

VALE A PENA FAZER O RECADASTRAMENTO BIOMÉTRICO ELEITORAL?

Marcos Köhler¹

A decisão do TSE de levar à frente o cadastramento biométrico para “modernizar” nosso processo eleitoral demonstra que nós resistimos a tudo, menos à tentação de um *gadget* reluzente. Essa iniciativa irá custar pelo menos R\$ 6 bilhões, quantia suficiente para fazer investimentos relevantes em transporte coletivo em qualquer das megalópoles brasileiras.

A decisão é completamente injustificável frente à inexistência de riscos relevantes de fraude em nossas eleições e à necessidade de priorizar carências urgentes em outras áreas, como saúde e transporte. Mas é apenas mais um exemplo de irracionalidade no País em que o cálculo de custos e benefícios é uma ideia tão exótica quanto a arte plumária indígena e as aves tropicais pareceram aos europeus do Séc. XVI.

A decisão de levar à frente de modo praticamente irreversível o cadastramento biométrico – coletar eletronicamente as impressões digitais e as assinaturas dos eleitores para uso esporádico, a cada dois anos – foi tomada por meio da Resolução do TSE nº 23.335, de 22 de fevereiro de 2011².

A Resolução, sua justificativa e votos anexos têm características que repetem o padrão prevalecente nas decisões de gasto público no País: a) linguagem vaga e genérica quanto aos objetivos a alcançar; b) imprecisão das metas quantitativas e dos

¹ Mestre em Economia pela UFMG e Consultor Legislativo no Senado Federal.

² O documento pode ser encontrado na página www.tse.jus.br, seguindo as abas *legislação* e *pesquisa à legislação eleitoral*.

prazos – observando que não se determinaram precisamente nem os municípios nem os Estados que deveriam ser objeto da fase de cadastramento biométrico que ela previa como etapa imediata; c) ausência de análise de custo e benefício, o que leva, também seguindo um padrão comum na prática brasileira, a realçar os benefícios, a desconsiderar os custos e, principalmente, a omitir os possíveis usos alternativos que se poderia dar aos recursos que serão gastos; d) imprecisão na estimativa de custos, que é incompleta e não exaustiva para cada fase do programa, especialmente pela não consideração dos custos sociais não orçamentários (o custo de deslocamento do eleitor para recolher a impressão digital no cartório eleitoral e as horas de trabalho perdidas nessa operação exemplificam os custos sociais não orçamentários; tais perdas não serão bancadas pelo Orçamento da União, mas serão, respectivamente, uma despesa para o trabalhador e uma perda de receita para os patrões e os autônomos, sendo conjuntamente um custo social); e) ausência de estimativa dos custos globais do projeto caso venha a ser expandido para o resto do país, apenas a apresentação de cálculos frágeis e potencialmente subestimados de cada etapa, que, posteriormente, já como fatos consumados, servirão como argumento a mais para conclusão do programa: “tudo bem que o programa é ineficiente; mas com os gastos já feitos nas etapas anteriores seria irracional não levá-lo a termo. Essa crítica deveria ter sido feita antes”.

Na página 11 da Resolução, na seção em que constam a justificação e os votos, encontra-se a única referência a custos financeiros da medida. Não são apresentadas ali estimativas elaboradas pelo Tribunal para os custos globais da empreitada, mas tão somente o valor da disponibilidade orçamentária do programa para o ano de referência - 2011. Essa dotação, por sinal, não é assumida como um valor reivindicado, disputado

ou negociado pelo TSE, mas como uma espécie de determinação discricionária da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e tomada passivamente pelo Tribunal. Considerando uma meta física de 10,8 milhões de eleitores, o TSE estimou que o custo do recadastramento seria de R\$ 4,00 por eleitor³.

Entretanto, nem mesmo essa meta de eleitores a recadastrar – pouco detalhada e para a qual não havia qualquer compromisso de cumprimento – foi executada, o que tornaria difícil saber quanto efetivamente tem custado o recadastramento, caso a única fonte de informação fossem as estimativas constantes dos documentos oficiais. Segundo o site do TSE (consulta feita no dia 9 de julho de 2013), apenas 7 milhões de eleitores haviam sido recadastrados (com inserção de dados biométricos) até o fim de 2012⁴. Como já haviam sido cadastrados 1 milhão de eleitores antes da projeção, pode-se concluir que apenas 6 milhões foram cadastrados entre 2011 e 2012, o que representa 60% da meta estabelecida para o exercício de 2011, de 10 milhões.

Ainda que a meta tivesse sido cumprida, as despesas diretamente incorridas pelo TSE e pelos TRE com a dotação orçamentária específica para o recadastramento nem de longe correspondem ao efetivo custo total (fiscal e social) da iniciativa. Esses custos vão muito além desse limite, como irá se demonstrar. No mínimo, os

³ Nos termos da justificção da Resolução: “A SOF informou existir no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2011, para o presente exercício, dotação de R\$ 51.000.000,00 para as ações envolvendo a biometria, dos quais R\$ 43.475.324,00 destinados ao custeio administrativo e R\$ 7.524.676,00 a investimento. Acrescentou que “a meta física constante do PLOA 2011 para o referido projeto é cadastrar 8% do eleitorado nacional, representando 10,8 milhões de eleitores, o que possibilitaria um dispêndio médio da ordem de R\$ 4,00 por eleitor”.

⁴ Segundo página do TSE: “A biometria garante ainda mais segurança aos eleitores brasileiros na hora de votar. Nas Eleições 2014, mais de 22 milhões serão identificados pelas digitais. Por isso, de 2012 a 2014, o programa de identificação biométrica da Justiça Eleitoral recadastrará cerca de 14 milhões de eleitores (até o momento, 11,5 milhões de eleitores já foram convocados), que se juntarão a outros 7 milhões já recadastrados”. (<http://www.tse.jus.br/eleitor/recadastramento-biometrico/recadastramento-biometrico>).

vencimentos dos servidores efetivos destacados para a tarefa deveriam ter sido computados.

O custo não orçamentário mais significativo do recadastramento – não previsto nas justificações oficiais – é a perda de horas de trabalho decorrente do comparecimento do eleitor ao cartório eleitoral. A própria legislação reconhece implicitamente esse custo ao conceder abono de a quem for se recadastrar⁵. No total da iniciativa, o recadastramento irá atingir, em tese, o universo dos hoje 140 milhões de eleitores brasileiros. Evidentemente, nem todos os eleitores fazem parte da População Ocupada (PO), que é um subconjunto da População Economicamente Ativa (PEA). Tomando-se os dados do IBGE da PO das Regiões Metropolitanas, mês-base abril de 2013, o custo desse absenteísmo seria de R\$ 1,9 bilhão⁶.

Essa perda deve ser somada àquela referente aos trabalhadores de regiões urbanas não metropolitanas e regiões rurais. Segundo dados de 2009, últimos disponíveis de série descontinuada, a relação entre a PO das regiões metropolitanas e a das demais regiões era de aproximadamente 50%, enquanto a renda média do último grupo era 20% inferior à da PO das regiões metropolitanas. Supondo-se que essas relações se mantiveram até hoje, o custo total do absenteísmo em todo o País ao final do programa pode ser estimado em R\$ 5,0 bilhões.

⁵ Na verdade, tanto a CLT quanto a Lei nº 8112, de 1990 (que regulamenta as relações de trabalho para os funcionários públicos federais), preveem dois dias de abono para o recadastramento eleitoral. Nesse artigo, entretanto, decidiu-se pela hipótese de que apenas um dia será utilizado. A ideia é de que, mesmo tendo o direito legal de usar dois dias de abono, o trabalhador do setor privado teria imensa dificuldade de justificar na prática o uso de período tão longo de abono, podendo, inclusive, sofrer retaliações informais. Embora os servidores públicos nem estejam sujeitos a qualquer sanção no caso de utilização dos dois dias, o seu peso relativo no universo total justifica desconsiderar a possibilidade de uso dos dois dias de abono. Uma observação lateral interessante: a legislação que prevê dois dias de abono para o alistamento eleitoral prevê apenas um dia para a doação de sangue.

⁶ Esse valor corresponde ao produto da PO metropolitana por seu rendimento médio mensal, dividido pela relação (8 horas / 180 horas de trabalho mensal) = [23,007 milhões * R\$ 1.863 / (8 dias/180 dias)].

Uma crítica justa poderia ser feita a esse cálculo: o de que o tempo total para o recadastramento (agendamento, deslocamento ao cartório e efetivação da operação) não toma toda a jornada de trabalho. Se assim é, a legislação não deveria conceder abono integral para quem se recadastra, mas apenas do tempo efetivamente gasto para realizar a tarefa. De todo modo, em razão das crescentes dificuldades de deslocamento nas grandes cidades, muitos dos que participarem do recadastramento perderão, de fato, um dia de trabalho. Pode-se ainda argumentar que, em média, as tarefas que deixariam de ser feitas no dia abonado acabariam por ser realizadas nas jornadas seguintes. Essa recuperação do tempo perdido ocorreria porque trabalhadores e empresas acabam administrando a porosidade das jornadas de trabalho ao longo de uma semana ou de um mês, de modo a realizar um dado *quantum* de trabalho, independentemente de intercorrências como feriados, atrasos no transporte, consultas médicas, solução de pendências em horário de trabalho, etc.

Com base nesse tipo de argumento, o cálculo da perda não equivaleria exatamente àquele que efetivamente se verificará na economia. Ainda que essa crítica possa estar em parte correta, a administração da porosidade na jornada de trabalho tem limites e, em certas atividades, o argumento simplesmente não vale. Em muitos ramos de atividade, a produção não realizada em determinado momento não pode ser recuperada. Um atendimento médico de emergência, por exemplo, não pode ser feito depois, exceto, em poucos casos, com considerável prejuízo na qualidade. O mesmo vale para as inúmeras atividades em que há produção em série. Ainda assim, a imposição de um fator a mais de perda a ser ajustado na porosidade da jornada é sempre um problema para a produtividade geral. O fato é que a perda é significativa, embora

não seja possível estimar com precisão o seu valor. A melhor estimativa deve ser mesmo o valor correspondente ao abono concedido em lei, até em obediência ao princípio contábil do conservadorismo.

Além disso, a página eletrônica *computerworld.com.br*⁷ informa que foram compradas 117 mil urnas eletrônicas com dispositivo de leitura biométrica para uso em 2012, ao custo de R\$ 143 milhões, o que implica custo unitário de R\$ 1.214,00. A compra de novas urnas só foi necessária em função dos dispositivos de leitura biométrica, pois não há notícia de que o modelo anterior de urna teria sofrido qualquer obsolescência para as funções específicas, repetitivas – e bienais – que desempenha. Quando todas as aproximadamente 450 mil urnas do País forem substituídas pelo modelo com leitura biométrica, o custo total será de R\$ 546 milhões.

Somente os R\$ 5,5 bilhões relativos à soma do custo do absenteísmo e das novas máquinas seriam suficientes para construir e equipar toda a Linha Amarela do metrô de São Paulo, que terá, quando concluída, extensão de 12,8 Km, 11 estações e demanda de mais de um milhão de passageiros por dia⁸.

A análise de custos e benefícios não deveria parar por aí. Seria necessário incluir ainda os custos da redundância representada pelo TSE estar capturando um dado – características biométricas – que também é recolhido por outros órgãos estatais – como a Polícia Federal, na emissão de passaportes⁹; e as secretarias de segurança

⁷ <http://computerworld.uol.com.br/tecnologia/2010/12/23/tse-compra-117-mil-urnas-para-eleicoes-municipais-de-2012/> último acesso em 11/07/2013.

⁸ Ver <http://www.metro.sp.gov.br/noticias/acontecendo/governador-geraldo-alckmin-inicia-2a-fase-da-linha-4amarela.fss>. Último acesso em 14/07/2013.

⁹ A esse respeito é interessante observar lateralmente que a prática internacional nos países desenvolvidos mais populosos que adotam passaporte com informação biométrica eletrônica é renovar passaportes com registro biométrico de dez em dez anos e de cinco em cinco para crianças. No Brasil, cuja renda per capita é bem inferior à dos países citados e em que há reclamações de falta de mão-de-obra para a emissão de

estaduais, na expedição de carteiras de identidade. Aliás, chama a atenção o fato de que dois órgãos federais não tenham procurado eliminar redundâncias – e consequente prejuízo – desobrigando quem já é portador de passaporte do incômodo de comparecer mais uma vez para a coleta do dado.

Voltando ao tema central, outro custo relevante do cadastramento é o custo da campanha publicitária em rádio e televisão – também não orçamentário, mas fiscal, pois leva à renúncia de receita de tributos. O cronograma de divulgação de comerciais em rádio e TV para o ano de 2013 é bastante generoso¹⁰ e, pelo critério de tempo de divulgação, não deve ficar atrás de produtos e empresas campeãs de audiência. Sabe-se que a isenção fiscal recebida pelas rádios e TV equivale exatamente ao valor de mercado do tempo cedido.

Restaria ainda incluir os custos de redundância, os salários e diárias dos próprios servidores do TSE envolvidos na tarefa e o custo de eventuais terceirizações. Tampouco se considerou o custo de deslocamento – ida e volta – ao cartório eleitoral, equivalente a duas passagens de ônibus ou metrô. Esse custo é igual ao produto do número de eleitores – 140 milhões – por um custo médio nacional de deslocamento de ida e volta de, provavelmente, R\$ 3, o que faria a conta subir mais R\$ 420 milhões.

Atualmente há grande preocupação com o potencial vazamento de informações de caráter privado armazenadas em bancos de dados de uso público, estatais ou não. Mesmo nos países com atuação relevante na espionagem e na

passaportes, estabeleceu-se o intervalo de apenas cinco anos para adultos, o que dobra os custos sociais e demanda o dobro de servidores da Polícia Federal para o cumprimento da tarefa. O pior caso é o das crianças brasileiras, cujo prazo de renovação é igual à da idade na data de emissão. Desse modo, uma criança de um ano receberá passaporte com validade de apenas um ano!

¹⁰ <http://www.tse.jus.br/internet/recadastramento-biometrico/Plano-midia-tv-radio-biometria-2013.pdf>

contraespionagem, têm sido comuns os casos de quebra de confiança e de hierarquia e consequente perda de confidencialidade de documentos. Quando os próprios órgãos estatais – Justiça Eleitoral, Polícia Federal e secretarias de segurança – se acotovelam para colher e armazenar os mesmos dados de identificação em bancos de dados distintos, aparentemente sem coordenação estratégica¹¹ e sem cronograma comum, o risco de vazamento e mau uso da informação só faz crescer, ameaçando a privacidade dos cidadãos, sem qualquer vantagem perceptível.

A tabela a seguir sintetiza os argumentos e estimativas precedentes.

Estimativa do custo social (orçamentário e não orçamentário) do recadastramento biométrico (em R\$ milhões)			
Custos Orçamentários	coleta dos dados	420	
	novas urnas com biometria	560	
	redundâncias	?	
Mínimo do Custo Orçamentário		980	
Custos não-orçamentários	PO metropolitana	1.900	
	horas perdidas	PO urbana não metropolitana e rural	3.040
	deslocamento ao cartório	420	
	campanha publicitária	?	
	▲ risco perda de privacidade	?	
Mínimo do Custo não-Orçamentário		5.360	
Mínimo do Custo Total		6.340	

Nesse ponto, à vista dos elevados custos totais incorridos – alguns intangíveis, como o risco aumentado de perda de privacidade – é de se perguntar: que benefícios o

¹¹ A impressão de improvisado e falta de articulação estratégica é reforçada pelo fato de que, poucos meses após a aprovação da Resolução nº 23.335, em fevereiro de 2011, foi aprovada em junho do mesmo ano a Resolução nº 23.345, que revogou o art. 12 da primeira Resolução. A providência teve de ser tomada, segundo a justificativa, porque o matéria coletado até então não atendia às especificações técnicas do convênio assinado: “(...) em recente análise das imagens fornecidas por este Tribunal para composição dos cartões RIC, observando o acordo citado, o Instituto Nacional de Identificação - INI/DPF/MJ rejeitou **99,67%** das assinaturas dos eleitores, digitalizadas por ocasião do Acordo de Cooperação Técnica 1212010, celebrado entre este Tribunal e a Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital. Essa rejeição ocorreu em uma amostra de 8.988 imagens, ficando demonstrado que o procedimento de digitalização das assinaturas dos eleitores, contidas nos documentos RAE (Requerimento de Alistamento Eleitoral), é inadequado para a emissão do cartão RIC e, portanto, desaconselhado pela STI”.

TSE estaria procurando alcançar ao introduzir a identificação biométrica nos sistemas eleitorais?

De todas as críticas – e não são poucas – usualmente feitas ao sistema eleitoral brasileiro, não figura a de que seja vulnerável a fraude sistemática de identificação do eleitor. Ao contrário, o País se orgulha do modelo operacional que o TSE implantou no País, de fato muito eficaz – o que não significa eficiente, pois a eficácia não leva em conta os custos necessários para se cumprir uma tarefa. O próprio TSE se preocupou primeiramente em garantir a fidedignidade dos resultados e a rapidez das apurações, o que fez principalmente com a introdução da urna eletrônica. Essa opção se deu, provavelmente, porque não julgou necessário combater antes uma eventual tendência a significativas fraudes de identificação – que seria muito mais grave e cujo combate deveria ter sido prioritário. Garantir a lisura dos pleitos teria sido muito mais importante do que acelerar a divulgação de seus resultados.

Além disso, não são comuns, para não dizer inexistentes, denúncias por atores ou grupos relevantes – de dentro ou de fora do *establishment* político – de fraudes de identificação em volumes capazes de adulterar o resultado de eleições, mesmo em pequenos municípios. Ao contrário, e até ironicamente, o que se ouve cochichar por aí é a desconfiança, alimentada por teorias conspiratórias, de pequenos grupos que acreditam que os avanços tecnológicos – em especial as urnas eletrônicas – aumentam, em vez de reduzir, as chances de fraude sistemática nas eleições.

A verdade é que não há, de fato, interesse público relevante no recadastramento biométrico eleitoral. Somente a estrutura de incentivos prevalecente no



www.brasil-economia-governo.org.br

setor público brasileiro pode explicar tal escolha orçamentária. Mas esse tema, bastante complexo, mereceria outro artigo.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=1939>