

SOBRE A REELEIÇÃO¹

Não há fundamento jurídico para que se afaste, no presidencialismo, o instituto da reeleição indeterminada para os ocupantes do poder executivo.

Luiz Moreira

1. Os modernos Estados constitucionais do Ocidente pretendem exprimir sua suposta legitimidade por meio da fórmula “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Com ela estariam respondidas as duas perguntas que marcam a atuação estatal: porque o poder do Estado decorre do povo, a ele caberia I) prescrever e ordenar condutas por meio de seus diversos órgãos e II) restringir e enquadrar os comportamentos desviantes utilizando o aparato coativo constituído para tornar o monopólio da força expressão última de sua soberania. Essa formulação garante ao Estado a legitimidade necessária para estruturar as suas teias prescritivas e, ao mesmo tempo, tornar suas normas efetivas.

No estágio atual da teoria do Estado e da teoria da Constituição, essa prerrogativa, ao mesmo tempo simbólica e fática, materializa-se por meio dos direitos fundamentais que os próprios cidadãos se conferem na medida em que são os autores e os destinatários de todo o ordenamento jurídico. Em síntese: os cidadãos, sujeitos de direitos, são titulares de todo o poder político e essa titularidade ganha contornos institucionais na medida em que os direitos fundamentais são não apenas atributos transindividuais, mas razão de ser do Estado. Assim, os direitos fundamentais representariam o substrato que garantem legitimidade à normatividade estatal. Em última instância, as normas jurídicas seriam legítimas porque realizariam o projeto político de efetivação dos direitos fundamentais.

A relação entre legitimidade e efetivação que se dá entre essas duas esferas constitui uma tensão garantidora de validade à política e de concreção ao direito. É que a domesticação do poder pelo direito não se restringe a uma

¹ Artigo publicado no Jornal Correio de Minas, em agosto/2007.

subordinação do político ao jurídico, pois do mesmo modo que é correto afirmar que a domesticação do poder político pelos direitos fundamentais confere legitimidade ao político, também o é que essa tensão garante aos direitos fundamentais a conversão de normas apenas abstratas em direitos efetivos.

2. Com isso a teoria da Constituição e a filosofia política pretendem enfrentar o dilema que opôs o Estado à sociedade civil. A superação desse dilema ganhou contornos institucionais com a derrocada do absolutismo pelas revoluções francesa e estadunidense. Diante da dicotomia que opunha o Estado à sociedade civil era vital constituir um espaço imune às suas interferências. É nesse contexto que surgem, por um lado, a teoria da divisão do exercício do poder e a teoria da soberania popular e, d'outro, a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático. Essas restrições tinham como propósito limitar o arbítrio estatal, garantindo o fortalecimento das demais esferas de modo a fortalecer a sociedade civil e assegurar legitimidade material e formal às ordenações estatais.

Desse modo, as restrições ao poder político pelo direito surgem na perspectiva de possibilitar o pleno desenvolvimento da sociedade civil e da opinião pública, o que juridicamente foi articulado pela necessidade de institucionalizar a não-interferência estatal por meio do estabelecimento de garantias individuais, coletivas e processuais e pelas liberdades de expressão e de associação. Esses limites surgem em um contexto de transição do Estado absolutista para o liberal, no qual se pretendia firmar uma nova ordem social baseada na livre iniciativa.

A história é por todos conhecida. O declínio do Estado liberal é protagonizado pelo esgotamento de uma cultura que tinha na entronização das formas privadas de vida, no colonialismo e na expropriação do trabalho fabril sua face mais evidente. Como consequência da *era das necessidades* houve as duas Grandes Guerras e o horror manifestado no mal radical, isto é, o Holocausto.

O Estado constitucional surgiu como tentativa de gerar um novo postulado jurídico-político substituindo a velha ordem privatista por uma fundada em princípios como a dignidade humana, o republicanismo e a supremacia política da soberania popular.

Estamos de volta à questão inicial acerca da legitimidade do Estado. No cenário atual, há uma equivalência entre norma e fato de modo que as

perguntas pela validade do ordenamento jurídico e a efetividade dos direitos encontram abrigo na rubrica *Estado democrático de direito*. Fica estabelecida uma resposta padrão e circular: se algo se encontra na Constituição é porque é legítimo e se se quer buscar a legitimidade basta procurar na Constituição. Essa circularidade asperge validade aos feitos estatais a partir da presunção de que o planejamento e execução de tais feitos se coadunam com a soberania popular.

3. Sendo assim, no que diz respeito à relação entre soberania popular e poder executivo, o Ocidente desenvolveu duas formas de investidura democrática: 1) o *presidencialismo*, que surge primeiramente nos EUA e ganha rápida receptividade em todo o mundo e no qual a chefia de Estado e a de Governo são ocupadas pela mesma pessoa, isto é, o presidente e 2) o *parlamentarismo*, no qual o primeiro-ministro desempenha as funções de chefe de governo, cabendo a outra pessoa (um presidente, como na Alemanha, ou um Monarca, como no caso britânico) desempenhar as funções de chefe de Estado. É do conhecimento de todos que os primeiros-ministros Konrad Adenauer (1949-1963) e Helmut Kohl (1982-1998) na Alemanha, Margaret Thatcher (1979-1990) e Toni Blair (1997-2007) na Inglaterra, por exemplo, governaram por mais de 10 anos até perderem a legitimidade.

Falamos de investidura democrática porque a ocupação da função é precedida de uma consulta popular que especificamente lhe confere os poderes para o desempenho das funções executivas, pois é a eleição o ato formal que confere legitimidade ao desempenho de tal função. No *presidencialismo*, faz jus ao cargo aquele que o obteve por meio de eleições que se organizam periodicamente. O modelo estadunidense prescreve que o ocupante do poder executivo pode permanecer no cargo por até dois mandatos consecutivos. No *parlamentarismo*, a permanência no cargo depende diretamente da legitimidade para ocupar a função que exerce, independentemente de tempo ou de quantidade de eleições. Ou seja, para permanecer como primeiro-ministro importa que o exercício de sua função seja validado com a vitória obtida nas eleições. É a legitimidade que garante o exercício do poder. Não há que se falar em restrição a tal exercício, pois a investidura diz respeito ao ato soberano que circunscreve a ocupação do cargo. Então, o exercício do poder diz respeito à legitimidade obtida das urnas, não sendo admitidas, por

ilegítimas, restrições ao exercício legítimo do poder advindo diretamente da soberania popular. Portanto, não há limites ao número de vezes que os cidadãos podem expressar e reafirmar a sua vontade soberana de conduzir ou reconduzir alguém ao poder executivo.

4. No Brasil, a reeleição para o poder executivo foi amparada por meio da Emenda Constitucional 16, de 04/06/1997, que deu nova redação ao § 5º, do artigo 14 da Constituição Federal. Ou seja, a emenda constitucional tornou possível a reeleição desde que “para um único período subsequente”.

Ora, o que vem sendo discutido no Brasil não é a reeleição propriamente dita, mas o número de vezes que ela seria admitida. Cumpre registrar que a Constituição Federal não veda tal propósito. O artigo 60, no § 4º, prescreve unicamente que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: II) o voto direto, secreto, universal e periódico”. Portanto, podem ser admitidas emendas que instaurem a reeleição indefinida.

Os argumentos contrários à reeleição indefinida são basicamente os seguintes:

I) a continuidade no poder da mesma pessoa ou do mesmo grupo pode instaurar uma autocracia, substituindo a alternância típica das repúblicas em ocupação vitalícia do poder; II) ao permanecer no poder indefinidamente o chefe do executivo eliminaria as chances dos opositores de vencerem as eleições, uma vez que a utilização da máquina e dos recursos públicos garantiria a sua permanência no cargo e III) emendar a Constituição com vistas à permanência no poder é continuísmo, caracterizando um golpe.

Pois bem, todos esses argumentos têm em comum o propósito de substituir ou de tutelar a soberana manifestação dos cidadãos. Importa, explícita ou implicitamente, afastar a faculdade de os próprios cidadãos regerem-se a si mesmos.

Como resposta ao primeiro argumento: o que valida o poder não é a periodicidade de seu exercício ou tampouco a alternância de sua ocupação é o mandato obtido diretamente dos que têm poder para legitimar o seu exercício. Logo, o modo de ocupação de cargos políticos são argumentos funcionais, de organização do poder. O que legitima e torna válido um mandato é a sua origem e o seu exercício. Se ambos decorrem de manifesta autorização dos cidadãos, obtida através de voto secreto, universal, periódico, detém legitimidade formal e material para o exercício do poder. Caso se queira

estabelecer um controle de legitimidade aos mandatos, ao invés de limitar a sua concessão, convém radicalizar a sua legitimidade e aí teríamos um ato de investidura (a eleição) e um ato de confirmação do exercício do mandato, no qual a legitimidade seria apurada (o *recall*).

Como resposta ao segundo argumento: Não é possível falar-se em vontade única ou preponderante no Estado de modo a solapar ou fragilizar ou outros poderes ou instituições. Não há nem uma unicidade de vontade nem a sua transmissão automática, pois a organização multifuncional do Estado garante uma estrutura interdependente que inviabiliza a concentração unipessoal do poder. De outro lado, não há necessariamente a vinculação entre governante bem-sucedido e que logra de boa aprovação e sua reeleição. Exemplos vários demonstram justamente o contrário.

Por último, não há que falar em golpe à Constituição ou em atentado à democracia ao fazer-se recurso à manifestação da soberania popular. É exatamente o contrário: trata-se de eliminar as possibilidades de os cidadãos manifestarem a sua opinião e vontade. Golpe é querer circunscrever o exercício da soberania popular a assuntos privados de modo a restringir-lhe a plenitude, pois todo o poder emana do povo.

* Luiz Moreira é Mestre em Filosofia e Doutor em Direito pela UFMG e autor, dentre outros, de *A Constituição como simulacro*, Lumen Juris, 2007 e Coordenador da Coleção Del Rey Internacional.