



Entrevista

A entrevista desta edição da Revista Eletrônica EJE é com o Dr. José Jairo Gomes, procurador regional da República junto ao TRF da 1ª região e professor adjunto da Faculdade de Direito da UFMG. Ele fala do papel do Ministério Público no processo eleitoral, do crescimento do interesse pelo Direito Eleitoral, do mercado de trabalho voltado à área eleitoral e destaca, ainda, temas que possivelmente estarão na pauta das eleições de 2012.

Reportagem

O tema “TSE se prepara para as Eleições 2012 e implanta novidades” é desenvolvido na reportagem da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE.

Artigos

Os artigos desta edição esclarecem sobre os temas: reforma política ou eleitoral; atribuições dos prefeitos e vereadores; eleições municipais e os requisitos para preenchimento dos cargos municipais; 24 anos da Constituição Federal de 1988; e eleições no mundo em 2012. Confira.



REFORMA POLÍTICA OU ELEITORAL?

*Carlos Eduardo Novato de Carvalho**

Reforma política e reforma eleitoral são temas que, de tempos em tempos, invadem a estabilidade do cotidiano do cidadão comum. Diferenciar os dois conceitos pode não ser tarefa fácil.

“Reforma política” e “reforma eleitoral”, na falta de definição clara, são equivocadamente tratados como sinônimos. Constatada a dificuldade em diferenciar os dois assuntos, propõe-se este esclarecimento.



Fonte: Câmara dos Deputados/Luiz Alves

Reformas: gênero e espécies

No campo governamental, “reforma” pode ser entendido como modificação de um conjunto de aspectos ora existentes, alterando a realidade.

Para sugerir as diferentes espécies de reformas realizadas pelo Estado, uso a classificação de políticas públicas – instrumentos de materialização da ação governamental – de Theodore Lowi. Dito isso, pode-se considerar a existência de reformas das seguintes espécies:

- Constitucionais¹;

¹Reformas constitucionais são as que trazem modificações fundamentais ao modo de ser do Estado ao alterar disposições contidas na Carta Magna, em seus elementos orgânicos, limitativos, socioideológicos, de estabilização ou formais de aplicabilidade. Como exemplo, pode-se citar a Reforma do Judiciário, promovida pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

- Distributivas²;
- Redistributivas; e
- Regulatórias.

O modelo de Lowi trata de formas puras de ações governamentais. Assim, na prática, nenhuma reforma é “puramente” constitucional, distributiva, regulatória ou redistributiva, mas um

²Reformas distributivas são caracterizadas por propor mudanças com número indeterminado de prejudicados (geralmente, são todos os administrados de uma esfera governamental, isto é, a sociedade) e número determinado de beneficiários. Pela dificuldade de organização dos prejudicados e por tratar-se de questões de fácil consenso, esse tipo de reforma encontra poucas barreiras à sua formalização. Esse tipo de ação governamental é mais comum na ampliação da base de beneficiários de programas assistenciais. Um exemplo foi a Reforma do FIES (Fundo de Financiamento da Educação Superior) de 2009, que, ao assegurar melhores condições de financiamento em favor de cursos de licenciatura, ampliou a base de beneficiários que pretendiam ser professores.

*Cientista político formado pela Universidade de Brasília, onde também realizou Aperfeiçoamento em Mídia e Política e MBA em Gestão e Negócios do Desenvolvimento Regional Sustentável. Especialista em Direito Público pelo Centro Educacional Projeção. Técnico Judiciário lotado na Assessoria de Articulação Parlamentar do TSE.

mix de algumas delas, em que características de uma das espécies se sobressaem.

Este texto discute as reformas redistributivas e regulatórias, espécies em que se enquadram formas puras de reformas políticas e eleitorais, respectivamente.

A essência das reformas redistributivas e uma reforma puramente política

Reformas redistributivas são temas sempre presentes na agenda política brasileira, em maior ou menor intensidade, a depender do momento. Especialmente em início de mandato, a intensificação dos debates em torno das reformas tem sido uma tônica no cenário brasileiro.

Reformas redistributivas caracterizam-se pela marcação de posição e pelo conflito, tendo em vista o risco de sua concretização consagrar ganhadores e evidenciar perdedores. Dentre elas, pode-se citar a tributária, a previdenciária, a trabalhista e a política.

Não à toa, são temas em que recursos estão em jogo. Objetivamente, uma reforma tributária visa redistribuir o ônus de pagar impostos por parte da sociedade e o bônus de recebê-los por parte dos entes governamentais – União, estados, DF e municípios. Uma reforma previdenciária visa redistribuir o ônus de cobrir o déficit previdenciário, isto é, que geração de brasileiros deverá arcar com a maior fatia desse ônus. Uma reforma trabalhista objetiva redistribuir a mais-valia – parcela da riqueza gerada pelo trabalho que transcende o salário. Já uma reforma política visa redistribuir recursos de poder.

Na visão ora proposta, uma reforma redistributiva, dada a escassez de recursos, consiste essencialmente em redistribuí-los entre interessados. Destes, os atuais

beneficiários lutam pelo *status quo*, ou seja, por manter as coisas como estão – ou mesmo pela expansão de seus benefícios –, enquanto os demais interessados lutam pelo direito a esses benefícios.

Nesse sentido, uma reforma puramente política visaria redistribuir este ativo tão intangível que é o poder³ – formas e condições de acesso ao poder, poder de destinação/aplicação de recursos, de nomear aliados, de neutralizar inimigos, etc.

A não decisão – a manutenção do *status quo* – no que tange a uma reforma redistributiva, como é o caso da reforma política, decorre do fato de forças propulsoras da reforma não serem capazes de formar uma maioria que supere forças retratoras.

Algumas questões para reflexão sobre a essência de uma reforma política que contribuem para a compreensão das dificuldades envolvidas na realização de reformas redistributivas: Quem ganha e quem perde com o fim da reeleição? Quem ganha e quem perde com o fim do voto proporcional? Quem ganha e quem perde com o financiamento público de campanhas?

Não por acaso, o único tema em que se conseguiu consenso na discussão ocorrida em 2011 sobre reforma política foi quanto à

³ Trechos do Dicionário de Política de Norberto Bobbio podem ajudar a delinear a silhueta deste conceito: “Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceitual pode ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem... devendo acrescentar-se que se trata de uma relação triádica... não basta especificar a pessoa ou o grupo que o detém e a pessoa ou o grupo que a ele está sujeito: ocorre determinar também a esfera de atividade à qual o Poder se refere ou a esfera de Poder... Toda forma de Poder é habitualmente a expressão de uma desigualdade de recursos. E quanto mais esta é sentida pelo sujeito passivo como um peso oneroso ou como uma vergonha infamante, tanto mais a relação de Poder tende a criar um antagonismo de atitudes e a preparar um conflito aberto.”

necessidade de alteração da data da posse dos agentes políticos do Poder Executivo, que hoje ocorre em primeiro de janeiro, para uma data que não conflite com as festas de fim de ano e viabilize a presença dos governadores já empossados à cerimônia de posse do presidente. E por que não foi tão problemático chegar a esse consenso? Porque o tema não implicou propriamente redistribuição de poder.

Uma reforma puramente eleitoral e a essência das reformas regulatórias

Reformas regulatórias ocorrem em esferas de relações em que mais precisamente necessita-se estabelecer regras para as relações jurídicas, prezando-se especialmente pelo princípio da isonomia. Assim, assegura-se às pessoas físicas e jurídicas que desejam atuar em uma dada esfera de relações regras ao seu exercício.

Reformas regulatórias, diferentemente das redistributivas, não costumam implicar disputa acirrada por recursos e, em geral, ocorrem de cima para baixo. Buscam inovar a normatização de procedimentos ou trazer – ou retirar – limitações à conduta dos agentes em determinada esfera de relações.

O argumento costumeiro para a realização de reformas regulatórias é o aperfeiçoamento das regras – ou melhoria da eficiência – que regem as relações com vistas a alcançar o máximo bem-estar da sociedade.

Com isso, uma reforma eleitoral tem como característica essencial a proposição de mudanças nas regras e nos procedimentos existentes com vistas ao aperfeiçoamento do processo eleitoral, respaldado pela justificativa de fortalecer a democracia brasileira.

A minirreforma eleitoral ocorrida em 2009 caracterizou-se como uma reforma regulatória. Ela buscou trazer inovações à forma de prestação de contas dos candidatos, ao uso de sua imagem, pacificou o entendimento quanto à utilização de certos prazos, entre outras inovações.

Casos de reformas regulatórias em outras esferas de relações são os marcos regulatórios que trazem grandes inovações às regras que circundam a dinâmica das relações entre os atores interessados. Exemplo recente foi o marco regulatório das ferrovias, que buscou otimizar a utilização da malha ferroviária existente – e ampliá-la – mediante a imposição de regras aos ofertantes de serviços.

Cotidianamente, é possível perceber a implementação de pequenas reformas regulatórias, como as empreendidas pela Anvisa, ao mudar os trâmites para a compra de antibióticos pelos usuários, e pela Anac, ao impor às companhias aéreas um cronograma de implementação do uso compartilhado de instalações de atendimento para despacho de bagagens.

Uma reforma puramente eleitoral não teria como característica essencial a redistribuição de recursos, mas o estabelecimento de regras para as relações entre candidatos, entre estes e os eleitores e entre ambos e a instituição tutora do processo, a Justiça Eleitoral.

Considerações finais

Este texto buscou trazer elementos que caracterizem e diferenciem uma reforma política de uma reforma eleitoral. Trouxe a compreensão de que, na prática, não existem formas puras de reforma e de que uma reforma política pode conter elementos de reforma eleitoral e vice-versa. Além disso, ensinou uma

reflexão quanto aos fatores – legítimos – que travam o legítimo andamento de uma reforma política drástica e efetiva.

Ressalve-se que o texto não objetivou propiciar ou fomentar o desencantamento do leitor com o lugar-comum, estado inercial em que culminam as reformas políticas no Brasil intentadas sem sucesso por diversas vezes no período democrático iniciado em 1988.

A compreensão do fenômeno “reforma política” é fundamental para que futuras investidas nesse sentido tenham já consolidadas as premissas que permearão seu debate e a busca por uma alternativa que atinja maioria no Congresso Nacional – o fato de que implicarão redistribuição de poder e de que seus atuais detentores não assistirão estáticos à perda desse capital.