

A reeleição presidencial em debate nos sistemas políticos da América Latina.

Luisa Victor Kukuchi D'Avola¹

RESUMO: O presente trabalho trata do instituto da reeleição presidencial no contexto dos países latino americanos. Para isso, busca analisar as características específicas dos sistemas presidencialistas do continente caracterizados por uma hipertrofia do Poder Executivo. A questão da reeleição presidencial na América Latina nunca perdeu relevância e sempre esteve inserida em cenários de conflitos sociais, políticos e jurídicos. Os argumentos em debate são poderosos. Se por um lado os defensores levantam questões que envolvem princípios democráticos de soberania popular e direito fundamental à participação política, por outro, os contrários, argumentam com elementos fundantes da república como a necessidade da alternância de poderes. Nesse contexto, destaca-se o papel cumprido pelos Tribunais Constitucionais nos diferentes casos e a argumentação trazida pelas cortes nos diferentes contextos.

PALAVRAS CHAVES: Constitucionalismo latino americano - reeleição presidencial- hiperpresidencialismo - soberania popular- democracia- alternância de poder- personalismo- sistema presidencialista- América Latina- Corte Constitucional- direito constitucional- direito eleitoral.

¹Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007-2011). Atualmente é estudante do curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito Constitucional da Faculdade de Direito da PUC-SP, integrante do grupo de pesquisa Direitos Fundamentais na linha de Pluralismo Jurídico na América Latina e Integração Regional em Direitos Humanos na mesma Universidade e também advogada tributarista no Estado de São Paulo - D'Avola e Bastos Sociedade de Advogados.

RESUMEM: La presente investigación trata del instituto de la reelección presidencial en el contexto de los países latinoamericanos. Para ello, busca analizar las características específicas de los sistemas presidencialistas del continente caracterizados por una hipertrofia del Poder Ejecutivo. La cuestión de la reelección presidencial en América Latina nunca perdió relevancia y siempre estuvo inserta en escenarios de conflictos sociales, políticos y jurídicos. Los argumentos en debate son poderosos. Si por un lado los defensores plantean cuestiones que involucran principios democráticos de soberanía popular y derecho fundamental a la participación política, por otro, los contrarios, argumentan con elementos fundantes de la república como la necesidad de alternancia de poderes. En ese contexto, se destaca el papel cumplido por los Tribunales Constitucionales en los diferentes casos y la argumentación presentada por las cortes en los diferentes contextos.

PALABRAS CLAVES: Constitucionalismo latinoamericano - reelección presidencial- hiperpresidencialismo - soberanía popular- democracia- alternancia de poder- personalismo- sistema presidencialista - América Latina- Corte Constitucional- derecho constitucional- derecho electoral

INTRODUÇÃO

O presente trabalho parte do pressuposto de que existe, no continente americano, mais especificamente na América Latina, uma identidade constitucional. Essa identidade é definida como “Constitucionalismo Latino Americano” e é baseada na semelhança dos elementos históricos, culturais, sociais, políticos e econômicos que influenciaram a formação desses Estados nacionais.²

No contexto a partir da década de 1980, pode-se pontuar uma transformação social comum na América Latina que culminou na formação de Constituições Nacionais dos Estados latino-americanos, marcadas pelo alargamento dos direitos sociais e fundamentais, ao mesmo tempo em que se desmontavam os regimes militares.

² “Só para que foquemos em algo da nossa história recente, se observarmos a história político-constitucional brasileira e pensarmos que o Estado Novo, a redemocratização, o golpe militar, a nova redemocratização, as crises econômicas, dentre outras questões, são reeditadas quase paralelamente por nossos vizinhos Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia, dentre outros, percebemos que os movimentos políticos, econômicos e sociais em muitos se assemelham, muitas vezes se comunicando. ” CONCI, A. G. Luiz. Controle de convencionalidade e constitucionalismo latino-americano. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2012, p.2.

Essa transição buscou consolidar a democracia nos países latinos americanos e adotou, em regra, novos regimes presidencialistas marcados por um fenômeno comum de hipertrofia nas funções do Poder Executivo.³

A questão da reeleição presidencial é um tema relevante e recorrente na história constitucional latino-americana. Reformas constitucionais foram aplicadas repetidamente em diversos países com o objetivo de evitar a alternância de poderes políticos no Poder Executivo, independentemente das orientações ideológicas do grupo político que encabeçaram tais mudanças constitucionais.

Essas mudanças foram sempre acompanhadas por conflitos sociais e/ou debates políticos que envolveram todo o continente. Em alguns países, houve a manifestação da Corte Constitucional sobre o tema, enquanto, em outros, a discussão sobre a proposta de mudança resumiu-se ao âmbito do Legislativo e do Executivo.

O projeto aqui exposto busca se debruçar no estudo de como essas mudanças desenvolveram-se nos diferentes países, analisando os argumentos apresentados e a recepção dos Tribunais Constitucionais em relação à constitucionalidade da reeleição presidencial, de modo a aproximar e comparar os argumentos manifestados nos debates.

O MOVIMENTO DITADURA-DEMOCRACIA, O CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E O HIPREPRESIDENCIALISMO

Embora o conceito clássico de Constituição seja algo intimamente ligado ao Estado Nacional, isso não implica que, contemporaneamente, a interpretação constitucional também tenha que se limitar às fronteiras de cada país. O constitucionalismo – e a interpretação constitucional – não são apenas questões estritamente nacionais, porque os problemas são internacionalmente comuns, e

³ “Claro que há diferenças e distanciamentos de momentos políticos e institucionais, e que seria ingenuidade pensar que esses movimentos são idênticos e concomitantes, mas, ainda assim, é possível verificar proximidade nas ocorrências que, todavia, demonstram identidades próprias no modo de gerir relações mais autoritárias ou mais democráticas no seu respectivo tempo.” CONCI, A. G. Luiz. Op.cit., p.2.

muitas vezes as realidades e as experiências jurídicas também o são.⁴ As análises comparativas são enriquecedoras para a compreensão de eventos específicos em uma mesma região.

Na América Latina, especificamente nos campos político e constitucional, há existência de semelhanças em alguns aspectos que dizem respeito as crises institucionais, aos direitos fundamentais, aos sistemas de governo, à separação de poderes, ao hiperpresidencialismo, corrupção dos agentes estatais, desigualdade sociais e econômicas marcantes, entre outros temas.⁵

Em um processo comparativo, vamos analisar as constituições que emergiram dos regimes autoritários e impactaram na formação do constitucionalismo contemporâneo latino-americano, resultante das crises políticas e de direitos humanos geradas pelos períodos de ditatoriais.

Alguns pontos parecem importantes para aprofundar o processo de aproximação constitucional e que são resultantes desse processo político pós ditatorial. Essas constituições, ao mesmo tempo que mantiveram uma tradicional estrutura de poder, vertical, fortaleceram os compromissos sociais e os sistemas de direitos fundamentais:

Uma via de mão dupla e com dois propósitos contraditórios: por um lado uma constituição ansiosa por assegurar a imposição da ordem, por outro lado, uma constituição preocupada com que cada passo seja conforme respeito de garantias e direitos. Por um lado, uma Constituição que põe travas na democracia, mantendo uma organização de poder vertical e concentrada em poucos e, por outro, uma constituição que aspira a democratização da sociedade através da distribuição de novos direitos e da expansão dos direitos mais tradicionais, os direitos políticos.⁶

⁴ SILVIA, V. Afonso da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. *In*. Direitos Humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 530

⁵ GARGARELLA, Roberto. Injertos e rechazos: radicalismo político y transplantes constitucionales en América. *In* GARGARELLA, Roberto. Teoría y crítica del derecho Constitucional. Tomo I. Democracia. Buenos Aires: Abedelo Perrot, 2010, p. 508.

⁶ GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810- 2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014. p.285

Dois exemplos de são bastante notáveis de constituições que emergiram da ruptura com os regimes ditatoriais e mantiveram parte da estrutura de poder introduzida pelos militares: Brasil (1988) e Chile (1980).

O exemplo Chileno do processo de redemocratização trás em sua marca um processo de transição mediado entre as Forças Armadas chilenas e a sociedade civil. Sem fazer uma ruptura completa, a concepção empobrecida e paternalista do governo Pinochet permaneceu na Constituição nacional, mesmo depois do retorno da democracia. Foram inúmeras concessões feitas aos militares, que ficaram conhecidos como os “entraves democráticos” que retardaram a redemocratização⁷. É certo que ao longo da década que sucedeu a Constituição de 1980 foram feitas reformas que muito lentamente foram retirando esses “entraves”. No entanto, a marca da mediação no processo de redemocratização gerou uma Constituição democrática que manteve um sistema presidencialista poderoso. O artigo 32 da Constituição da república Chilena, possui um extenso rol de atribuições dadas ao Presidente da Republica, mas certamente uma das características que chama atenção é a faculdade constitucional de co-legislar da presidência, a ver:

Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

1º Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas; 2º Pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible; 3º **Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución;** 4º Convocar a plebiscito en los casos del artículo 128; 5º Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución; 6º **Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes; (...)**⁸ (grifos nossos)

⁷ A título ilustrativo do que foi a transição chilena, pode-se citar a instituição de senadores “vitalícios” (que permitiu que Pinochet passasse a ser parte do Senado na democracia) e senadores “designados”, que foram retirados apenas na reforma constitucional de 2005, além da existência de um Conselho de segurança nacional, um sistema eleitoral fortemente excludente, além de exigências de maiorias qualificadas para fazer reformas cruciais da vida constitucional. Há também um mandato presidencial com duração de oito anos que foi reduzido a seis anos (1994) e posteriormente para quatro anos (2005)

⁸ Constitución Política de la República de Chile. Capítulo IV Gobierno. Presidente de la República. Artículo. 32

Certamente essa atribuição desequilibra a separação de poderes em favor da presidência, um estudo feito no período de 2011 a 2013 que comparou os projetos de leis aprovados no Chile concluiu que neste período foram apresentados 1600 projetos sendo apenas 7% convertidos em lei, 3 a cada 4 dessas leis foram de iniciativa do Executivo, e ainda, apenas 11% de moções parlamentares tiveram êxito na tramitação em contraposição a 67% das de iniciativa do Presidente.⁹

No Brasil, a transição de um regime autoritário para a constituição do Estado democrático de direito que resultou na Constituição Federal de 1988, guarda semelhanças com o processo Chileno. Os anos de 1968 a 1977 ficou caracterizado como a fase mais violenta do regime militar:

Viveu-se o período mais violento dessa ditadura [1968-1977], com assassinatos em massa dos opositores ao governo, violações contínuas de direitos fundamentais, fechamento do Congresso Nacional, cassação de políticos opositores, aposentadoria compulsória aos ministros do Supremo Tribunal Federal, aumento das competências da Justiça Militar para o julgamento de crimes civis, então definidos como políticos, **centralização excessiva de competências da União Federal, reforma ampla da constituição de 1967 pela emenda 1/69.**¹⁰ (*grifos nossos*)

A partir de 1978, ainda sob o governo militar se inicia um processo de “abertura democrática”, lento e gradual, como ficou conhecido, que desembocou na eleição indireta, em 1985, do Congresso Nacional.¹¹ Esse processo democrático, aprovou a Lei de Anistia em 1979 (Lei Federal 6683), a qual embora tenha sido recepcionada pela Constituição de 1988 foi reconhecida como incompatível com os a Convenções de direitos humanos ratificadas pelo Brasil e fundamentou a condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Sobre a transição democrática no Brasil, conclui Roberto Gargarella:

A Constituição manteve um sistema presidencialista poderoso, muito em sintonia com as reformas introduzidas pela ditadura no Poder Executivo. Este forte presidencialismo era quicá uma reação ao

⁹ <https://www.eldinamo.cl/blog/presidencialismo-exagerado-en-chile/> ultimo acesso em 20.03.2018

¹⁰ CONCI, A. G. Luiz. Controle de convencionalidade e constitucionalismo latino-americano. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2012, p.12.

¹¹ Ibidem, p.12.

“trauma” da Constituição de 1946 que, na opinião de muitos, havia criado um presidente débil. Isto é, a nova Constituição democrática, se diferenciou significativamente da anterior em relação com a organização dos direitos, mas manteve o essencial da organização de poderes estabelecida pela ditadura na Constituição de 1967.¹²

Posteriormente, outro momento mais recente do constitucionalismo latino-americano trata das reformas constitucionais realizadas no contexto do neoliberalismo. As medidas neoliberais consistiram em políticas de privatização de equipamentos públicos, redução no orçamento destinado a efetivação de direitos sociais e eliminação de programas de proteção. A aplicação do modelo econômico e seus ajustes estruturais resultaram em mudanças no constitucionalismo da região.

Com relação ao impacto constitucional mais direto dos programas de ajuste, podemos citar mudanças significativas impulsionadas sobre os textos vigentes, destinados a facilitar a aplicação das novas fórmulas econômicas. O constitucionalista Gerardo Pisarello, por exemplo, cita os casos das 35 emendas impulsionadas por Fernando Henrique Cardoso, sobre a Constituição do Brasil de 1988, destinadas a facilitar o processo privatizador; a reforma do art. 58 da Constituição da Colômbia de 1991 – promovida pelo governo conservador de Andrés Pastrana – destinada a dar mais garantias de “caráter intocável” aos investimentos estrangeiros; a modificação do art. 27 da Constituição do México, com o intuito de “acabar com a distribuição agrária”; a reforma constitucional peruana de 1993 (impulsionada pelo presidente Fujimori, logo depois de um autogolpe), que eliminou muitos dos compromissos sociais assumidos pela Constituição de 1979; ou as garantias ao “valor da moeda” asseguradas pela Constituição da Argentina de 1994, elaborada durante a presidência de Carlos Menem. Em sentido similar, podem ser mencionadas as vastas iniciativas para reforma judicial que circularam na região, durante aqueles anos, promovidas pelo Banco Mundial ou outros órgãos financeiros multilaterais: buscou-se, desse modo, assegurar que o Poder Judiciário ajudasse a promover um marco estável nas transações econômicas características da época.¹³

Essa fase é marcada pela instabilidade nos sistemas políticos do continente. Nesse período surgem movimentos sociais de resistência com forte caráter contra institucional¹⁴ que contribuíram para efetivar novas reformas no constitucionalismo

¹² GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810- 2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014. p.272

¹³ GARGARELLA, Roberto. 200 Anos De Constitucionalismo Latino-Americano. In: GLEZER, Rubens e VIEIRA, V. Oscar (Orgs.). Transformação Constitucional e Democracia na América Latina. Brasil: FGV Direito SP, Coordenadoria de Publicações, 2017, p. 41-42

¹⁴ Pode-se destacar o surgimento de dois fortes movimentos regionais nesse período, o chamado Exercito Zapatista Nacional (EZLN) no México e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)

latino americano. No âmbito constitucional buscou-se absolver as exigências desses movimentos de modo a adaptar as constituições nacionais e buscar uma saída institucional para a crise.

A combinação do modelo econômico neoliberal com os protestos sociais e os regimes presidencialistas latino-americanos fortalecidos geraram mais uma onda de reformas no constitucionalismo regional, que resultou não só na inclusão de novos direitos sociais como também, paradoxalmente, no reforço dos sistemas presidencialistas. Os efeitos dessas reformas não resultaram na falência do sistema presidencialista, ao contrário, contribuíram ao fortalecimento da autoridade presidencial. Do mesmo modo que pode-se afirmar que as Constituições latino-americanas mantiveram uma matriz distintivamente presidencialista e de poder concentrado, também podemos dizer que elas preservaram como marca própria um notável e robusto compromisso com os direitos individuais e coletivos.¹⁵

AS REELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NOS SISTEMAS POLÍTICOS DA AMÉRICA LATINA

A reeleição presidencial se converteu em um dos temas de altíssima sensibilidade política chegando a polarizar ao extremo alguns países latinos. Os debates que surgiram em torno das reformas constitucionais ou legais que fundamentaram a pretensão da reeleição presidencial dos mandatários em exercício, sustenta-se na pretendida necessidade de assegurar a manutenção de processos políticos que só poderiam ser garantidos na sua continuidade e coerência pela permanência de quem tem, atualmente, a seu cargo a condução executiva.¹⁶ Nesses casos, estabilidade política, paz, confiança pública, garantia, de continuidade para os projetos de longo prazo empreendidos e o benefício das

no Brasil. Além disso, pode-se de citar fortes mobilizações populares do continente, como o movimento “*piquetero*” na Argentina no final da década de 1990, as mobilizações contra a privatização de recursos naturais na Bolívia que ficaram conhecidas como a “Guerra da Água de Cochabamba” (2000) e a “Guerra do Gás” (2003) assim como numerosas ocupações por moradia e lutas por recursos naturais em diversos pontos do continente.

¹⁵ GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810- 2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014. p 284

¹⁶ HUALDE, P. Alejandro. Reelection na democracia Argentina. In SANTANO, C. Ana. (Coord.), Reelection Presidencial nos Sistemas Políticos da América Latina Brasil: Ithala, 2015 p. 20

conquistas inicialmente obtidas estão entre as vantagens que costumam atribuir à reeleição presidencial.¹⁷

Porém, a reeleição pode ter seu lado negativo e beneficiar resultados opostos aos supracitados. Como afirma o Magistrado do Conselho de Estado, Presidente da Sala de Consulta e Serviço Civil da Corte Constitucional Colombiana, Augusto Hernandez Becerra:

O presidente que se reelege poderia não ser um dirigente carismático e excepcional, mas, sim, um indivíduo ordinário que é favorecido por situações da conjuntura, um psicótico com apetite insaciável de poder ou um líder autoritário, um produto político bem vendido que não pertence a si mesmo porque deve muitos favores aos poderosos, e com cuja ausência de apoio seria impossível continuar à frente do governo. Nesse caso, a reeleição poderia se explicar pelo respaldo de quem o governo lucrou com benesses, figurando a reeleição presidencial imediata como uma anomalia que, em sociedades pouco democráticas, normalmente se reverte em ditadura. Nestas condições se a origem da corrupção é a eleição presidencial, a reeleição presidencial aprofunda a corrupção.¹⁸

Um dos casos mais emblemáticos da experiência latino-americana é o caso de Alberto Fujimori, no Peru, o qual governou entre os anos de 1990 a 2000. O período de dez anos do seu governo foi marcado por autoritarismos e excessiva concentração de poder. O mandatário, nos primeiros anos de atuação, com apoio das forças armadas e policiais realizou um autogolpe e interrompeu o sistema democrático no país. Dentre as inúmeras mudanças realizadas na estrutura do estado, durante o processo congressual constituinte com a finalidade de legitimar seu governo e ajustar a Constituição ao seu projeto político, aprovou a incorporação do instituto da reeleição presidencial imediata.¹⁹

¹⁷ BECERRA, H. Augusto. Presidencialismo e reeleição presidencial na Colombia. *In* SANTANO, C. Ana. (Coord.), *Reeleição Presidencial nos Sistemas Políticos da América Latina Brasil*: Ithala, 2015 p. 181

¹⁸ *Ibidem*. p. 181

¹⁹ Alberto Fujimori foi eleito em 1990 sob a Constituição do Peru de 1979, que no seu artigo 205 estabelecia que o mandato presidencial era de 5 anos e que a reeleição só era permitida após transcorrido um período presidencial.

Assim, Alberto Fujimori conquistou sua reeleição em 1995 sob a nova previsão constitucional que autorizava, apenas, uma reeleição sequencial.²⁰ No entanto, posteriormente, conseguiu mesmo com a evidente restrição, postular-se para o terceiro mandato presidencial nos anos 2000 com o aval do Congresso da República, o qual ditou uma lei que atribuiu uma interpretação autêntica a nova Constituição e permitiu que o presidente se candidatasse por mais uma vez. Esse processo gerou profunda instabilidade política no Peru, resultou em conflitos entre os poderes executivo e judiciário e na renúncia do presidente recém eleito, o que obrigou o país a antecipar as eleições em 2001.²¹

Não são poucos exemplos na América Latina de governantes que defenderam a reeleição no continente e atuaram para não só concentrar poder em si, resultando na grave distorção da separação dos poderes e na impossibilidade de alternância, mas também para buscar permanecer indefinidamente na cadeira presidencial.

O debate da reeleição na América Latina nunca perdeu relevância, especialmente aquelas propiciadas por presidentes em exercício que, uma vez aprovada, de imediato fizeram campanha para procurar sua reeleição durante o governo.²² É evidente que o presidente em exercício está em condição superior de promover reformas legais ou constitucionais que autorizariam sua reeleição. Até mesmo a Colômbia, um país que vem de um história constitucional distinta em relação ao tratamento dado a temática da reeleição²³ tornou-se um exemplo onde o então presidente Álvaro Uribe, mediante o ato legislativo nº 2 de 2004 aprovou a reforma constitucional que autorizou a sua reeleição consecutiva

²⁰ O artigo 112 da Constituição de 1993 promulgada no próprio governo de Alberto Fujimori, autorizava apenas uma reeleição consecutiva, desse modo, quando reeleito em 1995 já assumia seu segundo mandato e, portanto, estava impedido de postular-se pela terceira vez na eleição seguinte.

²¹ O Tribunal Constitucional peruano não conseguiu maioria dos votos para declarar a inconstitucionalidade da Lei 26.657 que autorizou o terceiro mandato de Alberto Fujimori e apenas votar a inaplicabilidade por três votos dos magistrados, a qual não obteve os efeitos jurídicos. Os magistrados signatários da declaratória de inaplicabilidade - Rey Terry, Guillermo Aguirre Roca, Deleia Revoredo Marsano - foram destituídos pelo Congresso da República, assunto que posteriormente originou um processo na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Tribunal Constitucional versus Peru. Sentença de 31 de janeiro de 2001).

²² Ibidem. p. 182

²³ A reeleição presidencial nas constituições da Colômbia em um período de 184 anos é dividida em: 159 anos que não permitiram a reeleição imediata (1832- 1991); 13 anos em que se vedou e a reeleição em qualquer hipótese (1991-2004) e após a reforma pelo ato legislativo, 18 anos que autorizaram a reeleição consecutiva.

A coincidência da reforma da Constituição promovida pelo governo com o interesse político do presidente Álvaro Uribe Veléz em renovar o seu mandato, foi duramente criticada por setores independentes de opinião. Como era previsível, uma vez removida a proibição constitucional, o presidente aspirou a reeleição e a obteve com uma alta votação. Desta maneira, somou-se a outros mandatários latinos –americanos que, desde o poder, interessaram-se em reformar a constituição para fazer possível a prorrogação de seu mandato em condições tais que o tramite ulterior da reeleição foi uma simples formalidade²⁴

Posteriormente, uma lei de iniciativa popular tentou a condução ao terceiro mandato do presidente Álvaro Uribe, no entanto, foi impossibilitado por decisão da Corte Constitucional Colombiana.

Em contrapartida, na Bolívia, por duas vezes o Tribunal Constitucional Plurinacional assumiu papel institucional oposto ao legitimar a condução de Evo Morales ao terceiro mandato presidencial e novamente autorizou que ele se postule ao quarto mandato ininterrupto nas eleições que ocorrerão em 2019.

Na primeira ocasião, no ano de 2009, o texto constitucional boliviano havia sido aprovado por referendo popular por 61,43% da população. Sobre o tema da reeleição, o texto constitucional permitiria a recondução ao cargo de presidente por apenas uma vez²⁵, bem como as disposições transitórias afirmavam que os mandatos anteriores a vigência da Constituição seriam tomados em conta para efeitos de computo de novos períodos e funções.²⁶

Nesse caso, por afirmação literal do texto constitucional aprovado em referendo popular, Evo Morales, estaria impedido de concorrer ao seu terceiro mandato. Porém, na ocasião, o Tribunal Constitucional Plurinacional em declaração de constitucionalidade estabeleceu que Presidente e Vice-Presidente foram eleitos sob a vigência de uma “nova ordem constitucional”, e, portanto, encontravam-se habilitados para a reeleição:

²⁴ *Ibíd*em p.186

²⁵ “Artículo 168. El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”. Constitución Política del Estado plurinacional del Bolivia

²⁶ “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”. Disposiciones Transitorias, Primera, II

“Por otra parte, conforme al Fundamento Jurídico III.5 de la presente Declaración Constitucional, es necesario rememorar que la Asamblea Constituyente en Bolivia, cuyo proceso fue iniciado el 2006, concluyendo el 2009, tuvo inequívocamente un carácter originario, con origen en la voluntad democrática popular, característica a partir de la cual, se entiende su autonomía, en mérito de la cual, el nuevo orden es diferente al pre-existente, el nuevo orden implica una nueva era jurídico- política basada en la refundación del Estado, por ello se concluye que es absolutamente razonable y **acorde con la Constitución, realizar el computo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creo un nuevo orden jurídico - político.**”²⁷ (grifos nossos)

Assim, a Corte Constitucional desconsiderou para fins de contagem o mandato do presidente Evo Morales anterior ao processo Constituinte ocorrido em 2009 e, portanto, estaria cumprindo seu primeiro mandato apenas após aprovação da nova Constituição, desta maneira habilitado para concorrer a mais um ininterrupto.

Na segunda ocasião, o Congresso da Bolívia convocou um referendo para submeter à aprovação dos eleitores o projeto de lei de reforma do artigo 168 da Constituição Nacional para que se permita um mandato e duas reeleições consecutivas, em lugar de uma como está previsto.²⁸ Contudo, a votação popular rechaçou a alteração constitucional proposta, por 51% dos votos.

No entanto, em sede de ação de inconstitucionalidade abstrata proposta por membros da Assembleia Legislativa do partido do atual mandatário Evo Morales²⁹, o Tribunal Constitucional Plurinacional de forma unânime decidiu não só contra a Lei do Regime Eleitoral e a Constituição Política do Estado mas, principalmente, contrariou a decisão do referendo retirando os limites ao então presidente de se postular ao quarto mandato consecutivo. Neste ato, a Corte Constitucional Boliviana autorizou a reeleição indefinida no país, alegando que a reeleição sem limites é garantida pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Assim, o

²⁷ DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0003/2013, FUNDAMENTO III.9

²⁸ A pergunta utilizada no referendo “Você está de acordo com a reforma do artigo 168, para que presidente e vice-presidente possam ser reeleitos por duas vezes de maneira continua? <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/02/1741701-opositores-de-morales-saem-na-frente-em-referendo-na-bolivia.shtml> último acesso em 26.02.2018

²⁹ SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0084/2017 DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2017

Tribunal entendeu que a restrição não se sustenta, uma vez que o presidente que não puder se candidatar por se enquadrar nos limites previstos no texto constitucional³⁰, estaria em condição desigual aos demais cidadãos, isto é, sofrendo trato discriminatório.

“En ese sentido, se advierte un trato claramente discriminatorio, puesto que unos podrán ejercer libremente y sin restricciones sus derechos políticos, mientras que los otros quedarán indefectiblemente imposibilitados de hacerlo, a causa de la vigencia de unas normas, que si bien tienen sustento jurídico al encontrarse previstas en la Ley del Régimen Electoral, como en la propia Constitución Política del Estado;”³¹

O constitucionalismo latino-americano nunca recepcionou bem o tema da reeleição presidencial e tem motivos históricos para isso. Dois exemplos notáveis podem ser citados, o caso da história republicana da Venezuela e o período do “*El Porfiriato*” Mexicano:

“112 anos de nossa história republicana [Venezuela] foram regidos por dez homens, ou seja, que desde a separação de Colômbia e o nascimento do estado independente, transcorreram 184 anos, dos quais 60,86% desse período a Venezuela teve, unicamente 10 presidentes.”³²

E

“O caso do presidente mexicano Porfirio Diaz, que logo após ter sido presidente entre 1877 a 1880 regressou ao poder em 1884 e declarou a imprensa “*Hoje volto a ser presidente e não poderei voltar a sê-lo*”. No entanto, ele conduziu a aprovação de uma reforma constitucional que autorizou a reeleição imediata e indefinida a partir de 188. Desta maneira, Diaz foi eleito em sete oportunidades sucessivas, prolongado período que na história se conhece como ‘El Porfiriato’, o qual a revolução de 1910 pôs fim, inspirada no lema ‘*sufrágio efetivo, não reeleição*’”³³

Atualmente, o panorama geral das cartas constitucionais é de que a maioria dos países da região admitem a reeleição presidencial, ainda que com modulações diferentes: diferenças no tempo do mandato e no número de reeleições permitidas.

³⁰ Artigos 156, 168, 285.II e 288, da *Constitución Política del Estado*/2009

³¹ SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0084/2017 DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2017

³² V. ALVAREZ. D. Luís. A Reeleição na Venezuela: uma tragédia com muito continuísmo, personalismo e, em alguns casos, autocracia. In SANTANO, C. Ana. (Coord.), *Reeleição Presidencial nos Sistemas Políticos da América Latina Brasil*: Ithala, 2015 p. 163.

³³ RUIZ. F. Jorge. Reeleição dos legisladores no México. In SANTANO, C. Ana. (Coord.), *Reeleição Presidencial nos Sistemas Políticos da América Latina Brasil*: Ithala, 2015 p.393

Ainda, enquanto parte admite a reeleição imediata, outros exigem ao menos o transcurso de um período presidencial em branco. Há países que autorizam a reeleição indefinida e consecutiva como é o caso da Venezuela desde 2007, a Nicarágua desde dezembro de 2014 e a Bolívia com a recente decisão de novembro de 2017. A reeleição presidencial está absolutamente proibida apenas no México, Guatemala, Honduras e Paraguai.

O CONTEÚDO POLÍTICO DA DISCUSSÃO

1. Soberania popular e alternância de poder

O embate de ideias em torno do tema da reeleição resulta em uma complexa reflexão em torno de diversos princípios que fundamentam a democracia e a república.

Os defensores sustentam que a reeleição permite assegurar benefícios obtidos em um mandato presidencial e o principal argumento para fundamentar a discussão é, resumidamente, a soberana vontade popular. A forte ideia trazida por essa argumentação de que “só haverá reeleição se o povo assim o desejar” sustenta que a reeleição presidencial responde a mais pura democracia já que se a soberana da vontade do povo se manifestar e decidir por consagrar a reeleição, a mesma deverá ser acatada e complementam que, a possibilidade de candidatar-se não significa de imediato continuidade, já que há sempre outros candidatos no pleito.

“Serán los ciudadanos quienes determinen si **el candidato que acude a una nueva postulación es o no reelecto de manera continua**, considerando, además, que los otros candidatos o postulantes que tomen parte en la contienda electoral, tienen las mismas posibilidades de acceder al cargo y desplazar legítima y democráticamente a quien busca su reelección. A partir de lo cual, la prohibición de postularse más de una vez de manera continua, pierde sentido e idoneidad, pues sabiamente se deja esa decisión al soberano, quien determinará a través de su voto, en el ejercicio de la democracia directa, si la autoridad de que se trate es reelecta o no, con lo que tampoco se tendría por afectada la alternancia política, puesto que **las opciones para los electores continuarán siendo varias y variadas y en definitiva**, estará en sus manos desplazar o no a quien pretenda reelegirse una o más veces”.³⁴ (grifos nossos)

³⁴ SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0084/2017 DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2017

Esse foi um dos argumentos proferidos pelo Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia para sustentar a decisão que autorizou a possibilidade de reeleição indefinida no país e por consequência, a postulação de Evo Morales como candidato ao quarto mandato consecutivo.

O principal argumento trazido pelos opositores da reeleição é a defesa da alternância de poder como necessária para evitar o surgimento de “ditadores democráticos”, ainda mais diante dos países que compõem a América Latina, onde as jovens democracias são frequentemente conectadas a governos personalistas e hegemônicos, resultado de uma evolução do presidencialismo para o hiperpresidencialismo.³⁵

Isto é, a manutenção da mesma pessoa no poder vai contra um dos elementos mais importantes da república que é justamente a periodicidade de funções, e, portanto, a restrição torna-se um mecanismo salutar para possíveis abusos e ambiciosos projetos individuais.

Levando aos extremos, o consolo democrático da não reeleição consiste que, pelo menos, se propicie uma substituição entre grupos de poder que, em alguns casos, consegue romper o círculo vicioso da corrupção e obriga a renegociá-la com novos atores. Assim se abrem ocasionalmente espaços democráticos para o debate, a participação, a oposição e a alternância. Nesta perspectiva, a reeleição em lugar de expressar lealmente a vontade popular, manipula-a e tende a obstruir as liberdades políticas, bem como estreitar os espaços democráticos.³⁶

Assim, a não reeleição funcionaria como uma regra no procedimento eleitoral que ao invés de ser um impedimento a manifestação do exercício da soberania, se afirma como uma regra salutar que permite a oxigenação na participação política e favorece o exercício democrático.

Para desenvolver o conteúdo do princípio da alternância de poder vale expor a tese argumentativa da Corte Constitucional Colombiana, que em juízo de

³⁵ SANTANO, C. Ana. Conclusões. In SANTANO, C. Ana. (Coord.), *Reeleição Presidencial nos Sistemas Políticos da América Latina Brasil*: Ithala, 2015 p. 432

³⁶ BECERRA, H. Augusto. Presidencialismo e reeleição presidencial na Colômbia. In SANTANO, C. Ana. (Coord.), *Reeleição Presidencial nos Sistemas Políticos da América Latina Brasil*: Ithala, 2015 p. 182

constitucionalidade tornou inexecutável a lei de iniciativa popular do ano de 2008, a qual chamava um referendo para conduzir ao terceiro mandato consecutivo o então presidente Álvaro Uribe Vélez.³⁷

A proposição da lei de iniciativa popular foi automaticamente submetida ao controle de constitucionalidade e na sentença da Corte Constitucional³⁸ a lei foi declarada inexecutável por diversas razões, entre elas destaca-se a de “*substituição Constitucional por vulneración da sua essência*”³⁹, uma vez que a corte considerou que uma reforma que autorizasse a condução ao terceiro mandato presidencial desconfiguraria a Constituição como um todo, assim desenvolve a sentença:

“el acrecentamiento del poder presidencial, aunado al desvanecimiento de los controles o a su existencia puramente nominal, **repercutiría de manera grave en la estructura adoptada en la Constitución**, pues los controles recíprocos y, en particular, los que recaen sobre el Presidente y su gobierno hacen posible el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, sin el cual se pierde todo equilibrio en las altas instancias estatales. A su turno, la falta de equilibrio hace colapsar la separación de poderes que, precisamente, se instaura para asegurar ese equilibrio, imponer la moderación en el ejercicio del poder, prevenir la arbitrariedad y contener la tendencia del ejecutivo a desbordarse en detrimento de los otros poderes y órganos públicos.” (Grifos nossos)

A corte na sua decisão valoriza a alternância no exercício do Poder Público e a renovação do modelo político, afirma que um mandato seguido de 12 anos exercido pela mesma pessoa prejudicaria a separação de poderes e o pluralismo ideológico previsto no contexto democrático, além de limitar o exercício da oposição e correr o risco de ampliar ainda mais o poder exercido pelo presidente nos regimes presidencialistas:

“De tornarse efectiva la segunda reelección, el tercer período del Presidente desconocería la regla de alternación en el ejercicio del poder político, preservaría por un lapso prolongado las tendencias ideológicas propugnadas por el gobierno, así como los equipos encargados de desarrollar las políticas y propiciaría la continuidad de

³⁷ Lei n 1354 de 2009, aprovada pelo Congresso em 8 de setembro de 2009, por meio da qual se aprovava um referendo constitucional submetendo as considerações do povo a reforma constitucional do art. 197.

³⁸ Corte constitucional, sentença, C-141 de 2010

³⁹ A corte ao usar essa razão entendeu que haverá a substituição da constituição se um dos elementos essenciais forem substituídos de tal forma que não seja possível harmonizar a reforma constitucional com o resto das normas constitucionais.

la mayoría dominante, con notable retraso de la renovación, fuera de lo cual la posibilidad de designar, postular e influir en la composición de otros órganos públicos destruiría la coordinación constitucional de los distintos períodos y tendría por resultado **el acrecentamiento del poder presidencial y la pérdida de eficacia de los controles sobre la actuación del Presidente**” (grifos nossos)

e conclui:

“En ausencia de controles efectivos, de equilibrio institucional, de un sistema de frenos y contrapesos operante y de una real separación de poderes, lo que se advierte en el fondo es un predominio del ejecutivo, tan marcado que desfigura las características de los sistemas presidenciales típicos hasta convertirlos en la versión deformada conocida como presidencialismo que, precisamente, está caracterizada por ese predominio exagerado y por **la tendencia a superar el lapso máximo de ejercicio del mandato presidencial para mantener vigente la figura del caudillo y su proyecto político.**” (Grifos nossos)

A Corte Colombiana tem o mérito de desenvolver os riscos que são advindos de um longo tempo de permanência no poder, o Presidente em exercício tende a se apartar das obrigações de prestar contas, exercendo o poder de forma mais individual e muitas vezes autoritária com o amparo de outros poderes que a ele se subordinam. Ainda mais quando a reeleição presidencial está associada à altos índices de popularidade.

Ademais, os riscos gerados pelo já existente desequilíbrio das funções presidenciais dentro de um regime que dependa centralmente da figura do presidente se acentuam na medida que se alonga demasiado o período da mesma pessoa exercendo as funções executivas.

2. O direito à reeleição como direito humano fundamental

Outro argumento lançado pelos defensores à reeleição é o do direito humano de participação política. Isto é, não deveria o candidato que quer postular a reeleição sofrer qualquer tipo de restrição. Como bom exemplo está o caso argentino do

*Partido Justicialista de Santa Fé contra a província de Santa Fé*⁴⁰ que na tentativa de afastar as restrições do artigo 90⁴¹ da Carta Constitucional Argentina de 1994 utilizou-se da interpretação literal do artigo 23.2 do Pacto de San Jose da Costa Rica⁴² no qual admite exclusivamente regulações eleitorais por razões de idade, nacionalidade residência, idioma, instruções, condenação penal ou incapacidade civil.

Neste contexto, o pacto era trazido ao conflito argentino para argumentar o direito às reeleições indefinidas como um direito político. No entanto, acertadamente, a Corte Suprema da Nação Argentina fez o pronunciamento sobre o caso, afastando a interpretação literal do artigo e concluindo que o impedimento à reeleição indefinida do cargo eletivo não violaria a Constituição Nacional, nem os direitos fundamentais, tampouco os tratados e convenções que a Argentina era signatária. Assim, resumiu a Pedro Nestor Sagues sobre a argumentação da Corte Suprema:

A corte argumentou: a) a forma republicana de governo que tem ampla gama de alternativas justificadas por razões sociais, culturais, institucionais, etc., **“não exige necessariamente o reconhecimento do direito dos governantes a serem novamente eleitos**; b) o artigo 32.2 do mesmo Pacto de San Jose da Costa Rica afirma que os **“direitos de cada pessoa estão limitados...pela justa exigência do bem comum em uma sociedade democrática”**, e a restrição da não reeleição consecutiva “resulta compatível com esse tipo de organização política”, e por fim com o artigo 23 da mesma convenção; c) o reconhecimento da soberania popular tampouco requer que se reconheça ao corpo eleitoral “a faculdade de manter como representante quem já cumpriu com seu mandato **nos termos em que originariamente havia sido escolhido**”; d) a soberania popular foi preservada **quando os representantes do povo**

⁴⁰ Caso Partido Justicialista de Santa Fe, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 6/10/1994, La ley, Buenos Airesm 1995- A- 201, y Fallos, 317:1195.

⁴¹ Artículo 90.- El Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

⁴² Artigo 23- Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. *A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.*

sancionaram uma Constituição que estabelece um impedimento à reeleição. ⁴³ (Grifos nossos)

Nesse julgado, a Corte Suprema evidencia que a forma republicana de governar ao defender a soberania do povo, não exige necessariamente o direito dos governantes à reeleição e ressalta a importância do princípio da anterioridade da lei. Isto é, diferentemente da monarquia onde não há rotatividade no exercício do poder, a república tem por fundamentos a eletividade, a temporalidade e a alternância de pessoas no comando do Estado⁴⁴.

Ademais, é fundamental para o funcionamento do modelo republicano e para o exercício da soberania do povo perante o Estado a garantia do intermédio da lei, a qual nos Estados Democráticos de Direito, toma a forma de uma Constituição que traz em seu bojo os direitos e deveres dos cidadãos, e projeta as instituições, garantindo a temporalidade dos mandatos e de todos os governantes. Assim, na república é imprescindível a previsão de igualdade de todos perante a lei e a anterior definição das regras a serem cumpridas pelos cidadãos e pelos governantes, como forma de conter seus anseios particulares e garantir-se que ninguém estará acima da lei.⁴⁵

No caso concreto, a Corte Argentina reconhece que a soberania popular foi preservada, uma vez que os próprios cidadãos sancionaram a Constituição na qual já previa anteriormente no seu texto regras de restrições para a reeleição.

Por outro lado, o Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, decidiu de maneira diferente da Corte Suprema Argentina. Na ocasião, o Tribunal acatou a argumentação trazida à Corte por Ação de Inconstitucionalidade Abstrata proposta pelo partido político, “MAS (*Movimiento al Socialismo*)”, partido do então presidente Evo Morales que para tentar concorrer ao quarto mandato levou a discussão ao

⁴³ SAGUES, Néstor Pedro. *La Constitución bajo tensión*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016. p. 121 e 122

⁴⁴ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8 edição, revista atualizada. São Paulo: Editora Atlas, S.A 2012 p 43

⁴⁵ GOMES, G. Reginaldo. *O PROCESSO ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO: Avanço ou Retrocesso?* In: O Direito em Debate. Revista Do Departamento Jurídico e de e Ciências Sociais Da Unijui. v. 26 n. 47 (2017) disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/issue/view/187> último acesso 3.03.2018

Tribunal, logo depois de frustrada a possibilidade de retirar o impedimento à reeleição pelo referendo anteriormente realizado.⁴⁶

Na sentença, o Tribunal Constitucional Boliviano afirma que ao realizar o controle de convencionalidade e aplicar o *principio pro persona*⁴⁷, o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos seria considerado mais favorável aos cidadãos bolivianos do que as normas de direito interno, uma vez que ampliaria o gozo dos direitos políticos. Assim definiu os direitos políticos e interpretou o artigo 23 da CADH:

“Los derechos políticos al mismo tiempo son reverso esencial de otro derecho fundamental de las personas, como ser la prohibición de toda forma de discriminación, por lo que aquéllos deben ser ejercidos sin ninguna restricción indebida y que comprenden indivisiblemente derechos esenciales tales como a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes, a votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; por su parte, el **arto 23 de la CADH al reconocer derechos políticos y determinar que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, así como acceder a la función pública en condiciones de igualdad y establecer causales taxativas numerus clausus en la regulación de su ejercicio, tiene el propósito de evitar la discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.”⁴⁸** (grifos nossos)

E contrapôs com o direito interno:

“conforme al arto 23.1.A y la oportunidad de ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, cuando la elección depende del voto del ciudadano, ya que si confía en sus candidatos, éstos saldrán victoriosos, **no pudiendo restringirse sin ningún motivo la participación, pues quien elige es el soberano a través del voto, en consecuencia no se puede limitar la 'participación' y posibilidad de ser electo, por lo que el Estado boliviano incumplió compromisos al disponer constitucionalmente**

⁴⁶ Como já citado em momento anterior desse artigo, foi realizado um referendo na Bolívia para reformar a Constituição de modo a garantir que presidente Evo se postulasse ao cargo de presidente pela quarta vez consecutiva. No entanto, a população votou pelo “NAO” com 51% dos votos válidos.

⁴⁷ Definição trazida na sentença pelo TCP “el principio *pro homine*, determina que se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos; e inversamente, cuando se trata de establecer restricciones o limitaciones a su ejercicio. En ese entendido, debe buscarse el sentido interpretativo que optimice más un derecho fundamental, a contrario sensu, deben dejarse de lado las interpretaciones restrictivas, orientadas a negar su efectividad”

⁴⁸ SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0084/2017 DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2017

normas que deniegan el ejercicio de derechos, cuando se debieron ampliar las oportunidades a los ciudadanos para poder ser elegidos, de participar en las decisiones del poder público o acceder a un cargo a través del voto; en consecuencia, los artículos de la Norma Suprema señalados, al establecer la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua, restringen derechos humanos, como son los derechos políticos y al confrontarse con los arts. 1.1, 23, 24 Y 29 de la CADH se constituyen en inconvencional” (grifos nossos)

Nesse caso, apesar de correta a forma com que o Tribunal deu a devida importância aos direitos políticos e embora também acertada a forma como deve-se pautar o diálogo entre ordenamento interno e ordenamento internacional afirmando que o Estado deva dar preferência às normas que concedem maior proteção ao indivíduo, deve-se ressaltar que o alcance dado pelo Tribunal Boliviano ao artigo 23 da CADH é discutível.

A própria CADH deve ser invocada para contrapor a interpretação trazida pelo Tribunal boliviano. Pode-se ressaltar o artigo 32.2, como já feito pela Corte Suprema Argentina que ao prever que “os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática”, reconhece limites aos direitos políticos de modo a garantir o bom funcionamento de uma democracia. Ainda, o artigo 29. C afirma que os direitos, portanto, devem ser entendidos de forma conjunta, de modo a garantir que nenhuma disposição possa ser interpretada no sentido de “excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo”.

Por fim, é possível afirmar que a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano desrespeitou a Convenção Americana de Direitos Humanos, ao decidir contrário ao resultado do referendo realizado em 2016, a uma vez que os mecanismos de participação popular são meios totalmente legítimos para definir as regras do processo eleitoral em uma sociedade democrática.

VENEZUELA E EQUADOR: RESULTADOS DISTINTOS PARA PLEBICITOS SOBRE A REELEIÇÃO

Os debates sobre as diferentes possibilidades da reeleição presidencial repetem-se há décadas em diversos países na América Latina permeados por contextos distintos.

A fim de comparar o debate argumentativo e as conjunturas em que aconteceram, vale analisar as experiências práticas ocorridas na Venezuela em 2009 e no Equador em 2018. Em ambas ocasiões foram realizadas consultas públicas ao eleitorado local em relação a possibilidade de reeleição indefinida e os resultados gerados foram opostos. Na primeira situação a população referendou a reeleição irrestrita com 54,36% de aprovação, enquanto na segunda ocasião a consulta feita à população do Equador pôs fim a reeleição indefinida com 64,32% dos votos.

A primeira diferença a se ressaltar nos dois processos é que os contextos de cada país são muito distintos. A Venezuela havia realizado um primeiro referendo no ano de 2007, no qual o presidente não logrou êxito para garantir sua reeleição⁴⁹ e portanto, mudou sua estratégia para repetir o referendo a ser realizado no ano de 2009.

Antes de submeter à aprovação popular a emenda constitucional que alterou o artigo 230 da Constituição Venezuelana e aprovou a reeleição indefinida ao Presidente da República, foi incluído na proposta de emenda a alteração de outros artigos da Magna Carta com a finalidade de adicionar na consulta do referendo a permissão para a reeleição indefinida para todos os demais cargos de eleição popular. O presidente adotou a proposta com o claro objetivo de ampliar apoio a sua iniciativa, e foi vitorioso, de modo que obteve larga vantagem de apoio na Assembleia Nacional. Apesar da derrota no referendo anterior, em 2009 o presidenciável Hugo Chaves encontrava-se no décimo ano de seu mandato e contava com 48% da aprovação popular⁵⁰, nesse segundo momento conseguiu a aprovação popular necessária para garantir a reeleição irrestrita na Venezuela.

⁴⁹ O resultado do referendo de 2007 foi que 51,05% dos eleitores não aprovaram a reforma Constitucional - Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE)

⁵⁰ Fuente: Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad.

Chama a atenção no processo Venezuelano a condição desigual em que o presidente Hugo Chaves encontrava-se no momento do referendo. Após dez anos de mandato, com uma grande concentração de competências constitucionais na figura do presidente, com a ampla maioria da Assembleia Nacional e com o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) a seu favor, o presidente encontrava-se em condições superiores para realizar a campanha pelo “SIM”. Sobre isso afirma a autora Ilka Treminio Sánchez:

“la Venezuela, muestra que la **estrategia política y de movilización implementada desde el Estado**, con la utilización de diversos recursos a su favor, fue efectiva y dejó impotente a la oposición desgastada en la campaña de 2007 y sin la posibilidad de igualar recursos en este segundo momento. En el camino para alcanzar el aval ciudadano, **el uso de los recursos públicos en la campaña y la celeridad con que se hizo la convocatoria, incluso aun cuando el Congreso no** había terminado de preparar el Proyecto de Enmienda Constitucional, son clave para entender el éxito obtenido.”⁵¹ (grifos nossos)

Vale destacar que a pergunta formulada pela Assembleia Nacional e aprovada pelo CNE, indaga aos eleitores se eles concordam ou não em "ampliar os direitos políticos do povo", situação que gerou críticas da oposição por desviar o foco da emenda sobre a reeleição:

“¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República tramitada por la Asamblea Nacional que **amplía los derechos políticos de los pueblos** con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente dependiendo su posible elección exclusivamente del voto popular” (grifos nossos)

No caso do Equador, o referendo convocado para o dia 4 de fevereiro de 2018 que pôs fim à reeleição indefinida acontece em um contexto de desgaste por

⁵¹ TREMINIO SÁNCHEZ, ILKA. Llegaron para quedarse los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina 1999-2011. Tesis del Departamento de Derecho Público General. Salamanca, junio de 2013

denúncias de corrupção de uma das principais lideranças políticas do país, o ex-presidente Rafael Correa e com uma divisão interna no partido da situação.⁵²

O referendo convocado pelo então presidente, Lenín Moreno, buscava aprovar um pacote de reformas estruturais do controle estatal, entre elas a reestruturação do chamado Conselho de Participação Cidadã, órgão responsável por designar nomes para compor importantes organismos de controle estatal, como a Procuradoria e a Controladoria-Geral do Estado, além de reformas de combate à corrupção. No entanto, o ponto mais polêmico do referendo era a primeira das sete perguntas sobre o fim da reeleição indefinida e que também impediria que alguém que já tivesse ocupado cargos do Poder Executivo se postulasse outra vez mais.

O plebiscito foi convocado com apoio da maioria da Assembleia Nacional, conquistada pela aliança entre o então mandatário e seus opositores de modo a impossibilitar uma nova candidatura de Rafael Correa e por fim a reeleição irrestrita.⁵³ Nesse contexto, a pergunta que foi submetida ao eleitorado, em relação à reeleição indefinida foi:

"¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser

⁵² Apesar de ser o sucessor de Rafael Correa e de comporem o mesmo partido político, o "Alianza País", no momento em que foi realizado o referendo, o partido político encontrava-se publicamente dividido e o então presidente apoiou-se na oposição para lograr êxito em por fim a reeleição indefinida. A consequência direta do resultado do referendo foi o impedimento de que o anterior líder político, Rafael Correa, possa ser candidato outra vez. A cisão gerada entre as figuras do partido político está fundamentada principalmente no fato de Lenín Moreno querer se distanciar das denúncias de corrupção que atingiram seu antigo vice-presidente Jorge Glas, que foi afastado do cargo, e foi figura central no governo de Rafael Correa. Disponível em <http://www.valor.com.br/internacional/5246391/ecuador-referendo-oficializara-ruptura-entre-rafael-correa-e-sucessor> último acesso em 29.02.2018

⁵³ O resultado do referendo demonstrou ampla maioria política do presidente Lenin Moreno, o qual obteve êxito superior aos 60% de aprovação em todas as perguntas: Inabilitação para condenados por corrupção sim com 73,7% e não com 26,3%; 2. Veto à reeleição indefinida sim com 64,12% e não com 35,88%; 3. Reestruturação do Conselho de Participação Cidadã sim com 62,95% e não com 37,05%; 4. Fim da prescrição a delitos de delitos sexuais contra menores sim com 73,51% e não com 26,49%; 5. Restrições à mineração sim com 68,17% e não com 31,39%; 6. Derrogação da Lei de Plusvalía (relacionada à especulação imobiliária) sim com 62,98% e não com 37,02%; 7. Ampliação da reserva ambiental do Parque Nacional de Yasuní sim com 67,28% e não com 32,72%. A pergunta seis incluída no referendo, que põe fim ao limite de lucro imobiliário estabelecido em 2009, é considerada uma concessão aos interesses conservadores. Disponível em <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,plebiscito-define-reformas-no-equador,70002176534> último acesso em 29.02.2018

reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015?” (Grifos nossos)

É interessante comparar a abordagem dos diferentes princípios escolhidos para a formulação das perguntas apresentadas nas respectivas consultas. Enquanto no caso Venezuelano a pergunta submete ao voto popular o julgamento a favor ou contra “a ampliação dos direitos políticos do povo para que qualquer cidadão possa ser eleito exclusivamente pelo voto popular”. No contexto Equatoriano, a pergunta formulada para retirar a emenda da reeleição indefinida e emendar a constituição escolhe ressaltar a “garantia do princípio da alternância de poder”.

Ao comparar as experiências consultivas, é possível perceber que outros fatores conjunturais e estruturais da organização do Estado incidem nos resultados dos processos e na forma de como expressa a soberania popular. Ambos os processos são facilmente reconhecidos como procedimentos idôneos de participação popular e de exercício da soberania da vontade do povo. No entanto, a organização excessivamente verticalizada dos estados, isto é, o poder concentrado na figura do presidente, típico dos sistemas políticos latinos podem facilmente influenciar os resultados, uma vez que o presidente possui alta capacidade de negociação de modo a conseguir transitar e negociar com o Legislativo.

O excesso de poder concentrado na mão do presidente pode induzir os resultados eleitorais. A influência vai desde troca de favores para negociar a maioria na Assembleia Nacional, como ocorreu em ambas as situações, até mesmo como influenciar na formulação da pergunta que vai a voto, como ocorrido de maneira mais explícita no caso venezuelano. Ainda há as variantes conjunturais que fazem parte dos respectivos cenários políticos que ocorreram os referendos. No caso do Equador, o presidente Lenin Moreno, associou a campanha do fim da reeleição irrestrita como o fim da possibilidade do ex-presidente Rafael Correa de voltar ao exercício do mandato, figura política do país que no momento do referendo estava com graves acusações de corrupção. Para fortalecer ainda mais esse perfil da campanha o plebiscito realizado incluiu perguntas sobre inabilitação eleitoral e confisco de bens de pessoas condenadas por corrupção.

Nesse contexto, pode-se afirmar que tanto os princípios democráticos da soberania popular e do sufrágio quanto o fundamento republicano da alternância de poder não podem ser analisados isoladamente, tampouco um em preponderância ao outro. É um erro grave acreditar que a democracia se fundamenta somente na soberania popular. Essa é a democracia totalitária que levou Hitler ao poder e a tantos outros tiranos que chegaram consagrados pela vontade popular⁵⁴. A democracia e a república conformam um sistema complexo de regras e valores que devem ser vistos conjuntamente para garantir a participação cidadã, a consolidação e a ampliação dos regimes democráticos na América Latina.

CONCLUSÃO

O tema da reeleição presidencial segue aparecendo com profunda relevância no continente latino americano desde a transição dos regimes ditatoriais para o presidencialismo, e em todos os casos, aparecem inseridos em cenários de disputas políticas e conflitos sociais. A análise do fenômeno é extremamente complexa e não permite respostas fáceis que possibilitem esclarecer se afinal, a reeleição seria ou não democrática. Esta, porém, também não é a pretensão deste artigo, em que propõe, apenas, suscitar as questões sobre o tema.

As razões que pautaram o debate da reeleição assumiram diversos contornos, na argumentação dos defensores, a mesma seria uma via de garantia da estabilidade política ou da continuidade de um legado incontestável que não permite mudanças no gestor, criando assim a figura do presidente imprescindível. Ainda, nesse sentido, defende-se a expressão da soberania popular irrestrita como meio legítimo de manifestação para decidir se um governo deve ou não seguir no poder, ou o argumento a luz dos direitos humanos de não discriminar o presidente eleito, o qual pretende se postular mais uma vez, com o aval de seu povo.

Na linha de raciocínio dos contrários à reeleição entende-se que esta via pode afastar os chefes do executivo dos seus deveres de prestação de contas com

⁵⁴ PÉRES. G. Dardo. "Reelección presidencial y autoritarismo paternal". In: Diario Los Andes. 2006. Mendoza

sociedade e principalmente dos controles políticos do estado, aumentando a concentração de poder dos mandatários e fortalecendo os perfis personalistas. A experiência vista dos mandatos reeleitos na América Latina, infelizmente, aproxima-se mais dos riscos argumentados, do que propriamente, do sentido democrático do exercício do poder em prol do interesse público. Outro argumento que serve de alerta em relação ao tema da reeleição é que comumente, as campanhas reeleitorais acontecem desde o estado, onde o chefe do executivo se apoia na máquina pública para garantir a sua reeleição e coloca os opositores em condições de desvantagem na disputa.

A cautela em defender a reeleição torna-se legítima se levarmos em conta as experiências históricas do continente. Uma preocupação relevante é de que a reeleição possa favorecer o surgimento de ditadores, já que, mesmo que pela via democrática o continente coleciona experiências de governos autoritários que perpetuaram no poder pela via das eleições. Essa é, certamente, uma falha das jovens democracias latino-americanas que frequentemente são facilmente conectadas à governos personalistas e autoritários. A extensão no poder da mesma figura política, como ocorreu em vários países latinos, questiona não só a qualidade da democracia, como também, por várias vezes, questionou até mesmo as conquistas sociais garantidas pelos governos. O contexto democrático não deveria permitir que surgissem titulares do poder insubstituíveis.

As constituições adotadas pelos diversos países da região mantiveram uma estrutura vertical introduzida pelas ditaduras militares e os regimes presidencialistas resultaram em hiperpresidencialistas, onde os chefes de governos contam com maiores atribuições e competências, além de concentrar importante quantidade de recursos econômicos o que permite influenciar diretamente os demais poderes. Isto resulta em um desequilíbrio na separação de poderes e um fortalecimento demasiado da figura do presidente. Não à toa, o cenário latino americano demonstra que, após as respectivas transições democráticas os países da região tenderam a aceitar a reeleição. O continente latino-americano possui características próprias de subdesenvolvimento político que resulta em opiniões políticas dos cidadãos mais apegadas às pessoas do que às instituições.

É nesse contexto em que os princípios republicanos ganham relevância. A alternância de poder ainda não é um valor assumido pela grande maioria da população do continente. A periodicidade de funções é um diferencial determinante das monarquias e dos regimes autoritários. Isso porque, a república tem por fundamentos básicos a eletividade, a temporalidade e a alternância de pessoas no exercício do estado.

No entanto, a periodicidade de funções na democracia republicana, é facilmente contornável se não se estabelecer um conjunto normativo que garanta a alternância dos funcionários representantes do estado. As experiências analisadas demonstram que há outros déficits nas recentes experiências democráticas da região. O fortalecimento dos partidos políticos, de modo a garantir não só a pluralidade partidária, mas também, ampliar os canais de diálogos entre os cidadão e as instituições; a valorização dos programas partidários em contraposição ao personalismo dos líderes públicos; um forte regimento eleitoral a fim de garantir eleições livres e isentas; o equilíbrio na separação de poderes e na organização do estado; o fortalecimento dos mecanismos de controle horizontal e vertical que alcancem a figura dos chefes do executivo; e demais institutos, normas e procedimentos regularizadores são imprescindíveis para garantia da efetivação dos direitos políticos e da democracia na América Latina.

REFERÊNCIAS:

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Desincompatibilização e inelegibilidade de chefes do Executivo*. Revista trimestral de direito Público, 18, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* São Paulo: Loyola, 2010

COMPARATO, Konder Fabio. *Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático*. Revista trimestral de direito Público, 17, 1997.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Controle de convencionalidade e constitucionalismo latino-americano*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2012.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810- 2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

_____. *200 Anos De Constitucionalismo Latino-Americano*. In. GLEZER, Rubens e VIEIRA, V. Oscar (Orgs). *Transformação Constitucional e Democracia na América Latina*. Brasil: FGV Direito SP, Coordenadoria de Publicações, 2017.

_____. *Injertos e rechazos: radicalismo político y transplantes constitucionales en América*. In GARGARELLA, Roberto. *Teoría y crítica del derecho Constitucional*. Tomo I. Democracia. Buenos Aires: Abedelo Perrot, 2010,

_____. *La Justicia Frente al gobierno. Sobre el carácter contra mayoritario del poder judicial*. Barcelona: Ariel.1996

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8ª edição, revista atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, S.A 2012

GOMES, G. Reginaldo. *O processo eletrônico de votação: Avanço ou Retrocesso?* In: O Direito em Debate. Revista Do Departamento Jurídico e de e Ciências Sociais Da Unijui. v. 26 n. 47 (2017).

GONÇALVES J., Carlos. *Atividade Normativa da Justiça Eleitoral*. Brasil: editora Lúmen Juris, 2016

HUALDE, P. Alejandro. *La alternancia: dentro y fuera del partido político*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: 2012

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa*. Kellogg Institute Working Paper, n. 172, mar. 1992. Disponível em: <<http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa .pdf>> Acesso em: 24 mar.2018

_____. *Estado, democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad, n. 128. 1993.

PÉRES. G. Dardo. *“Reelección presidencial y autoritarismo paternal”*. In: *Diario Los Andes*. 2006. Mendoza

PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTANO, Ana Claudia (Coord.), *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*. Brasil: Ithala, 2015.

SAGUES, Nestor Pedro. *La Constitución bajo tensión*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

SILVIA, V. Afonso da. *Integração e diálogo constitucional na América do Sul*. In. *Direitos Humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010

SILVA, Ricardo. *Democracia delegativa ou vicissitudes da transição?* Brasil: Universidade Federal de Santa Catarina. Revista de Sociologia e Política. ISSN: 0104-4478

TREMINIO SÁNCHEZ, ILKA. *Llegaron para quedarse los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina 1999-2011*. Tesis del Departamento de Derecho Público General. Salamanca, Junio de 2013

ZOVATTO, D. *La ola reeleccionista en América Latina*. Mundo electoral, ano 4, n 12. Disponível em < www.mundoelectoral.com/html > Acesso em: 24 mar.2018

_____. *Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina*. Disponível em < <https://www.brookings.edu/es/opinions/reeleccion-continuismo-e-hiperpresidencialismo-en-america-latina/> > acesso em 24 mar 2018

https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1040-05.htm>

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-141-10.htm>

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365465>

http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/002-16-DRC-CC/REL_SENTENCIA_002-16-DRC-CC.pdf

<https://www.telesurtv.net/news/-En-claves-5-preguntas-sobre-sucesos-en-Paraguay-por-enmienda-20170405-0001.html>

<https://www.tcpbolivia.bo/tcp/>

<https://www.csjn.gov.ar/>

<https://edwinfigueroaag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>

<https://www.gob.cl/>

<http://es.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>

<http://www.presidencia.gob.ec/>

<https://www.gob.mx/presidencia/>

<http://www.presidencia.gob.bo/>

<https://www.casarosada.gob.ar/>

<http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classIndex.php>

<https://www.jota.info/opinion-e-analise/artigos/reeleicao-ilimitada-e-decisao-do-tribunal-constitucional-da-bolivia-31122017>

https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/123059/1/DDPG_TreminioSanchez_Ilka_Llegaron_para_quedarse_procesos_reforma_reeleccion.pdf