo Decreto 3.550 de 1918, permaneceu desorganizado e sem aplicação; o Decreto Legislativo 4.982 de 1925, que concedia férias anuais de 15 dias, embora aprovado, permaneceu sem regulamentação até 1933.

A CLT regula todas as esferas da relação capital e trabalho e desde 1943 muito pouco foi alterado em termos regulatórios. No que diz respeito aos direitos individuais dos trabalhadores uma alteração significativa ocorreu em 1966 com o fim do regime de estabilidade instituída em 1923, pela Lei Eloy Chaves, para os ferroviários e, com a CLT foi estendida a todos os trabalhadores com no mínimo dez anos de tempo de serviço na mesma empresa (Nascimento, 1991). Em 1966 o governo militar extinguiu o sistema de estabilidade no emprego e criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um sistema “optativo” de indenização por dispensa imotivada. A Lei conferia a todo trabalhador a possibilidade de optar entre permanecer no regime de emprego protegido pela estabilidade, previsto na CLT, ou adotar a adesão ao FGTS. Neste caso a estabilidade desaparecia. Em contrapartida o tra-

balhador receberia os valores depositados na conta do FGTS, acrescido de uma multa de 10% sobre o valor dos depósitos em razão do término da relação contratual. Na prática desapareceu o princípio da estabilidade, pela simples razão de que as empresas só admitiam empregados desde que optassem pelo FGTS.

Em 1988 a nova Constituição deu *status* constitucional a uma série de normas já previstas na CLT. Dentre elas destaco:

1. Piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
2. Irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
3. 13º salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
4. Proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
5. Jornada de trabalho não superior a 44 horas semanais;¹
6. Jornada de seis horas para trabalhos realizados em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;
7. Remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% a hora normal;
8. Adicionais de insalubridade e periculosidade.
9. Aviso prévio de no mínimo 30 dias, contados a partir da data da notificação; e
10. Férias anuais de 30 dias, remuneradas com pelo menos 1/3 a mais do que o salário normal.

A Constituição também consagrou o direito à estabilidade que deveria ser regulamentada por legislação infra-constitucional e o direito ao FGTS, acrescido da multa de 40%.

Organização Sindical

A história do movimento sindical no Brasil é marcada por uma tradição legislativa que se inicia em 1903, com a regulamentação legal dos sindicatos rurais (decreto 979), e em 1907, com a legislação sobre sindicatos urbanos (decreto 1637). Prosseguiu em 1931 (decreto 19770) com a incorporação dos sindicatos ao Estado, considerados, daí por diante, órgãos de colaboração com o Poder Público (Nascimento, 1991, p. 224).

1. Leis ordinárias fixam jornadas específicas para determinadas categorias. Aeronáuticos, por exemplo, têm jornada superior a oito. Bancários, telefonistas, operadores cinematográficos, ferroviários, dentre outros têm jornada inferior a oito horas.



Em 1939, através do decreto 1402, consagrou-se o modelo de intervenionismo estatal, que se consubstanciou no enquadramento, no imposto e na unicidade sindical e no poder de intervenção do Ministério do Trabalho. A CLT incorporou tais normas e passou a detalhar toda a forma de organização e gerenciamento dos sindicatos. Até meados dos anos de 1980, as entidades sindicais, em qualquer grau, de trabalhadores e de empregadores, somente adquiriam personalidade jurídica e investidura sindical mediante o reconhecimento do Ministério do Trabalho, por meio da expedição da Carta de Reconhecimento, diploma legal que validava a entidade sindical específica, sujeitando-a ao regime de direitos e deveres decorrentes da lei. Nela se estabelecia a representação econômica ou profissional conferida à entidade sindical e mencionava-se o espaço territorial onde poderia atuar. Mantinha assim, o princípio da unicidade sindical, que vigora até hoje (Siqueira Neto, 1998).

O regime militar manteve intacta a estrutura sindical e lançou mão de sua prerrogativa intervencionista, esvaziando o papel dos sindicatos na intermediação de interesses e reforçando suas atividades de caráter assistencial. O direito de greve foi abolido, o sistema de estabilidade no emprego, como visto anteriormente, foi extinto e os sindicatos foram proibidos de negociarem reajustes salariais com os empregadores (Oliveira, 2002; Keller, 1995).²

A partir do Governo Figueiredo, houve um gradativo abrandamento do controle ministerial sobre os sindicatos e as novas regras de política salarial abriram espaço à atuação dos sindicatos nas negociações coletivas, tendo em vista a discussão dos índices de produtividade³ (Castro, 2001; Oliveira, 2002; Almeida, 1983).

Em 1980, o Ministério do Trabalho eliminou a exigência de atestados de bons antecedentes para os candidatos a cargos de direção sindical; em 1983, concedeu maior autonomia para que os sindicatos administrassem seus recursos financeiros; e a partir de 1984 permitiu também que elaborassem seus próprios estatutos, desde que aprovados em assembléia geral. Num contexto de rápida reorganização do movimento sindical, a legislação grevista foi igno-

rada, a negociação coletiva expandiu-se, e os sindicatos conquistaram mais espaço de ação (Keller, 1995; Oliveira, 2002).

A Constituição de 1988 manteve o quadro institucional de regulação corporativa do trabalho, consagrando um sistema de estruturação sindical híbrido e contraditório (Nascimento, 1994; Almeida, 1983, 1986 e 1995; Rodrigues, 1997). Híbrido porque conjuga princípios de autonomia (livre criação e administração das entidades sindicais, proibição de interferência estatal e liberdade para definição da contribuição confederativa pelas assembleias dos sindicatos, não-obrigatoriedade de reconhecimento das entidades sindicais pelo Ministério do Trabalho, possibilidade de que os próprios sindicatos fixem o valor de suas contribuições, além da contribuição prevista legalmente etc.), com outros que impõem limitações à livre atuação sindical (permanência da unicidade e do imposto sindical e preservação do mesmo modelo organizativo: sindicatos, federações, confederações).

Além do princípio da unicidade, a Constituição manteve as contribuições compulsórias. Atualmente vigoram quatro tipos de contribuições: a dos associados; a contribuição assistencial, descontada em folha à época das datase-base, cujo valor é estabelecido em assembleia; a contribuição sindical, que equivale a um dia de trabalho de todos os trabalhadores; e a confederativa, também definida em assembleia.

As consequências que as contribuições compulsórias trazem às entidades sindicais são conhecidas: havendo fontes de sustentação financeira asseguradas legalmente, não há por que as entidades sindicais se empenhem na adesão de novos sócios e assim ampliem a sua base de representação. As facilidades possibilitadas pela permanência dessas contribuições não se limitam aos sindicatos de trabalhadores: na verdade, toda a estrutura dela se beneficia, inclusive as entidades patronais. Neste caso, a contribuição é determinada por uma porcentagem sobre o faturamento da empresa.

AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL

O termo “reforma trabalhista” normalmente vem associado ao de flexibilização, que por sua vez tende a ser interpretado como precarização das condições de trabalho, diminuição de benefícios sociais ou de desregulamentação de direitos. Além do mais, nem sempre fica suficientemente explícito se o objeto da reforma seriam os direitos individuais dos trabalhadores e/ou os direitos coletivos, neles incluídos todo o arcabouço que define as regras de organização e funcionamento das entidades sindicais.

2. A política salarial a partir de 1965 passou a ser definida de acordo com a política econômica do governo, segundo projeções de inflação futura. Os reajustes salariais não poderiam ser concedidos em intervalo inferior a um ano e seriam determinados com base no salário real médio dos últimos 24 meses, com o acréscimo de uma taxa que corresponderia ao aumento de produtividade nacional no ano anterior (Oliveira, 2002).
3. Com a volta da inflação em 1978 as correções salariais passaram a ser semestrais e automáticas. Na metade dos anos 80 passaram a ser trimestrais e em 1988 já eram mensais (Castro, 2001, p. 17).

A associação entre “reforma” e flexibilização não está de todo equivocada, mas se faz necessário estabelecer alguns parâmetros quando se fala em flexibilização.

O termo surgiu no início da década de 1980 e designava a reformulação da organização do ambiente de trabalho, que passou a ser chamada de “flexibilização interna ou tecnológica”. Esta se diferencia da flexibilização relacionada aos vínculos empregatícios, chamada de “flexibilização externa ou contratual”.

A flexibilização externa está inversamente relacionada à segurança ou estabilidade no emprego porque em geral, a estabilidade está associada às intervenções governamentais que, via legislação, visam outorgar uma certa segurança no emprego.

O marco legal ou institucional que regulamenta as relações entre capital e trabalho, tende a reduzir a capacidade das empresas em alterar, de forma rápida e com mínimos custos, o número de trabalhadores em função das condições do mercado. Essas restrições são assumidas como rigidez ou inflexibilidade na medida em que a quantidade de trabalhadores envolvidos no processo de trabalho não pode ser ajustada de forma instantânea e/ou porque mudanças no quadro de funcionários envolvem algum custo (Ramos, 1992).

A flexibilidade externa que tende a transferir o peso dos ajustes e, portanto, procura reduzir toda restrição jurídica e/ou institucional, não constitui a única forma de flexibilidade. A empresa pode buscar flexibilizar sua organização interna de forma a torná-la maleável às variações da conjuntura. Nessa perspectiva são três as principais fontes de flexibilidade interna:

- 1) Flexibilidade funcional que diz respeito à capacidade de cada empregado realizar diversas tarefas dentro da própria empresa;
- 2) Flexibilidade salarial que implica em se considerar na formação da renda dos trabalhadores parâmetros exógenos (situação da empresa ou da conjuntura econômica), deixando de relacioná-la ao desempenho individual (Ramos, 1992, p. 10); e
- 3) Flexibilidade quantitativa que é definida a partir das horas trabalhadas, sendo esta uma das alternativas que a empresa possui para gerenciar, de forma eficaz, as flutuações no nível de atividade.

Os tipos de flexibilidade podem ser restringidos tanto pelo arcabouço jurídico que rege as relações de trabalho quanto pelas negociações entre as partes.

O tema “reforma trabalhista” e “reforma sindical” dificilmente aparecem concomitantemente. Na verdade, quando um ganha destaque, em geral, o

outro arrefece. No final da década de 1980 falava-se em reforma sindical. No decorrer da década de 1990 a reforma trabalhista adquiriu importância devido aos crescentes índices de desemprego à maior proeminência que obteve, dentro da economia, o debate sobre a competitividade e o custo da mão-de-obra no país, motivando a apresentação de propostas que privilegiaram as propostas de “flexibilização contratual e salarial”. O Presidente Lula assume o poder com a promessa de somente levar adiante uma proposta de reforma trabalhista após a realização da reforma sindical. No entanto, até agora foi aprovado tão somente o reconhecimento das centrais sindicais como parte da estrutura sindical vigente. Novas promessas de reformas provavelmente aparecerão no próximo pleito eleitoral.

Um pequeno balanço das propostas legislativas de mudanças na legislação trabalhista e sindical indica que os diferentes governos no Brasil pós redemocratização obtiveram maior índice de sucesso na aprovação de propostas relacionadas à legislação trabalhista que à sindical. Aprovou-se, durante a gestão do Presidente Fernando Henrique, uma série de medidas relacionadas ao contrato e às condições de trabalho, mas ainda assim talvez seja um exagero dizer que houve de fato uma “reforma trabalhista”.

Do governo do presidente Sarney até o final do segundo mandato de Fernando Henrique, dezenove propostas de “reforma trabalhista” foram apresentadas e apenas oito delas foram aprovadas, sendo cinco originárias de medidas provisórias. Esse resultado poderia ser utilizado como comprovação da tese de que os presidentes no Brasil estão condenados à paralisia de decisões, com o Executivo encontrando sérias dificuldades em implementar sua agenda, porque: a) o Legislativo mostra-se pouco disposto a cooperar; e b) o sucesso do Executivo depende do recurso à edição de Medidas Provisórias – MPs, isto é, a Presidência só legisla quando exclui o Legislativo do processo de definição de políticas (Rodrigues e Zauli, 2002; Pessanha, 2001; Couto, 2001).

As proposições apresentadas pelo Executivo e não aprovadas tiveram os seguintes resultados: 1) foram retiradas pelo próprio proponente – o Projeto de Lei – PL 164/87 apresentado por Sarney e o PL 4.893/95 apresentado por Fernando Henrique em seu primeiro mandato; 2) retiradas pelo sucessor do proponente – o presidente Lula retirou um apresentado por Fernando Henrique, que, por sua vez, retirou dois de Collor e um de Itamar. Esses projetos são casos que exemplificam a mudança de agenda, em decorrência da troca do chefe do Executivo e não podem ser interpretados como sinal de fracasso; 3) permanecem em tramitação, por tempo indeterminado, quatro projetos apresentados por Fernando Henrique; 4) e uma proposição teve veto total.



Tabela I. *Propostas Apresentadas e Resultado da Tramitação*

Proposição	Autor	Resultado	Assunto
PL 164/87	Pres. Sarney	RTPA	organização sindical/direito de greve
MP 215/90 PLV 58	Pres. Collor	VETO TOTAL	Extinção do imposto sindical
PL 1231/91	Pres. Collor	RTPA	organização sindical
PL 1232/91	Pres. Collor	RTPA	negociação coletiva
MP 794	Pres. Itamar	TNJR	participação nos lucros
PL 4768/94	Pres. Itamar	RTPA	Comissão de conciliação
PL 4893	Pres. FHC	RTPA	processo de trabalho
PL 3003	Pres. FHC	TRAM	contribuição negocial
PL 1802	Pres. FHC	TRAM	Direito de greve
PL 4302	Pres. FHC	TRAM	trabalho temporário
PL 3748	Pres. FHC	TRAM	rescisão contratual
PL 4693	Pres. FHC	TNJR	rito sumário
PL 4694	Pres. FHC	TNJR	comissões de conciliação
PL 1724/96	Pres. FHC	TNJR	banco de horas / contratação por tempo determinado
MP 1053/95	Pres. FHC	TNJR	livre negociação
MP1709	Pres. FHC	MP 2164*	banco de horas
MP 1070	Pres. FHC	TNJR	efeito suspensivo/ utilização recursos FGTS
MP 1523	Pres. FHC	TNJR	rescisão contratual
PL 5483	Pres. FHC	RTPA	prevalência do negociado sobre o legislado
PL 1990	Pres. Lula	TNJR	Reconhecimento formal das centrais

TNJR = Transformado em Norma Jurídica / RTPA = Retirado pelo Autor / TRAM = Em Tramitação

(*) Permanece em vigor em decorrência da aprovação da emenda constitucional 32/2001

O governo Lula assumiu reafirmando o compromisso de campanha que nenhuma iniciativa seria tomada sem antes passar pelo crivo do Conselho Nacional do Trabalho. Com esta diretriz foi criado em agosto de 2003 o

Fórum Nacional do Trabalho, com a finalidade de coordenar a negociação entre os representantes dos trabalhadores, empregadores e governo federal sobre a reforma sindical e trabalhista no Brasil.⁴

As mudanças na legislação na gestão do Presidente Lula consistiriam na adoção do contrato coletivo de trabalho, na liberdade e autonomia sindical, inclusive com pluralidade, na extinção da contribuição sindical, na valorização da conciliação extrajudicial, e no fim do poder normativo da Justiça do Trabalho. A falta de consenso sobre tópicos fundamentais entre os membros que compuseram o Fórum inviabilizaram o andamento da reforma e outros temas considerados prioritários pelo Executivo assumiram posição de destaque.

Em setembro de 2007 o presidente Lula encaminhou para deliberação do Congresso o PL 1990/07, dispondo sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais, indicando o âmbito de representação e os índices de representatividade das mesmas, incluindo-as no repasse dos recursos provenientes da contribuição sindical.

O projeto foi apreciado em regime de urgência acelerando seu processo de deliberação na Câmara dos Deputados. Encaminhado para Senado, recebeu seis emendas, versando sobre os seguintes aspectos:

1. Dispondo que é atribuição e prerrogativa das centrais sindicais coordenar a representação dos trabalhadores, por meio das organizações sindicais a ela filiadas;
2. Dispondo sobre a paridade de representação de trabalhadores e empregados em qualquer fórum tripartite, conselho e colegiado de órgão público;
3. Suprime emenda da Câmara dos Deputados a qual determinava que o desconto da contribuição compulsória dos empregados somente poderia ser feita mediante autorização expressa do empregado;
4. Também restitui o texto original do projeto, estipulando que o sindicato deveria indicar também a federação e a confederação para efeito de repasse da contribuição compulsória;
5. Determinando que sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais devem prestar contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas e de outros recursos públicos que venham a receber. A emenda apresentada na Câmara dos Deputados determinava a prestação de contas apenas pelas centrais sindicais;
6. Introdz um novo dispositivo na Consolidação das Leis do Trabalho dispondo que vigorarão até que a lei venha a disciplinar a contribuição

negocial, vinculada ao exercício efetivo da negociação coletiva e à aprovação em assembleia geral da categoria.

As sugestões apresentadas pelos senadores foram aprovadas na Câmara dos Deputados e o projeto foi encaminhado à sanção presidencial que após veto parcial à emenda referente à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União.

Sobre as razões que o levaram a vetar o referido artigo, assim se manifestou a Presidência da República:

“O art. 6º viola o inciso I do art. 8º da Constituição da República, porque estabelece a obrigatoriedade dos sindicatos, das federações, das confederações e das centrais sindicais prestarem contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes da contribuição sindical. Isto porque a Constituição veda ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical, em face o princípio da autonomia sindical, o qual sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais.” DOU de 31.3.2008 - Edição extra

No meio sindical difundiu-se a crença que a fiscalização sujeitaria as entidades à interferência do poder público. A posição do diretor de operações da Confederação Nacional da Indústria, à época, Rafael Lucchesi era de que “não é o caso de fiscalização, em nenhum lugar do mundo há uma relação de tutela entre o governo e os sindicatos. Isso daria margem a uma atitude autoritária” (Folha de São Paulo, 15/10/2009, Caderno Dinheiro, pp. B1).

Sobre o imposto sindical especificamente, a obrigatoriedade da contribuição entre os trabalhadores chegou a ser derrubada durante a deliberação do texto na Câmara dos Deputados. Após intervenção do governo, os deputados voltaram atrás, aprovando o retorno da contribuição, mediante o compromisso que um novo projeto seria enviado trocando o imposto por uma contribuição negocial.⁵

O que explica o relativo insucesso dos diferentes governos em promover tanto a reforma trabalhista quanto a sindical? Antes de responder a esta questão se faz necessário apresentar, ainda que brevemente, dois modelos de análise sobre o sistema político brasileiro. O primeiro tende a destacar os elementos fragmentadores do sistema político (presidencialismo,

multipartidarismo, partidos não programáticos etc.) e enfatizam que seria impossível levar a cabo um processo de reforma de políticas. O segundo questiona o efeitos fragmentadores do sistema político e tende a destacar que há um conjunto de fatores de ordem institucional que asseguram governabilidade ao sistema.⁶

Tal como Melo (2002), argumento aqui que a compreensão do processo de reforma trabalhista e sindical exige que se leve em consideração a área temática em pauta. Sendo assim, nenhum dos modelos anteriormente mencionado, tomados isoladamente, nos ajuda a compreender o desempenho dos diferentes governos no encaminhamento das propostas trabalhista e sindical. O argumento aqui defendido é que sucesso e fracasso da agenda presidencial não podem ser medidos apenas pela indicação do trâmite final da proposição. Se assim o fosse, a conclusão seria que os cinco últimos presidentes não implementaram sua agenda em face de um Legislativo hostil e pouco disposto a cooperar. Entendo que enviar projetos é parte de uma estratégia e que – não necessariamente – aprovar é o objetivo primordial. Assim, as aparentes derrotas dos presidentes devem ser vistas nesse contexto.⁷

O Presidente Sarney não apresentou sua proposta de reforma sindical com o objetivo de aprová-la. A intensa mobilização por redemocratização, inclusive no que dizia respeito às relações de trabalho, foi o que motivou a apresentação da proposta. Mas tanto o Executivo quanto o Legislativo sabiam da impossibilidade de apreciação daquela matéria, às vésperas de uma Assembleia Constituinte. O Presidente Collor, ao que tudo indica, estava disposto a promover mudanças na legislação sindical, mas adotou uma estratégia de tudo ou nada. Em um primeiro momento cometeu o erro de avaliação de que, através do uso de medidas provisórias, poderia driblar o Congresso. A resposta do Legislativo veio através do projeto de lei de conversão (PLV), que moderava a proposta presidencial, mas mantinha seu cerne. O presidente não aceitou as mudanças apresentadas pelo Congresso, vetando o PLV, mantendo, assim, o *status quo*. Quando optou por apresentar a proposta de reforma sindical via projeto de lei, já era tarde demais. Seu governo começava a se desmantelar em face das acusações de corrupção. O cenário de instabilidade econômica e o próprio caráter interino do governo do Presidente Itamar Franco inviabilizaram qualquer tentativa de reforma mais ampla. As iniciativas presi-

5. O projeto chegou a ser apresentado mas atualmente encontra-se parado no Congresso.

6. Um balanço da literatura pode ser encontrado em Melo (2002) e Rennó (2007).

7. Para uma discussão mais detalhada ver Diniz 2005a e 2005b.



denciais restringiram-se à apresentação de uma medida provisória (MP) (sobre participação nos lucros) e um projeto sobre criação de comissões paritárias. A MP passou por uma série de mudanças já no governo de Fernando Henrique, enquanto o projeto acabou sendo retirado e arquivado. A gestão de Fernando Henrique foi a mais bem-sucedida. Embora a “agenda trabalhista” estivesse subordinada à “agenda econômica”, os projetos que interessavam ao governo foram aprovados. Os que não o foram, não devem ser interpretados como prova cabal de uma relação de conflito entre os Poderes. Muitos projetos foram utilizados como “instrumento de negociação”, seja para que o Executivo conseguisse aprovação àquelas proposições consideradas prioritárias, seja para sinalizar à oposição o quanto estaria disposto a ceder ou não às pressões externas.

Em resumo o acompanhamento da tramitação das proposições demonstrou que o Executivo, durante a gestão do Presidente Fernando Henrique conseguiu aprovar parte de sua agenda, não porque se valeu de poderes discricionários, mas porque houve uma clara articulação nas relações entre a Presidência e sua base parlamentar de apoio. No entanto, a cooperação foi, em grande medida, condicionada à área temática abordada pelas propostas. Dentre as matérias “não aprovadas”, a maioria delas referia-se a temas vinculados ao Direito Coletivo de Trabalho – direito de greve, negociação coletiva etc. e principalmente organização sindical. Os diferentes resultados, no que se refere à legislação do Direito Coletivo e a do Direito Individual do Trabalho, decorrem da desigualdade dos recursos políticos que o governo destinou para sustentar essas propostas no Congresso. O trâmite legislativo das proposições que tratam do Direito Coletivo se caracterizou pela não-utilização de mecanismos institucionais que facilitam a tramitação dos projetos e pela “permissão” à atuação dos partidos de oposição no processo decisório, diferentemente da tramitação das proposições relacionadas ao Direito Individual e ao Processual que se caracterizaram pela solicitação de pedidos de urgência, apreciação das matérias pelo plenário, apresentação de medidas provisórias, e alienação dos partidos de oposição. A apresentação de propostas via projeto de lei e sem a utilização dos pedidos de urgência sugere uma menor predisposição do governo e de sua base de sustentação em aprovar medidas que alterem a legislação que rege a estrutura sindical brasileira. A reforma sindical anunciada pelo Presidente Lula tampouco avançou. Conforme mencionado anteriormente, a proposta enviada pelo governo apenas deu reconhecimento formal às centrais sindicais.

O acompanhamento da tramitação das proposições apresentadas pelo Executivo e não aprovadas evidencia, por um lado, que a sua mera identificação não revela toda a trama nas relações entre Executivo e Legislativo. Para tanto, é necessário que se leve em consideração que, por vezes, a não aprovação de projetos não significa necessariamente a existência de bloqueio institucional do Legislativo. Por outro, as indicações aqui referidas indicam que caminhamos muito pouco na implementação das reformas trabalhista e sindical.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “O Sindicalismo Brasileiro entre a Conservação e a Mudança”. In: Sorj R. e Almeida, M.H.T. (orgs.), *Sociedade e Política no Brasil Pós 64*. São Paulo, Brasiliense, p. 191-214, 1983.

_____. “Sindicalismo Brasileiro e Pacto Social”. El Sindicalismo Lationoamericano em los Ochenta. Comunicação apresentada no seminário realizado pela Comisión de Movimientos Laborales de Clacso, Santiago do Chile, 1986.

CASTRO, Maria Silvia Portella de. *As Mudanças nas Leis Trabalhistas e no Perfil Sindical no Brasil e na Argentina na Década de 90*. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2001.

COUTO, Cláudio. *O Averso do Averso – Conjuntura e Estrutura na Recente Agenda Política Brasileira*. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, no. 4, São Paulo, 2001

DINIZ, Simone. *Presidencialismo(s) e seus Efeitos no Processo Decisório – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2005a*.

_____. “Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005b, pp. 333 a 369.

KELLER, Wilma Coelho de Souza. *Neocorporativismo e Relações de Trabalho: Considerações sobre a Experiência Brasileira Recente*. *Textos para Discussão*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo, Instituto de Economia do Setor Público, FUNDAP/IESP, São Paulo, 1995.

MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2002.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. “Limites Constitucionais da Liberdade Sindical no Brasil”, IN Oliveira, C.A. de e Siqueira, J.F. e Oliveira, M.A. (orgs.), *O Mundo do Trabalho – Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo, Ed. Página Aberta, 1994.

OLIVEIRA, Marco Antonio. *Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil*. Instituto de Economia, Campinas, Universidade de Campinas, 2002.

PESSANHA, Charles. “Poder Legislativo del Ejecutivo en Brasil: Decreto-Ley y Medida Provisoria, 1965-1999”, IN Cheresky I. e Pousadela I. (eds.), *Política e Instituciones en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós Editorial, 2001, pp. 109-125.

RAMOS, Carlos Alberto. *Flexibilidade e Mercado de Trabalho*. *Texto para Discussão*, no. 271, Rio de Janeiro, IPEA, Instituto de Pesquisa Aplicada, 1992

RENNÓ, Lucio R. “Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?”. IN Avritzer,

Leonardo e Anastasia, Fátiva (orgs.). *Reforma Política no Brasil*, 1ª. reimpressão. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2007, pp. 159-269.

RODRIGUES, Marta e ZAULI, Eduardo. *Presidentes e Congresso Nacional no Processo Decisório da Política de Saúde no Brasil Democrático*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, no. 3, Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito do Trabalho e Negociação Coletiva*. Coleção ABET Mercado de Trabalho, São Paulo, 1997.

SOFIA, Julianna. *Arrecadação de Imposto Sindical Dispara*. *Folha de São Paulo*, Caderno Dinheiro, B-1, 15 de outubro de 2009.



Reforma do Legislativo

ROBERTO LAMARI

AGENDA POSITIVA

A Reforma do Legislativo não está colocada na agenda política do Brasil, entretanto o Poder Legislativo brasileiro passa por grave crise, ocasionada por vários problemas referentes à forma de seu funcionamento e outros de imagem, ocasionados por frequentes acusações de corrupção e malversação de dinheiro público. O Poder Legislativo é o mais mal avaliado entre todos os Poderes constituídos, a má avaliação do Legislativo pode ser constatada em pesquisa de opinião pública do instituto Data-Folha, publicado no Jornal Folha de São Paulo, de 28/12/2009.

Onde se vê que a aprovação da atual composição do Congresso Nacional, eleita em 2006 e com dois anos e onze meses no poder, mantém-se estável em relação à última pesquisa realizada pelo Datafolha. Em agosto de 2009, 14% consideravam o desempenho de senadores e deputados ótimo ou bom, essa taxa hoje é de 15%, já a parcela dos que avaliam o desempenho da instituição como ruim ou péssimo passou de 44% para 40%. Para 39%, o desempenho é regular, ante 36%, observados em agosto. Foram entrevistados pelo Datafolha 11429 brasileiros com 16 anos ou mais, entre os dias 14 e 18 de dezembro. A margem de erro para o total da amostra é de dois pontos percentuais, para mais ou para menos.

O Congresso Nacional é reprovado principalmente pelos brasileiros mais escolarizados (47%), pelos que declaram renda acima de cinco salários mínimos (48%), mesma taxa observada pelos moradores do Estado de São Paulo. Na capital paulista a taxa de reprovação chega a 54% e atinge 62% em Florianópolis.

Tabela I. Você diria que os senadores e deputados federais que estão atualmente no Congresso estão tendo um desempenho: (resposta estimulada e única, em %)

	TOTAL	SEXO		IDADE					ESCOLARIDADE			RENDA MENSAL FAMILIAR			OCUPAÇÃO PRINCIPAL		
		Masc	Fem	16 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 59 anos	60 anos ou mais	Funda-mental	Mé-dio	Superior	Até 2.S.M.	Mais de 2a5.S.M.	Mais de 5a10.S.M.	Mais de 10.S.M.	PEA	Não PEA
Ótimo/Bom	16	14	15	17	16	14	13	12	17	14	8	18	14	11	10	15	15
Regular	39	39	39	44	41	37	38	31	38	39	41	39	39	39	40	39	38
Ruim/Péssimo	40	42	37	35	38	43	42	42	36	42	47	34	42	48	48	41	37
Não Sabe	7	5	9	5	5	5	7	15	9	5	4	9	5	2	3	5	10
Total em %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	11.429	6.582	5.846	2.810	2.629	2.252	2.242	1.495	5.512	4.702	1.197	4.956	4.227	1.144	570	8.008	3.418
Total nº absolutos	11.429	6.483	5.946	2.824	2.838	2.264	2.221	1.482	5.043	4.910	1.554	4.477	4.362	1.353	711	6.034	3.391

Projeto: PO3493. Base: Total da amostra. Data do campo: 14 a 18/12/2009.



Tabela 2. *Você diria que os senadores e deputados federais que estão atualmente no Congresso estão tendo um desempenho: (resposta estimulada e única, em %)*

	TOTAL	ESTADOS									
		SP	RJ	MG	RS	PR	SC	BA	PE	CE	DF
Ótimo/Bom	16	11	12	17	11	16	12	13	17	19	10
Regular	39	35	40	35	42	41	41	43	44	41	41
Ruim/Péssimo	40	48	42	39	42	36	42	39	30	29	43
Não Sabe	7	6	5	9	5	7	5	4	8	11	6
Total em %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	11.429	2.471	955	1.196	637	635	365	874	526	510	156
Total nº absolutos	11.429	2.050	1.120	1.075	1.037	980	811	1.056	1.037	986	510

Projeto: PO3493. Base: Total da amostra. Data do campo: 14 a 18/12/2009.

A reprovação ao desempenho dos congressistas também é maior entre os simpatizantes do PP (64%) e do PV (54%).

Tabela 3. *Você diria que os senadores e deputados federais que estão atualmente no Congresso estão tendo um desempenho: (resposta estimulada e única, em %)*

TOTAL	PARTIDO DE PREFERÊNCIA											
	PT	PMDB	PSDB	PDT	DEM	PV	PTB	PSB	PP	Outro part.	Nenhum/não tem	
Ótimo/Bom	15	17	21	11	21	19	8	28	16	7	16	13
Regular	39	42	40	36	43	44	32	39	49	23	41	37
Ruim/Péssimo	40	36	36	49	33	35	54	31	33	64	36	41
Não Sabe	7	5	3	4	3	3	6	2	2	6	6	9
Total em %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	11.429	2.828	878	632	140	114	94	74	66	57	524	6.021
Total nº absolutos	11.429	2.948	803	593	142	107	97	61	65	65	544	5.984

Projeto: PO3493. Base: Total da amostra. Data do campo: 14 a 18/12/2009.

Quando uma Mesa Diretora assume o Poder, preocupa-se em tomar medidas que revertam esta situação, sempre de forma não muito planejada, mas com pressa, contratam “especialistas” e/ou sempre haverá um assessor que tem a solução para todos os males que assolam o Legislativo.

Mas dentre todas as ideias que surgem em início de Mesa, a realização de uma agenda positiva certamente está entre as boas ideias. A extração dos fatos positivos que o Legislativo gera devem ser exaltados, e se for preciso criar esta agenda de fatos importantes e relevantes para a sociedade, como por exemplo o anúncio de uma economia que o Legislativo fará, a adoção de medidas de transparência nos gastos parlamentares, a redução de despesa com pessoal, criar uma agenda de aprovação de projetos importantes para a sociedade, a criação de meios de participação popular, entre outras medidas, tudo isto feito de forma coordenada e com bom apoio jornalístico e de *marketing* podem surtir efeito positivo.

Como podemos perceber a criação da agenda positiva é uma boa estratégia de gestão e *marketing*, mas não resolve os problemas do Legislativo, primeiro porque ela é momentânea, cria fatos prontos e acabados e segundo porque depende do estilo do administrador, ou seja, não se trata de uma ação que podemos afirmar seja perene.

AMPLIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O aumento das atribuições dos Parlamentos estaduais é de suma importância para restabelecer o pacto federativo, o Brasil tem uma tendência histórica de centralismo político, é necessário uma descentralização dos poderes da União, repartindo com Estados e Municípios. Quanto mais descentralizado um país, mais democrático ele será.

A ampliação da competência concorrente entre Estados e União representa um importante passo para a atuação institucional dos Estados, necessário é repartir melhor as competências hoje concentradas na União.

Para tanto, um Colegiado formado por Presidentes de Assembleias Legislativas passou a se reunir e discutir estas questões, desde maio de 2007, chegando a um consenso em dezembro de 2009, com a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição Federal, assinada por mais de metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, conforme exigido no inciso III do art. 60 da Constituição.

O texto de nossa Carta Magna, quando se refere à repartição de competências, diz que compete aos Estados legislar sobre tudo quanto não lhes for



expressamente vedado pela Lei Maior, enquadrando-se nessa interdição constitucional as matérias expressamente cometidas à União bem como os assuntos de interesse local, a cargo dos Municípios.

A Proposta de Emenda elaborado pelo Colegiado de Presidentes de Assembleias, apresenta uma Justificativa, muito bem articulada, que passa a ser aqui reproduzida, pois esclarece a intenção do Colegiado, que pretende diminuir a competência privativa da União, de que trata o art. 22, e, ampliar a competência estadual na via da legislação concorrente. Destacamos a revogação dos incisos XI e XXIX do art. 22, que se referem a trânsito e transporte e a propaganda comercial, passando estes assuntos de privativos da União a legislação concorrente.

O inciso XI do art. 24 da constituição da República já estabelece como competência concorrente os procedimentos em matéria processual, cabendo à União, pois, fixar apenas normas gerais. Não obstante, deve-se reconhecer a dificuldade de distinguir as normas processuais daquelas que disciplinam os procedimentos. Assim, nada mais acertado que deixar o direito processual dentro da competência concorrente, de forma que a União estabeleça as normas gerais, permitindo aos Estados suplementar a legislação federal. Esta alteração permitirá aos Estados adotar medidas que ofereçam celeridade à prestação dos serviços jurisdicionais, que apresentam peculiaridades de caráter regional.

O inciso I do art. 22 da Constituição Federal arrola como matérias da competência legislativa privativa da União, entre outras, o direito agrário, matéria que se desenvolve por inteiro em território estadual, tendo cada um dos Estados, melhores condições de regrá-la em suas peculiaridades, fazendo-o, no entanto, segundo normas gerais fixadas pela União.

A revogação dos incisos XXIV e XXVII do art. 22 da Constituição Federal também é proposta. Nesse passo, trata-se de afastar impropriedade técnica constante do texto constitucional. Com efeito, segundo o inciso XXIV, compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Diretrizes e bases da educação nacional enquadram-se, a toda evidência, no conceito de normas gerais, e já está consignado no art. 24, IX, que compete à União estabelecer normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desporto, o que evidencia a ociosidade do referido inciso XXIV.

A mesma orientação técnica recomenda a supressão do inciso XXVII do art. 22, o qual consigna como competência privativa da União “estabelecer normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e, para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”. Alcança-se o mesmo efeito prático incluindo a matéria relativa à licitação entre aquelas de competência concorrente.

São também propostas alterações incidentes sobre os parágrafos do art. 24, de modo a afastar pequenas impropriedades técnicas, bem como fazer inserir o § 2º, que busca dar contornos mais nítidos ao que sejam normas gerais. Tal alteração se impõe diante de recorrentes injunções indevidas da União no domínio legiferante dos Estados, a pretexto de estabelecer normas gerais. Cumpre deixar bem vincado o que vêm a ser normas gerais, de modo a impedir tais abusos legislativos.

A par do rearranjo da sistemática de competências legislativas proposto, cabe também alterar a disciplina normativa que versa sobre iniciativa legislativa, com vistas a reforçar as prerrogativas do Legislativo, sobretudo diante de situações em que há a formação de uma consistente base consensual em torno da regência legal de determinada matéria, esbarrando, contudo, a ação parlamentar no óbice intransponível da reserva de iniciativa do Poder Executivo.

Com efeito, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal traz o elenco das matérias sob reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. Longe de se pôr em dúvida a relevância da atividade desenvolvida no âmbito desse Poder, é preciso, de outra parte, conferir aos representantes do povo capacidade de influir mais decisivamente no processo político. Não se trata de antagonizar os Poderes, mas de fomentar o debate e a cooperação entre eles.

Assim, propõe-se que, mesmo em se tratando de matérias reservadas à iniciativa do Executivo, haja a possibilidade de flexibilização dessa regra de iniciativa, desde que o projeto seja apresentado pela maioria dos membros do Poder Legislativo. Apenas ficam ressalvadas as matérias de natureza orçamentária e de organização interna do Executivo. Resta preservada a iniciativa privativa e absoluta do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei referente às matérias relacionadas no art. 165 da Constituição da República e para disciplinar sua organização interna.

Ao mudar as regras atinentes à reserva de iniciativa no plano federal, abre-se espaço para que as Constituições Estaduais promovam as devidas mudanças para se adaptarem à Lei Maior.

Esta Proposta de Emenda é uma das notícias mais importantes construída na última década, para os Legislativos, em especial, para os Legislativos Estaduais, mas seria também importante que os Parlamentos no Brasil afirmassem as competências que já tem, impondo assim seu poder e autoridade.

REFORMA POLÍTICA

É necessária uma reforma política, que seja capaz de alterar velhas estruturas, que fortaleça os partidos políticos, permita a identificação dos eleitores com projetos políticos e uma aproximação na relação eleito e eleitor.

Precisamos de uma Reforma Política que dê mais legitimidade aos representantes do povo, em especial os membros do Legislativo, para tanto, torna-se imperioso mudar a organização e funcionamento dos partidos políticos, estes precisam ser um canal entre o povo e o Poder Legislativo.

Neste sentido, temos um estudo sobre Reforma Política, do Professor Alexandre de Moraes, que reproduzimos parte, porque achamos bastante pertinente com relação ao estudo que pretendemos:

Diferentemente do Estado Liberal, onde o Poder Legislativo, como detentor da vontade geral do povo, predominava dentre os demais poderes, a partir do Estado Social, o Poder Executivo vem assumindo, cada vez mais, o papel de grande empreendedor das políticas governamentais, relegando a um segundo plano o Parlamento e, conseqüentemente, os partidos políticos, e fazendo surgir, com mais força e vitalidade, por absoluta necessidade, outros atores da competição política. Assim, a ideia básica do Estado Liberal, onde a crença da soberania popular e da representação política permaneciam intocáveis, como instrumentos infalíveis da participação da sociedade no poder, foi afastada pela chegada do Estado Social, como bem salientado por Fábio Konder Comparato, demonstrando claramente que, diante das grandes transformações socioeconômicas, os representantes do povo muito pouco decidem, e os que decidem, carecem de grande representatividade política (Moraes, 2002).

O problema central da representação política, portanto, acaba por consistir na impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar.

Dentre outras importantes causas, poder-se-iam apontar três primordiais para esse distanciamento entre representantes e representados: o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, o total desligamento do parlamentar de seu partido político e a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento.

As causas, apontadas pelo Professor Alexandre Moraes, são acertadas, o difícil é fazer qualquer prognóstico se elas irão sofrer algum tipo de modificação, pelo Congresso Nacional.

O desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar causa grande equívoco, e afasta a realidade das urnas da vontade popular, e se isso ocorrer em algum momento de forma muito perceptível, estaremos colocando nossa democracia em risco.

A proporcionalidade como está hoje, cria uma distorção incrível entre alguns Estados da Federação, mas as possibilidades de que isso seja revisto em uma futura Reforma Política são pequenas.

Já a criação de um elo mais forte entre o parlamentar e o partido político é possível, a fidelidade partidária passou a ser construída em nosso país, e avanços podem acontecer. Mas a relação entre partido e filiados carece de mudanças urgentes, de modo a tornar os partidos mais democráticos, as possibilidades de participação na vida política do país devem ser ampliadas, e os partidos devem ser este elo de ligação.

Os grupos de pressão são uma realidade e surgiram cada vez mais fortes, após a redemocratização do país, devido ao que apontamos acima, os partidos políticos não se tornaram a voz daqueles que querem participar ativamente do processo decisório.

Tal como estão hoje, os grupos de pressão, ou *lobby*, exercem influência sobre qualquer autoridade pública para promover os interesses ou causas dos seus membros; os problemas aí são muitos, a começar pelo fato que tais grupos, nem sempre serem tão representativos assim, e os métodos de pressão às vezes caminham em sentido contrário ao da ética.

Por tudo isso, é importante que a Reforma Política regule a atuação dos grupos de pressão, será importante para se estabelecer regras de atuação, dentro de limites e da transparência.

Entre as propostas que tramitam no Congresso Nacional anotamos algumas que devem entrar na agenda de discussão, a criação da federação partidária, como alternativa às coligações; a revogação do artigo 13 da Lei 9.096/95, que trata das exigências para o funcionamento partidário; distribuição de 99% dos recursos do fundo partidário somente aos partidos que, na última eleição para a Câmara dos Deputados, tenham eleito deputados em pelo menos cinco estados e obtido no mínimo dois por cento dos votos apurados, excluídos brancos e nulos; e a destinação de 40 minutos por semestre no horário eleitoral gratuito, para inserções de trinta segundos ou um minuto, apenas para os partidos que, na última eleição para a Câmara dos Deputados, tenham eleito deputados em pelo menos cinco estados e obtido no mínimo dois por cento dos votos apurados, excluídos brancos e nulos.



Contudo, é na Lei Eleitoral que se encontram os pontos centrais da reforma, e mais polêmicos, como a substituição do voto no candidato pelo voto na lista partidária, cuja ordem dos candidatos será definida em convenção sem possibilidade de alteração pelo eleitor, no entanto assegura aos detentores de mandato a ocupação dos primeiros lugares na lista, na ordem decrescente de votos; e a adoção do financiamento público de campanha.

As questões são polêmicas, e por isso é que as mudanças devem ocorrer em um longo processo de discussão, mas o Legislativo e seus membros, embora os maiores interessados, não podem se furtar a esta discussão.

INOVAÇÕES

Legislativo ficou em segundo plano quando se trata de inovação e gestão pública, acreditamos ser um grave equívoco, porque o Legislativo é um Poder como os demais e deve ser pautado segundo boas práticas administrativas, e incentivar inovações, para que possa atender às transformações da sociedade. A aproximação do Legislativo e do cidadão deve ser o objetivo primeiro deste Poder, e ao nosso ver, isso pode ocorrer através de mudanças profundas, mas inovadoras. Para tanto, apresentamos algumas idéias:

E-legislativo

O que queremos pensar agora é o desenvolvimento do e-Legislativo, que seria o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação para a promoção da cidadania.

O uso da tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática do Poder Legislativo no Brasil já vem ocorrendo, em maior ou menor grau, mas todos são processos de modernização conservadora, que pouco avançam na consolidação da democracia brasileira e não contribuem para uma efetiva redistribuição do poder.

Verificando os portais das Assembleias Legislativas de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, além dos portais do Senado e da Câmara Federal, verificamos que apesar de alguns serem muito bem feitos e terem informações detalhadas sobre processo legislativo e apresentarem uma transparência com relação aos gastos dos parlamentares, todos caracterizam-se pela pouca ousadia em ofertar canais diretos de participação popular e em oferecer algum serviço do legislativo ao cidadão. Podemos dizer,

sem exageros, que os portais dos Legislativos no Brasil seguem um padrão já consolidado e que oferece o básico: trâmite de proposições, leis, notícias do que esta ocorrendo, nomes dos parlamentares com telefone e email e um breve *curriculum*, e a prestação de contas dos gastos parlamentares, as inovações ficam por conta da possibilidade de assistir alguma sessão de comissão ao vivo, e apresentação de relatórios produzidos pelo Legislativo ou de fiscalização do Executivo.

As possibilidades de avanço do e-Legislativo são imensas, nós aqui não temos condições de esgotar o tema e nem de propor as melhores ideias, devido à nossa formação, mas o que deve ocorrer é a existência de um canal permanente nos Legislativos que estimulem a implantação de inovações, e a criação de um ambiente capaz de reinventar as práticas políticas nos Legislativos, dentro de uma perspectiva de ampliação da participação democrática.

A utilização da Internet e outros meios de comunicação, como por exemplo, a criação de uma rede telepresencial legislativa, que permita a interatividade com quem está assistindo; onde cada Assembleia Legislativa poderia transmitir um número infinito de informações aos Poderes Legislativos Municipais, e este por último criaria as salas com a participação de toda a sociedade, poderia ser usado para o processo de elaboração das emendas ao orçamento, discussão de proposições de lei, de políticas públicas, LDO, plano plurianual, realização de todo o tipo de audiência pública, frentes parlamentares e até transmitir cursos para a qualificação dos funcionários dos legislativos e outros destinados a toda a população que tenham como tema a educação política da sociedade.

As questões não se esgotam aqui, criar um canal de participação direta do cidadão, onde ele possa opinar sobre a proposição que estiver em questão, até com a criação de um Painel Popular, que mostraria segundo a segundo a opinião da população sobre determinado tema, poderia balizar a decisão do parlamentar. Não quero aqui fingir que esta proposta não é perigosa, porque os meios de tecnologia são falhos e a democracia não pode abandonar a opinião das urnas, por meios tecnológicos, pelo menos por enquanto, mas seria um mecanismo utilizado em grandes debates no Legislativo, não é um mecanismo para se utilizar em todas as questões, e o seu resultado pode interferir na opinião parlamentar, não deve obrigatoriamente interferir na opinião do parlamentar legitimamente eleito.

A criação de um fórum de debates e de apresentação de propostas, onde as escolhidas pelos participantes desses debates podem ser transformadas em proposições é uma ideia, a existência de um canal de reclamação dos proble-

mas das cidades e bairros podem ajudar o Legislativo a fiscalizar melhor o Executivo, tendo como aliado o cidadão.

Não podemos esquecer a tecnologia de telefonia móvel nem os serviços de mensagem a eles associado, a telefonia móvel tem hoje grande penetração nas camadas mais humildes. As mensagens de celular podem ser utilizadas para que os Parlamentos enviem informações que julguem importante, como a aprovação ou discussão de um projeto, prestação de contas ou mesmo solicitar a participação do cidadão em determinado tema, portanto criando-se um canal de consulta pública ou mera manifestação de preferência.

No livro *e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo – subsídios e programa e-Brasil*, organizado por Peter Titcomb Knight, Ciro Campos Christo Fernandes e Maria Alexandra Cunha, tem um capítulo sobre e-Legislativo e as possibilidades democráticas da internet no Brasil, escrito por Wagner Frederico Gomes de Araújo, além do texto ser magistral, apresenta inúmeras ideias no sentido de desenvolvimento das tecnologias de informação. Reproduzimos um capítulo que pode nos ajudar na compreensão e importância do tema:

Apesar da fragilidade institucional, os parlamentos são os principais instrumentos para a promoção de transparência nos governos. Parece bastante plausível esperar que o controle de um poder sobre o outro seja mais eficaz do que a prestação de contas do próprio Executivo, dada a sua independência constitucional. Ademais, os parlamentos são os representantes diretos dos cidadãos, de modo que os e-parlamentos podem se tornar canais inovadores e privilegiados para a interlocução, discussões, manifestação de preferências, fóruns, votações eletrônicas, acompanhamento de denúncias e audiências públicas. Longe de substituir os mecanismos tradicionais da democracia, os e-legislativos mostram-se como instrumentos potencialmente importantes para auxiliar a consolidação das instituições parlamentares no Brasil (Araújo, 2007).

É exatamente como pensamos, temos a certeza que a introdução do e-legislativo, como inovação, ou seja, abandonando as formas tradicionais de utilização das tecnologias de informação e comunicação, para formas não tradicionais e ousadas, o Parlamento no Brasil estará contribuindo para a solidificação e aperfeiçoamento da prática democrática.

Por outro lado, não podemos nos esquecer da chamada “exclusão digital”, onde parcela considerável da população não tem acesso à internet. Por isso não

só falamos de internet, incluímos neste contexto a TV digital, a telefonia móvel e a criação de uma rede telepresencial de Legislativos, que a nosso ver deve ser criada a partir dos Estados, para refletir nos municípios as realidades locais, fazemos esta colocação porque o que propomos é diferente do que já existe com o Interlegis, não se pretende aqui só levar ensino, palestras e muito menos estas voltadas só a funcionários ou parlamentares, mais do que isso, pretende-se criar um canal de discussão, e participação da sociedade nos assuntos legislativos, e de ensino e palestras voltados a funcionários e a sociedade em geral, para tanto não pode estar localizado no Congresso Nacional, deve estar localizado nas Assembleias Legislativas, com salas nos municípios.

Lutar para que os serviços *online* sejam popularizados, para que haja uma linha de financiamento do Estado para oferecimento de equipamentos e para que os serviços de banda larga estejam ao alcance de todos, é dever do Estado moderno e preocupado com o acesso de todos os cidadãos ao mundo virtual, e esta é uma realidade muito próxima. O Executivo já está bem mais avançado nesta questão, há muito tempo se aperfeiçoa na criação de um ambiente virtual que reúna todos os serviços públicos: a e-governança ou e-governo caminha bem na esfera executiva. O Poder Judiciário, também caminha neste sentido, possibilitando consultas *on-line* a processos e até em algumas localidades já dispõem da petição *on-line*, tudo isto vem dando resultados, como a agilização no tempo de início e fim de um processo.

O grande desafio que o e-legislativo precisa vencer é a crise de legitimidade que afetou a democracia e os governos em tempos recentes, em especial o Poder Legislativo. Ao buscar novas formas de interlocução entre os Poderes e a sociedade civil, as novas tecnologias podem absorver melhor o que pensa a sociedade, mudando a forma de prestação de serviços por parte do Estado, e mais importante, tudo isto será feito de forma a ouvir os cidadãos, portanto mais democrático.

O professor José Carlos Vaz, no trabalho *Prisioneiro do Arroz e Feijão Eletrônico: Portais municipais brasileiros, entre a oferta básica e a inovação, abrangente estudo sobre tecnologia de informação e comunicação*, chama a atenção sobre uma futura aplicação dessas tecnologias:

Mas não deve haver dúvida de que a utilização das TIC nessa maneira emancipatória e democrática não vai ocorrer automaticamente. Isso depende, sobretudo, de vontade política. Não será a Internet que potencializará a participação política. A World Wide Web não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas tem sem dúvida grandes potenciali-

dades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões. O problema é, de acordo com Bryan e Tatam, que a Internet não foi desenvolvida no vazio e existem pressões externas que vão continuar a moldar seu desenvolvimento, utilização e finalmente sua forma (Vaz, 2009).

E conclui mais à frente:

Acredito que esse ponto de vista pessimista é pelo menos um aviso importante que deve ser levado a sério. As diferentes análises sobre os efeitos das TIC para o processo político e o fortalecimento ou não da sociedade civil tornam claro o fato de que, no final, o sucesso não vai depender da tecnologia em si, mas principalmente transmitir capacidades técnicas para o uso de computadores e da Internet, mas também seu uso de maneira a fomentar a cidadania ativa.

O apoio a aplicativos para a cidadania significa explorar as possibilidades da Internet para fomentar uma esfera pública virtual.

O sucesso dos fóruns públicos no aprofundamento da prática democrática depende da capacidade de criar ligações entre os fóruns virtuais e o processo político tradicional de comunidades reais. Se o processo de discussão nos fóruns virtuais não tiver consequências para o processo de tomada de decisão em organizações políticas reais, a predisposição da população em participar vai logo diminuir (Vaz, 2009).

Por fim, para complementar este capítulo, faremos um resumo da experiência em Governança Eletrônica em Municipalidades Europeias que o Professor José Carlos Vaz, com a colaboração de Hermílio Santos realizou.

Foram destacadas algumas experiências que demonstram as potencialidades da Internet para repensar governos locais e, sobretudo, para fortalecer as práticas democráticas locais. Em todas as cidades visitadas pudemos observar preocupações não apenas com a difusão das TIC, mas primeiramente com a busca por um ambiente mais interativo nas comunidades locais.

Foram visitadas as cidades de Bremen (Alemanha), Helsinki, Espoo e Tampere (Finlândia), Bologna (Itália), Newham e Birmingham (Inglaterra).

Na pesquisa verificou-se pontos de acesso público à Internet, e esta experiência demonstrou que nem todas as cidades têm um sistema bem desenvolvido, com exceção de Bologna, e principalmente as cidades finlandesas.

Com relação a campanhas de educação na linguagem digital, destaca-se Bologna, as campanhas de educação em linguagem digital ou interativa,

tinham o objetivo de garantir ao cidadão acesso a internet, para tanto foram treinados primeiramente funcionários públicos e representantes eleitos do governo municipal, para depois estender à população.

Constatou-se também que além de serviços *online*, todas as cidades tentaram desenvolver aplicativos de Internet específicas que estimulassem a participação da população local nos processos políticos de tomada de decisão.

Por fim, vamos destacar duas experiências de Espoo e de Bologna, descritas pelo Professor Vaz, como exemplo de tele-democracia. Com o objetivo de explorar a tecnologia de ponta, para aumentar a democracia e estimular a participação política. Em Espoo, um site tem uma revista online editada por jovens e oferece uma plataforma de lançamento para ideias e inovações, trata-se de um canal que possibilita jovens aos apresentar suas ideias e moções às autoridades locais e tomadoras de decisões políticas. É um Conselho Jovem de Espoo, que possibilita a cidadãos jovens apresentar suas ideias e moções para apreciação da assembleia municipal.

Existe um processo de discussão, quando são colhidos todos os argumentos, tanto os prós quanto os contras. Para cada ideia ou sugestão uma moção é preparada pelo conselho, que – depois de uma longa discussão dos argumentos – é mandada de volta a fim de ser votada pela comunidade virtual. Finalmente, a proposta, assinada (virtualmente) por centenas de jovens, é levada à assembleia municipal, às autoridades locais ou à mídia local. Todo um processo de motivação para participação no projeto é feito inclusive com visitação às escolas.

Em Bologna, existe uma rede cívica, no qual o governo local usa para determinar a agenda dos fóruns de discussão virtual, chamada ciberdemocracia.

Os cidadãos tem a possibilidade de questionar o governo e pedir mais informação sobre determinado assunto, e este por sua vez, responder na linguagem do próprio cidadão, levando-se em conta o seu grau de instrução.

Abusamos das referências, trazidas pelo professor Vaz, mas julgamos importante para demonstrar que as mudanças trazidas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação são muitas e importantes para o aperfeiçoamento de nossa democracia, e que elas já existem, estão diante de nós, só esperando coragem e vontade para serem implantadas.

CONSOLIDAÇÕES DAS LEIS E LEGÍSTICA

A Consolidação das Leis, apesar de ter sido introduzida no Brasil de forma impositiva, através da Lei Complementar 95/1998, não tem pro-

duzido os efeitos desejados, apenas algumas Casas Legislativas tem feito esforços nesse sentido, notadamente o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas de Minas Gerais e a de São Paulo.

A Legística, ainda praticamente desconhecida dos parlamentares, vem ganhando muitos adeptos entre os estudiosos do Poder Legislativo, e no Brasil temos conhecimento da experiência exitosa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A Consolidação da Leis não deveria ser considerada uma inovação, devido ao fato de sua positivação datar de 1998, mas foi feita nos Legislativos estaduais de forma muito tímida, e se fôssemos verificar a implantação da Consolidação em nível municipal, seria praticamente inexistente. Mas o que é Consolidação das Leis? Diríamos que o próprio nome é auto explicativo, mas a Lei Complementar n 95/98, em seu artigo 13, assim diz:

“as leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo, a Consolidação da Legislação Federal”. Outrossim, a *“Consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.”* (Lei Complementar n 95\98, artigo 13).

Um dos intuitos da Consolidação da Legislação é o do melhor conhecimento do ordenamento jurídico, as leis se encontram espalhadas e muitas vezes versam sobre a mesma matéria, criando uma confusão jurídica, tornando nebuloso o entendimento da aplicabilidade da norma.

Um dos objetivos da consolidação é tornar a estrutura de uma determinada legislação mais bem estruturada, coerente e clara. O processo de Consolidação das Leis acabou não ocorrendo como devia, mas a Lei Complementar 95/98, tem méritos porque disciplinou a forma de fazer leis no país. Um dos exemplos mais claros era que os textos das leis terminavam com a forma genérica: “revogam-se as disposições em contrário”, após a lei complementar exige-se que se aponte o que se pretende revogar, diminuindo as possíveis confusões e interpretações.

Em resumo, a Consolidação das Leis pretende agrupar leis e decretos, que tenham origem no Poder Legislativo ou não, e reuni-los por temas, formando códigos temáticos, revogando aquelas normas que são contraditórias, aquelas que já deviam ter sido revogadas, ou aquelas cuja existência não tem mais sen-

tido, porque de fato não regulamentam mais nada, porque a situação que regulava, não mais existe. Essas medidas, tornam muito mais acessível o conhecimento das leis por todos, diminuindo as confusões jurídicas e por esses motivos criam um ambiente mais democrático.

A legística é um processo um pouco mais sofisticado, ainda muito pouco aplicado pelos Legislativos brasileiros, o excesso de proposições apenas atravanca a pauta legislativa, e faz com que bons parlamentares percam horas preciosas analisando verdadeiras aberrações jurídicas, ou o exagero de novas normas jurídicas introduzidas no ordenamento pátrio, pode provocar incerteza jurídica. Não se mede a eficiência do legislador pela quantidade de normas apresentadas, mas por sua qualidade e eficiência.

No Brasil é comum ouvir que há leis que pegam e outras que não pegam, isto ocorre, porque foram normas baixadas sem nenhuma técnica na sua elaboração, certamente isto não ocorreria se a norma tivesse passado por um processo de discussão com a sociedade, através de audiências públicas, por exemplo.

Além do mais, a existência de tantas leis gera insegurança jurídica na sociedade, deixando os cidadãos com dificuldade de saber quais os seus reais direitos. A legística pretende corrigir isso, sendo neste contexto, importante método que contribui para melhorar a relação do Legislativo com a sociedade, incentivando a participação política, e melhorando a construção de nossa democracia.

A Legística nasceu a aproximadamente três décadas, tendo a Alemanha, a Áustria, o Canadá, a França, e a Itália, como países que iniciaram estudos relativos à necessidade de se produzir boas leis e com qualidade. Os estudos realizados nesses países concluíram que a “boa” lei é capaz de produzir desenvolvimento econômico e social dos países.

Mas como definir legística? A Professora Marta Tavares de Almeida, no Congresso Internacional de Legística, realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 11 de setembro de 2007, define assim:

A Legística é a área do conhecimento que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A qualidade da lei é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma (Almeida, 2007).

Outra definição é a que encontramos no livro *Legística – Qualidade e Desenvolvimento*, editado pela Assembleia de Minas Gerais:

A legística é a área do saber que se ocupa do processo de elaboração das leis, com o objetivo de produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, resultando em maior confiança na legislação e nos legisladores. Da natureza interdisciplinar, a legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos por disciplinas como o direito, a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, a comunicação e a linguística, os quais são colocados, de forma articulada e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da norma jurídica. Avaliações legislativas, consultas à sociedade e técnicas de redação mais aprimoradas são exemplos de ações estudadas e recomendadas pela legística e que podem gerar benefícios como governabilidade, solução de conflitos e desenvolvimento (Almeida, 2007).

A legística é tornar o processo legislativo dotado de técnicas, que o legislador deve utilizar ao fazer uma proposição, e implica em avaliar o impacto e a efetividade das proposições, antes ou depois de se tornarem leis, avaliar os resultados produzidos, podendo ser alteradas ou substituídas, se necessário. Realizar consultas à sociedade, incentivar a participação do cidadão no processo de elaboração das leis, o que resultará uma maior eficácia e efetividade da lei, isto tudo dentro de um rigoroso processo de redação legislativa.

A introdução dessa nova técnica deve gerar uma nova cultura legislativa, parlamentares só editarão uma nova lei se ela for realmente necessária, haverá a busca de se resolver o problema apresentado de outra forma, que não a edição de uma lei. Como se vê, chegaremos a um patamar no qual legislar não será tarefa que o parlamentar deve seguir a qualquer custo.

Outro fator importante de mudança, que a legística introduz, é relativo à função de fiscalização do Poder Legislativo, como a questão passa a ser a qualidade da norma, a discussão que se estabelece com o Poder Executivo, e na verificação da eficiência, efetividade e qualidade do que foi proposto, hoje a discussão é mais com relação à forma do que o Executivo apresenta.

Por fim, acreditamos ser este um processo de envolvimento do cidadão na formulação de políticas públicas, com isto o Poder Legislativo fica mais próximo da sociedade. A atividade parlamentar é valorizada, porque se aproxima do povo, torna eleito e eleitor mais cúmplices no processo de elaboração de leis, a linguagem das leis é próxima do cidadão comum, esse, portanto, passa a entender a importância do seu representante e da lei.

INDICADORES

A utilização de indicadores por parte dos Legislativos como instrumento de fiscalização, para melhor destinar a aplicação dos recursos públicos e como definidor de políticas públicas, não é muito difundida e quando este instrumento existe, não tem a utilização que deveria ter, talvez porque falta compreensão da importância e de sua aplicabilidade.

No relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2002, encontramos a definição de Bossel, sobre indicadores.

Os indicadores são a nossa ligação ao mundo. Eles condensam a sua enorme complexidade numa quantidade manejável de informação significativa, para um sub-grupo de observações que informam as nossas decisões e direcionam as nossas ações. (...) Os indicadores representam informação valiosa (...) Os indicadores são uma expressão de valores (Bossel, 1999, p.9).

A importância dos Indicadores cresce com a modernização e a eficiência exigida da administração pública, pois a utilização dessa técnica traz mais segurança na tomada de decisão e pode evitar desperdício de recursos.

Hoje não se tem mais a visão de que indicadores só podem ser utilizados para avaliar situações econômicas, os indicadores econômicos são importantes porque refletem uma situação de um determinado local, porém, podem ser considerados “muito frios”.

Com a criação dos indicadores sociais, estes passaram a ser vistos de outra forma, pelo bom gestor, porque é um instrumento fantástico de revelar realidade social, amparado em técnica, a administração pública substituiu o “achismo” pela coleta, análise de dados e resultados.

Neste sentido é que os Legislativos podem contribuir de maneira decisiva para a definição de políticas públicas, é possível se pensar na criação de indicadores sobre temas ambientais, segurança pública, saúde da mulher, educação, entre outros temas. Não se trata apenas de levantamento de dados, que podem ajudar na fiscalização, mas sim de verificar se determinada política está dando resultados ou não, indicando até a correção de rumos.

Outra utilização dos indicadores se dá no próprio Legislativo, como a possibilidade de se verificar o nível de satisfação da população com o Legislativo, podendo ser um instrumento de monitorização e avaliação dos objetivos deste Poder. A verificação do cumprimento de normas legais, que podem ser utilizados em áreas específicas para clarificar e sintetizar a infor-

mação sobre o nível de cumprimento das normas, vindo de encontro aos objetivos da legística, já comentada neste trabalho.

As formas de utilização dos indicadores podem ser múltiplas, como orientador e definidor de políticas públicas e gastos públicos, tomada de decisões, análise mais setORIZADA, analisar tendências, correção de erros, informar o cidadão, e planejamento, mas todas, convergem à ideia de sinalizar o gestor público, sobre sua responsabilidade com as pessoas, o aprimoramento do seu conhecimento e a garantia de uma vida mais saudável.

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que é realizado sob a coordenação do Instituto do Legislativo Paulista, a escola de governo do Legislativo paulista, desenvolvido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), é talvez o melhor exemplo no país, da utilização de um índice para a fiscalização e a formulação de políticas públicas.

Organizado a partir de propostas elaboradas durante o Fórum São Paulo Século XXI, realizado pela Assembleia Paulista em 2000, o IPRS nasceu com o objetivo de analisar o desempenho dos 645 municípios que compõem o Estado de São Paulo nas três vertentes do IPRS: riqueza, longevidade e escolaridade.

O IPRS tem o reconhecimento da Organização das Nações Unidas, na medida que, diferente do IDH, que tem uma periodicidade de 8 anos, o IPRS tem uma periodicidade de 2 anos, e é este o fator que o torna importante instrumento de formulação de políticas públicas.

O Índice vem crescendo em importância, vereadores o procuram para melhor fiscalizar os Executivos municipais, e Prefeitos que tem sua ação monitorada por este instrumento, se preocupam com a posição alcançada por seu município e procuram saber detalhes do índice, como forma de corrigir erros ou de exaltar acertos.

A disponibilização do IPRS à sociedade e aos formuladores de políticas públicas tem como fim a melhoria das condições de vida da população de cada um dos municípios paulistas, e esta é sem dúvida uma das mais importantes contribuições do Parlamento do Estado de São Paulo, e os deputados estaduais deviam se apoderar cada vez mais desse instrumento, para realizar a fiscalização em seus municípios.

A construção de indicadores pelos Legislativos, a semelhança do IPRS ou não, devem refletir na qualidade de vida das pessoas e nos serviços públicos oferecidos pelo Executivo. À medida em que os indicadores passam a ser de conhecimento geral, é natural que eles gerem uma demanda ao Poder Público,

no sentido do cumprimento das metas apontadas pelos indicadores, neste sentido são, portanto, um importante mecanismo de incentivo à participação política.

ESCOLAS DO LEGISLATIVO

As escolas do Legislativo são uma realidade, estão presentes no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, no Tribunal de Contas da União, nas 26 Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em Tribunais de Contas Estaduais e em várias Câmaras Municipais, totalizando 51 Escolas.

Porém, boa parte delas não tem recursos suficientes para implantar seus programas, e o seu potencial como agente de aproximação do Legislativo com a sociedade ainda não foi percebido.

A Constituição de 1988, no artigo 39, parágrafo 2, prevê a necessidade de se manterem escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. No primeiro momento surgem as escolas de governo, nos Executivos, a primeira escola do Legislativo surge em 1992 na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, mas graças a um movimento articulado e coordenado pela Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e Contas (ABEL), criada em 2003, o crescimento de escolas no Legislativo torna-se definitivo e vem crescendo até então. A ABEL vem promovendo encontros bi anuais, de trocas de experiência e é inegável seu papel pelo fortalecimento das escolas do Legislativo, e tem seguido fielmente seus objetivos:

1. promover o aperfeiçoamento das atividades legislativas através de eventos educativos de formação, capacitação e qualificação de servidores, e incentivar o intercâmbio de informações de interesse comum;
2. difundir informações sobre os programas de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos pelas Escolas do Legislativo;
3. estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para cidadania desenvolvidos pelas Escolas, como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil;
4. incentivar e orientar parcerias e programas de racionalização e otimização de recursos alocados às Escolas;
5. apoiar as formas de comunicação entre as Escolas, com eventos periódicos, publicações, listas de discussão, videoconferências, dentre outros meios;



6. fomentar e apoiar a criação de Escolas nas Casas Legislativas, em níveis estadual e municipal, onde estas ainda não existam;
7. defender os interesses das Escolas associadas;
8. apoiar e desenvolver programas para o fortalecimento do Poder Legislativo;
9. ser fórum de debates em assuntos de relevância nacional, e de interesses específicos das associadas.

As escolas do Legislativo surgem com o intuito de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, mas rapidamente assumem outras funções, descritas no seus atos de fundação, geralmente Resoluções. Tem como missão a produção e divulgação de conteúdo científico dos Legislativos, a promoção de intercâmbio com outras instituições e a sociedade civil, prestação de assessoria qualificada a setores da Casa através de seus funcionários ou de seus parceiros e por fim a promoção da democracia, através da educação política para a cidadania.

É verdade que o amparo constitucional dê tranquilidade aos que desejam criar suas escolas do Legislativo, contudo, este não seria necessário, porque a criação de uma escola do Legislativo é uma decisão que compete apenas às Casas Legislativas, bem como o estabelecimento de suas funções. E as funções que as escolas assumiram são muitas, como vimos. No livro *Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia*, de Rildo Cosson, que certamente é o maior e mais importante documento já produzido sobre as Escolas do Legislativo, ele faz um levantamento mais detalhado destas funções:

A primeira delas é a capacitação dos servidores, que reúne os objetivos de formação escolar e treinamento e desenvolvimento dos servidores. A segunda é a produção, registro e divulgação de saberes legislativos, como também são incorporados os objetivos de promoção e intercâmbio com outras instituições e de prestar assessoria qualificada a setores da Casa. A terceira é a promoção da democracia ou aproximação do Legislativo com a sociedade, que compreende os objetivos de aproximação e integração, ambos dedicados a justificar a existência do Parlamento (Cosson, 2008).

Sem dúvida as escolas do Legislativo cooperam muito na qualificação do servidor público, e tem um importante trabalho na discussão desse Poder, trabalho que pode ajudar a melhorar a produção legislativa, melhorar os processos administrativos, ajudam na gestão interna, e podem ser importante centro de irradiação de inovações no Legislativo.

Mas duas missões das escolas do Legislativo chamam muito a atenção, uma é a de trazer para o Legislativo, instituições públicas ou privadas e a sociedade civil organizada para participar do processo legislativo, qualificando o debate e legitimando este processo, a outra é a educação para a democracia, que tem como objetivo principal oferecer ao cidadão educação política, formação para o exercício pleno da cidadania, este a nosso ver é a tarefa mais importante das escolas do Legislativo, e porque não dizer a tarefa mais nobre do Poder Legislativo, que deveria assumir a educação para a democracia como sua nova função.

Pensar que a tarefa de educação para a democracia, ou como preferia Norberto Bobbio, em *O futuro da democracia*, educação para a cidadania, deva ser assumida pelo Poder Legislativo como uma nova função, faz sentido, na medida em que imaginarmos que o Poder que mais depende da democracia para sobreviver é o Legislativo, nem Executivo e nem o Judiciário tem essa dependência, e a história nos mostra isso, todas as vezes que a democracia foi substituída por regimes de exceção o Parlamento foi fechado, ou perdeu totalmente suas funções.

Promover a democracia, através da educação para a cidadania, deve ser função do Legislativo, porque é o primeiro interessado em que isto ocorra, Rildo Cosson, nos ensina:

A concepção de educação para a cidadania social, por sua vez, encontra lugar no propósito de promover e fortalecer a democracia que leva as escolas a investir na aproximação do Legislativo com a sociedade. Os programas desenvolvidos pelas escolas nessa área não são muito diversificados – os mais comuns são as visitas guiadas e a simulação de uma sessão plenária e voltam-se, quase que exclusivamente, para o público escolar. A Justificativa usual para essa delimitação é que os estudantes constituem um público previamente selecionado e acessível. Há que se considerar que essa opção também revela que a educação para a cidadania política é vista como uma complementação da educação formal, logo esforços de integração com a sociedade devem ser dirigidos prioritariamente aos estudantes, assim como caberia a eles a compreensão de como funciona e a importância do Legislativo para a democracia (Cosson, 2008).

As ações dos Legislativos para a promoção da cidadania, em todo Brasil, são inúmeras, mas a mais difundida é o Parlamento Jovem, ou Deputado por um Dia, apesar de ser uma experiência bastante relevante e ter colhido bons

resultados, tem uma dimensão muito pequena. Em São Paulo, participam do Parlamento Jovem 94 jovens por ano, é muito pouco para um Estado com a população de São Paulo. A ideia poderia ser desenvolvida por todos os municípios paulistas, assim teríamos um número expressivo.

A Escola do Legislativo de São Paulo, Instituto do Legislativo Paulista, tem investido muito na promoção da cidadania, a partir do final do ano de 2007, duas ações importantes se destacam: a primeira foi o pioneiro curso de iniciação política para jovens, no formato de ensino à distância, com isso o Parlamento Paulista possibilitou que qualquer jovem que tenha acesso à internet, possa fazer este curso. Até agosto de 2009, mais de 1000 (mil) jovens tinham feito o curso, no ano de 2010 os cursos entram na rede de inclusão digital da Prefeitura do município de São Paulo (Telecentros) e na rede do governo estadual (Acessa São Paulo), o que deverá multiplicar o número de alunos. A segunda foi levar os cursos de Iniciação Política de forma presencial aos Centros de Integração e Cidadania, localizados em bairros carentes e distantes do centro da capital paulista. A iniciativa conta com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, Fundação Mário Covas, Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo e Assembleia Legislativa, o trabalho é coordenado pelo cientista político e professor Doutor Humberto Dantas e no ano de 2009 formou 554 jovens.

Outra atividade que merece destaque, neste mesmo contexto, é o Fala Jovem, da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, trata-se de um programa transmitido pela TV Assembleia, que traz 100 alunos universitários por programa, que questionam deputados sobre as atividades do Legislativo.

Programas de educação para a cidadania são desenvolvidos por Legislativos no mundo e podemos identificar na Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, México, Índia, Nova Zelândia, Panamá, Portugal, Singapura, Suíça, Suécia. Destacamos que outros países também realizam a educação para a cidadania, através de organizações não governamentais.

Todas essas práticas foram analisadas por Rildo Cosson e vamos destacar três: O primeiro deles é o Role-plays at Parliament House (<http://www.peo.gov.au/programs/rpaph.html>), promovido pelo Parliamentary Education Office (PEO), um órgão do Commonwealth Parliament of Austrália destinado, exclusivamente, a realizar ações educativas. Ele foi iniciado em 1988 e atende anualmente cerca de 82.000 estudantes, tendo atingido, no início de 2007, mais de um milhão de estudantes de todas as idades. O objetivo do programa do PEO é proporcionar a experiência de como ser um parlamentar

ou ocupante de cargo oficial no Parlamento federal por meio de jogos de personificação (ex.: RPG). O segundo programa que destacamos é o Politiker for em Dag – Político por um Dia (<http://www.ungtinget.dk>), promovido pelo Parlamento da Dinamarca para alunos dos anos finais de escolas primárias desde 2003. A simulação tem cerca de três horas de duração e acontece no Centro Interativo do Parlamento. O objetivo do Centro Interativo é inspirar a participação ativa na vida política e oportunizar uma experiência de intervenção democrática na sociedade. Única no mundo, segundo os responsáveis, a simulação é um jogo de computador, no qual alunos se reúnem com membros virtuais do Parlamento dinamarquês, especialistas, jornalistas e outros por meio de sequências de vídeo e áudio. O terceiro programa é, na verdade, um conjunto de simulações que a Assembleia Nacional do Quebec (<http://www.assnat.qc.ca/fra/education/index.html>) promove como parte de sua missão de educação para a democracia. Há assim, o Parlement écolier, com público de estudantes do 6º ano do primário; o Parlement dès sages, voltado para atender os aposentados de 55 anos ou mais; e o Parlement dès professeurs, criado para professores interessados nas instituições políticas do Quebec. Todos esses programas são simulações que buscam estimular o interesse das pessoas na participação política ao mesmo tempo que se constituem em instrumentos de compreensão do funcionamento do parlamento. Em especial, há o programa Parlements au secondaire promovido pela Fundação Jean-Charles-Bonenfant (<http://www.assnat.qc.ca/FRA/fondation-jcb.html>), a qual foi criada por lei da Assembleia nacional para ampliar, melhorar e difundir conhecimento sobre as instituições políticas e parlamentares junto aos jovens de Quebec... (Cosson, 2008).

As escolas do Legislativo devem continuar a apoiar tecnicamente os Parlamentos e a qualificar os funcionários, mas a função que aproxima o cidadão do Poder Legislativo deve ser intensificado, é necessário a destinação de recursos e meios para que isto se concretize. Os Legislativos devem investir na educação, e em todas as suas formas: presencial, via internet, e criar uma rede telepresencial de ensino, que pode ser usada não só para a prestação de serviço de educação para a cidadania, mas para a qualificação dos agentes públicos, para a aproximação de eleito e eleitor, sendo um canal de comunicação direto que permite a interatividade, em audiências do orçamento, comissões, frente parlamentar, prestação de contas e tudo mais que o parlamentar quiser falar ao cidadão. Imagine que qualidade de cidadão, a Austrália está formando, no exemplo acima, ao capacitar 1 milhão de jovens com conhecimento político; certamente um país melhor.

A educação para a cidadania é o meio mais fácil para estimular a participação política, um homem do povo que tem cultura política e é conhecedor dos seus direitos, é um cidadão, a formação de cidadãos é garantia de uma qualidade melhor de eleitor e por efeito de eleitos, é a certeza de um Poder Legislativo forte, porque todos conhecem sua importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Roberto Lamari • Advogado, Presidente do Instituto do Legislativo Paulista, especialista em Gestão Pública USP, consultor de Câmaras e Prefeituras, Professor da Escola Paulista de Direito, Oficina Municipal e ILP. É Conselheiro da Fundação Konrad Adenauer, Membro da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/SP e da Comissão de Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Marta Tavares de. *Legística – Qualidade e Desenvolvimento*, editado pela Assembleia de Minas Gerais, 2009.
- ASSEMBLEIA, LEGISLATIVA DE SÃO PAULO, Índice Paulista de Responsabilidade Social. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.
- BIO, Sérgio Rodrigues. *Sistemas de informação: um enfoque gerencial*. São Paulo: Atlas, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- COSSON, Rildo. *Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia*. Brasília: Edições Câmara, 2008.
- FARAH, Marta. *Continuidade e Disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil*, trabalho preparado para apresentação no XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, Painel “Inovações na gestão de políticas públicas como prática de transformação do Estado”, 30 de outubro a 2 de novembro de 2007.
- KNIGHT, Peter Titcomb, FERNANDES, Ciro Campos Christo e CUNHA, Maria Alexandra. *E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo – subsídios e Programa e-Brasil*. São Caetano do Sul: Ed. Yendis, 2007.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. *Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto*. Revista do Serviço Público, Ano 53, Número 4 Out-Dez 2002.
- MORAES, Alexandre de. *Reforma política do Estado e democratização*. Jus Navigandi, São Paulo, jul. 2002.
- PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA DO INSTITUTO DATA-FOLHA, publicado no Jornal Folha de São Paulo, de 28/12/2009.
- RICCI, Paolo. *O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, 2003.
- Souza, Celina e outros. *Reforma Política e Cidadania*. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, pp. 134-161, 2003.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- COLEGIADO DOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS. *Colegiado vai apresentar PECs à Câmara dos Deputados*, Florianópolis, novembro de 2009, disponível em <http://www.colegiadodospresidentes.org/noticia.php?c=75>, acesso em dezembro de 2009.
- NEVES, Carlos Eduardo. Site Direitonet, *O que é a Consolidação das Leis Federais?*, <http://www.direitonet.com.br/blog/exibir/45/O-que-e-a-Consolidacao-das-Leis-Federais>, novembro/2009.
- VAZ, José Carlos. Texto *Tecnologia da Informação*. Blog: <http://vaz.blog.br/blog/?cat=6>, 2009.



Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais (n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã (n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)

Reformas na Onu (n. 01, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)

Revolução no Campo (n. 03, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)

Mundo virtual (n. 06, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)

Eleições e partidos (n. 01, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)

Bioética (n. 01, 2002)

As caras da juventude (n. 06, 2001)

Segurança e soberania (n. 05, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)

A violência do cotidiano (n. 01, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 09, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)

A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)


Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)

O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)

Pobreza e política social (n. 01, 2000)





A Fundação Konrad Adenauer é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Os principais campos de atuação da Fundação Konrad Adenauer são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

No Brasil, a Fundação realiza seu programa de cooperação por meio de um Centro de Estudos no Rio de Janeiro e de um escritório em Fortaleza, sempre em conjunto com parceiros locais. Com suas publicações, a Fundação Konrad Adenauer pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática. Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



Konrad
Adenauer
Stiftung

adenauer-brasil@kas.de
www.kas.de/brasil



Adenauer
Cadernos

capa
sumário
sair

