V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

YAMANDU ACOSTA RONCAGLIOLO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira, Yamandu Acosta Roncagliolo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-273-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Teorias da democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

O V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, realizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito juntamente com a Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai (UDELAR, Montevidéu), de 8 a 10 de setembro de 2016, possui dois marcos relevantes: o primeiro, de ordem mais geral, inaugura na América Latina o Encontro Internacional do CONPEDI. O segundo diz respeito à primeira participação do GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos em um Evento internacional.

A publicação "Teorias da Democracia e Direitos Políticos" é resultado da prévia e rigorosa seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no Grupo de Trabalho homônimo. Em breve relato, o GT teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC). No Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte, realizado no segundo semestre deste mesmo ano, coordenaram os trabalhos do Grupo os Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR), Adriana Campos Silva (UFMG) e Armando Albuquerque (UNIPÊ/UFPB). Finalmente, no Encontro Nacional do CONPEDI Brasília, os trabalhos estiveram sob a coordenação dos Professores Doutores Rubéns Beçak (USP), José Filomeno de Morais Filho (UNIFOR) e Armando Albuquerque (UNIPÊ/UFPB).

No Encontro de Montevidéu, além dos relevantes pesquisadores brasileiros, o GT contou, com muita satisfação, com o eminente Prof. Mag. Yamandú Acosta como um dos membros da sua coordenação. Participaram, ainda, da apresentação dos trabalhos e debates, os professores uruguaios Horácio Ulises Rau Farias e Nelson Villarreal Durán.

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvidas que, mesmo após a terceira onda de democratização ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos, em vários países e em diversos continentes. Na América Latina, como não poderia deixar de ser, esta crise foi replicada.

O Encontro de Montevidéu ocorre em um momento histórico no qual duas realidades políticas latino-americanas, entre outras, são colocadas em situação diametralmente opostas:

a uruguaia, que goza de plena estabilidade institucional, e a brasileira, em grave crise das suas instituições políticas, jurídicas e econômicas.

Dessa forma, esta publicação apresenta algumas reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública dentro da diversidade política que ora se apresenta. Os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho normativo ou empírico, contribuíram, de forma relevante, para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos permaneça na incessante busca dos seus objetivos, quais sejam, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca de sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr. Armando Albuquerque - UNIPÊ/UFPB (Brasil)

Prof. Mag. Yamandú Acosta – UDELAR (Uruguai)

FRAGILIDADES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NA NOVA REPÚBLICA: O DIFÍCIL CAMINHO DA CONSOLIDAÇÃO

DEBILIDADES DE LA DEMOCRACIA BRASILEÑA EN LA NUEVA REPÚBLICA: EL DIFÍCIL CAMINO DE CONSOLIDACIÓN

Armando Albuquerque de Oliveira [1]
Tiago Misael de Jesus Martins [2]

Resumo

Este artigo pretende investigar, no período denominado de "Nova República", a seguinte questão: Por que o Brasil não conseguiu consolidar uma democracia eleitoral? Para tentar respondê-la, pretende-se demonstrar como a dimensão política relativa às eleições periódicas, livres e justas, tem pelo menos duas visíveis fragilidades: a periodicidade e a competitividade eleitorais. Para tanto, esta investigação lança mão de uma abordagem empírica que visa através de dados históricos e estatísticos corroborar a sua hipótese.

Palavras-chave: Democracia, Consolidação democrática, Nova república

Abstract/Resumen/Résumé

RESUMEN: En este artículo se propone investigar, el período de la llamada "Nueva República", a la pregunta: ¿Por qué Brasil no para consolidar la democracia electoral? Para tratar de responder a ella, se pretende demostrar cómo la dimensión política en las elecciones periódicas, libres y justas tiene al menos dos visibles: la frecuencia y la competitividad electoral. Por lo tanto, esta investigación hace uso de un enfoque empírico que busca a través de datos históricos y estadísticos corroborar su hipótesis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: La democracia, La consolidación democrática, Nueva república

[1] Doutor em Ciência Política pela UFPE. Coordenador Adjunto e Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário de João Pessoa. Docente Colaborador do PPGCJ/UFPB.

[2] Mestre em Direitos pela UFPB, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UGF, Especialista em Direito Publico pela ESMPU e Procurador da República.

1. INTRODUÇÃO

A onda de democratização iniciada na América Latina em 1978 veio acompanhada de avanços e retrocessos (HAGOPIAN; MAINWARING, 2005). Isso se deveu, em certa medida, ao modo através do qual ocorreram os processos de liberalização, de transição e de consolidação das mesmas. Tais processos foram na maioria dos casos incompletos e culminaram com a não consolidação das democracias no continente.

Este trabalho pretende investigar, no período denominado de "Nova República", por que o Brasil não conseguiu consolidar a dimensão política de um regime democrático numa concepção procedural mínima de democracia, isto é, realizar eleições periódicas livres e justas para o Executivo e o Legislativo. Dessa forma, pretende-se aqui mostrar duas insuficiências ou fragilidades da dimensão política da democracia brasileira neste período: as alterações no que concernem à periodicidade das eleições e a falta de isonomia entre os candidatos que concorrem em eleições para cargos do Poder Executivo, a partir do ano de 1998, fundadas no instituto da reeleição.

Quanto à periodicidade, serão apontadas as diversas alterações de número de anos dos mandatos, seja por prorrogação, como foi o caso do governo Sarney, de quatro para cinco anos, seja pela reeleição, como foi o caso do governo FHC, que transformou um mandato de cinco anos, previsto constitucionalmente, para um mandato de quatro com direito à reeleição, através da Emenda Constitucional n° 16, de 04 de junho de 1997, que proporcionou ao mesmo oito anos na Presidência da República.

No que diz respeito ao processo de reeleição, procurar-se-á mostrar, através de dados estatísticos, que ele estabelece uma falta de isonomia entre os candidatos que estão exercendo o poder executivo e que se submetem ao processo de reeleição e aqueles que são candidatos de oposição. Tal contexto político contradiz uma das duas regras básicas da democracia, aquilo que Dahl (1971) denomina em *Polyarchy* de *Opposition*. Assim, neste contexto, as eleições para o Executivo deixam de ser competitivas.

Dessa forma, o problema central aqui colocado é o seguinte: o Brasil, no período da Nova República, conseguiu consolidar a dimensão eleitoral de uma democracia?

A hipótese estabelecida é que o Brasil possui insuficiências políticas de tal ordem que comprometem, inclusive, um regime político em termos de uma democracia eleitoral (Diamond, 1999).

Para procurar responder à questão colocada, foi utilizada uma abordagem metodológica empírica (estudo de caso), que lança mão de dados históricos e estatísticos no sentido de evidenciar a corroboração da hipótese proposta.

Por fim, o desenvolvimento deste artigo está constituído por quatro seções. A primeira tratará de esboçar uma definição mínima de democracia. A segunda procurará mostrar como a transição do regime autoritário para o regime democrático repercute na consolidação da democracia. A terceira versará sobre o comprometimento da periodicidade das eleições e, por conseguinte, sobre a imprevisibilidade temporal dos mandados dos Presidentes da República. Finalmente, a quarta seção demonstrará como à reeleição consiste numa mitigação da competitividade eleitoral.

2. POR UMA DEFINIÇÃO PROCEDURAL MÍNIMA DE DEMOCRACIA

Para que se apontem as fragilidades de uma democracia, o primeiro passo é partir de uma concepção da mesma. Assim, esta primeira seção tem por escopo estabelecer uma definição de democracia. Dessa forma, assume-se aqui uma definição empírica e procedural mínima de democracia que contempla apenas a sua dimensão eleitoral, qual seja: ***eleições periódicas, livres e justas***.

Este ponto de partida está situado no século XX. Inicialmente, Schumpeter (1961) faz uma crítica à doutrina clássica da democracia e estabelece uma mudança essencial na sua concepção. Ele nota que há uma inversão nos papéis dos eleitores e dos eleitos estabelecidos pela doutrina clássica. Nela, o modo de selecionar os governantes é secundário em relação ao papel atribuído ao eleitorado. Este tem primazia sobre aquele. Porém, o que importa agora para o sistema democrático não é mais "[...] atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos" (Schumpeter 1961:326). Ao contrário, o eleitorado passa a ter um papel secundário em face da escolha dos representantes que irão, efetivamente, tomar as decisões políticas.

Desta forma, o papel desempenhado tradicionalmente pelo povo na teoria clássica da democracia passa a ser secundário nesta nova concepção. É o próprio Schumpeter (1961:346) que afirma: "Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão".

Assim, para Schumpeter, a democracia é um método de escolha daqueles que irão governar, no qual políticos profissionais disputam em um processo de livre concorrência os votos do eleitorado. Para ele a democracia é o governo dos políticos[1]. Vista desta forma, esta concepção passou a denominar-se teoria competitiva da democracia.

De modo muito similar, surge a teoria da democracia de Dahl (1971). Inicialmente, ele faz uma distinção entre democracia e poliarquia. Com o primeiro termo ele faz referência à democracia ideal, alude com o segundo à democracia real. Assim, a poliarquia se configura como uma democracia real, em larga escala e que apresenta duas dimensões: a participação e a contestação. Nas palavras do próprio Dahl (1971:8) "[...] Poliarquias são regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, são regimes altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública".

A questão aqui não é meramente semântica nem tampouco de diferenciação dos planos ontológico e deontológico da democracia. A poliarquia se diferencia tanto das democracias e das Repúblicas Antigas, quanto das democracias representativas Modernas. As primeiras eram destituídas de grande parte das instituições requeridas em uma poliarquia. A segunda possuía sufrágio restrito, enquanto o sufrágio universal caracteriza a democracia poliárquica. Assim, pode-se dizer que a cidadania inclusiva é um dos seus traços essenciais.

Quais as instituições constitutivas de uma poliarquia? Para Dahl (1971) seis instituições são fundamentais para a existência de uma democracia em grande escala. São elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificada; e) autonomia para as organizações; e f) cidadania inclusiva.

Portanto, uma poliarquia contempla, em primeiro lugar, a tomada de decisões políticas através de pessoas eleitas pela sociedade. Em segundo lugar, o processo de escolha deve ocorrer periodicamente, em condições de plena liberdade e de forma justa. Em terceiro lugar, a liberdade de expressão como um dos direitos civis basilares, deve ser garantida. Em quarto lugar, o direito às fontes de informações diversificadas deve ser assegurado. Em quinto lugar, as diversas formas de organização da sociedade civil devem ser livremente constituídas. Finalmente, todos os indivíduos adultos devem ter protegidos os seus direitos políticos.

Assim, a definição de democracia de Dahl (1971) como democracia poliárquica segue a fórmula de Schumpeter, isto é, mantém-se no âmbito de uma definição procedural submínima. Em outras palavras, permanece na esfera da democracia política. Há, no entanto,

[1]Schumpeter (1961:346) "Se desejarmos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da suíça, a política inevitavelmente será uma carreira".

uma diferença considerável entre o Dahl de Poliarquia (1971) e o de Sobre a democracia (2001). Nesta obra ele acresce às instituições necessárias à poliarquia tanto condições essenciais quanto condições favoráveis à mesma.

As condições essenciais à poliarquia são: "1. Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos; 2. Cultura política e convicções democráticas; 3. Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia" (Dahl 2001:163). As condições favoráveis à poliarquia são duas: uma sociedade e uma economia de mercado modernas e um fraco pluralismo subcultural.

Destarte, além das instituições necessárias à poliarquia, são essenciais algumas outras condições. O controle civil democrático sobre os militares é uma delas. Nas democracias não consolidadas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há uma forte tradição de intervenção militar na política. A América Latina ilustra bem esta problemática. Nela há uma vigorosa cultura antidemocrática e antirrepublicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimular instituições políticas autoritárias. É preciso enfim que o Estado detenha plenamente a sua soberania.

Finalmente, é necessário que as instituições da poliarquia estejam fundadas sobre uma economia de mercado. Modernamente não há registro histórico da existência de regimes democráticos que não estivessem assentados em uma economia de livre mercado. Além disso, faz-se necessário que não exista forte pluralismo subcultural. Sociedades onde se verifica um alto grau de diferenças étnicas ou religiosas tendem a fragmentar-se de tal forma que comprometem não só o regime político, mas o próprio Estado.[2]

Seguindo a tradição Shumpeter-Dahl, Hungtinton irá consolidar a perspectiva procedural mínima da democracia. Na sua obra seminal *The ThirdWave* (1991), ele define a democracia como um sistema político no qual "[...] os governantes são selecionados por eleições justas, honestas, e periódicas nas quais os candidatos competem livremente pelos votos e no qual virtualmente toda a população de adulto tem direito ao voto" (Huntington 1991:7).

Igualmente, ele irá criticar aqueles que propõem uma concepção normativa de democracia: "Para eles, a 'verdadeira democracia' significa liberdade, igualdade e fraternidade. Nela os cidadãos possuem efetivo controle sobre a política, os governos são responsáveis, honestos e francos na política, as deliberações são racionais e fundadas em

[2] Lins e Stepan (1996:17) também chamam a atenção para o que eles denominam de um problema de *stateness*. "Quando há profundas diferenças sobre os limites territoriais do Estado da comunidade política e profundas diferenças sobre quem tem o direito de cidadania no Estado, há o que nós chamamos um problema de *stateness*".

informações, há igualdade na participação e no poder, e várias outras virtudes cívicas" (grifo do autor, Huntington 1991:9).

Diversamente, irá afirmar que a essência da democracia reside na existência de eleições periódicas, livres e justas. Pode ocorrer de governos eleitos democraticamente serem ineficientes, irresponsáveis e corruptos e, portanto, indesejáveis. No entanto, não se pode negar o caráter democrático do mesmo. A escolha dos governantes através de eleições periódicas, livres e justas, é um traço distintivo da democracia em relação a outros regimes políticos.

Concomitantemente, reconhece a necessidade de adicionar algumas outras propriedades à democracia. Assim, é importante que os líderes políticos eleitos legitimamente governem de direito e de fato e não sejam apenas títeres de outros grupos, e que o sistema político possua instituições estáveis. Porém, não está preocupado com um maior ou menor grau de democracia, mas simplesmente com a transição de regimes não democráticos para regimes democráticos. Por isto, prefere tratar democracia e não democracia como variáveis dicotômicas. O que distingue, portanto, um regime do outro efetivamente é o modo pelo qual os governantes são escolhidos. Nas democracias, por meio de eleições competitivas. Nos regimes não democráticos[3], tendo em vista que não existem tais eleições nem sufrágio universal, por modos diversos. Em suma, apesar de expandir a definição de democracia para além das eleições, Huntington se mantém dentro de uma concepção procedural mínima da democracia.

Przeworski é mais um a fazer uma defesa desta concepção. Afirma que quase todos normativamente invocam os aspectos desejáveis da política, e às vezes até mesmo os das esferas social e econômica Assim incluem numa definição de democracia responsabilidade, igualdade, participação, justiça, dignidade, racionalidade, segurança, liberdade, etc. Contrariamente a esta visão, diz ele:

> "Eu apresento um argumento em defesa da concepção "minimalista" schumpeteriana de democracia, como um sistema no qual os governantes são selecionados através de eleições competitivas. Ao contrário de expectativas difundidas, não há boas razões para pensar que se os governantes são selecionados através de eleições competitivas suas decisões políticas serão racionais, seus governos serão representativos, ou a distribuição de renda será igualitária. (Przeworski 2003:12)

A sua defesa de uma concepção mínima da democracia contempla dois argumentos. O primeiro diz respeito ao fato da democracia resolver os conflitos de forma pacífica evitando, assim, que a mudança de governos se dê pela força e provoque violência e morte. O segundo é

[3] Huntington inclui entre os regimes não democráticos as monarquias absolutistas, os impérios burocráticos, as oligarquias, as aristocracias, os regimes constitucionais com sufrágio limitado, os despotismos pessoais os regimes fascistas e comunistas, as ditaduras militares, etc.

que o fato da democracia ser capaz de realizar esta mudança pelo voto ela retira disto as suas próprias consequências.

Portanto, Przeworski (2000) reforça a concepção procedural mínima quando afirma ser a democracia, um regime que se caracteriza pelo fato de os governantes serem selecionados por meio de eleições competitivas, num cenário de cidadania inclusiva e gozo das liberdades políticas por parte dos cidadãos[4].

Assim, este artigo assume a definição procedural mínima de democracia e, a partir dela, passa a examinar as insuficiências dos requisitos básicos desta definição constituídos por eleições periódicas livres e justas. Antes disso, no entanto, a próxima seção tratará, de forma breve, do processo de transição do regime militar para o novo regime democrático, representado pela Nova República.

3. UMA TRANSIÇÃO LONGA E CONTROLADA PELOS MILITARES

Qual a importância do processo de transição para a consolidação de um regime democrático? Para Linz e Stepan (1996), processos de transição longos e controlados contribuem para a não consolidação da democracia. Parece ser este o caso da transição brasileira, que será tratado a seguir.

O processo de liberação do regime militar teve início em 1974 com a eleição de Geisel. Em 1978 o Ato Institucional n° 5 (AI-5) que estabeleceu o ápice do arbítrio no País foi revogado[5]. No ano seguinte, no seu discurso de posse, Figueiredo aponta para a continuidade do processo de liberalização "Reafirmo: não descansarei até estar plenamente assegurado — sem sobressaltos — o gozo de todos os direitos do homem e do cidadão inscritos na Constituição." (Folha de S. Paulo, 16.03.1979). Em agosto de 1979 foi assinada a Lei de Anistia[6] que possibilitou o retorno ao país de várias lideranças políticas que se encontravam exiladas.

Até as eleições de 1984[7], ainda indiretas, os militares estiveram à frente da condução do processo de transição. Embora indireta, a eleição presidencial deu a vitória ao candidato de

[4] Adam Przeworski (1999:337) "O principal argumento em defesa da democracia é precisamente que se a disputa nas eleições é livre, se a participação é generalizada e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para prover os melhores interesses das pessoas".
[5] O AI-5 foi revogado pela Emenda Constitucional n° 11 de 13 de outubro de 1978.
[6] Lei n°6.683 de 28 de agosto de 1979.
[7] Ocorreu um grande movimento nacional pela realização das eleições direitas para a Presidência da República em 1984, denominado "Diretas já", e o deputado federal Dante de Oliveira apresentou um projeto de emenda constitucional que deveria instaurar o processo de eleições diretas. A Emenda foi derrotada no Congresso Nacional.

oposição Tancredo Neves e ao seu vice José Sarney. Esta derrota do governo, no entanto, não era uma derrota do regime militar (Arceneaux 2001). A defecção provocada por governistas à candidatura de Paulo Maluf contribuiu para a vitória da oposição, que consegui construir um bloco chamado Aliança Democrática que contava com boa parte de membros do partido governista (Partido Democrático Social).

O então Ministro do Exército, General Walter Pires, já havia em pelo menos duas oportunidades anteriores as eleições, conversado com o candidato Neves que lhe prometeu uma transição sem radicalização e que não permitiria nenhuma investigação sobre a repressão durante o regime militar (Zaverucha 1994, Arceneaux 2001). Fica assim assegurada pelos novos governantes civis uma transição moderada e livre de radicalizações. Neves vence a eleição e está assegurada uma transição moderada. A composição do Congresso Nacional também assegurava tal transição, pois 217 dos membros eleitos tinham sido da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e 212 tinham sido do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Porém, Neves morre antes de assumir o cargo e o seu vice, Sarney, assume a presidência com o aval do General Leônidas Pires (Zaverucha 1994). Sarney era um antigo arenista e presidente do PDS até as vésperas das eleições quando renunciou ao cargo para ser candidato da Aliança Democrática junto com Neves.

Como Neves não chegou a assumir a presidência da república pairou a dúvida de quem deveria assumi-la.Alguns membros do PMDB queriam que Ulisses Guimarães assumisse, outros que assumisse Sarney. Uma discussão legal sobre a questão foi realizada na casa do Ministro da Justiça Leitão de Abreu. Nela estavam presentes além de Leitão, Ulysses, Fragelli, Fernando Henrique e o general Leônidas. Este último afirmou que a decisão seria dos três, referindo-se à Leitão, Ulysses, Fragelli. A decisão foi de que, pela Constituição, Sarney deveria tomar posse. Uma vez tomada a decisão o general Leônidas afirmou que estava de acordo e que: “Ninguém vai me mudar de opinião!” (Noblat 2005).

Para Afonso Arinos, a Constituição era clara e que deveria assumir Sarney: “Não existe possibilidade nenhuma de solução que seja contra o texto constitucional”. Consoante o artigo 77: “Substituirá o presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á no de vaga, o vice-presidente” (Noblat 2005). Senador Pedro Simon insistiu com Ulisses que ele deveria tomar posse, no entanto, ele encerrou a discussão: “Olhe, Pedro, já temos essa infelicidade que é a doença do Tancredo. Você acha que nós podemos criar um outro problema, com todos esses chefes de Estado aqui, esperando a posse? Se veio o ministro do Exército e disse que é o Sarney, e você vê o Sarney querendo assumir, como é que eu vou criar um problema dessa natureza?” (Noblat, 2005). Assim, o vice-presidente eleito, Sarney, foi empossado como

Presidente da República. Este episódio marca um primeiro momento de ingerência de um militar no novo governo.

Ao tomar posse, Sarney soube retribuir o apoio recebido do general Leônidas. Além do próprio general que passou a ser seu Ministro do Exército, manteve cinco oficiais da ativa como Ministros de Estado, em um total de 22 ministérios[8]. Mais que isso, os militares que participaram dos ministérios exerceram um importante papel na modernização das diversas políticas relacionadas à reforma agrária, aos direitos humanos e no âmbito trabalhista. Além de manterem grande autonomia nas áreas de atuação castrense e vetarem a extensão da anistia política para militares cassados em 1964, as Forças Armadas obtiveram uma larga margem de prerrogativas e de reserva de domínio em áreas não militares tais como: indústria de armas, comunicações, negócios exteriores, tecnologia de defesa e pesquisa, desenvolvimento da Amazônia.

Para Arceneaux (2001), as Forças Armadas no Brasil mesmo com o fim do regime militar foram capazes de controlar a transição. Isto porque combinaram tal controle com uma acomodação institucional. Esta consiste numa estratégia que combina regras colegiadas e baixo investimento no regime que propicia a proteção das instituições militares da politização. Além disso, os militares criaram uma ligação com a sociedade e mantiveram a sua própria unidade. Por um lado foi possível manter no regime tanto políticos como tecnocratas. Estes atores jogaram diferentes papéis no regime e isto ajudou de diversas formas a manter a unidade entre os militares. Além disso, a manutenção de algum tipo de instituições representativas como os partidos, o Congresso Nacional e eleições ajudaram não apenas na unidade dos militares, mas também no apoio de lideranças políticas civis e numa certa aceitação da opinião pública internacional. Conclui afirmando que os militares acumularam um grande capital político e que a transição controlada tem nas suas raízes fatores políticos.

Para Linz e Stepan (1996), a transição do autoritarismo no Brasil, que teve início com a posse de Geisel em 1974 e que só foi concluída com a eleição direta e a posse de Collor em 1990, foi demasiadamente longa e controlada, redundando na não-consolidação da mesma.

[8] Os militares que participaram do governo Sarney foram: o General-de-Divisão Rubens Bayma Denys (Gabinete Militar), o General-de-Exército Ivan de Souza Mendes (SNI),o Almirante-de-Esquadra José Maria do Amaral Oliveira (EMFA),o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Octávio Júlio Moreira Lima (Ministério da Aeronáutica), o Almirante-de-Esquadra Henrique Sabóia (Ministério da Marinha) e o General-de-Exército Leônidas Pires Gonçalves (Ministro do Exército). Disponível em:http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/. Acesso em 10 de março de 2009.

Segundo Zaverucha (1994:255), o processo de transição foi longo, tutelado e inconcluso: "Civis e militares parecem satisfeitos com a democracia tutelada, que é uma situação intermediária, na qual a transição não se completa, mas também não há retrocesso autoritário".

Dessa forma, com um processo de transição do regime autoritário para a nova democracia longo e conduzido pelos militares, a Nova República nasce num clima de transição controlada.

4. PERIODICIDADE COMPROMETIDA

O que significa eleições periódicas? Se for considerado meramente o fato de ter estabelecido previamente determinados períodos nos quais ocorrem processos eleitorais, pode-se afirmar que no Brasil não há problema em relação à periodicidade das eleições. No entanto, se por eleições periódicas considerar-se não apenas os períodos que as mesmas deverão ser realizadas, mas também e, principalmente, a previsibilidade dos períodos dos mandatos, não se pode dizer o mesmo.

A Nova República teve até então sete mandados presidenciais, com seis mandatários exercendo-os. Desde a devolução do poder político aos civis, encerrando a ditadura militar brasileira, foram presidentes do país José Sarney (15.03.1985 a 15.03.1990), Fernando Afonso Collor de Mello (15.03.1990 a 02.10.1992), Itamar Augusto Cautiero Franco (02.10.1992 a 1º.01.1995), Fernando Henrique Cardoso (1º.01.1995 a 1º.01.1999 e 1º.01.1999 a 1º.01.2003), Luiz Inácio Lula da Silva (1º.01.2003 a 1º.01.2007 e 1º.01.2007 a 1º.01.2011) e Dilma Vana Rousseff (01.01.2011 a 01.01.2015 e 01.01.2015 até agora[9]).

Sarney foi eleito indiretamente pelo Congresso Nacional como vice-presidente na chapa encabeçada por Tancredo Neves, que não chegou a exercer o mandado em virtude de seu falecimento em 1985. No curso de seu governo, foi eleito e convocado um Congresso Nacional Constituinte[10] para elaboração de nova Constituição da República em 1987.

[9] Em 11 de maio de 20016, o Senado Federal abriu processo de impeachment em face da presidente Dilma Rousseff e a afastou por 180 dias, assumindo o vice-presidente Michel Temer.

[10] "O fim da ditadura em 1985 levou grupos políticos a pedirem uma nova Constituição Federal. Alguns queriam uma Assembléia Constituinte, mas o que se conseguiu foi a formação do Congresso Constituinte de 1987. (…) Os principais grupos contrários à Assembléia eram os ligados ao anterior regime ditatorial, representado por grandes empresários e banqueiros, além de latifundiários e militares. Mesmo com pressão não foi possível formar uma Assembléia, conseguindo nas negociações políticas a realização do Congresso Constituinte, onde os deputados eleitos para o Congresso Nacional, em novembro de 1986, ficariam responsáveis pela elaboração da Carta Magna. A diferença entre Assembléia e Congresso Constituinte decorre de que os eleitos para o segundo teriam o compromisso de manter inalteradas algumas estruturas do Estado brasileiro para o qual foram eleitos, ao

Um dos temas que dominaram os debates da Constituinte foi a duração do mandato do presidente Sarney. Lá os constituintes se dividiam entre os que apoiavam o fim do mandato de Sarney em 1988 (mandato presidencial de quatro anos) e os que defendiam que o presidente permanecesse por mais um ano e que as eleições diretas para presidente só fossem realizadas em 1989. Em 02 de junho de 1988, nos momentos finais da Constituinte, os apoiadores do Presidente Sarney aprovaram emenda ao texto, prevendo o mandato do Presidente da República de cinco anos, vedada a reeleição para o período subsequente, tendo início em 1º de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição (Art. 82).

Essa medida de extensão do mandado presidencial, adotada três meses antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, em 05 de outubro daquele ano, veio a frustrar a expectativa de grande parte do eleitorado, que já presenciava diversos comícios pelas eleições diretas em 1988 (Brasil, 2013).

O primeiro presidente eleito pelo voto direto, em 29 anos, foi Fernando Collor de Mello, que assumiu em 15.03.1990 e foi afastado definitivamente da presidência no dia 02 de outubro de 1992, após um processo de *impeachment* lastreado em investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito provocada por notícias de corrupção divulgadas pela imprensa, lavagem de dinheiro e obtenção ilícita de empréstimos para a campanha eleitoral. Seu vice de chapa, Itamar Franco concluiu o mandato.

Em 01 de janeiro de 1995, assume a presidência Fernando Henrique Cardoso, em mandato de cinco anos, na forma do Art. 82, com redação original. Com pouco mais de dois anos de mandato, FHC faz aprovar, por ampla maioria, a Emenda Constitucional n° 16, de 04 de junho de 1997, conhecida como "Emenda da Reeleição"[11]. Por meio dela, o Art. 82 da CF é modificado para reduzir o mandato presidencial de cinco para quatro anos ("O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição"), além de modificar o Art. 14, § 5º, da Constituição Federal para permitir a reeleição para um único período subsequente ao Presidente da República, aos Governadores de Estado e do Distrito Federal, aos Prefeitos ou a quem os houver sucedido ou substituído no curso do mandato.

---

contrário dos eleitos para a Assembléia, que poderiam, além de ser qualquer cidadão, alterar essas estruturas" (Pinto, 2016).

[11] Um mês após Fernando Henrique Cardoso tomar posse como presidente, o deputado em primeiro mandato, Mendonça Filho do PFL, apresentou a emenda que previa a reeleição para cargos do Executivo. Depois de tramitar nas comissões da Câmara, ela foi aprovada em segundo turno com 369 votos a favor e 111 contra. O texto seguiu para o Senado, onde foi aprovado no dia 4 de julho de 1997 com 62 votos favoráveis e 14 contrários.

Com a modificação, FHC abreviou o término de seu mandato de 01 de janeiro de 2000 para 01 de janeiro de 1999, mas conquistou a possibilidade de se candidatar para um segundo mandato consecutivo, o que efetivamente ocorreu, tendo presidido a República até 01 de janeiro de 2003. Em outras palavras, um Presidente que deveria governar durante cinco anos permaneceu oito anos no governo.

A partir de então, todos os Presidentes da República no cargo tentaram obter, via novas eleições, um mandato subsequente. Efetivamente, desde que criado o instituto, a taxa de reeleição foi de 100%, tendo sido reeleitos FHC em 1998, Luiz Inácio Lula da Silva em 2006, e Dilma Rousseff em 2014.

Tais dados historiados indicam, portanto, que 02 (dois) de 06 (seis) presidentes da Nova República brasileira, em menos de dez anos, foram bem sucedidos em manobras para aumentar seus próprios mandatos (Sarney em 1988 e FHC em 1997). A mais, somente um presidente impedido (Collor em 1992) e o seu vice (Itamar em 1994) não tentaram se valer de algum expediente para se manter no poder, seja via extensão do próprio mandato, seja via reeleição.

No momento em que este artigo está sendo escrito, o Brasil vive a maior crise política de sua recente história democrática. Em curso está um processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff cuja abertura perante do Senado Federal em 11 de maio de 20016 implicou no afastamento da mandatária por 180 dias, assumindo o vice-presidente Michel Temer.

Tal situação de crise[12] e grave impopularidade da presidente provocou discussões parlamentares, inclusive no seio do próprio Partido dos Trabalhadores (Haubert, 2016) e populares (Moraes, 2016) sobre a viabilidade, via emenda à Constituição, de se abreviar o mandato da presidente Dilma e a convocação de novas eleições, tudo sob o argumento de que somente um governo haurido das urnas possuiria legitimidade para debelar a crise política nacional, possibilidade esta que não estaria à disposição do governo do presidente interino Michel Temer ou de um eventual presidente eleito indiretamente pelo Congresso Nacional.

Em 19 de abril de 2016, trinta dos 81 senadores da república protocolaram a Proposta de Emenda à Constituição n° 20/2016, que insere artigo no ato das disposições constitucionais transitórias para realização de novas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República juntamente com as eleições municipais marcadas para 02 de outubro próximo. Se for

[12] Para Aníbal Pérez-Liñán (2007), após um longo período de golpes militares, as elites civis latino-americanas começaram a empregar o instituto do *impeachment* como mecanismo de retirar do poder governos "impopulares". Neste contexto, segundo Pérez-Liñán, surge um novo padrão de instabilidade política na América Latina.

aprovada, a emenda prevê ainda que os mandatos dos atuais de presidente e vice encerrar-se-ão em 1º de janeiro de 2017, com a posse dos eleitos, cujos mandatos se encerrarão em 1º de janeiro de 2019. Embora não se trata, especificamente, de modificação do mandato presidencial, a PEC prevê a abreviação apenas o mandato atual e a eleição de um presidente para governar apenas por dois anos.

Por outro lado, também existe no Congresso Nacional diversos projetos de emenda à constituição que intentam a extinção da reeleição, com o consequente aumento do mandato presidencial ou não[13]. Note-se que alguns desses projetos foram propostos justamente no momento em que determinado presidente se aproximava do fim de seu primeiro mandato e indicam, portanto, a tentativa de se impedir que o atual mandatário se reelegesse em desfavor dos grupos políticos que tentavam se alçar ao poder.

De todos os movimentos acerca da periodicidade do mandato presidencial apresentados no curso do presente tópico, imperiosa a constatação que não existe no Brasil um consenso político sobre o respeito à temporalidade do mandato presidencial e, por extensão, ao executivo de maneira geral. Ao contrário, pode-se falar em certa periodicidade comprometida quando se observa que em um curto espaço de trinta anos (1985-2016) dois presidentes foram bem sucedidos em manobras para aumentar seus próprios mandatos e que somente presidentes impedidos ou inexpressivos não tentaram se valer de algum expediente para se manter no poder, seja via extensão do próprio mandato, seja via reeleição.

E mais, no curso da atual crise política vivida no país, ao invés de se tentar buscar legitimação popular através de medidas que ataquem os males enfrentados pela população, como desemprego e inflação crescentes, e buscando moralizar uma forma de governança pública carcomida pela corrupção exposta pela Operação Lava Jato[14], asolução colocada

[13]Em pesquisa nominal no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, realizada em 03 de junho de 2016, foram identificados 29 projetos de emenda à Constituição Federal tratando do instituto da reeleição, muitos do quais propugnando a sua extinção. No Senado Federal, na mesma data, identificou-se 26 projetos de emenda à CF versando sobre o mesmo assunto. Igualmente, aqui a maioria das proposições busca a extinção do instituto da reeleição.

[14]A chamada "Operação Lava Jato" teve início há dois anos perante a Vara Federal Especializada em Lavagem de Dinheiro de Curitiba – PR, e tinha como objetivo investigar um doleiro já denunciado no Caso Banestado, dez anos antes, Alberto Youssef. Com o prosseguimento das investigações, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal e a Receita Federal descobriram que parte dos recursos lavados por Youssef diziam respeito a propinas pagas ao diretor da empresa de petróleo brasileira (PETROBRAS), Paulo Roberto Costa. Preso e denunciado por diversos crimes, Costa firmou acordo de delação premiada e entregou provas de pagamento de propina por parte das principais empreiteiras do país a todos os diretores da petrolífera, que seriam, posteriormente, repassados para o financiamento de campanhas eleitorais do partido do governo de Dilma Rousseff (PT) e dos principais partidos de sua sustentação política. A condução rápida das investigações e a celeridade dos julgamentos em todas as instâncias do Poder Judiciário, acompanhada pelos veículos de comunicação, rapidamente passou a atingir pessoas muito próximas do centro do governo Dilma, os presidentes da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB) e do Senado Federal, Renan Calheiros (PMDB) vários deputados e senadores da base aliada e da

como saída por boa parte de senadores da república é justamente abreviar o mandato presidencial e confiar o país a um presidente de dois anos.

Portanto, essas incertezas conduzem inequivocamente ao comprometimento da periodicidade das eleições, no que diz respeito à previsibilidade da duração de cada mandato, que é alterado ao sabor das conveniências dos grupos políticos que se encontram no poder e que, por consequência, fragiliza um dosrequisitos básicosde uma democracia eleitoral.

5. A REELEIÇÃO COMO MITIGAÇÃO DA COMPETITIVIDADE ELEITORAL

Feitas essas considerações, a próxima constatação empírica a ser feita é sobre a influência do instituto da reeleição na competitividade eleitoral ou, mais especificamente, na quebra da isonomia dos candidatos nas eleições.

Os direitos políticos[15] foram consideravelmente ampliados na ordem constitucional estabelecida pela Carta de 1988, estando induvidavelmente definidos como fundamentais[16]. Por decisão constituinte, as normas consubstanciam as diretrizes do modelo de exercício da soberania popular, elegendo-o, a um só tempo, como fundamento da República recém-inaugurada e direito subjetivo dos cidadãos. A contemporânea teoria dos direitos fundamentais sustenta que também as normas definidoras de direitos políticos são dotadas de

---

oposição, e até o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Atualmente, as investigações seguem perante o foro federal de Curitiba e o Supremo Tribunal Federal.

[15] Assim, para efeito das ponderações apresentadas no presente artigo, entende-se por direitos políticos: a) os direitos políticos de democracia representativa, consistentes no direito de votar em representantes (*ius suffragii*) e no direito de ser votado para representar o povo em um órgão político *(ius honorum*); b) os direitos políticos de democracia semidireta, consistentes no direito de votar em plebiscitos e referendos, bem como no direito de propor projetos de lei por intermédio da iniciativa popular; c) os direitos políticos de democracia partidária, que consubstanciam o estatuto jurídico para criação, organização e participação em partidos políticos; d) os direitos políticos de fiscalização, relacionados a previsão de meios efetivos para os representados fiscalizarem a atuação dos representantes, tais como a ação popular, o direito de petição e o recall; e e) o direito político de democracia, no qual o regime político democrático desponta como um direitos humano em si mesmo.

[16]Efetivamente, os direitos políticos de democracia representativa e de democracia semidireta estão inseridos no Cap. IV (Dos Direitos Políticos) do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais); os direitos políticos de democracia partidária estão no Cap. V (Dos Partidos Políticos) do mesmo Título II; os direitos políticos de fiscalização, tais como ação popular e direito de petição, são garantias fundamentais inscritas, respectivamente, nos incisos LXXIII e XXXIV, alínea a, do art. 5º, do Cap. I (Dos direitos e Deveres Individuais e Coletivos), ainda no Título II; por fim, o direito político de democracia foi eleito como princípio fundamental, figurando no caput do art. 1º, quando se estabelece a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito. Não obstante a conclusão sobre os fundamentos de tais direitos esteja correta ante o seu posicionamento topográfico (todos se encontram nos Títulos I e II da CF), uma análise mais acurada indica que o seu papel destacado remete, igualmente, aos fundamentos da República Federativa do Brasil, especificamente quanto à *cidadania* e ao *pluralismo político* (art. 1º, incisos II e V), reforçados pela proclamação do *Princípio Democrático* ("todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", art. 1º, parágrafo único). Assim entendidos, todos os direitos políticos previstos ao longo da Constituição da Republica são, em verdade, a explicitação em nível constitucional do que consiste aquele *Princípio Democrático* entre nós. Não por outro motivo, o art. 14 inicia enunciando que "*a soberania popular será exercida...*", disciplinando, em seguida, a maioria dos direitos políticos acima referidos.

aplicação imediata, na fórmula do mandado de otimização do Art. 5º, § 1º, CF: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

Nesse sentido, o Art. 14, § 9º, da Constituição Federal consubstancia um direito político a pleitos permeados pela normalidade e legitimidade, vale dizer, todos os cidadão possuem o direito subjetivo a eleições limpas. O dispositivo esclarece que se consideram normais e legítimas (portanto, limpas) as eleições que não sejam determinadas pela influência do poder econômico dos candidatos (ou de seus financiadores) ou por abusos por eles praticados (ou praticados em seu nome) no exercício de função, cargo ou emprego público. O dispositivo vai além e tutela também a probidade administrativa, no caso de administradores ruinosos que se candidatam após cometerem atos de improbidade administrativa, e a moralidade para o exercício de mandato político, considerando a vida pregressa do candidato.

Nesse sentido, relativo à eleições limpas, previsto no Art. 14, § 9º, da Constituição Federal é que precisa ser analisado o instituto da reeleição. Isso porque o dispositivo é claro em somente considerar normais e legítimas (portanto, limpas) as eleições que não sejam determinadas por abusos praticados pelos candidatos no exercício de função, cargo ou emprego público, incluindo-se aí, indubitavelmente, os mandatos eletivos na chefia dos poderes executivos federal, estadual e municipal.

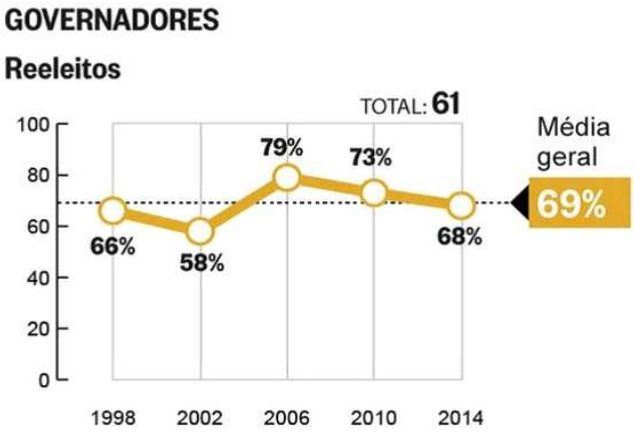
Seria de se perguntar em que medida o chefe do executivo que, sem licenciar-se, venha a concorrer a um mandato subsequente abusa da máquina pública que chefia em favor de sua própria candidatura.

No caso, como já dito na seção anterior, desde a promulgação da Emenda Constitucional n° 16, em 04 de junho de 1997, todos os Presidentes da República que tentaram se reeleger o conseguiram, em taxa de reeleição de 100%, foram eles: FHC, reeleito em 1998; Lula, reeleito em 2006; e Dilma, reeleita em 2014.

Com relação aos Governadores de Estado, houve as seguintes eleições: 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014. Em pesquisa baseada nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (Góis, 2015), constata-se que 69% dos Governadores de Estado que tentaram a reeleição foram bem sucedidos, em taxa expressiva que remete à taxa de reeleição do Presidente da República.

Especificadamente, nas eleições de 1998, 66% dos governadores foram reeleitos; nas de 2002, 58%; nas de 2006, 79%; nas de 2010, 73%; e nas últimas eleições de 2014, 68% dos candidatos à reeleição no executivo estadual foram bem sucedidos[17].

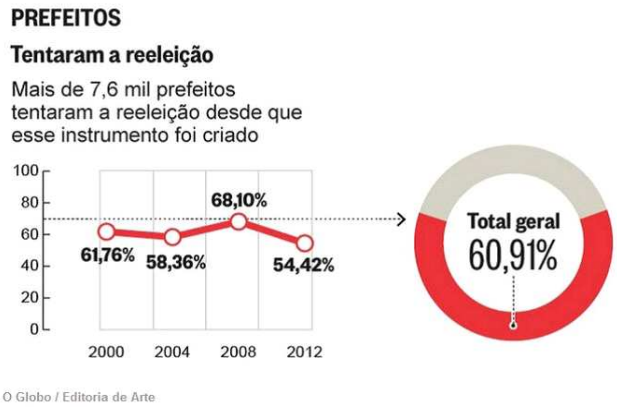
[17]Para infográfico com a divisão dos governadores que foram reeleitos por Estado da Federação, consultar a reportagem *Mantendo o bastão* (O Globo, 2014).



- O Globo / Editoria de Arte

Com relação aos Prefeitos Municipais, houve possibilidade de reeleição nas seguintes pleitos eleitorais: 2000, 2004, 2008 e 2012. Na mesma pesquisa, os dados do TSE indicam que 60,91% dos Prefeitos que tentaram a reeleição foram bem sucedidos

Nas eleições de 2000, 61,76% dos prefeitos foram reeleitos; nas de 2004, 58,36%; nas de 2008, 68,10%; e nas últimas eleições de 2012, 54,42% dos candidatos à reeleição no executivo municipal foram bem sucedidos.



- O Globo / Editoria de Arte

Tais dados indicam que o instituto da reeleição mitiga a competitividade eleitoral para a chefia do Poder Executivo no âmbito federal, estadual e municipal. E mais: o abuso do mandato eleitoral viola o direito fundamental a eleições limpas. Há duas, portanto, normas constitucionais que indicam contradição entre si: o Art. 14, § 5º, que prevê a reeleição, e o § 9º do mesmo artigo, que prevê o direito a eleições limpas do abuso do poder político.

Não por outro motivo a associação entre a possibilidade do candidato concorrer a um segundo mandato sem se afastar do controle da máquina administrativa afeta, sobremaneira e em seu favor, a competitividade eleitoral. Não se pode afirmar que qualquer candidato da

oposição concorra em condições de igualdade com um mandatário que pode empregar toda a administração pública sob seu comando em favor de sua permanência no poder. Esta é uma das principais críticas ao instituto da reeleição[18].

Também é de fácil intelecção que o desnivelamento entre os candidatos se dá com maior força onde os mecanismos de controle da administração pública são mais vulneráveis, ou seja, nos Municípios. Efetivamente, segundo a pesquisa acima citada (Góis, 2015), o recorte da reeleição por estados demonstra que as máquinas municipais são mais eficientes no Rio Grande do Norte, na Paraíba e no Ceará. Esses três estados apresentam os maiores percentuais de reeleição de prefeitos.

Assim, os dados quantitativos apresentados contestam a proposição de que no Brasil, em eleições para o Poder Executivo em que um dos candidatos pode concorrer à reeleição, as eleições seriam competitivas. Aqui se procurou demonstrar que, ao contrário, o instituto da reeleição desequilibra as chances eleitorais, viola direitos fundamentais e torna as eleições no Brasil intrinsecamente não competitivas e, portanto, mais uma vez, fragiliza um segundo requisito básico de uma democracia eleitoral, qual seja, eleições justas.

6. CONCLUSÃO

É importante para qualquer país que fez a transição de um regime autoritário para um regime democrático, que ele consiga completar o ciclo (liberalização, transição e consolidação), da redemocratização até a sua última etapa e, assim, consolidar, efetivamente, a sua democracia.

O Brasil durante todo o período denominado de Nova República apresenta algumas insuficiências no processo de consolidação de sua democracia, mesmo quando concebemos tal regime político do ponto de vista de uma definição procedural mínima, isto é, a democracia como um regime político no qual ocorrem eleições periódicas, livres e justas para o Executivo e o Legislativo, ou seja, uma democracia meramente eleitoral.

Este artigo teve como escopo investigar como, no período denominado de "Nova República", o Brasil não conseguiu consolidar a dimensão política de um regime democrático nos termos de uma definição aqui assumida. Assim, pretendeu-se mostrar que as eleições para o Executivo, neste período, apresentaram pelo menos duas insuficiências.

[18] Embora chegue à conclusão diametralmente oposta, no sentido de que a reeleição não implica em sério continuísmo nos municípios brasileiros, ensejando até uma "desvantagem da incumbência", cite-se o artigo *Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros* de Thomas Brambor e Ricardo Ceneviva (Brambor, 2012).

Primeiramente, no que concerne à periodicidade das eleições, constatou-se que os mandatos dos presidentes foram alterados no número de anos, seja por meio da prorrogação dos próprios mandatos ou pelo instituto da reeleição.

Em segundo lugar, no que diz respeito às eleições limpas ou justas, verificou-se a ausência de isonomia entre os candidatos, tendo em vista que o instituto da reeleição proporcionou aos candidatos à reeleição uma grande vantagem sobre os seus opositores, o que aqui foi demonstrado pelos dados estatísticos.

Finalmente, procurou-se responder a questão central colocada a partir das evidências empíricas apresentadas através dos dados qualitativos e quantitativos que demonstraram que de três requisitos básicos de uma democracia eleitoral (eleições periódicas, livres e justas), o Brasil da Nova República apresenta fragilidades ou insuficiências em pelo menos dois deles, o que redunda na dificuldade de consolidar até mesmo a dimensão eleitoral da sua democracia.

7. REFERÊNCIAS

ARCENEAUX, Craig L. (2001). ***Bounded Missions: Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil***. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press.

BRAMBOR, Thomas. Ceneviva, Ricardo. *Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros*. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/nec/n93/n93a02.pdf [acesso em 17 de maio de 2016].

BRASIL, Câmara dos Deputados, *Duração do mandato de Sarney foi tema de relatórios*, publicado no Portal da Câmara dos Deputados, em 20 de setembro de 2013. Disponível em http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/452597-DURACAO-DO-MANDATO-DE-SARNEY-FOI-TEMA-DE-RELATORIOS.html [acesso em 17 de maio de 2016].

DAHL, Robert A. ***Polyarchy: Participation and Opposition***. New Haven: Yale University Press, 1971.

DIAMOND, Larry. (1999). ***Developing Democracy Toward Consolidation***. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

Folha de São Paulo. "Democracia – Reafirma Figueiredo", 16 de março de 1979. Disponível em http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_16mar1979.htm [acesso em 15 de maio de 2016].

GOIS, Chico de. Vasconcellos, Fábio. Allegro, Gabriela. "*Maioria dos políticos em cargos executivos conseguiu se reeleger no país"*. Publicado em O Globo, em 07 de junho de 2015. Disponível em http://oglobo.globo.com/brasil/maioria-dos-politicos-em-cargos-executivos-conseguiu-se-reeleger-no-pais-16372095 [acesso em 17 de maio de 2016].

HAGOPIAN, Frances and MAINWARING, Scott P. (2005). Introduction The Third Wave of Democratization in Latin America, in Frances Hagopian and Scott P. ***Mainwaring. The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks.*** Cambridge: Cambridge University Press, pp.90-120.

HAUBERT, Mariana. "*Antecipação de Eleição Presidencial Ganha Respaldo entre Senadores"*, publicado em Folha de São Paulo, em 04 de abril de 2016. Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1757410-senador-do-pmdb-defende-realizacao-de-novas-eleicoes-presidenciais.shtml[acesso em 17 de maio de 2016].

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. 1996. ***Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe***. Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press.

MORAES, Maurício. "*Novas Eleições Já*, publicado em Carta Capital", em 26 de abril de 2016. disponível em http://www.cartacapital.com.br/politica/novas-eleicoes-ja [acesso em 17 de maio de 2016].

NOBLAT, Ricardo. "Frases que a História guardará. Blog do Noblat. O Globo, 15.03.2005. O Globo, *Mantendo o bastão"*. Disponível em http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/mantendo-o-bastao.html [acesso em 17 de maio de 2016].

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. **Presidential Impeachment and the New political Instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PINTO, Tales Dos Santos. "Assembleia Constituinte de 1987"; *Brasil Escola*. Disponível em <http://brasilescola.uol.com.br/historiab/constituicao-de-1988.htm>. [acesso em 13/02/2016]

PRZEWORSKI, Adam. ***Minimalist Conception of Democracy: A Defense, in: The Democracy Source Book***. Edited by Robert A. Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2003, pp 12-17.

PRZEWORSKI, Adam, ALVAREZ, Michael, CHEIBUB, José Antonio e LIMONGI, Fernando. ***Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990.*** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SCHUMPETER, Joseph A (1961). ***Capitalismo, socialismo e democracia***. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

ZAVERUCHA, Jorge. (1994) ***Rumores de sabres: tutela militar ou controle civil***?São Paulo: Ática.