

ASPECTOS POLÍTICO-JURÍDICOS DO INSTITUTO DA REELEIÇÃO PARA CHEFE DE PODER EXECUTIVO^{1 2}

Napoleão Bernardes Neto³

SUMÁRIO

Introdução. 1 A recente inclusão da reeleição no sistema eleitoral brasileiro. 2 Números da reeleição no país. 3 Argumentos favoráveis e contrários à reeleição. 4 A reeleição no pensamento de Tocqueville. Considerações Finais. Referências das fontes citadas.

RESUMO

Introduzido no ordenamento jurídico brasileiro em 1997, o instituto da reeleição para cargos eletivos no Poder Executivo tem sido objeto de ponderações e críticas desde a sua instituição. São objetos do presente estudo os aspectos político-jurídicos da instituição da reeleição no país, as estatísticas dos processos eleitorais reeletivos, os posicionamentos favoráveis e contrários ao instituto e, por fim, a apreciação das críticas de Tocqueville à reeleição manifestadas em sua obra "A Democracia na América".

Palavras chave: Teoria Política Constitucional; Direito Constitucional; Ciência Política; Reeleição; Tocqueville.

RESUMEN

Introducido en el ordenamiento jurídico brasileiro en 1997, el instituto de la reelección para cargos electivos en el Poder Ejecutivo ha sido objeto de ponderaciones y criticas desde la suya institución. Son objetos del presente

¹ Artigo inspirado a partir de seminário acerca das obras "A Democracia na América" e "O Antigo Regime e a Revolução", ambas de Aléxis de Tocqueville, realizado na disciplina Teoria Política Constitucional, ministrada pela professora Dra. Daniela Cademartori, do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

² Trabalho acadêmico formulado com base em preleções contidas na obra "Prática da Pesquisa Jurídica, de autoria do professor Dr. Cesar Luiz Pasold.

³ Mestrando do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, sob a orientação do professor Dr. João José Leal, na linha de pesquisa "Produção e Aplicação do Direito". Especializando em Ciências Criminais pelo convênio UNAMA / LFG / IPAN. Advogado com escritório instalado em Blumenau (SC). E-mail: n.bernardes@terra.com.br.

estudio los aspectos político-jurídicos de la institución de la reelección en el país, las estadísticas de los procesos electorales reelectivos, los posicionamientos favorables y contrarios al instituto y, por fin, la apreciación de las severas críticas de Tocqueville a la reelección manifestadas en su obra "A Democracia na América".

Palabras clave: Teoría Política Constitucional; Derecho Constitucional; Ciencia Política; Reelección; Tocqueville.

INTRODUÇÃO

Introduzido no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro através da Emenda Constitucional número 16, de 04 de junho de 1997, o direito de chefes de Poder Executivo disputarem a reeleição para a mesma função e no exercício do cargo é objeto de ponderações, análises e críticas desde a sua gestação.

Perpassados cinco processos eleitorais (três estaduais e federais e dois municipais) sob a vigência do instituto da reeleição, o debate acerca de sua legitimidade político-jurídica se intensificou, assim como as propostas tendentes a extirpá-lo do sistema eleitoral brasileiro.

Tramitam na Câmara dos Deputados 17 propostas de emenda à Constituição⁴ objetivando vedar a reeleição para Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos, e respectivos Vices. No Senado Federal três⁵ propostas pretendem extinguir a possibilidade de mandatários de cargos executivos pleitearem a recondução para a mesma função.

O presente estudo principia pela análise de aspectos jurídicos da introdução do instituto da reeleição no ordenamento constitucional brasileiro. Segue-se apontado as estatísticas relativas aos processos eleitorais pós-Emenda

⁴ Levantamento realizado pelo autor no Portal da Câmara dos Deputados, no espaço destinado à consulta de projetos de lei e outras proposições. Na Câmara há ainda outras 14 propostas alternativas à reeleição, como as que prevêm a necessidade de renúncia, licença ou desincompatibilização do detentor do mandato para disputar o cargo *In*: <<http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes>>. Acesso em 08 jan. 2007.

⁵ Consulta igualmente realizada pelo autor, no Portal do Senado da República. Como na Câmara, há no Senado duas propostas alternativas à reeleição nos moldes em que é permitida hoje. *In*: <<http://www6.senado.gov.br/pesquisa>>. Acesso em 08 jan. 2007.

Constitucional 16, analisando-as. Imediatamente após, aprecia-se os argumentos políticos e jurídicos favoráveis e contrários à reeleição. Por derradeiro, apresenta-se e comenta-se as críticas de Tocqueville em relação à legitimidade do instituto.

1 A RECENTE INCLUSÃO DA REELEIÇÃO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) não previa originalmente a possibilidade de Chefes do Poder Executivo pleitearem a recondução para o mesmo cargo no mandato subsequente.

O texto promulgado em 05 de outubro de 1998 reputava expressamente inelegíveis⁶ os mandatários de posições no executivo que pretendessem buscar se eleger para o mesmo cargo na eleição imediatamente seguinte a que lhe assegurou o primeiro mandato.

Destarte, o parágrafo 5º, do artigo 14⁷, da CRFB, vedava expressamente a reeleição⁸ para Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e Prefeitos. Consoante a normatização constitucional-eleitoral originária, nem mesmo as pessoas que houvessem sucedido ou substituído o Chefe do Poder Executivo inicialmente eleito seriam elegíveis para a gestão imediatamente posterior.

⁶ Adota-se para a categoria o conceito operacional de José Afonso da Silva, para quem inelegibilidade "revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). obsta, pois, a elegibilidade." *In*: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 339.

⁷ Art. 14, § 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito. *In*: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. *Senado Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

⁸ Adota-se para a categoria o conceito operacional de De Plácido e Silva, segundo quem reeleição significa "a *nova eleição* da pessoa para o cargo ou função eletiva, que vinha exercendo", caracterizando-se, pois, pela "eleição em que se reelege candidato já anteriormente eleito para o mesmo mandato ou delegação." *In*: SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 60. v. 4.

Contudo, através da Emenda Constitucional número 16⁹, de 04 de junho de 1997, aprovada pelo Congresso Nacional no exercício do poder constituinte derivado¹⁰, foi estabelecido o instituto da reeleição no ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro. Logo, a CRFB passou a admitir a possibilidade de chefes de Poder Executivo disputarem a reeleição para o mandato seguinte.

Conforme o texto constitucional, a reeleição é condicionada ao processo eleitoral imediatamente subsequente ao primeiro mandato. É possível, portanto, tão somente uma vez. De outro modo, o instituto da reeleição é aplicável exclusivamente para a busca por um novo mandato no mesmo cargo e, como já discorrido, para o período imediatamente seguinte à primeira gestão.

Na eventualidade de chefe do Poder Executivo pretender disputar na eleição ulterior a que lhe conferiu o mandato em exercício cargo diverso do ocupado, só poderá fazê-lo renunciando ao mandato nos seis meses anteriores ao pleito, sob pena de inelegibilidade. Desse modo, a eleição de mandatários executivos para cargos distintos do ocupado continuam a ser regidas pelo parágrafo 6º, do artigo 14¹¹, da CRFB.

A inclusão da Emenda Constitucional 16 no ordenamento constitucional suscitou debate jurídico acerca da necessidade de desincompatibilização de chefe do Poder Executivo para disputar o processo reeletivo.

⁹ Art. 14, § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. *In*: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 16 de 04 de junho de 1997. *Senado Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

¹⁰ Por poder constituinte derivado entende-se "a competência atribuída a um dos órgãos do poder para a modificação constitucional, com vistas a adaptar preceitos da ordem jurídica a novas realidades fáticas." *In*: TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 37.

¹¹ Art. 14, § 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 16. *Senado Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

Isso, porquê, pelo disposto no parágrafo 6º, do artigo 14, da Carta Política, há a necessidade de renúncia do mandatário executivo para pleitear eleitoralmente cargo diverso do exercido. Já o parágrafo 5º, do mesmo dispositivo constitucional, não prevê qualquer restrição à reeleição de Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e Prefeitos, para o mesmo cargo na eleição imediatamente seguinte a que lhes conferiu o mandato originário. A nova redação conferida ao parágrafo 5º, do artigo 14, pela Emenda Constitucional 16 gerou, assim, discussão jurídica.

Corrente doutrinária liderada por Celso Antônio Bandeira de Mello, propugnava a obrigação de desincompatibilização¹² do chefe do Executivo nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral em que se buscasse a reeleição, uma vez que, diante da omissão do texto constitucional acerca da temática, o novo dispositivo deveria ser interpretado de forma sistêmica com todo o conteúdo do Capítulo IV da CRFB e também sob a luz do princípio da isonomia entre os candidatos.

O texto novo foi silente quanto a isso [desincompatibilização]. Sua omissão, como é claro, não quer dizer que, além de lhe permitir reeleição, haja introduzido, implicitamente, outra inovação: a de abolir o princípio de que candidatos devem disputar eleições em igualdade de condições.¹³

De modo distinto, corrente liderada por Ives Gandra da Silva Martins, defendia a desnecessidade de desincompatibilização nos seis meses anteriores à disputa eleitoral de chefes de Poder Executivo candidatos à reeleição. Três eram os argumentos preponderantes. O primeiro no sentido de que o parágrafo 6º, do artigo 14, da CRFB, só exige o afastamento do mandatário para concorrer a cargo diverso do ocupado, e não para a reeleição ao mesmo.

O segundo deles é que a emenda número 16/97 não impôs a renúncia ao cargo exercido, com o que não se pode acrescentar ao texto constitucional disposição que dele não consta.

¹² Entende-se por desincompatibilização o necessário afastamento a ser observado por ocupantes de cargos ou funções públicas que possam gerar condição de inelegibilidade para mandatos eletivos pleiteados por seus titulares.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A Constituição estabelece: FHC é inelegível. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 jul. 1998. Caderno 1, p. 3.

O terceiro deles é que não fere o princípio da isonomia concorrer, no exercício de suas funções, em relação àqueles que o fazem sem estar no poder. Nesse caso, o princípio da igualdade também estaria ferido por deputados e senadores, que concorrem, no exercício de suas funções, em relação àqueles que pretendem ser guindados pela primeira vez, às Casas Legislativas.¹⁴

A divergência interpretativa foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 1.805, através da qual a Corte Constitucional se posicionou no sentido de que, por não se tratar de cláusula de inelegibilidade, é incabível a exigência de desincompatibilização do mandato para a disputa eleitoral.

Não se tratando, no § 5º do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas, sim, de hipótese em que se estipula ser possível a elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos, federal, estadual, distrital, municipal e dos que os hajam sucedido ou substituído no curso dos mandatos, para o mesmo cargo, para um período subsequente, não cabe exigir-lhes desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado.¹⁵

Destarte, a partir do processo eleitoral de 1998, Presidentes da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e os respectivos Vices, foram autorizados a buscar a reeleição para os mesmos cargos em pleno exercício das funções a eles conferidas na eleição imediatamente anterior. Outrossim, a partir das eleições de 2000, Prefeitos e Vices passaram a exercer o mesmo direito.

Traçado o sucinto panorama jurídico acerca da recente inclusão do instituto da reeleição no Sistema Eleitoral brasileiro, passar-se-á à análise de dados referentes ao processo reeletivo no país.

2 NÚMEROS DA REELEIÇÃO NO PAÍS

¹⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Aspectos jurídicos da reeleição presidencial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08 jul. 1998. Caderno 1, p. 3.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. [Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.805-MC](#). Relator: Ministro Néri da Silveira. *A Constituição e o Supremo*. Publicada no Diário da Justiça de 14 nov. 2003. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa>. Acesso em: 13 jan. 2007.

Desde a promulgação da Emenda Constitucional 16, autorizadora da reeleição para chefes do Poder Executivo, cinco disputas eleitorais ocorreram: três eleições em nível federal e estadual (1998, 2002 e 2006) e duas de âmbito municipal (2002 e 2004).

Os resultados eleitorais apontam para a constatação de que nas eleições envolvendo candidatos em busca de um novo mandato para o mesmo cargo, disputando o pleito no exercício da função, o índice de renovação dos governantes é baixo.

Nas eleições presidenciais de 1998 e 2006, os então chefes do Poder Executivo federal disputaram a reeleição. Ambos foram vencedores. Destarte, verifica-se um índice de 100% de êxito de presidentes-candidatos à reeleição.

Em relação às eleições estaduais, o índice de vitória de governadores-candidatos também é expressivo e crescente. Em 1998, 21 chefes de Poder Executivo estadual disputaram a reeleição. 14 deles se consagraram vitoriosos, ou seja, 66,6%.

Quatro anos mais tarde o índice de governadores-candidatos reeleitos aumentou. Quatorze mandatários disputaram a eleição buscando se manter à frente da gestão pública estadual. 10 conquistaram a vitória nas urnas: 71,4% do total.

Por derradeiro, em 2006, o percentual de permanência de governadores nos cargos por mais quatro anos cresceu novamente. Naquela oportunidade, 19 chefes de Executivo disputaram a eleição visando a um novo mandato. Quatorze obtiveram sucesso eleitoral, o que representa um índice de 73,7% da totalidade.

Os dados estão sistematizados na seguinte tabela.

Tabela 01			
Índice de governadores reeleitos			
Ano	Governadores-candidatos	Reeleitos	Percentual
1998	21	14	66,6%
2002	14	10	71,4%
2006	19	14	73,7%

Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados¹⁶

Nas eleições municipais o índice de permanência nos cargos também é alto e, interessantemente, apresenta próxima relação com os patamares registrados nas disputas estaduais.

Considerando-se os chefes de Executivo municipal de capitais brasileiras, em 2000, 23 pretenderam permanecer mais uma gestão à frente das respectivas prefeituras. Dezesesseis deles obtiveram vitória nas eleições municipais, ou seja, 69,5% do total.

Quatro anos depois, 11 prefeitos de capitais se candidataram ao mesmo cargo, sendo que 8 conquistaram a reeleição. Logo, o índice de reeleição verificado foi de 72,7%.

Sistematizando os números, chega-se à seguinte tabela.

Tabela 02			
Índice de prefeitos de capitais reeleitos			
Ano	Prefeitos-candidatos	Reeleitos	Percentual
2000	23	16	69,5%
2004	11	8	72,7%

Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Conforme já se discorreu alhures, importante salientar a similitude dos índices de reeleição de prefeitos de capitais e de governadores. Senão, veja-se. Em

¹⁶ Levantamento realizado pela servidora e consultora Manuella da Silva Nono, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. In: BITTAR, Rodrigo; Agência Câmara. Congresso analisa PECs que acabam com a reeleição. *Jornal da Câmara*, Brasília, 02 jan. 2007. Política. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/jornalcamara/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

1998, 66,6% dos chefes de Executivo estadual que se candidataram foram reeleitos. Dois anos mais tarde, o índice de Prefeitos reeleitos foi de 69,5%.

Em 2002, 71,4% dos governadores-candidatos venceram as eleições. Novamente dois anos depois, 72,7% dos chefes de Executivo municipal candidatos conquistaram um segundo mandato. Por fim, em 2006, o índice de reeleição dos Governadores foi de 73,7%.

Baseando-se igualmente nos números verificados nos processos eleitorais pós-reeleição, percebe-se que o índice de mandatários-reeleitos é crescente, conforme se extrai da tabela subsequente.

Tabela 03			
Índice de mandatários-reeleitos			
Ano	Mandatários-candidatos	Reeleitos	Percentual
1998	21	14	66,6%
2000	23	16	69,5%
2002	14	10	71,4%
2004	11	8	72,7%
2006	19	14	73,7%

Observação: computou-se o número de Governadores e Prefeitos de capitais reeleitos
Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Diante dos números da reeleição no país, anteriormente apresentados, três considerações tidas com base nos dados estatísticos são possíveis.

a) É reduzido o índice de renovação nas eleições em que o chefe de Poder Executivo disputa a reeleição, demonstrando-se que o mandatário-candidato disputa o pleito em condição de favoritismo frente aos demais concorrentes.

b) Quer se trate de eleição estadual, quer se trate de pleito municipal, o índice de reeleição é semelhante. Tal constatação reforça o raciocínio anterior, de que nas disputas envolvendo um candidato no exercício do cargo que busque a reeleição, a tendência é de que esse dispute o pleito em vantagem de condições sobre os demais pleiteantes.

c) O índice de reeleição de mandatários-candidatos é crescente.

Diante da análise dos números e dados estatísticos e partindo-se das considerações anteriores, ousa-se afirmar, através de uma análise empírica¹⁷, que o eleitorado brasileiro é tendente a votar em candidatos que já estejam no exercício do mandato. Também por isso, mas não exclusivamente, os mandatários-candidatos disputam o pleito eleitoral com vantagens de condições sobre os demais concorrentes.

Esse, aliás, é o mote dos argumentos favoráveis e contrários à reeleição. Apreciar-se-á a temática a seguir.

3 ARGUMENTOS PRÓ E CONTRA A REELEIÇÃO

A discussão a respeito da legitimidade político-jurídica¹⁸ do instituto da reeleição versa, preponderantemente, sobre a correlação entre a possibilidade de disputar um mesmo cargo eletivo executivo para o qual já se foi eleito em uma eleição imediatamente anterior, em pleno exercício das funções, e o princípio da isonomia, o qual preconiza a igualdade de condições entre as candidaturas postas.

Os posicionamentos favoráveis manifestam o entendimento de que a possibilidade de disputar a reeleição no exercício do cargo não é incompatível com o princípio eleitoral da isonomia, conforme expõe Celso Bastos.

O fato de estar no exercício de funções executivas não desequilibra a igualdade que deve reinar entre os candidatos, porque a recandidatura não é exclusivamente fonte de vantagens, mas sem dúvida alguma, é raiz de não poucos desgastes perante a opinião pública.¹⁹

Ainda que o efetivo exercício de cargo público, notadamente de feição executiva, possa ser fonte de desgastes, a exposição social e pública inerente e natural de funções dessa natureza, por si só, é expressiva o bastante para o

¹⁷ Assim entendida como a baseada na experiência, na observação e na prática.

¹⁸ A Política Jurídica, conforme se depreende do escólio do Professor Dr. Osvaldo Ferreira de Melo, pode ser entendida como a "teorização sobre a conciliação entre a Política e o Direito, ambos conceitos entendidos num sentido ético-social, identificados, tanto quanto possível, com a idéia do justo, do correto, do legitimamente necessário (útil)." In: MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da Política Jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 129.

¹⁹ BASTOS, Celso apud MARTINS, Ives Gandra da Silva. Aspectos jurídicos da reeleição presidencial. p. 3.

desequilíbrio da disputa eleitoral. Nesse sentido acena Celso Antônio Bandeira de Mello.

Essa exposição à mídia, sobretudo em país subdesenvolvido, onde o simples soar de um nome como “conhecido” é “handicap” eleitoral – como comprovam as pesquisas – representa ponderável vantagem, que, desequilibraria a disputa, sobretudo no caso do presidente, dada a respeitabilidade e o temor reverencial que o cargo (quase divinizado em países atrasados politicamente) inspira na população.²⁰

Outro problema destacado pela corrente tendente à vedação de processos reeleitivos é a utilização de recursos públicos²¹ para a consecução de objetivos eleitorais. É o que aponta Brasília Sallum Júnior ao constatar a fragilidade do controle da utilização do que designa “máquina” governamental.

[...] mesmo quando não tinham direito à reeleição, prefeitos, governadores e presidente usavam os instrumentos de poder de que dispunham para favorecer seus favoritos à sucessão. Convenhamos, no entanto, que a tentação e a facilidade em usá-lo em proveito próprio são muito maiores.²²

Igualmente em relação a essa crítica, Celso Antônio Bandeira de Mello²³ reitera que, ainda que o mandatário propriamente não empregue a estrutura governamental em favor de seu projeto político-eleitoral, seria uma tarefa difícil conter e controlar seus subordinados para que também se abstivessem dessa prática, mesmo porquê, como se sabe, os chefes de Poder Executivo têm a prerrogativa de admitir centenas ou milhares (dependendo do caso e da esfera de Poder) de profissionais em cargos de confiança²⁴.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A Constituição estabelece: FHC é inelegível. p. 3.

²¹ No sentido do texto, a expressão é utilizada em sentido *lato*, abrangendo, pois, estrutura física, humana, financeira (indiretamente – ou em casos extremos até de forma direta), além dos contatos decorrentes do exercício de funções públicas, dentre outras práticas. Na atualidade, por exemplo, os agentes políticos dispõem de modernas estruturas de telecomunicações e de transportes. Esses equipamentos públicos, na prática, são utilizados exclusivamente para questões de Estado? Seria inimaginável supor o emprego de materiais públicos dessas espécies para questões partidárias ou eleitorais?

²² SALLUM JÚNIOR, Brasília. Fim da reeleição restaura a tradição republicana. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 19 jun. 2006. Caderno A, p. 3.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A Constituição estabelece: FHC é inelegível. p. 3.

A crítica à reeleição fundada na possibilidade de utilização de recursos públicos em favor do projeto eleitoral é relativizada pela linha doutrinária defensora do instituto. Os argumentos predominantes versam sobre o proeminente controle político do uso da “máquina” administrativa em favor do mandatário-candidato, conforme destaca Miguel Reale Júnior.

[...] há formas e modos de controle do uso do poder político no processo eleitoral, mormente pela denúncia pelos opositores de qualquer prática abusiva a ser rejeitada pelo eleitorado, cujo senso de cidadania cresce a cada passo.²⁵

Entretanto, há até mesmo defensores do instituto da reeleição que reconhecem ser possível utilizar a estrutura administrativa pública para fins reeleitorais, como pondera Fábio Wanderley Reis.

Realmente existe perigo no uso da máquina e ele se intensificará se viermos a ter reeleição. Mas o uso da máquina é algo que já ocorre [...] independentemente de reeleição, e [com ela] só se estaria intensificando o grau em que esse problema se colocaria.²⁶

Outro argumento discorrido pelos defensores da reeleição a relativizar a possibilidade de aproveitamento da administração pública pelos candidatos no exercício do cargo é a preponderância da soberana vontade do eleitor na escolha de seus governantes. Nesse sentido preleciona Ives Gandra da Silva Martins.

O argumento contrário [à reeleição], de que o governo tem mais condições de fazer campanha que a oposição, tornando desigual o pleito, embora seja ponderável, não é capaz de afastar este outro, de que o eleitor soberano deve saber escolher, entre os diversos candidatos, aquele que é o melhor e, se não souber escolher, é porque a

²⁴ Conforme o artigo 37, incisos II e V, da CRFB, são assim considerados os cargos cuja lei os declare de livre nomeação e exoneração, destinados exclusivamente para as atribuições de direção, chefia e assessoramento. Representam uma exceção à regra de que o acesso a cargos públicos deve se dar por concurso público, consoante dispõe o artigo 37, inciso II, da CRFB.

²⁵ REALE JÚNIOR, Miguel. Reeleição no exercício do cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02 fev. 1997. Caderno 1, p. 3.

²⁶ REIS, Wanderley Fábio. Cientistas Políticos acham reeleição casuismo. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 12 jan. 1997. p. 40. Entrevista concedida a Teodomiro Braga.

democracia em seu país é imatura, mas nem por isso deve ser eliminada.²⁷

Outro ponto de discordância entre os que apóiam e os que rejeitam o processo reeletivo se funda na idéia de continuidade da boa gestão administrativa, considerada essencial para os defensores do instituto. Nesse aspecto, Miguel Reale Júnior identifica como “fundamento da reeleição, [...] primacialmente, a continuidade administrativa [...] a pretensão de proteger a continuidade da administração, da boa administração a ser mantida [...]”²⁸.

A posição é contestada por Brasílio Sallum Júnior, segundo quem a boa gestão administrativa é fruto da gerência coletiva de um grupo político, sendo, pois “mais democrático e republicano premiar uma boa administração elegendo o novo candidato do partido que a vem exercendo do que personalizar em um só homem as virtudes do bom governo”. E emenda advertindo que “reeleger um bom governante não é garantia de continuidade da boa administração”²⁹.

Por óbvio, a complexidade política, sociológica e jurídica do tema revela outros argumentos favoráveis e contrários ao instituto da reeleição.

Identifica-se, sintética e concentradamente, como elementos pró-reeleição: a) preponderância da vontade popular através do sufrágio, caracterizando-se como um estatuto democrático; b) continuidade administrativa; c) inapropriação de um mandato de quatro anos para o planejamento e gestão de políticas públicas de longo prazo.

Ao reverso, fundam-se como considerações contrárias ao processo reeletivo: a) ofensa ao princípio da isonomia e da igualdade de condições entre as candidaturas; b) (concreta) possibilidade de emprego de recursos da administração pública para a consecução do objetivo político-eleitoral; c) inibição à renovação das lideranças político-partidárias e governamentais; d) ruptura com a tradição republicana brasileira; e) personificação na pessoa do mandatário das qualidades da gestão de todo um grupo político; f)

²⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. O pesado custo da reeleição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jan. 1999. Caderno 1, p. 3.

²⁸ REALE JÚNIOR, Miguel. Reeleição no exercício do cargo. p. 3.

²⁹ SALLUM JÚNIOR, Brasílio. Fim da reeleição restaura a tradição republicana. p. 3.

superexposição de chefes do Executivo na mídia, ampliando-se sobremaneira a vantagem do candidato no exercício do mandato em relação aos demais postulantes.

Embora no Brasil haja aparente recenticidade da discussão acerca da legitimidade e da conveniência político-jurídica do instituto da reeleição para chefes de Poder Executivo, as manifestações contrárias ao processo reeletivo remontam ao século XIX e foram formuladas pelo francês Aléxis de Tocqueville, como se destacará na seqüência.

4 A REELEIÇÃO NO PENSAMENTO DE TOCQUEVILLE

Aléxis Charles Henri Clerel de Tocqueville³⁰ foi um pensador e entusiasta da democracia. Em 1831, aos 26 anos, embarcou para os Estados Unidos sob o pretexto de analisar o sistema penitenciário estadunidense. Sua maior motivação, no entanto, parece ter sido a de estudar o modelo democrático praticado naquele país.

Dessa observação, e das reflexões dela decorrentes, foi publicado em 1835 o livro "A Democracia na América". Tocqueville tinha à época 30 anos. O conteúdo e o sucesso da obra permitiram-no seis anos mais tarde integrar a Academia Francesa.

Tocqueville, além de escritor e filósofo, teve destacada atuação política. Em 1848 foi eleito deputado para Assembléia Nacional francesa. No ano seguinte, exerceu o cargo de Ministro das Relações Exteriores da França.

Na avaliação de Tocqueville o processo reeletivo corrompe a visão estratégica do governante, o qual passa a curvar-se ao desejo imediatista da maioria, sem acautelar-se através das necessárias ponderações. Muitas vezes o anseio imediato de um corpo social não corresponde às aspirações de longo prazo da Sociedade. Cabe ao governante responsável, independente do compromisso

³⁰ Os dados biográficos a respeito de Tocqueville foram pesquisados em: TOCQUEVILLE, Aléxis de. *Igualdade Social e Liberdade Política*. Tradução de Cícero Araújo. São Paulo: Editora Nermann, 1988, p. 7-18; LAPOUGE, Gilles. Profeta ou observador racional? Tocqueville, dois séculos depois. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 31 jul. 2005. Caderno 2 / Cultura, p. 8.

eleitoral com a eleição seguinte, zelar pelo futuro da Sociedade e dos seus concidadãos.

Muito antes do momento fixado, a eleição torna-se o maior e, por assim dizer, o único evento que preocupa os espíritos. [...] o presidente encontra-se absorvido na tarefa de defender-se. Não governa mais nos interesses do Estado, mas no de sua própria reeleição: prosterna-se diante da maioria e, freqüentemente, em lugar de resistir-lhe às paixões, como o dever o obrigaria, antecipa-se a seus caprichos.^{31 32}

Tocqueville é incisivo ao antever a possibilidade de crises, corrupção e emprego de estrutura e bens públicos em favor da recandidatura do mandatário.

A intriga e a corrupção são os vícios naturais dos governos eleitos. Mas quando o chefe de Estado pode ser reeleito, esses vícios estendem-se indefinidamente e comprometem a própria existência do país. Quando um simples candidato quer vencer pela intriga, suas manobras só podem exercer-se em espaço restrito. Quando, ao contrário, o chefe de Estado entra também na disputa, usa em seu próprio proveito a força do governo. No primeiro caso, é um homem com seus poucos meios; no segundo, é o próprio Estado, com seus imensos recursos, que intriga e corrompe.³³

Igualmente atual é a observação do pensador francês acerca da desvirtuação da natureza de cargos públicos, muitos dos quais preenchidos a partir de critérios de interesse privado (político-eleitoral e pessoal do governante) em detrimento ao espírito público. Tão mais grave é constatar, ademais, até mesmo a edição de leis revestidas do mesmo propósito.

Se o representante do Poder Executivo desce à liça, os cuidados do governo tornam-se para ele interesse secundário; o interesse principal é o de sua eleição. As negociações, como as leis, só são para ele

³¹ TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. Tradução de J. G. Albuquerque. São Paulo: Abril, 1985, p. 210.

³² Mais adiante Tocqueville explica que o governante não deve se afastar dos governados. Deve, porém, agir com responsabilidade e solidez, ainda que em um curto prazo determinada política-governamental pareça impopular. "Não reelegível, o presidente não seria independente do povo, pois não cessaria de ser responsável diante dele; mas os favores do povo não lhe seriam tão necessários a ponto que devesse inclinar-se diante de todas as suas vontades." TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. p. 212.

³³ TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. p. 211.

combinações eleitorais; os cargos tornam-se recompensa por serviços prestado, não à nação, mas ao seu chefe.^{34 35}

Em decorrência da ânsia pela reeleição as políticas e medidas governamentais são gestadas a partir de uma perspectiva de curto prazo, planejadas e executadas tendo como foco o processo eleitoral, desprezando-se ou ignorando-se muitas vezes os efeitos e as conseqüências em longo prazo. Destarte, os interesses maiores da Sociedade passam a ser subordinados ao maior interesse do governante: a reeleição.

É impossível considerar-se a conduta ordinária dos negócios [da nação] sem perceber que o desejo de ser reeleito domina o pensamento do presidente; que toda a política de sua administração tende para isso; que suas mínimas providências são subordinadas a esse objetivo; que, à medida que se aproxima o momento da crise, o interesse individual substitui, em seu espírito, o interesse geral.³⁶

Conforme se vislumbra das textuais manifestações do pensamento de Tocqueville, reputa-se-lhe, quiçá, como o maior crítico da reeleição na literatura política clássica. É, como se observa, formulador de contundentes e fundadas manifestações contrárias ao processo reeletivo.

Há de se registrar, por derradeiro, o fato de suas considerações serem dotadas de admirável atualidade. Cada frase retratadora de seu pensamento acerca da reeleição parece ter sido escrita a partir da observação dos processos eleitorais realizados contemporaneamente, constatando-se que muitas vezes a História se repete. Deve-se, pois, conhecê-la, de modo a entender o passado para compreender o presente e agir propositivamente em relação ao futuro, uma vez que as suas bases são alicerçadas nos dias atuais.

³⁴ TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. p. 211.

³⁵ Ainda quanto à questão, Tocqueville é categórico: "O princípio da reeleição torna, portanto, a influência corruptora dos governos eleitos mais extensa e perigosa. Tende a degradar a moral política do povo e substituir o patriotismo pela habilidade." TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. p. 211.

³⁶ TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. p. 211.

A construção do futuro inicia no presente e depende do efetivo agir de cada cidadão.³⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que haja a concreta possibilidade de se repetir o que já foi dito, reitera-se o caractere da atualidade, marca distintiva do pensamento de Tocqueville acerca do instituto da reeleição. As manifestações expressas em sua obra poderiam ser perfeitamente enquadrada nas crônicas e análises políticas a respeito dos processos eleitorais observados nos recentes anos. Mesmo tendo sido publicada em 1835 na França, descreve com fidedignidade o ambiente governamental e a postura do mandatário quando a busca pela reeleição pauta a ação política e administrativa de um governo, ao passo que nessas situações o interesse particular-eleitoral sobrepõe-se ao compromisso público de gestão visando às próximas gerações.

Transpassados cinco pleitos eleitorais sob a égide do instituto da reeleição, aponta-se a premente necessidade de revisão da autorização constitucional para que mandatários executivos possam se recandidatar ao mesmo cargo em pleno exercício das funções.

Diante dos números verificados no país nas eleições realizadas entre 1998 e 2006, constatou-se de que é reduzidíssimo o índice de renovação de lideranças político-partidárias e governamentais, uma vez que o candidato titular de mandato executivo disputa em vantagem de condições sobre os demais pleiteantes.

A simples possibilidade constitucional de recandidatura é o bastante para inibir o surgimento de novos líderes políticos, tão necessários ao desenvolvimento

³⁷ Nesse sentido, rica é a reflexão externada pelo Professor Dr. Osvaldo Ferreira de Melo: “[...] malgrado tantas iniquidades nos rodeiem, tantas mazelas alimentem o dia a dia do cotidiano, e embora não sejamos ingênuos para pressupor que as mudanças necessárias, por seu vulto e complexidade, sejam fácil e rapidamente conquistáveis, sobrepairá a convicção de que vale a pena colaborar na iluminação da jornada humana, pelo menos em memória de todos aqueles pensadores, cientistas, artistas, ou homens comuns que, com seu pensar, suas descobertas, suas artes e seu trabalho, possibilitaram as nossas experiências como seres culturais. Em nome deles todos, dizíamos, devemos ajudar na preparação da casa comum que vai abrigar as futuras gerações.” MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da Política Jurídica*. p. 133.

da nação e à manutenção das instituições democráticas, na medida em que o poder do cargo, sobretudo o de nomear correligionários, alastra a autoridade do governante sobre o partido, tornando-o o desejado candidato natural à própria sucessão.

Os dados estatísticos atestam os crescentes índices de reeleição de mandatários-candidatos. Constata-se, pois, a superioridade eleitoral que o chefe de Executivo exerce sobre os demais concorrentes, aniquilando o princípio da igualdade entre os candidatos, elementar em um Estado Democrático e Constitucional de Direito.

Por si só, a exposição e a projeção natural que o exercício do cargo proporciona é suficiente para desequilibrar impetuosamente a disputa eleitoral. Sobretudo em um país no qual a aparição na mídia celebriza instantaneamente o sujeito, através de um processo de "divinização" imediato e irrefletido.

É certo que o exercício do cargo impõe ao gestor o ônus das críticas, e a superexposição midiática nem sempre é positiva. Ao reverso, no mais das vezes é negativa. Contudo, sabe-se que a grande massa de eleitores não avalia criticamente o conteúdo das aparições do administrador público-candidato nos meios de comunicação.

A favor da reeleição se estabelecem proposições no sentido de que o instituto permite a continuidade administrativa e o planejamento e gestão de políticas públicas de longo prazo.

Em relação ao primeiro argumento, pondera-se que o titular do mandato executivo não é um gestor isolado. Governa tendo como base administrativa um grupo político e um corpo de servidores. O êxito administrativo é, assim, obra de toda uma coletividade de lideranças. Logo, a continuidade de uma distintiva administração é possível, independentemente da reeleição do titular. Podem-se eleger outras e novas lideranças de um mesmo grupo responsável por uma gestão reconhecida, acrescentando-se a isso, o entusiasmo, a energia e as renovadas idéias próprias de um mandatário de primeira gestão.

Quanto à segunda ponderação, acerca da visão de longo prazo permitida pela reeleição, invoca-se o pensamento de Tocqueville. O chefe de Executivo e seu grupo político, diante da possibilidade da reeleição, envolvem-se tão profundamente com o projeto eleitoral, ainda que instintivamente, e, assim, mesmo inconscientemente, que a visão de governo tem como marco delimitador a próxima eleição. Raramente há projetos ou propostas de longo prazo. Medidas oportunas, e mesmo as necessárias, se impopulares, são de pronto rejeitadas. O foco é a reeleição. Destarte, a reeleição, em regra, impede gestões visando às novas gerações.

A favor da reeleição, emprega-se a consideração fatal de que é um instituto democrático, haja vista a delegação ao eleitor da decisão sobre manter ou não determinado mandatário no poder. Todavia, conforme já se discorreu, não é invulgar o eleitor votar com a vontade influenciada pela superexposição natural e inerente aos cargos executivos. Os índices de reeleição demonstram a preferência do eleitorado em relação aos candidatos que lhe são mais conhecidos, e, evidentemente, os mandatários encabeçam esse "*ranking*". Material e efetivamente democrático é assegurar a lisura do processo eleitoral, e, especialmente, a igualdade de condições e de oportunidades entre os candidatos, o que é pouco provável em um processo eleitoral em que o chefe do Poder Executivo disputa a eleição em pleno exercício do cargo (assim como seus subordinados), e comandando toda a estrutura administrativa pública de que dispõe.

A todas essas razões, acresce-se a imensa e concreta possibilidade de o mandatário empregar a "máquina" governamental para a consecução de um projeto eleitoral pessoal em detrimento a um projeto de nação. Não que o proceda dolosamente (em que pese se saber que em muitos casos assim o é), mas por vezes instintivamente e mesmo inconscientemente. E ainda que o titular-candidato pretenda a abnegação dessas práticas, não há como efetivamente exigí-lo de seus subordinados, também embrenhados no propósito de reeleger o candidato-mandatário-nomeador.

Destarte, pela lisura e igualdade de oportunidades entre os candidatos nos processos eleitorais, pelo voto livre e desembaraçado das influências da

“divinização” e celebração midiática instantânea, acrítica e irrefletida, pela abolição do emprego da “máquina” pública em favor de um projeto reeletivo, por uma administração pública comprometida com projetos de longo prazo, objetivando as próximas gerações, e não tendo como marco fatal as próximas eleições, é que se opina pela ilegitimidade político-jurídica do instituto da reeleição para cargos executivos.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

BITTAR, Rodrigo; Agência Câmara. Congresso analisa PECs que acabam com a reeleição. *Jornal da Câmara*, Brasília, 02 jan. 2007. Política. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/jornalcamara/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 16 de 04 de junho de 1997. *Senado Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. *Senado Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. [Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.805-MC](#). Relator: Ministro Néri da Silveira. *A Constituição e o Supremo*. Publicada no Diário da Justiça de 14 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

LAPOUGE, Gilles. Profeta ou observador racional? Tocqueville, dois séculos depois. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 31 jul. 2005. Caderno 2 / Cultura, p. 8.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Aspectos jurídicos da reeleição presidencial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08 jul. 1998. Caderno 1, p. 3.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A Constituição estabelece: FHC é inelegível. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 jul. 1998. Caderno 1, p. 3.

MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da Política Jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*. 9 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora; OAB Editora, 2005.

REALE JÚNIOR, Miguel. Reeleição no exercício do cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02 fev. 1997 . Caderno 1, p. 3.

REIS, Wanderley Fábio. Cientistas Políticos acham reeleição casuísmo. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 12 jan. 1997. p. 40. Entrevista concedida a Teodomiro Braga.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. Fim da reeleição restaura a tradição republicana. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 19 jun. 2006. Caderno A, p. 3.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v 4.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. Tradução de J. G. Albuquerque. São Paulo: Abril, 1985.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *Igualdade Social e Liberdade Política*. Tradução de Cícero Araújo. São Paulo: Editora Nermann, 1988.