

# Reeleição indefinida e a indissociabilidade entre democracia, estado constitucional e direitos humanos

*Centro de Estudos da Constituição (CCONS)<sup>1</sup>*

**Resumo:** O Centro de Estudos da Constituição-CCONS do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná tem, entre seus interlocutores, o grupo *PósDebate*, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Gerido por estudantes do Programa de Pós-Graduação, este grupo potente de jovens investigadores, apresenta neste livro o resultado das suas pesquisas e da intensa troca com os demais grupos de pesquisa, com os quais têm dialogado nos últimos sete anos, desde a sua criação. O CCONS se sente duplamente honrado: com a parceria instituída e com o convite para participar deste livro. Neste sentido, nossa colaboração para festejar esses oito anos do *PósDebate* é parte dos argumentos que oferecemos na intervenção como *amicus curiae* à solicitação de opinião consultiva formulada pela República da Colômbia, referente à figura da reeleição presidencial indefinida no contexto do Sistema

---

1 Este artigo é de autoria coletiva CCONS, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, representado nesta obra pela Profa. Vera Karam de Chueiri. Seus argumentos fazem parte da peça apresentada pelo grupo, na qualidade de *Amicus Curiae*, em solicitação de opinião consultiva formulada pela República da Colômbia, referente à figura da reeleição presidencial indefinida no contexto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Americano de Direitos Humanos. Esse tema da reeleição indefinida é central nos arranjos políticos contemporâneos, seus respectivos desenhos, relativamente ao seu maior ou menor compromisso com a democracia constitucional e pode indicar crise quando afeta, negativamente, tal arranjo. Neste artigo nosso argumento central é o da democracia como um direito humano, cujo exercício implica em alternância do poder. Partimos da perspectiva do direito internacional dos direitos humanos e do direito constitucional e propomos uma articulação entre o Estado constitucional, a democracia e os direitos humanos, tanto teórica quanto aplicada, diante do risco de degradação democrática decorrente de existência de reeleições ilimitadas.

**Palavras-chave:** Democracia; reeleições ilimitadas; direito humanos; direito constitucional.

## 1. Democracia como direito humano

Democracia e direitos humanos estão estreitamente relacionados, já que a garantia de um regime democrático implica em uma melhor proteção aos direitos humanos. No Brasil, por exemplo, a democratização significou também a incorporação dos instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e a consequente ampliação do rol de direitos protegidos no âmbito interno (PIOVESAN). Além disso, um regime não democrático é mais suscetível a retirar direitos fundamentais de seus cidadãos, já que na democracia eles têm a possibilidade de participar e influir na vida pública, seja de forma direta ou através de representantes eleitos, o que não ocorre em regimes autoritários (MENKE; POLLMANN, 2010: 197).

Da mesma maneira, os direitos humanos são necessários para a realização da democracia, uma vez que, para além de determinar normas procedimentais ou forma de exercício do poder político, a democracia requer proteção substancial a direitos fundamentais para que seja exercida de forma plena. Ou seja, se a democratização amplia a proteção aos direitos humanos, essa maior proteção fortalece o processo democrático. Dito de outra forma, “os direitos humanos são a um só tempo a condição e o resultado da democracia” (MENKE; POLLMANN, 2010: 197). É essa lógica que constitui a relação entre democracia e direitos humanos e em razão da qual o direito humano à democracia pode ser reconhecido.

Nesse sentido, a Resolução 19/36 do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2012) estabelece que a democracia inclui o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, tais como a liberdade de associação, liberdade de expressão, o direito a tomar parte na condução dos assuntos públicos e o direito de voto secreto e universal em eleições periódicas. A CIDH (2017) também já reconheceu a indispensabilidade da democracia para o real exercício destes direitos e liberdades, destacando que, para sua consolidação, dentre outros elementos, é imprescindível o exercício efetivo dos direitos políticos, através de eleições livres e justas. Também a Carta Democrática

Interamericana (art. 3º) assume que, dentre os elementos essenciais da democracia representativa, está o respeito aos direitos humanos.

Por fim, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já estabeleceu que o Estado de Direito em uma sociedade democrática é fonte de concretização dos direitos humanos como, por exemplo, através de recursos efetivos (artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos) (CORTE IDH, 2005), de juízes independentes (art. 8.1 CADH) (CORTE IDH, 2013) e de um efetivo controle de constitucionalidade e legalidade sobre os atos do poder público (CIDH, 2016).

Para além da intrínseca relação entre democracia e direitos humanos, já em 1992, Thomas Franck (1992:47) defendia a existência de um direito emergente a um governo democrático, protegido pelo Direito Internacional. Assim, a democracia se torna uma condição para a legitimação de um governo, não apenas pela existência de uma lei interna de determinado Estado nacional, mas pela imposição de uma série de normas internacionais.

Segundo o autor, a ascensão de uma ordem global democrática se dá em três gerações de regras, cuja normatividade e implementação se deram em diferentes estágios do desenvolvimento do Direito Internacional. O primeiro grupo normativo é o da autodeterminação dos povos; o segundo, a liberdade de expressão e pensamento; e, por fim, o direito a eleições livres e abertas, protegido sob o manto dos direitos políticos.

Franck (1992:52) elenca a autodeterminação como raiz histórica sobre a qual ascendeu o direito à democracia. Ela postula o direito de um povo organizado em um território estabelecido de determinar seu destino político coletivo de modo democrático, sendo, assim, um elemento central do direito à democracia.

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, na resolução 1999/57, denominada “Promoção do direito à democracia”, reconhece que a democracia é lastreada na vontade livremente expressa dos povos para determinar seus próprios sistemas político, econômico, social e cultural, baseada na sua participação integral em todos os aspectos da vida pública (ONU, 1999). A liberdade de expressão, que engloba os direitos à liberdade de pensamento, expressão, associação e reunião é um aspecto refinado de um direito mais velho à autodeterminação, constituindo, também, uma precondição a um processo eleitoral livre e aberto (FRANCK, 1992:61). Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem reiterado que a liberdade de expressão (artigo 13 da CADH), particularmente em assuntos de interesse público, é fundamental em e para uma sociedade democrática (CORTE IDH, 2015).

Quanto aos direitos políticos, o autor ressalta que os principais instrumentos internacionais de direitos humanos – dentre os quais figura a Convenção Americana de Direitos Humanos – reconhecem o direito à livre e igual participação no governo. Assim, os Estados que negam aos seus cidadãos o direito a eleições abertas estão

violando regra chave da ampla rede de proteção aos direitos humanos (FRANCK, 1992:79).

Segundo a CIDH (2016), existe uma relação direta entre o exercício dos direitos políticos e o conceito de democracia como forma de organização do Estado. Ainda, a Declaração Universal dos Direitos Humanos enuncia que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (artigo 21, inciso terceiro). Por fim, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também elencam uma série de direitos cuja garantia é essencial e necessária para a realização de uma democracia fundada na liberdade e na igualdade.

Desse modo, o direito à democracia adquire especial grau de legitimidade por sua associação com uma rede muito mais abrangente de regras internacionais garantidoras de direitos das pessoas em face de seus governantes.

Susan Marks (2011:523) revelou diferentes pontos de vista, a partir da relação estabelecida por Tom Franck, entre democracia e Direito Internacional. Segundo um desses pontos, o direito à democracia se tornou parte do projeto internacional de desenvolvimento, de modo que o foco da comunidade internacional não se assenta apenas na transição democrática, mas também em sua consolidação. Neste sentido, democracia significa mais do que eleições, sendo necessário o fortalecimento das instituições, valores e normas democráticas. Assim, para além da democracia enquanto ambiente de proteção dos direitos humanos, podemos considerar que a democracia é também um direito humano.

O rol de proteção dos direitos humanos é constantemente atualizado e ampliado de acordo com as necessidades e anseios vinculados a cada tempo histórico. O reconhecimento de um direito humano à democracia, ao lado dos direitos políticos e liberdades fundamentais, é explicado por esse movimento.

A própria gramática dos direitos humanos evoca o direito de cada sujeito a viver em uma sociedade em que possa intervir na política e na criação de direitos. Os direitos humanos, nesse sentido, tornam-se conquistas de sujeitos capazes de influir nas normas e instituições a que estão subordinados, bem como reivindicar direitos perante essas instituições (FORST, 2014:39). O direito à democracia que se constrói a partir dessa gramática colabora para a tarefa de atualização dos direitos humanos e se alinha com o compromisso de emancipação humana e de inclusão democrática. Mais do que a criação de instituições representativas, a democracia como direito humano exige o compromisso dos governos e instituições com a proteção desses direitos.

Segundo Friedrich Müller (2005:395), “a democracia é direito positivo de toda e qualquer pessoa” que confere ao indivíduo a capacidade de participação e de definição

sobre os próprios direitos, ao invés de tratá-lo como mero objeto de proteção (KIRSTE, 2016:12). Entendido dessa maneira, o direito (humano) à democracia é amparado por uma série de instrumentos do sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

O artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo, estabelece que “todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” e que a autoridade do governo será baseada na vontade do povo, expressa em eleições periódicas e legítimas. Já a Declaração do Milênio da Assembleia Geral da ONU prevê que todos os homens e mulheres possuem o direito a uma vida digna, livre da fome, do medo da violência, da opressão e da injustiça, sendo que a melhor maneira de garantir esses direitos é por meio de “governos de democracia participativa baseados na vontade popular”.

## 2. A proteção da Democracia no Sistema Interamericano

Nos primeiros instrumentos da OEA a referência à democracia se esgotava no direito de voto, mas a CADH ampliou o catálogo de direitos políticos e estabeleceu o direito de participação nos assuntos públicos, de forma direta ou por representantes livremente eleitos (art. 23). Da mesma maneira, a Carta Democrática Interamericana assegura o direito dos povos americanos à democracia e determina que seus governos possuem a obrigação de promovê-la e defendê-la.

A Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta da OEA) expressa em seu preâmbulo que “a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região” e que “o verdadeiro sentido da solidariedade e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem”. Seu artigo segundo, por sua vez, estabelece como um dos propósitos essenciais da OEA a promoção e consolidação da democracia representativa.

Nesse sentido, a CIDH tem reiterado que a democracia representativa é a forma de organização explicitamente adotada pelos Estados membros da OEA (CIDH, 2009). A Corte IDH acrescenta que a democracia representativa é determinante em todo o sistema de que a CADH faz parte (CORTE IDH, Caso *Yatama vs. Nicaragua*: 2015). A jurisprudência da Corte demonstra a importância dada para a tríade Estado de Direito, Democracia e Direitos Humanos, especialmente por em conjunto constituírem-se como garantias que tem por função proteger e assegurar o exercício de direitos (CORTE IDH, 1987), que encontram um de seus principais fundamentos na legitimidade democrática consubstanciada no Estado de Direito (CORTE IDH, *Opinião Consultiva 24/17*: 2017).

A CADH deu um passo importante no sentido dos direitos políticos no Sistema Interamericano, pois seu artigo 23 não apenas estabelece o direito de votar e ser votado, mas assinala como dever dos Estados parte propiciar as condições e mecanismos para que os direitos políticos sejam exercidos de forma efetiva, respeitando o princípio da igualdade e não discriminação (CORTE IDH, *Voto concurrente do Juiz no caso Yatama Vs. Nicarágua e Caso López Lone y otros Vs. Honduras*: 2015). Segundo a Corte, essa participação política pode incluir facetas individuais ou coletivas, como intervir na designação daqueles que governarão o Estado, influenciar na formação da política estatal através de mecanismos de participação direta, ou, em geral, intervir nos assuntos de interesse público, como a própria defesa da democracia.

Mais adiante a relação entre direitos humanos, democracia representativa e direitos políticos foi consolidada na Carta Democrática Interamericana, que evoca um desenvolvimento normativo positivo no continente americano referente à reafirmação de valores democráticos (GARCÍA-SAYÁN, 2005:106).

Além dela, destaca-se também a Resolução 1080/1991, o Protocolo de Washington/1992 e a Resolução 1753/2000. A resolução 1080, ou “cláusula democrática”, constituiu o primeiro mecanismo de ação coletiva da OEA ante intervenções ilegais do processo democrático de governo em um Estado membro. Tal cláusula chegou a ser invocado como resposta a sérias quebras institucionais no Haiti (1991), no Peru (1992) e na Guatemala (1993). Já o Protocolo de Washington reformou a Carta da OEA e instituiu um mecanismo de ação coletiva com a previsão de sanção e suspensão do Estado membro que descumprisse as regras de normalidade democrática.

Nada obstante, o caso peruano de 1992 (ano do “autogolpe” de Fujimori) demonstrou as limitações do Sistema Interamericano para fazer frente a um ataque à democracia. Em resposta, a Assembleia Geral da OEA em Windsor criou um mecanismo *ad hoc* para o Peru, mais substantivo do que a resolução 1080. A Resolução 1752 de 2000, então, abriu um curso real de ação multilateral positivo e construtivo para a defesa da democracia no país, constituindo um precedente vital no sistema por três motivos: (i) colocou em evidência formas mais sutis de ameaçar a democracia, não contempladas pelos instrumentos anteriores; (ii) demonstrou que não há oposição entre os princípios e mecanismos de defesa da democracia e dos direitos humanos e o princípio da não-intervenção; (iii) incorporou no processo de solução de crise peruana não apenas o governo, mas também a oposição democrática e a sociedade civil.

Com esses antecedentes, se tomou a decisão de elaborar um instrumento que sistematizaria os princípios democráticos fundamentais, estabelecendo mecanismos adequados para a prevenção e resposta a ameaças à democracia. De acordo com a Carta Democrática Interamericana, existem os “elementos essenciais” da democracia representativa (artigo 3º) e os “componentes fundamentais” para o seu exercício (artigo 4º).

Os elementos essenciais são o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; acesso ao poder e seu exercício sujeito ao Estado de Direito; a realização periódica, livre, justa e eleitoral, baseada no sufrágio universal e secreto, como expressão da soberania do povo; o regime plural de partidos e organizações políticas; e a separação e independência dos poderes públicos.

Quanto ao primeiro dos elementos essenciais – o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais –, não é possível falarmos em democracia sem direitos humanos e Estado de Direito. Quanto aos demais elementos essenciais para uma democracia representativa, a democracia é mais forte e mais resistente quando se baseia em mecanismos legítimos, representativos e justos de interação sociopolítica (ONU, 2012: par. 11).

Assim, a democracia no Sistema Interamericano requer não somente legitimidade “de origem”, como também legitimidade “de exercício” (GARCÍA-SAYÁN, 2005:110). Por fim, o documento reconhece a democracia representativa como um direito dos povos americanos (artigo 1º), prevendo a excepcional possibilidade de intervenção pela OEA para a restauração democrática em três cenários<sup>2</sup>.

Para estabelecermos o conteúdo desta obrigação estatal em relação à reeleição, passamos a tratar de como o *corpus juris* internacional estabelece como características necessárias de um regime democrático.

### 3. Parâmetros mínimos da democracia

Conforme assentado nos tópicos anteriores, é indiscutível a importância do regime democrático para a existência e exercício de direitos humanos, e, ainda, da democracia enquanto direito.

Conforme exposto pela Assembleia Geral da ONU, “embora as democracias compartilhem características comuns, não existe um modelo único de democracia e essa democracia não pertence a nenhum país ou região” (ONU, Resolução 62/7, 2007). Regimes democráticos organizam-se de formas distintas, a depender de escolhas quanto ao regime político, sistema eleitoral, organização do Estado, dentre outros<sup>3</sup>.

2 A primeira hipótese é “quando um governo ou um Estado membro considerar que seu processo político institucional democrático ou seu legítimo exercício do poder está em risco” (art. 17); a segunda é “quando, em um Estado membro, ocorrerem situações que possam afetar o desenvolvimento do processo político institucional democrático ou o legítimo exercício do poder” (art. 18); e a terceira é quando ocorre “a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro” (arts. 19-22) (BACK, Charlott, 2016: 158-184).

3 Como referência a distinção que Arend Lijphart estabelece entre modelos democráticos consensual e majoritário tendo por base critérios como tipo de constituição, sistema eleitoral, forma de Estado, sistema de governo etc. (LIJPHART, 2019).

Assim, diante da pluralidade de experiências, é imprescindível a definição de parâmetros mínimos democráticos como forma de evitar dois riscos: o de aceitar regimes incompatíveis com a democracia, e o segundo, autorizar interferências externas em temas de política interna sob a proteção genérica à democracia.

Pesquisas como Freedom House, Latinobarometro, V-DEM, The Polity Project, Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) mensuram a existência e grau de consolidação democrática. Ainda que com divergências em termos de metodologia de análise, há alguns critérios convergentes.

Por todos, trabalharemos a partir da pesquisa do IDEA. Segundo o Instituto, existem dois princípios chave para que possa ser avaliada a qualidade de uma democracia: o controle público sobre o processo de tomada de decisões ou sobre os tomadores de decisões e a igualdade política. Esses dois princípios se concretizam quando é garantido a todos e a todas o igual direito de se expressar e de participar das decisões públicas, o que depende diretamente da garantia de uma série de direitos ligados à liberdade e a igualdade. Portanto, a democracia depende tanto do estabelecimento desses direitos e princípios quanto dos arranjos institucionais e procedimentais que garantam a sua realização. Nesse sentido, [...] a garantia dos direitos civis e políticos não necessita de justificação especial numa avaliação democrática, uma vez que estes direitos são manifestamente necessários para a participação no processo político em associação com outros. A nosso ver, também é justificável incluir os direitos econômicos e sociais (IDEA, 2008:27).

A necessidade de respeito à igualdade é endossada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. No que concerne aos direitos políticos, a Corte considera indispensável que o Estado gere as condições e mecanismos ótimos para o seu efetivo exercício, respeitando os princípios de igualdade e não discriminação. A garantia da igualdade faz-se indispensável para que os cidadãos possam escolher quem os representará, para que possam concorrer às eleições e para que possam ocupar cargos públicos, sejam eles providos por eleição popular, nomeação ou designação (Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicarágua*).

Ainda, de acordo com o “estudo sobre desafios comuns enfrentados pelos Estados em seus esforços para garantir a democracia e o Estado de Direito sob a perspectiva dos direitos humanos” do Conselho de Direitos Humanos da ONU (Relatório, 2012: par. 28), os marcadores mais relevantes dos déficits democráticos são aquelas causadas por impedimentos institucionais à prática democrática, limitação deliberada às liberdades, limites à participação dos cidadãos, debate público fraco ou ausente, falta de políticas efetivas de empoderamento e acesso à justiça e acesso inconstitucional ao poder ou à mudança do governo. Portanto, é em decor-

rência de tais marcadores que os elementos do artigo 3 da Carta Democrática Interamericana são considerados essenciais.

Já entre os componentes fundamentais para o exercício da democracia (artigo 4, Carta Democrática Interamericana), estão a transparência das atividades governamentais, proibidade, responsabilidade dos governos na administração pública, respeito pelos direitos sociais e liberdade de expressão e de imprensa, a subordinação constitucional de todas as instituições estatais à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito de todas as entidades e setores da sociedade. Tais mecanismos são indispensáveis no Estado Democrático de Direito, pois instituições fracas ou disfuncionais estão entre os mais sérios desafios à democracia (ONU, Relatório, 2012: par. 29).

No art. 23 da CADH há o direito de participar na direção dos assuntos públicos; o direito de votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e o direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do país. Em sequência, o artigo 24 reafirma o compromisso para com a garantia da igualdade e a não discriminação.

Portanto é dever do Estado estabelecer regras e instituições que sejam capazes de garantir os elementos democráticos. No campo específico da participação político-eleitoral, que é um dos elementos definidores de democracia, isso implica em estabelecer regras que garantam a igualdade de participação, sem vantagens ou desvantagens a quaisquer categorias. Ao identificar vantagens incompatíveis com as premissas de igual participação, caberá ao Estado corrigir a situação, sob pena de descumprimento dos deveres internacionalmente assumidos. Isto nos leva ao questionamento de se a reeleição indefinida pode ser um risco à democracia?

## PARA FINALIZAR

Para responder a esta questão recorreremos brevemente aos estudos sobre reeleição e seus efeitos. Há divergências importantes, no sentido que para alguns a reeleição aumenta o grau de controle sobre a atuação dos eleitos (GINSBURG, MELTON, ELKINS, 2011: 1807; NAVIA, 2009), enquanto em outras análises considera-se que enfraquecem a democracia por ter vantagens em relação aos competidores (KREHBIEL, WRIGHT, 1983:140-57; GELMAN, KING, 1990: 1142-64; PRZEWORSKI, 2010), além de aumentar os custos de oposição. Um ponto central a ser avaliado é se os titulares do cargo têm mais chances de serem eleitos do que seus concorrentes.

Na América Latina a proibição de reeleições e limites aos mandatos foram estabelecidos no século XIX por democratas com o objetivo de impedir *caudilhismo*, *continuismo* e concentração do poder no Executivo (CORRALES e PENFOLD 2014:157).

Com exceção da Venezuela e da Nicarágua, que permitem reeleições ilimitadas, os outros países da América Latina estabelecem alguma modalidade de restrição.

Há quatro formas com que os países tratam do tema da reeleição: proibição total da reeleição; permissão somente de eleições não consecutivas; reeleições não consecutivas limitadas; e reeleições indefinidas, sem nenhum limite. Segundo Corrales e Penfold (2014:161) os países com reeleições não consecutivas pontuam melhor nos indicadores sobre governança global do Banco Mundial, o qual compreende Estado de Direito, corrupção, estabilidade política e efetividade governamental. Já os países que têm eleições indefinidas são os que pontuam pior.

Nos estudos eleitorais há consenso de que a reeleição leva a vantagens do titular do cargo no processo eleitoral. Embora muitos dos resultados sejam referentes a campanhas para cargos legislativos<sup>4</sup>, a conclusão também é válida em processo de reeleição para cargos do Executivo. Os resultados têm várias causas, como exemplo as vantagens informacionais, e a capacidade do eleitor tomar decisões que favorecem o titular do cargo e não o “desafiante”<sup>5</sup>. O titular do cargo durante o mandato tem sua imagem reiteradamente divulgada, sendo o ônus por se tornar igualmente conhecido dos candidatos desafiantes. Em análise histórica sobre a reeleição entre presidentes norte-americanos, mostra-se que entre 1900 e 2009, 73,7% venceram a reeleição. Ademais, os titulares do cargo têm vantagens na obtenção de financiamento de campanha (BURDEN; HILLYGUS, 2009:628).

No caso da América Latina, dos 18 presidentes que concorreram à reeleição entre a década de 1980 e 2013, somente 2 foram derrotados. Entretanto, a taxa depende da modalidade de reeleição: em reeleições consecutivas os titulares do cargo venceram em 90% dos casos; sob eleições indefinidas, em 83%; sob eleições não consecutivas, a taxa baixa para 40% de vitória de ex-presidentes (CORRALES e PENFOLD 2014:162-63).

Apesar de possíveis vantagens na existência de reeleição, percebe-se que na América Latina a chance de vitória e o percentual de votos tem estreita relação com a concorrência em reeleição, afetando a igualdade na arena eleitoral. A questão torna-se mais preocupante em situações em que as instituições de freios e contrapesos estejam fracas. Neste caso, aumentará as chances de abuso do executivo, que no contexto da

---

4 Exemplificativamente, em verificação feita por reportagem da CNBC, verificou-se que entre 1964 e 2016, tanto na Câmara quanto no senado norte-americanos, a menor taxa de reeleição dos legisladores foi 85% (1972 e 2012). SCHOEN, John. W. Incumbents in Congress are hard to beat – and a lot of it has to do with Money. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2018/04/26/here-is-why-incumbents-in-congress-are-hard-to-beat.html>>. Acesso em: 14 maio 2020.

5 “Nossos dados deixam claro que os titulares presidenciais desfrutam de informações vantagem. (...) Por várias medidas, mostramos que mais entrevistados podem avaliar o presidente até o final de seu primeiro mandato” (BURDEN; HILLYGUS, 2009: 623-625).

América Latina tem diversas atribuições e competências, sendo identificadas como “hiperpresidencialismos”. Quando há Estado de Direito e Poder Judiciário fracos, aumenta a chance de presidentes tentarem alterar as regras para permitir ou ampliar os termos da reeleição – daí a relação entre experiências de degradação democrática e ampliação de reeleição para a forma indefinida.

Neste sentido opinamos que a reeleição indefinida pode representar risco à democracia, é necessário analisar processos atuais de degradação democrática para identificar quais foram os mecanismos utilizados, e, com isso, apontar possíveis mecanismos de proteção democrática.

Os atuais contextos de ameaças democráticas no mundo demonstram que, não raro, institutos ou direitos legítimos podem ser utilizados para desestabilizar um Estado democrático. A questão não é *se* existe o risco de levantes autoritários dentro de democracias liberais, mas sim *como* tais levantes ocorrerão e quais elementos serão necessários para que esse processo aconteça. Aqui retornamos à indagação se nessas circunstâncias o instituto da reeleição seria fator especialmente relevante dentro de um projeto de governo autoritário ao que opinamos que sim. Ou seja, a reeleição pode servir como instrumento em potencial para a consolidação de Estados autocratas. Afinal, um dos elementos que os governos autoritários contemporâneos dividem com seus antecessores é a necessidade de personalização de um movimento político na figura de um líder.

Governos em que grupos com um perfil autoritário seguem um líder, deixando de lado sua própria identidade em regra, resultam, de processos ilimitados de reeleição. Os, líderes autoritários, por sua vez, constroem sua autoimagem exatamente em torno dessa glorificação, se utilizando de um discurso populista para se apresentarem como a única real encarnação do povo de uma determinada nação. Eles próprios, individualmente, seriam o rosto da nação.

É difícil, sob tal perspectiva, não ver um cenário com número ilimitado de reeleições como um cenário próspero para que lideranças com esse perfil se desenvolvam. Dentro de um contexto de ascensão autoritária, em que um líder autocrata busque ocultar a natureza de seu regime por meio de uma falsa imagem de democracia liberal, a exploração de um número ilimitado para reeleições ou a tentativa de introduzir esse direito a um sistema democrático que não possuía essa garantia anteriormente, seria, ao lado de outros fatores políticos uma atitude previsível de um governo interessado em tornar uma democracia liberal em uma autocracia.

No Brasil, com a EC n. 16/97, se autorizou a reeleição para cargos do Executivo e, também, se permitiu a sua disputa pelo incumbente no exercício do cargo. Nessas circunstâncias, é evidenciada uma vantagem de exposição e publicidade em favor do candidato incumbente, que se coloca em situação favorável em pesquisas de

intenção de voto, para obtenção de recursos e apoio estratégico à campanha (LIMEIRA; MAIA, 2010).<sup>6</sup>

Para além do aspecto inerente à visibilidade, há pesquisas que indicam o uso do orçamento público pelos candidatos incumbentes para gerar popularidade. Ainda que medidas tenham sido implementadas para obstar esse tipo de situação, ainda há muita margem para o chefe do Executivo na alocação de recursos, dentro da sua discricionariedade típica, que pode lhe favorecer perante o eleitorado (NAKAGUMA; BENDER, 2006: 377-397)<sup>7</sup>.

Além disso, os dados estatísticos de eleições realizadas desde o advento da EC n. 16/97 no Brasil revelam que o instituto da reeleição representa uma vantagem e predisposição natural para que o incumbente obtenha êxito em sua reeleição<sup>8</sup>. Os dados mais significativos se referem às eleições presidenciais, uma vez que, desde o advento da emenda, todos os presidentes do Brasil lograram a recondução subsequente ao cargo (VELASCO, 2018).

Tal situação, especialmente em relação aos presidencializáveis, demonstra que a introdução da reeleição significou, na prática, a extensão do mandato constitucional de quatro para oito anos. Isto é, no âmbito federal, a reeleição se tornou regra, já que o incumbente do Poder Executivo é presumido para o exercício do duplo mandato e seu sucesso é atrelado apenas à correta utilização das vantagens que lhe são inerentes para capitanear os votos necessários, as quais incluem não apenas a publicidade ao seu favor, mas também o uso do orçamento público. As reeleições malsucedidas são a exceção, normalmente relacionadas a alguma ruptura ou escândalo a justificar uma perda acentuada do capital político.

Ainda, a situação brasileira é agravada ao se considerar o desenho institucional de ampla concentração de poderes na figura do Presidente da República (CASTILLO,

---

6 Nesse sentido, também, por exemplo, a série histórica de consultas divulgadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) sempre posiciona, em períodos não eleitorais, o candidato incumbente à frente em pesquisas espontâneas e guiadas de intenção de voto.

7 Nesse ponto, por exemplo, uma análise de gastos com saúde por prefeitos candidatos à reeleição em 2000 e 2004 no Brasil, constatou uma tendência de utilização estratégica de recursos públicos concentrados no período final do mandato (NOVAES; MATTOS, 2010: 140-158, 2010). Igualmente, em estudo direcionado à região nordeste, restou demonstrada uma relação positiva entre o índice de reeleição de prefeitos e o incremento em gastos sociais e com pessoal no período de fim de mandato (QUEIROZ et al., 2015: 38-55)

8 Entre prefeitos das principais cidades brasileiras, entre as eleições de 2000 e 2008, o índice de sucesso entre incumbentes buscando a reeleição alcançou 72,5% (BARRETO, 2009: 97). Já no que se refere aos governadores, também, houve margem significativa de sucesso, uma vez que, conforme dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral do Brasil), nas eleições de 2018, 10 dos 20 governadores que tentaram a reeleição, obtiveram êxito. GELAPE, Lucas. 20 governadores tentaram reeleição em 2018; 10 conseguiram. G1, 29/10/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/29/20-governadores-tentaram-reeleicao-em-2018-10-conseguiram.ghtml>>. Acesso em: 5 maio 2020.

2014:496-518,510-513). Isso demonstra que a positivação no ordenamento jurídico da possibilidade de uma reeleição presidencial por tempo indefinido facilitaria a manutenção de um único representante eleito no poder por um longo período de tempo, considerando suas vantagens em relação aos demais candidatos para preservação do cargo.

Assim, há os riscos de grave comprometimento da democracia constitucional, potencializados pela ocorrência de um hiperpresidencialismo, na reeleição ilimitada. Eis a síntese da manifestação do CCONS nesta solicitação de opinião consultiva formulada pela República da Colômbia, referente à figura da reeleição presidencial indefinida no contexto do Sistema Americano de Direitos Humanos.

A Corte IDH, por sua vez, na resposta à consulta, em agosto de 2021, estabeleceu que “a proibição da reeleição indefinida é compatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos” e que “reeleição presidencial indefinida não constitui um direito autônomo protegido pela Convenção Americana e pelo corpus iuris do direito internacional dos direitos humanos”. Esta decisão foi alvo de elogios e críticas dos Estados-partes no sistema que controvertem justamente entre uma resposta técnica e uma resposta política ante as necessidades democráticas da região.

## BIBLIOGRAFIA

- BACK, Charlott. Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001. *Revista Ballot*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 158-184, jan./abr. 2016.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Reeleição para o Executivo municipal no Brasil (2000-2008), *Revista Debates*, v. 3, n. 2, p. 97, 2009.
- CASTILLO DE MACEDO, José Arthur. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518, p. 510-513.
- CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. Informe de país, 2009.
- CIDH. *Situación dos direitos humanos na Guatemala: Diversidade, desigualdade e exclusão*. Informe de país, 2016.
- CIDH. *Situación de derechos humanos en Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. Informe de país, 2017.
- CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. Manipulating term limits in Latin America. *Journal of democracy*, v. 25, n. 4, 2014, p. 157.
- CORTE IDH. *Caso do Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) vs. Equador*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2013. Série C n. 268.
- CORTE IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015. Série C n. 302.

- CORTE IDH. *Caso Yatama vs. Nicarágua*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C n. 127.
- CORTE IDH. Garantias judiciais em estados de emergência (artigos 27.2, 25 e 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos). *Opinião Consultiva n. 9/87*, de 6 de outubro de 1987.
- CORTE IDH. Obrigações estatais em relação à mudança de nome, à identidade de gênero e aos direitos derivados de um vínculo entre casais do mesmo sexo (interpretação e alcance dos artigos 1.1, 3º, 7, 11.2, 13, 17, 18 e 24, em relação ao artigo 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos). *Opinião Consultiva n. 24/17*, de 27 de novembro de 2017.
- FORST, Rainer. *Justification and critique: towards a critical theory of politics*. Cambridge: Polity Press, 2014.
- FRANCK, Thomas M. The emerging right to a democratic governance. *The American Journal of International Law*, v. 86, n. 1, p. 46-91, jan. 1992.
- GARCÍA-SAYÁN, Diego. La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana. *Revista IIDH*, n. 42, p. 105-119, 2005.
- GELAPE, Lucas. 20 governadores tentaram reeleição em 2018; 10 conseguiram. G1, 29/10/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/29/20-governadores-tentaram-reeleicao-em-2018-10-conseguiram.ghtml>>. Acesso em: 5 maio 2020.
- GELMAN, Andrew; KING, Gary. “Estimating Incumbency Advantage Without Bias,” *American Journal of Political Science* 34 (November 1990): 1142-64.
- GINSBURG, Tom; MELTON, James; ELKINS, Zachary. “On the Evasion of Executive Term Limits,” *William and Mary Law Review* 52 (May 2011): 1807.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide*. 2008.
- KREHBIEL, Keith; WRIGHT, John R. The Incumbency Effect in Congressional Elections: A Test of Two Explanations, *American Journal of Political Science* 27 (February 1983): 140-57.
- KIRSTE, Stephan. O direito humano fundamental à democracia. *Revista direitos fundamentais e democracia*, v. 20, n. 20, p. 5-38, jul./dez. 2016. p. 12.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- LIMEIRA, Tania Maria Vidigal; MAIA, Tania. Comunicação política e decisão de voto: o que as pesquisas revelam. Ponto-e-Vírgula: *Revista de Ciências Sociais*, v. 0, n. 8, 2010.
- MARKS, Susan. What has become of the emerging right to a democratic governance. *The European Journal of International Law*, v. 22, n. 2, 2011. p. 523.
- MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. *Revista Opinião Jurídica*, n. 6, p. 393-403, 2005. p. 395.
- NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002), *Economia Aplicada*, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006.
- NAVIA, Patricio. “Limit the Power of Presidents, Not Their Term in Office,” *Americas Quarterly* (Spring 2009), <http://americasquarterly.org/against-presidential-term-limits>.

- NOVAES, Lucas; MATTOS, Enlinson. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 1, p. 140-158, 2010.
- ONU. Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. *Study on common challenges facing States in their efforts to secure democracy and the rule of law from a human rights perspective*. A/HRC/22/29, 17 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/HRC/22/29>.
- ONU. Resolução adotada pela Assembleia Geral 62/7. *Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies*. A/RES/62/07, 13 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/62/7>>.
- ONU. Resolução da Comissão de Direitos humanos 1999/57. *Promotion of the right to Democracy*. E/CN.4/RES/1999/57, 27 de abril de 1999.
- ONU. Resolução do Conselho de Direitos Humanos 19/36. *Human rights, democracy and the rule of law*. A/HRC/RES/19/36, 23 de março de 2012.
- PIOVESAN, Flávia. *O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil*. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- QUEIROZ, Dimas Barrêto de et al. Composição do gasto público e resultados eleitorais: um estudo nos municípios paraibanos no ano de 2012. *Registro Contábil*, v. 6, n. 3, p. 38-55, 2015.
- VELASCO, Clara. Brasil tem terceira eleição para presidente mais apertada desde 1989. G1, 28/10/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/28/brasil-tem-terceira-eleicao-para-presidente-mais-apertada-desde-1989.ghtml>>. Acesso em: 5 maio 2020.