

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

TARCÍSIO AUGUSTO SOUSA DE BARROS

**PODER POLÍTICO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
sobre distributivismo, seus reflexos eleitorais e Teoria do Controle**

BELO HORIZONTE

2017

TARCÍSIO AUGUSTO SOUSA DE BARROS

**PODER POLÍTICO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
sobre distributivismo, seus reflexos eleitorais e Teoria do Controle**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Linha de Pesquisa Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade, Área de Estudos: Direito Político, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre, sob orientação do **Prof. Dr. Rodolfo Viana Pereira**.

BELO HORIZONTE

2017

B277p Barros, Tarcisio Augusto Sousa de
Poder político na Câmara dos Deputados: sobre distributivismo,
seus reflexos eleitorais e teoria do controle / Tarcisio Augusto
Sousa de Barros – 2017.

Orientador: Rodolfo Viana Pereira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito Constitucional – Teses 2. Legisladores – Brasil
3. Câmara dos Deputados – Brasil 4. Campanha eleitoral – Teses
I. Título

CDU₍₁₉₇₆₎ 342.534.1

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-graduação

A dissertação intitulada “PODER POLÍTICO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: sobre distributivismo, seus reflexos eleitorais e Teoria do Controle”, de autoria de Tarcísio Augusto Sousa de Barros, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professor Doutor Rodolfo Viana Pereira – UFMG (Orientador)

Professora Doutora Adriana Campos Silva – UFMG (Banca Examinadora)

Professor Doutor Nelson Juliano Cardoso Matos – UFPI (Orientador)

Professor Márcio Luís de Oliveira – UFMG (Suplente)

Belo Horizonte, 29 de agosto de 2017.

Infinitamente, para meus pais, Oscar e Rosângela: o que eu já era antes de vir a ser; a maior razão do que sou; e o alicerce de tudo o que virá. Eles, que escolheram ser o maior acerto da minha vida, sempre me ofereceram muito mais do que há de necessário e suficiente no mundo.

AGRADECIMENTOS

A inspiração deste trabalho é a Política e a República Federativa do Brasil. Mas não sou um artista; a inspiração, por si só, não poria fim a esta dissertação. Fazendo uma analogia a Ruy Barbosa, na sua célebre Oração aos Moços, eu sou um trabalhador, nada mais; mau sabedor, não mais que um razoável advogado, um mesquinho estudante; pouco mais sei do que saber trabalhar. E para findar esta dissertação, a força e a potência, que são essenciais à minha forma de trabalhar, vieram de muitas pessoas, às quais agradeço, como um dia ensinou o Desembargador do TJPI Dr. Haroldo de Oliveira Heim (em palavras que naquele momento eu só consegui criticar), não do fundo, mas de todo o coração!

Aos meus pais, pela constante, qualificada e obsequiosa educação familiar, profissional e cívica, que, de tão robusta, por vezes parece escapar minha mente e ações. Duas das certezas que tenho é que nunca conseguirei lhes agradecer devidamente, seja com gestos ou com palavras, o que fizeram, fazem e farão por mim, e nem serei capaz de exprimir a dimensão do meu amor.

Aos meus irmãos(ã) Pierre, Rachel e Hugo; aos meus sobrinhos(as) Pedro, Heitor, Lavínia, Mateus (*in memoriam*), Maria Alice, Rafael e Isadora; às(ao) agregadas(o) Eliane, Marcos e Giovanna. Pois vocês são o sangue do meu sangue; pois vocês são o fruto do meu sangue; e vocês deram sentido ao sangue do meu sangue quando germinaram o fruto do meu sangue. Vocês, junto com meus pais, minha família, são o que sou; portanto, minha própria vida.

Às famílias Sousa e Barros, meus tios, tias, primos e primas, por serem a firme extensão do meu núcleo familiar.

À Érica Soares, por ter sido companheira, base e suporte no momento em que abracei de vez a carreira que hoje me realiza, e por mostrar ao mundo que é possível vivenciar a difícil lição de ser mais amor ao falar e mais paciência ao ouvir.

Ao Escritório Carvalho & Oliveira Advogados Associados, na pessoa de cada sócio, advogado(a), estagiário(a), e funcionário(a) - seja os de agora, seja os que comigo passaram por lá -, que me permitiu e fomentou estudar intensamente (e aplicar na prática) o Direito Eleitoral. De forma especial ao professor Daniel Oliveira, não só pelos incontáveis e valiosos ensinamentos sobre advocacia em suas múltiplas facetas (como também o fez o professor Wildson Oliveira), mas pelo incentivo, apoio e exemplo

que me fizeram voar diretamente do seu escritório para dentro das salas de aula do Mestrado.

Aos amigos e amigas do Piauí, com quem pude compartilhar experiências especiais que fazem parte do meu eu humano e profissional.

À minha primeira família em Belo Horizonte-MG, os amigos de república Filipe Macieira, Israel Edmundo, Germain Martins, Fábio Antunes e Rodrigo Soares (agregado).

Ao Daniel Sampaio e ao Felipe Monteiro, que viveram comigo, praticamente desde minha chegada à Belo Horizonte, o sentimento de ser nordestino, e de suportar ter orgulho disso longe de casa; por mais banal que possa parecer, nós sabemos do que se trata e pelo que passamos; antes de tudo, fomos e somos fortes. E, também, pelas rodas de músicas, cervejas, comidas e valores próprios dessa amizade intensa e verdadeira que nutrimos reciprocamente.

Aos colegas de Pós-graduação, em atenção à interlocução e por fazerem esta experiência menos árdua e mais prazerosa, nomeadamente os grandes amigos Gabriel Cruz, Henrique José, Rafael Souza e Raphael Rodrigues.

Ao querido Vinícius Balestra, cujo coração não cabe no corpo, posto que de tamanho apenas comparável à sua genialidade, à força da sua amizade e à sinceridade de seus sorrisos e abraços.

Ao João Meira, que sequer sou capaz de defini-lo; não sei se sou amigo, irmão, aluno ou sócio, tendo a grata alegria de ser um pouco (ou muito) disso, ao mesmo tempo e o tempo todo. Pouquíssimas vezes na vida experimentei em uma só pessoa tanta humanidade, tanta generosidade, tanta resiliência e tanta capacidade de crescer com o próximo, ainda que insistentemente demonstradas na sua arrogante humildade e quixotesca tentativa de racionalizar todo o existir. João, começamos juntos, trilhamos o mesmo caminho e sairemos juntos; este trabalho é fruto dos muitos ensinamentos, reflexões e discussões que tivemos e, por isso, também é seu. Obrigado!

Ao Diego Vieira, pela amizade, apoio, conselhos e prestatividade; por sempre, à sua maneira, organizar as situações da vida para serem mais facilmente suportadas por quem o rodeia. Muito mais que isso, por se permitir, e nos permitir (a mim e ao João Meira), compartilhar sua família, amigos e, principalmente, o nome e as experiências de vida deixadas pelo seu pai, Sr. Gilberto Vieira (*in memoriam*), que o

destino, embora não tenha possibilitado vivenciar seu calor, nos fez tangenciar sua história.

Aos pais, mães, irmãos, irmã e noiva dos meus sócios, João e Diego, pois acredito que, assim como eu, é em suas famílias que, ao fim e ao cabo, encontram forças para seguir firmes sonhando com a Vieira, Meira & Sousa de Barros Sociedade de Advogados. E se eles, João e Diego, encontram, individualmente, sustento para nosso sonho coletivo em suas famílias, estas acabam, também, sustentando o meu.

À nossa equipe, a equipe do Escritório Vieira, Meira & Sousa de Barros Sociedade de Advogados, em nome das estagiárias Jéssica Almeida, Magna Alves e Cristiane Marques Rossi e da amiga Karina Dornelas, que têm nos ajudado diariamente, sobretudo nos dias finais de conclusão desta dissertação.

Notadamente, aos amigos e amigas de Patrocínio-MG e Serra do Salitre-MG, que vivenciam comigo a beleza e as delícias do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, um Brasil especialmente diferente, mas tão rico quanto o que eu já conhecia. Aqui reencontrei a grandeza e a imponência de Minas Gerais, que vem dos seus inúmeros córregos que fertilizam esta terra e se personificam no povo mineiro.

Ao professor Dr. Nelson Juliano, que orgulha e prestigia a Universidade Federal do Piauí, nosso Estado e a Academia dedicando atenção, sinceridade e cuidado aos seus alunos, ainda que o tenham sido, assim como eu, por apenas um ou dois finais de semana.

Ao professor Dr. Rodolfo Viana Pereira, meu orientador, por me permitir essa imersão na Academia e na sala de aula, assim também pelas oportunidades de experiência e crescimento na advocacia (mesmo quando não pude aceitar). Serei sempre grato. Aproveito, também, para assumir toda a responsabilidade, isentando-o, em relação às eventuais (ou não-eventuais) falhas deste estudo.

À professora Dr^a. Adriana Campos, por, além de outras coisas, ter sido, como não cansarei de repetir, a primeira pessoa que me permitiu compartilhar com alunos da graduação (da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - FDUFG) o que tenho lido, refletido e aprendido sobre o Direito Eleitoral.

Em nome de Raul Blasi, a todos(as) os integrantes do Grupo de Estudos em Constituição e Política (GCP), por dividirem ensinamentos e aprendizados sobre os temas que considero mais excitantes na Academia e que, por isso, permeiam toda minha dissertação.

À FDUFG, em nome de cada professor e professora, funcionário e funcionária, por possibilitar a concretização deste sonho.

Ainda de forma especial, às bibliotecas (e respectivos funcionários e funcionárias) das Faculdades de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) e Direito da UFG, e do Centro Universitário do Cerrado Patrocínio (UNICERP), pela estrutura ofertada gratuitamente.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a CAPES, pelo financiamento da pesquisa.

À República Federativa do Brasil, por permitir e parcialmente financiar meus estudos na FDUFG, a respeitada e insigne Vetusta Casa de Afonso Pena.

Por fim, àquele que sempre agradeço: o ser superior que guia o meu caminho e insiste em dar muito mais do que mereço.

Não poderia ser mais clichê nem mais verdade: as pessoas (e instituições) que passam em nossas vidas não se vão sós, não nos deixam sós; deixam um pouco de si e levam um pouco de nós (Antoine de Saint-Exupéry). Uma única palavra define este momento: gratidão.

“Caminho se conhece andando
Então vez em quando é bom se perder
Perdido fica perguntando
Vai só procurando
E acha sem saber
Perigo é se encontrar perdido
Deixar sem ter sido
Não olhar, não ver
Bom mesmo é ter sexto sentido
Sair distraído espalhar bem-querer
Deus me proteja de mim e da maldade de gente boa.
Da bondade da pessoa ruim
Deus me governe e guarde ilumine e zele assim.”
(Deus me Proteja – Chico César)

RESUMO

Trata-se de investigação sobre distorções do poder político, suas implicações eleitorais e a Teoria do Controle na Câmara dos Deputados brasileira. O objetivo central do trabalho é analisar possíveis desvios e abusos de poder praticados no curso do mandato parlamentar influenciando nas suas campanhas eleitorais para reeleição, e, por conseguinte, apresentar uma tentativa de controlar tal fenômeno. Para tanto, o estudo foi subdividido em três capítulos. No primeiro, partindo da obra *Os Entraves da Democracia do Brasil*, de Barry Ames, abordamos os principais objetivos dos Deputados Federais em seus mandatos e como eles atuam para atingi-los. No segundo capítulo, estudamos os impactos e influências dessa atuação parlamentar distributivista nos *Princípios Constitucionais Eleitorais*, de Eneida Desiree Salgado. No terceiro, abordamos aspectos relevantes da Teoria do Controle do poder, em *Teoria da Constituição e Direito Constitucional Democrático*, respectivamente de Karl Loewenstein e Rodolfo Viana Pereira, e sua importância para o constitucionalismo democrático; aí, então, apresentamos uma saída para oxigenação do Parlamento Federal brasileiro e para a diminuição do caráter particularista das campanhas eleitorais para a composição da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Distributivismo. Deputados Federais. Princípios eleitorais. Controle de poder. Irreelegibilidade.

ABSTRACT

This research is about distortions of political power, its electoral implications and a Theory of Control in the Brazilian Chamber of Deputies. The central objective of the work is to analyze the abuse of power practiced during the course of the parliamentary mandate and its influence in electoral campaigns for reelection, and, therefore, to present an attempt to control such phenomenon. To do so, the study was subdivided into three chapters. In the first part of Barry Ames's book, *The Obstacles to Democracy in Brazil*, we address the main objectives of Federal Representatives in their mandates and how they act for action. In the second chapter, we study the impacts and influences of the distributivist parliamentary activity in the book *Electoral Constitutional Principles*, by Eneida Desiree Salgado. In the third, we refrain relevant aspects from the Theory of the Control of the Power, in *Theory of the Constitution and Democratic Constitutional Law*, respectively of Karl Loewenstein and Rodolfo Viana Pereira, and their importance for the democratic constitutionalism; then, we present an alternative for oxygenation of the Brazilian Parliament to reduce the particularist character of the electoral campaigns for the Chamber of Deputies.

Key words: Pork barrel. Brazilian Parliament. Electoral principles. Power control. Non-reelection.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Profissão dos candidatos e eleitos para a Câmara dos Deputados nas Eleições de 2006	41
Tabela 2 – “Cabeças” 2016 por número de mandatos.....	45

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 PODER POLÍTICO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: DISTRIBUTIVISMO, CONCENTRAÇÃO E PERPETUAÇÃO.....	19
1. 1 A disseminação da patronagem e do fisiologismo no Brasil: visitando o passado e detalhando os dias atuais	22
1. 2 Distributivismo e seus reflexos no processo legislativo e no particularismo das campanhas eleitorais para a Câmara dos Deputados	32
1. 3 Um retrato da Câmara dos Deputados: demonstração de dados	38
2 REFLEXOS ELEITORAIS DO EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	46
2. 1 Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral e distributivismo: uma leitura a partir de Eneida Desiree Salgado.....	50
2. 1. 1 O princípio constitucional da autenticidade em matéria eleitoral e o distributivismo	54
2. 1. 2 O princípio constitucional da liberdade para o exercício do mandato e o distributivismo	58
2. 1. 3 O princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas e o distributivismo	64
2. 1. 4 O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa e o distributivismo	69
3 CONTROLE DE PODER POLÍTICO E PERSPECTIVAS DE COMO FAZÊ-LO ...	76
3. 1 As funções democráticas das dimensões do controle do poder em Rodolfo Viana Pereira: controle-fundante e controle-garantia.....	85

3. 2 Processo eleitoral (de sistema proporcional) e reelegibilidade no Brasil como meio de controle do poder político exercício na Câmara dos Deputados	91
3. 2. 1 A irreelegibilidade (parlamentar) como mecanismo de controle-garantia	102
3. 2. 2 O caso mexicano	106
CONCLUSÕES.....	112
REFERÊNCIAS.....	117

“E se, às vezes, nos desesperançamos por assistirmos a tantas e a tão frequentes reformas das leis eleitorais, valerá a pena admitir que não cuidaríamos mais de revisar as leis se não nos restasse alguma esperança de reformar os homens.”¹

¹ REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. ja/abr. 1997, p. 101-135, 1997. p. 130.

INTRODUÇÃO

O estudo das influências eleitorais do uso do poder político por Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos) no âmbito do constitucionalismo democrático sempre atraiu especial atenção do Direito Constitucional e do Direito Eleitoral no Brasil. A presente pesquisa parte da nossa inquietação de que tal premissa não seja aplicada da mesma forma às influências eleitorais do exercício do poder político por Deputados Federais.

Neste trabalho, portanto, investigamos aspectos do exercício do poder político na Câmara dos Deputados (aqui tratado como Teoria Distributivista, distributivismo ou mesmo como batizado pela literatura americana de *pork barrel*), suas influências eleitorais e a Teoria do Controle do Poder. Para tanto, a pesquisa foi subdividida em três capítulos complementares entre si.

No primeiro capítulo procuramos contextualizar a utilização do poder político à luz da Ciência Política, notadamente através do estudo da angariação e destinação do capital político (verbas, realização de obras e indicação de cargos públicos) disponível na Câmara dos Deputados.

A partir da obra *Os Entraves da Democracia no Brasil*, de Barry Ames, investigamos como parlamentares têm operado; especialmente, a saber, suas principais demandas para consecução dos seus principais objetivos. Advertidos por Carlos Ranulfo Melo, para quem “é temerário fazer qualquer generalização sobre o comportamento legislativo no Brasil com base no quadro anterior à Constituição”², nos servimos também de outros tantos estudos especializados que, ancorados em Barry Ames, continuam a refletir e problematizar sobre o poder político na Câmara dos Deputados.

Tal empreendimento foi necessário em razão de um objetivo específico da pesquisa: identificar se há utilização de poder político intra-Câmara destinado a gerar influências eleitorais futuras e qual a sua potencialidade. Isto porque a literatura majoritária, tanto nacional quanto estrangeira, busca estudar se o principal objetivo dos Deputados Federais no exercício dos seus mandatos é a sua manutenção no cargo que ocupa e como atuam para atingi-lo.

² MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam?. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 25, p. 199-203, Nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200015>. Acesso em 28 abr. 2016. p. 202.

Investigamos como esse manejo de poder pode implicar no diálogo com o Poder Executivo e como pode repercutir na produção legislativa nacional e na importância dos partidos políticos no processo eleitoral. Através de revisão bibliográfica na vasta literatura sobre o tema, buscamos trabalhar até que ponto as políticas distributivistas correspondem à institucionalização da patronagem (ou, por assim dizer, a um clientelismo moderno) e como se correlacionam com o enfraquecimento partidário através de campanhas parlamentares cada vez mais particularistas. Os estudos de cientistas políticos servem de alicerce para reflexões jurídicas posteriores.

Finalizamos o primeiro capítulo com a apresentação de dados relativos à importância de já ser Deputado Federal no momento em que se pleiteia sua reeleição e demonstrando até que ponto este percentual se aproxima da reeleição almejada por Governadores e Prefeitos.

Iniciamos o segundo capítulo tentando demonstrar a necessidade de ler os fatos políticos a partir da ideia de supremacia da constituição e como esta serve de diretriz normativa para o futuro. As notas introdutórias do segundo capítulo justificam o estudo de outro objetivo central desta dissertação: saber como o distributivismo pode afetar os princípios que norteiam nosso processo eleitoral.

O Direito Constitucional serve ao Direito Eleitoral dois princípios fundamentais da Constituição da República de 1988, quais sejam: democrático e republicano. A partir daí realizamos o estudo de *Princípios Constitucionais Eleitorais*, livro de Eneida Desiree Salgado, especialmente do (i) princípio constitucional da autenticidade eleitoral; (ii) princípio constitucional da liberdade para o exercício do mandato; (iii) princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas; (iv) e do princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral.

Através de uma correlação com outros autores, buscamos identificar a que se destinam e como cada um desses princípios constitucionais eleitorais pode estar sendo afetado pelas práticas distributivistas, bem como o que tal correlação significa para um processo eleitoral substancialmente livre e igualitário.

Por isso trabalhamos a Teoria do Controle do Poder (político), o que foi feito a partir de Karl Loewenstein, em sua *Teoria da Constituição*, e Rodolfo Viana Pereira, através da obra *Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*.

Karl Loewenstein explica que o poder não pode ser compreendido em essência, mas apenas como opera – como se manifesta no mundo. Observadas as manifestações do poder, Karl Loewenstein sugere sua faceta demoníaca, uma vez que quem o detém tende a dele abusar.

Rodolfo Viana Pereira, por seu turno, aborda as funções democráticas de ambas as dimensões do controle do poder, quais sejam: controle fundante e controle garantia. O autor empreende esforços para justificar uma nova leitura do controle do poder, superando a visão clássica de princípio negativo, de limitação. Rodolfo Viana Pereira apresenta as funções positivas de promoção de ideais a partir da prática do controle.

Ambos os autores tratam do controle de poder político no Estado Democrático de Direito como elemento essencial ao constitucionalismo moderno.

Uma das formas de controle do poder político apresentadas por Karl Loewenstein e Rodolfo Viana Pereira é o processo eleitoral, uma vez que cidadãos têm a possibilidade de escolher os representantes e refundar o anseio constitucional instituinte gravado na Constituição.

O processo eleitoral apenas atinge suas funções democráticas, entretanto, se protegido de eventuais desvios e abusos de poder que possam, de alguma maneira, influenciá-lo negativamente. Eis, então, o fundamento para o momento propositivo deste trabalho, quando buscamos analisar a irreelegibilidade parlamentar como elemento de controle (garantia) de poder e as funções democráticas do referido instituto.

Por isso, o que buscamos, no decorrer desta dissertação, foi: (i) identificar o *modus operandi* dos Deputados Federais na Câmara dos Deputados com fins à conquista de sua reeleição; um estudo, tal qual sugerido por Karl Loewenstein, sobre a manifestação real do exercício do poder; (ii) passado o momento inicial, investigar as implicações e influências no processo eleitoral do distributivismo de poder político por Parlamentares Federais; (iii) daí, então, a apresentação da Teoria do Controle, em especial suas razões e fundamentos, quando passamos à irreelegibilidade parlamentar como perspectiva de controle de poder – inclusive com a apresentação deste fenômeno no México.

Trata-se, assim, de uma pesquisa interdisciplinar realizada através de revisão bibliográfica na Ciência Política, no Direito Constitucional e no Direito Eleitoral. Com a releitura de trabalhos que anteriormente investigaram (i) aspectos de poder político

intra-Câmara, (ii) processo eleitoral democrático (iii) e controle do poder foi possível apresentarmos a nossa própria visão sobre os reflexos eleitorais do poder político exercido por Deputados Federais no Brasil.

1 PODER POLÍTICO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: DISTRIBUTIVISMO, CONCENTRAÇÃO E PERPETUAÇÃO

Em sua obra *Os Entraves da Democracia no Brasil*, Barry Ames estuda o problema da governabilidade³ e do que ele chama de mal funcionamento das instituições políticas brasileiras⁴. Embora, a princípio, utilizar um norte-americano para analisar a Câmara dos Deputados brasileira possa causar espécie, fato é que seu estudo é a pedra de toque dos cientistas políticos para embasar novas pesquisas que o confirmem ou que o contraponham. O brasilianista teceu considerações basilares sobre pontos relevantes da Câmara dos Deputados (entre 1987-1991) que, em sua visão, poderiam levar a entraves na democracia no Brasil.

Segundo Barry Ames, o problema não é das instituições políticas em si, já que elas não podem ser culpadas por sempre servirem aos membros das elites, seus criadores⁵. Na verdade, “o problema é que o sistema beneficia antes de tudo a ele mesmo - isto é, os políticos e os funcionários públicos que o administram”⁶. Portanto, apresenta-se como essencial respondermos as indagações a seguir: o sistema beneficia a si próprio? Mais ainda, o sistema beneficia quem já possui poder político?

Assim como Barry Ames, acreditamos que “muitos políticos e funcionários públicos brasileiros cumprem longas jornadas de trabalho e sacrificam vantagens particulares em prol do bem público”⁷; essa hipótese, entretanto, nem de longe anula a nossa principal, qual seja: os resultados podem evidenciar concentração e perpetuação do poder político com quem já o detém, a elite política brasileira.

³ Para o autor, “governabilidade é um desses temas candentes, cujo sentido é difícil de determinar, mas ele contém em sua essência dois processos políticos. O primeiro diz respeito à eficiência dos poderes Legislativo e Executivo de um país na elaboração de programas e políticas públicas; o segundo relaciona-se com a capacidade do governo para levar a cabo esses programas”. (AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 15-16.)

⁴ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 18. Para Barry Ames, “as principais instituições da política brasileira incluem o sistema eleitoral, a Presidência da República e o Legislativo” (AMES, Barry. **Op. cit.** p. 22.).

⁵ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 18.

⁶ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 18.

⁷ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 18.

Mônica Castro, Fátima Anastasia e Felipe Nunes conseguiram sintetizar muito bem parte das perturbações que instigaram o início deste estudo:

As explicações informadas pela noção de conexão eleitoral afirmam que o principal objetivo perseguido pelos legisladores é o de sua reeleição (Mayhew, 1974; Fenno, 1973). Em *Congressmen in Committees*, Fenno afirma que os legisladores procuram realizar três metas, sendo a primeira delas a reeleição, seguida pela busca de poder no interior do Congresso e pela produção de boa política pública (1973:1). Mayhew define os legisladores como atores que têm na reeleição seu maior objetivo (1974:5), embora reconheça que eles possam perseguir outras metas relacionadas e não necessariamente incompatíveis com esse objetivo (ibidem:16).⁸

Carlos Pereira e Lúcio Rennó também identificaram ambição estática⁹ no comportamento dos parlamentares na Câmara dos Deputados, sendo que isso é “o padrão predominante de carreira e de maior sucesso eleitoral”¹⁰ dos Deputados, como se vê abaixo:

Nas últimas quinze eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil a maioria dos parlamentares se candidatou à reeleição, uma média de 68% (ver tabela 1). Dos deputados que optaram arriscar sua sobrevivência eleitoral concorrendo à reeleição, 67% em média obtiveram sucesso em todos esses episódios eleitorais. Por outro lado, 33% não alcançaram a mesma sorte ao amargaram (sic) derrotas diante da escolha de tentar permanecer no legislativo federal. Em outras palavras, a decisão pela ambição estática, ou seja, concorrer à reeleição, tem consistentemente proporcionado retornos eleitorais para a maioria dos parlamentares que a tentam.¹¹

⁸ CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n4/v52n4a05.pdf>>. Acesso em 30 de mar. 2016. p. 964.

⁹ "Nos termos de Schlesinger, a ambição estática é o desejo ou tendência a concorrer à reeleição, isto é, a ficar no mesmo posto. Avançar para um cargo mais alto é chamado de ambição progressiva. Essa escolha, evidentemente, seria estrangida pela estrutura de oportunidades das carreiras políticas existentes". (LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opin. Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002>. Acesso em 27 abr. 2016. p. 47). Além dessas duas (ambição estática e progressiva), ainda haveria a ambição discreta, cujo objetivo é retornar à vida privada depois do exercício de determinado mandato eletivo (GONZÁLEZ, Juan Carlos Muciño. No-reelección legislativa: la responsabilidad política invertida. **Revista del Instituto Electoral del Estado de México**, Apuntes Electorales, núm. 18, 2004. pp. 17-30. p. 27. Disponível em: <<http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/502/481>>. Acesso em 10 de jun. 2017).

¹⁰ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil**. Rev. Econ. Polit. [online]. 2007, vol.27, n.4, pp. 664-683. ISSN 1809-4538. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572007000400010>>. Acesso em 15 mar. 2016. p. 667.

¹¹ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil**. Op. cit. p. 666.

Visando analisar os estudos que tratam da concentração e preservação de poder com essa elite política, embora – como Barry Ames deixa claro – haja um problema em toda a classe de políticos e funcionários públicos, focaremos na Câmara dos Deputados¹². Especificamente, trataremos juridicamente da premissa de que no Brasil existem “deputados que só se preocupam com sua própria sorte, com benefícios paroquiais de retorno eleitoral garantido ou em defender seus interesses estreitos”¹³ o que, em nossa visão, não tem sido feito em outros estudos jurídicos. A partir daí, poderemos apontar uma possível saída para que a concentração, perpetuação e o uso de poder político na Câmara dos Deputados, nas suas formas abusiva e desviante, abandone o *status quo*.

Barry Ames explica que, por mais que presidentes proclamem, no início dos mandatos, “elevados propósitos de evitar a troca de favores a que seus antecessores se entregaram tão acintosamente”, “a necessidade política logo se impõe” e, “mesmo depois de uma farta distribuição de verbas e nomeações, tudo o que a maioria dos presidentes pode esperar do Congresso - talvez o máximo a que os presidentes podem aspirar - é uma anuência limitada, e não uma participação ativa no processo legislativo”¹⁴.

¹² Focaremos na Câmara dos Deputados pela diversidade de pesquisas feitas sobre ela. Ainda assim, podemos encontrar resultados semelhantes em estudos sobre Câmaras Municipais e Assembleias Estaduais. Sobre as Câmaras Municipais, esclarece Renato Barreto de Souza: “O exame dos mandatos parlamentares municipais em Campos dos Goytacazes não produziu um diagnóstico diferente dos estudos já realizados em outras Câmaras Municipais do país. Também aqui, o mandato é visto como um patrimônio pessoal do vereador e, em sua imensa maioria, é orientado para promover o atendimento de demandas individuais, transformando as lideranças locais em verdadeiros agentes do favor que oferecem seus serviços de forma individualizada e pleiteiam, em troca, o voto” (SOUZA, Renato Barreto de. **Cientelismo e voto na Califórnia fluminense**. 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2004. CD Rom. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4090&Itemid=319>. Acesso em 02 mai. 2016), que aborda o município de Campos dos Goytacazes - RJ no período de 1988 - 2000. p. 29. Já sobre as Assembleias Estaduais, assim se manifesta Miguel Reale: “O mesmo fenômeno melancólico reproduz-se nos estados, à mercê de cujos governos vivem os municípios, aguardando as cotas do fundo rodoviário, os excedentes da arrecadação de que trata o art. 20 da Constituição Federal, os empréstimos das caixas econômicas e dos institutos para os mais urgentes serviços públicos, como os de estradas, de água e de energia, de calçamento e de esgoto. Os deputados acabam se dobrando às injunções do Executivo estadual, premidos pelos reclamos de seus redutos eleitorais. Sobrenadam apenas alguns poucos que se alimentam de sufrágio mais consciente, ou então têm habilidade bastante para preparar um eleitorado para cada pleito...” (REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. ja/abr. 1997, p. 101-135, 1997. p. 123).

¹³ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 17.

¹⁴ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 19. Eduardo Leoni expõem estudos de Limongi e Figueiredo e Pereira e Mueller para afirmar que “das 1.259 leis aprovadas [entre 1989 e 1994], 997 foram iniciadas pelo Executivo”. A conclusão de Leoni é que há um papel central do Executivo na Câmara dos Deputados. (LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 361 a 386. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n3/a02v45n3.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2016. p. 380).

O primeiro esforço, logo, deve ser investigar se é fato que “as instituições políticas [notadamente, para nosso estudo, a Câmara dos Deputados] criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos”¹⁵. Afinal, há algum padrão de reeleição entre parlamentares brasileiros? O fato de ser parlamentar realmente facilitaria o alcance de novos mandatos (tanto para permanecer no Legislativo quanto para a busca pelo Executivo)?

1. 1 A disseminação da patronagem e do fisiologismo no Brasil: visitando o passado e detalhando os dias atuais

Não é de hoje que a política brasileira se estrutura com base no distributivismo¹⁶, tanto que já apontam isso como “traço da cultura política brasileira, a cultura política do favor”¹⁷. Como explica Barry Ames, “desde o começo do século XIX, boa parte da política brasileira se concentra nas tentativas dos políticos de nomear

Miguel Reale também identifica um Poder Executivo fortalecido em relação ao Legislativo, batizando de “gangorra das conveniências” de alto preço ao erário essa relação entre ambos os poderes: “Como a nossa tradição constitucional alargou em demasia a faculdade que tem o Executivo de opor-se aos projetos de lei, inclusive pela supressão astuciosa de palavras ou de frases soltas, alterando a substância dos preceitos, o veto tem se transformado em arma perigosa: serve para ir dobrando as resistências da oposição e, ao mesmo tempo, para assegurar ao governo um mínimo de possibilidades de ação, havendo casos em que o Presidente, o governador ou o prefeito salta por cima do plenário das Câmaras e, recorrendo a contratos diretos com a opinião pública, pelo rádio, pela imprensa e pela televisão, procura criar o clima reclamado por sua ação política. Daí as agitações naturais, o desgaste recíproco dos poderes, sem contar com o alto preço que para o erário representa a manutenção de uma minoria disciplinada. [...] O mal é que tais propostas aparecem quase sempre condicionadas por intuítos que transcendem a objetividade da sistemática eleitoral, correspondendo a conjunturas transitórias, de tal sorte que, tais sejam as mudanças operadas no panorama político e na gangorra das conveniências, poderá ocorrer uma troca paradoxal de posições entre os que sustentavam as propostas ou ardorosamente as combatiam...” (REALE, Miguel. **Op. cit.** p. 124-125). Portanto, embora não se identifique aqui se, nos termos de Leoni e Reale, o Executivo comanda a agenda do Legislativo, ou, nos termos de Ames, que o Legislativo comanda a agenda do Executivo, fato é que há cientificamente comprovado um manifesto esvaziamento da atividade de legislar pelos membros do Poder Legislativo. Barry Ames afirma que “o Congresso tem sido fraco demais para legislar por iniciativa de seus membros em questões de interesse nacional, tanto na fase atual da experiência democrática (iniciada em 1985) quanto nos períodos anteriores (1947 a 1964)” (AMES, Barry. **Op. cit.** p. 20.).

¹⁵ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 18.

¹⁶ Para maior esquadramento do clientelismo no passado brasileiro, recomendamos as seguintes leituras: FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. São Paulo, Ed. Círculo do Livro. 1990; GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997; HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed, São Paulo, Companhia das Letras, 2002; LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1997.

¹⁷ SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 14.

aliados para cargos burocráticos e de prover bens públicos individualizados ou geograficamente específicos”¹⁸. Partindo disso, Ames afirma que:

Não há dúvidas de que em toda sociedade pratica-se a troca de apoio político por cargos no governo e contratos de obras públicas, mas o caso brasileiro é ímpar na disseminação dessas trocas e na tendência de usá-las em detrimento de um processo decisório baseado em princípios ideológicos ou programáticos mais amplos. O fisiologismo e o empreguismo privatizam a formação de políticas. Os políticos não se sustentam como tais cuidando da prosperidade de suas regiões e da provisão de bens públicos, mas distribuindo verbas, serviços e empregos a indivíduos.¹⁹

Renato Barreto de Souza explica que “o clientelismo moderno se diferencia do tradicional por substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais”²⁰ (que podem ter sido entregues no passado, ou venham a ser entregues no presente ou no futuro), sendo que o que importa é “garantir a estabilidade da relação”²¹. Para o autor, mesmo com a diferença entre a prática já superada e a moderna, as regras eleitorais continuam a motivar que quem já é político aja de determinada maneira²².

Cristian Klein explica a Teoria Distributivista, batizada por Renato Barreto de Souza de clientelismo moderno:

O conceito de clientelismo não é de fácil construção. Mas podemos defini-lo como a troca de voto por vantagens particulares, ou seja, o político oferece bens ou serviços, custeados com recursos públicos ou privados, na expectativa de que o eleitor retribua com seu voto. Se as vantagens são bancadas com recursos públicos e voltadas a um grupo maior de eleitores de uma área específica, trata-se do que a literatura de língua inglesa chama de *pork barrel*²³. Esse grupo de cidadãos recebe uma vantagem particular às custas de todos os contribuintes. Os recursos públicos, em vez de serem investidos em políticas universalistas, são alocados em redutos eleitorais, por meio das denominadas políticas distributivistas.²⁴

¹⁸ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 42.

¹⁹ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 42.

²⁰ SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 14.

²¹ SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 14.

²² AMES, Barry. **Op. cit.** p. 105.

²³ Para Pereira e Rennó, *pork barrel* é a distribuição de benefícios na forma de políticas públicas ou favores e vantagens a indivíduos. (PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados** [online]. 2001, vol. 44, n.2, pp. 133-172. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004>. Acesso em 08 mar. 2016.)

²⁴ KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política – consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 85.

Também para José Alexandre da Silva Júnior, as regras do sistema eleitoral brasileiro fornecem incentivos de fortalecimento do personalismo dos Deputados, o que explica a importância dos atributos dos seus mandatos e a dependência desses parlamentares a outros atores políticos (como Governadores e Presidentes)²⁵. Assim como Silva Júnior, Barry Ames explica quais as razões para as estratégias que serão escolhidas pelos políticos brasileiros:

O Brasil se caracteriza pela existência de estados poderosos que agem em função de seus próprios interesses, pela importância dos estados na seleção dos candidatos ao Congresso, por municípios que têm independência para eleger suas administrações locais, pela fraca liderança dos partidos nacionais e pela separação de poderes entre Executivo e Legislativo federal. Além disso, enormes desigualdades regionais criam municípios tão pobres que o emprego no governo e os subsídios são fontes essenciais para a renda local. Assim, a política brasileira favorece a provisão de benefícios locais, geograficamente separáveis.²⁶

Dessa forma, para Barry Ames “a maioria dos deputados dá pouca atenção a apelos ideológicos. Em vez disso, procuram manter redutos garantidos, buscam municípios vulneráveis e tentam superar sua própria fraqueza eleitoral com barganhas fisiológicas”²⁷. Isso ocorre porque “o sistema eleitoral brasileiro induz os deputados a prover benefícios para clientelas eleitorais”²⁸, o que faz com que “a busca de verbas e programas federais localistas seja endêmica”²⁹. Nesse contexto, surgem as principais indagações que motivaram a presente pesquisa:

Mas será que os eleitores escolhem livremente seu voto, baseando-se nas posições políticas dos candidatos sobre os problemas nacionais, ou estarão eles presos a poderosas redes de patronagem organizadas em função da busca de favores locais? Estará o eleitorado tão fragmentado que os novatos só conseguem concorrer fazendo campanhas milionárias, ou será possível construir carreiras políticas baseadas na reputação local?³⁰

²⁵ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Vença se for capaz: reeleição parlamentar, distritos eleitorais e partidos no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Pernambuco. p. 66. Vale aqui destacar que, para Leany Lemos, "seria ingenuidade acreditar que o Legislativo é vítima de um processo opressivo movido pelo Poder Executivo, e não um colaborador voluntário das propostas deste último" (LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001. Disponível em: www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a04v44n3.pdf). Acesso em 03 mai. 2016. p. 594).

²⁶ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 108.

²⁷ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 130.

²⁸ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 130.

²⁹ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 130.

³⁰ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 134.

A permuta de interesses entre mandatário e eleitor, que dá longevidade à relação, é que faz com que os atores pensem-na como legítima³¹. Acrescemos a isso o fato de que há uma institucionalização da possibilidade de distribuição de benefícios³² dos mandatários para o eleitorado, o que também confere uma ideia de legitimidade entre essas transações³³.

Na contramão do que chamaremos de interesses universais³⁴ existem os “interesses locais” (como classificam Pereira e Rennó) ou “interesses regionais” (na classificação de Castro, Anastasia e Nunes); em ambos os casos, a conclusão é a mesma: a realização de interesses regionais (ou locais) são os principais fomentadores da política dos Deputados, seja para atender sua base eleitoral ou seus apoiadores consistentes³⁵:

Se os parlamentares são atores racionais que pretendem maximizar suas chances eleitorais por meio do comportamento legislativo, faz sentido encontrar uma relação positiva entre base eleitoral de tipo regional, marcada por concentração espacial de demandas, e comportamento particularista, caracterizado pela busca de benefícios localizados e paroquiais. Assim também é razoável que a relação entre apoiadores consistentes regionais e

³¹ SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 15.

³² Quando, no decorrer do trabalho, forem citadas as "verbas orçamentárias", nos referimos a toda sorte de benefícios que o legislador pode transferir para seu eleitor, inclusive a nomeação a cargos políticos pelo Poder Executivo. Como explica Renato Barreto de Souza, "os bens cambiados podem assumir as mais diversas modalidades, que vão desde a concessão de empregos públicos até os mais elementares serviços prestados à população, como a simples instalação de lâmpadas de iluminação pública e o atendimento das mais variadas demandas individualizadas" (SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 15). Sobre a possibilidade de nomeação de apoiadores políticos, aduz Cármen Lúcia Antunes Rocha: "a guardar agentes que detêm a pena para nomear e o diário oficial para fazer publicar nomes em favor de seus apoiadores e em desfavor de seus opositores, em total desrespeito aos comandos constitucionais." (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a democracia.** Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resentha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-imprensa/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 21 mai. 2017). No mesmo sentido, Giovana Veloso destaca: "É importante notar que questões como melhoria da estrutura urbana, construção de viadutos, pavimentação de avenidas, e como melhoria da estrutura de saúde, assistência financeira a determinados hospitais filantrópicos, por exemplo Santas Casas, e também construção e ampliação de hospitais, são as questões primordiais para os deputados" (VELOSO, Giovana Rocha. **Clientelismo: uma instituição política brasileira.** 2006. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. p. 117).

³³ Conforme Renato Barreto de Souza, há "instituições que transferem recursos permanentemente aos eleitores em troca de de voto, ou seja, é uma forma de institucionalizar o clientelismo, garantindo perenidade no fornecimento de serviços e bens. Na maioria dos casos, esses serviços e bens são financiados com dinheiro da Prefeitura e representam uma forma de uso privado de recursos públicos" (SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 30-31).

³⁴ Esses interesses universais, que se contrapõem aos interesses locais ou regionais, podem também ser encontrados nos estudos como interesses segmentados ou nacionais.

³⁵ "Base eleitoral refere-se à dimensão espacial da distribuição dos votos dos parlamentares." [...] "Os apoiadores consistentes, por sua vez, são os atores decisivos para a campanha eleitoral do parlamentar; são aqueles que sustentam a candidatura do deputado, podendo assumir o papel de formadores de opinião, articuladores de apoio coletivo na sociedade e de financiadores de campanha" (CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **Op. cit.** p. 966).

particularismo seja positiva. Afinal, o atendimento às demandas particulares dos que apoiam o deputado manterá o vínculo que, na opinião dos parlamentares, foi decisivo para sua vitória eleitoral.³⁶

Carlos Pereira e Lúcio Rennó explicam que:

Um dos componentes decisivos do domínio exercido pelo Executivo sobre o legislativo é o processo de execução das emendas individuais e coletivas dos deputados na Lei orçamentária aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente. Embora os deputados tenham o direito constitucional de formular e aprovar emendas ao projeto de lei previamente elaborado pelo executivo, é este último que executa este orçamento, pois o orçamento no Brasil é autorizativo e não mandatório. Na sua grande maioria, os parlamentares fazem uso dessa prerrogativa apresentando emendas individuais e coletivas com políticas cujo objetivo é beneficiar os municípios onde obtiveram maior número de votos na eleição anterior suas bases eleitorais como forma de maximizar suas futuras chances eleitorais.³⁷

O modelo encontrado por Pereira e Rennó evidencia um grave problema: “os parlamentares que votam consistentemente de forma favorável às preferências do Executivo têm maior probabilidade de verem executadas as suas emendas”, ao passo que “os parlamentares que se comportam consistentemente de forma contrária aos interesses do Executivo têm uma probabilidade menor de verem as suas emendas executadas”. É por isso que, para eles, “a permissão da reeleição para Presidente afetou dramaticamente a forma como disputas eleitorais para o legislativo são conduzidas no Brasil”³⁸.

O que se vê é que “o Executivo tem se utilizado do processo de execução das emendas na lei orçamentária para recompensar ou punir os parlamentares dependendo de suas performances”³⁹. Como os parlamentares “necessitam” ver suas

³⁶ CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **Op. cit.** p. 983-984.

³⁷ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit.** p. 671.

³⁸ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit.** p. 665.

³⁹ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit.** p. 671. Pereira e Rennó também afirmam que “o que importa para o parlamentar ter sucesso na reeleição é conseguir que o Executivo, de fato, implemente suas emendas e projetos locais, e não apenas aprove emendas na lei orçamentária anual, esperando com isso garantir crédito e reconhecimento dos líderes e bases locais.” (PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**). Portanto, embora conheçamos da crítica de Melo em relação ao estudo de Ames, pois, para aquele, “os dados examinados [por Ames] referem-se a emendas apresentadas à Comissão no ano de 1990, antes, portanto, que profundas mudanças fossem realizadas na sistemática do Orçamento da União e limitassem de maneira significativa a autonomia de ação dos legisladores” (MELO, Carlos Ranulfo. **Op. cit.** p. 202-203), essas críticas não enfrentam as afirmações de Pereira e Rennó que corroboram Ames. Pereira e Mueller também reforçam a distribuição de verbas orçamentárias como meio de perpetuação do poder político: “os deputados que fazem parte da coalizão

emendas executadas para lograr êxito quando da sua tentativa de reeleição, tem-se, então, um sistema de incentivo às negociações políticas, na medida em que o povo vota quando diretamente beneficiado, mas, em regra, tal benefício é direcionado para as bases dos parlamentares que estejam precisamente alinhados com o Presidente. Convergências e divergências fazem parte da política, não há como mudar; mas nosso foco é refletir acerca dessas facilitações que estimulam negociações (e negociatas) e, inclusive, podem submeter o Poder Legislativo ao Poder Executivo, ou vice-versa.

O que acontece é que “deputados podem apresentar emendas individuais na proposta de lei orçamentária enviada pelo Executivo. Normalmente, eles o fazem com emendas que beneficiam os municípios onde tiveram maior número de votos”⁴⁰. O resultado disso é que “os deputados tendem a usar os recursos disponibilizados graças à performance favorável ao Executivo, especialmente na forma de políticas locais (*pork barrel*), para aumentar sua visibilidade junto às bases eleitorais”⁴¹. A principal tarefa dos Deputados é, portanto, conseguir benefícios para os seus redutos políticos, o que só conseguirão através de negociações para liberação desses recursos⁴². Essa necessidade mostra-se tão intensa que os Deputados eleitoralmente mais vulneráveis, aqueles que não tem tanto sucesso na sua busca por benefícios clientelistas, aposentam-se com mais frequência, motivo pelo qual se afirma que “a aposentadoria não parece estar relacionada com antiguidade, liderança de comissão, posição ideológica ou filiação partidária”⁴³, mas com o fato de conseguir poder na Câmara durante o mandato.

Assim, embora seja sabido que o índice de renovação na Câmara dos Deputados seja em torno de 40% das cadeiras⁴⁴, não é suficiente analisar este dado em separado. Como identificado, aposentar-se é uma tendência mais acentuada para

se beneficiam recebendo verbas orçamentárias que, apesar de pequenas em relação à totalidade do orçamento, são suficientes para garantir-lhes êxito eleitoral e sobrevivência política” (PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em 02 mai. 2016. p. 759).

⁴⁰ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁴¹ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁴² PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁴³ LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 61-62.

⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Índice de renovação de parlamentares na Câmara chega a 43,7%**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475450-INDICE-DE-RENOVACAO-DE-PARLAMENTARES-NA-CAMARA-CHEGA-A-43,7.html>>. Acesso em 20 de jul. 2017.

aqueles Deputados Federais que não conseguiram sucesso no atendimento das suas demandas clientelistas, estando eleitoralmente mais vulneráveis. Logo, o índice de renovação da Câmara, por si só, não afasta os estudos sobre alta concentração e perpetuação de poder político entre aqueles parlamentares que conseguem direcionar suas políticas distributivistas para seu eleitorado.

Por isso que, em regra, quanto mais poder o parlamentar consegue intra-Câmara, maior o seu incentivo para permanecer na Casa⁴⁵. É que “a distribuição de poder dentro dessa instituição é altamente concentrada nas mãos dos líderes dos partidos e, portanto, que os postos institucionais (presidente, vice-presidente, etc.) são posições de poder” e aumentam os incentivos e recompensas de ficar no cargo⁴⁶. Não à toa, “a maioria absoluta dos políticos que detêm uma posição poderosa na Câmara prefere permanecer nessa casa”, pois “as carreiras dentro da Câmara são muito atraentes”⁴⁷.

A conclusão a que chegaram Carlos Pereira e Lúcio Rennó (que emendas parlamentares são utilizadas para recompensar as bases eleitorais dos Deputados e, assim, facilitar sua reeleição) apenas reforça os outros estudos já citados nessa dissertação. Carlos Pereira e Bernardo Mueller, analisando a legislatura 1995-1998 (cujos mandatários se recandidataram em 1998), explicam:

Isso significa que, *ceteris paribus*, quanto maior o montante de emendas individuais do legislador realmente executadas pelo presidente, maiores serão as probabilidades de reeleição do parlamentar. O efeito marginal da variável *pork* foi igual a 26%, ou seja, se um deputado com todas as outras variáveis iguais à média do plenário tivesse todas suas emendas executadas, ele teria 26% a mais de chance de ser reeleito do que se ele não tivesse nenhuma emenda executada.⁴⁸

Ivann Lago e Edegar Rotta divergem de Carlos Pereira e Lúcio Rennó em relação ao potencial positivo que a destinação de emendas parlamentares teria para as bases eleitorais que elegeram os deputados na eleição anterior ao início do mandato. Para Lago e Rotta, apenas quando essas emendas são efetivamente destinadas e liberadas (não apenas propostas) para municípios que não estejam entre os que mais contribuíram com votos para a eleição anterior do parlamentar é que elas possuem

⁴⁵ LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 62.

⁴⁶ LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 54-55.

⁴⁷ LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 64.

⁴⁸ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Op. cit.** p. 761-762.

efeito positivo na reprodução eleitoral do deputado⁴⁹; por isso, afirmam que “as emendas individuais ao orçamento não são uma ferramenta eficiente para manter redutos eleitorais; mas podem ser importantes instrumentos para a conquista de novos redutos”⁵⁰.

Isso ocorria porque

existe uma tendência contínua, embora atenuada, de o parlamentar dar cada vez menos prioridade aos municípios que lhe são mais importantes e / ou dominados, a cada ano que passa de seu mandato. Aparentemente, os deputados utilizam-se da primeira metade de seu mandato para priorizar a recompensa aos municípios que lhe destinaram montantes significativos de votos; e passam, a partir do terceiro ano, a preocupar-se mais em utilizar as emendas para apostar na conquista de novos eleitores, em outros municípios. [...] do ponto de vista do deputado, entre utilizar a primeira fase do mandato para 'pagar' os votos recebidos na eleição anterior e a segunda metade da legislatura para conquistar novos eleitores, a segunda iniciativa rende-lhe melhores resultados eleitorais na eleição seguinte. Portanto, do ponto de vista da maximização das chances de reeleição, é estrategicamente menos interessante para o deputado transferir recursos de emendas para os municípios que contribuíram significativamente para sua eleição anterior do que apostar na conquista de novos redutos eleitorais, especialmente nos dois últimos anos do mandato.^{51 52}

Desse modo, não obstante Ames, Pereira e Rennó diverjam de Lago e Rotta em relação ao melhor local / município de destinação de benefícios, uma constatação comum a eles apresenta-se de profunda relevância: independentemente dos benefícios serem destinados às bases eleitorais “originárias” dos Deputados (para mantê-las) ou para bases novas (para conquistá-las), evidencia-se a utilização desses benefícios com finalidade política de conquista de um novo mandato.

Nesse ponto a Ciência Política nos fornece uma importante constatação: o comportamento (pragmático) do eleitor somado à “permissividade das regras eleitorais [que] aumentam substancialmente o grau de competição que os parlamentares têm de

⁴⁹ LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edemar. Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil / 1998-2010. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 139-156, Mar. 2014. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n49/08.pdf>. Acesso em 03 abr. 2016. p. 152-153.

⁵⁰ LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edemar. **Op. cit.** p. 151.

⁵¹ LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edemar. **Op. cit.** p. 153

⁵² Embora os estudos de Carlos Pereira e Lúcio Rennó tenham base (e converjam) nos de Barry Ames, este apresenta um exemplo que se aproxima ao que falam Ivann Lago e Edemar Rotta. É que Ames explica que “as bases eleitorais de [Jonival] Lucas mudaram muito entre 1986 e 1990. Seis municípios que tinham contribuído juntos com cerca de 25% de seus votos em 1986 deram-lhe apenas 1% em 1990, ao passo que em cinco municípios que lhe haviam dado apenas 1% dos votos em 1986, Lucas recebeu 26% de sua votação em 1990. Na opinião de políticos e jornalistas baianos, o que aconteceu é que Lucas perdeu apoio nos lugares em que outros deputados fizeram acordos mais vantajosos com os caciques locais e ganhou votos nos municípios onde ele fez novos acertos com outros líderes” (AMES, Barry. **Op. cit.** p. 73).

enfrentar quando tentam a reeleição⁵³ e à possibilidade dos parlamentares conseguirem benefícios diretos para suas bases eleitorais tem implicação na arrecadação (e gasto) de recursos nas campanhas eleitorais, que irá recair sobremaneira aos candidatos, fazendo com que estes concentrem “seus votos em municípios espacialmente adjacentes, a fim de reduzirem os custos da campanha (Ames, 1995b). Assim, os deputados se sentem compelidos a direcionar seus recursos de forma a diminuir sua vulnerabilidade eleitoral⁵⁴, pois deixam a impressão de que trabalham pelos “seus” municípios para obter a recompensa na eleição⁵⁵. Por isso, “o volume de recursos destinados pelos parlamentares para suas bases importa para incrementar sua chance de vitória⁵⁶. É a antecipação da campanha eleitoral, agravada pelo fato de estar sendo praticada através da distribuição de verbas, obras e cargos públicos.

Carlos Pereira e Lúcio Rennó reforçam que a simples aprovação das emendas no orçamento já não influencia na decisão do eleitor, mas que a distribuição de benefícios paroquiais teria influência direta na campanha eleitoral:

⁵³ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁵⁴ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁵⁵ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.** Sobre isso, é válido esclarecer que conhecemos do estudo de Leany Lemos, para quem os deputados não concentrariam, prioritariamente, seus esforços para garantir benesses locais às suas bases eleitorais - negando a teoria distributivista. No entanto, por mais de um motivo achamos por bem não utilizá-lo como central nesta dissertação. A princípio, trata-se de corrente minoritária, contrária às que temos exposto até então. Além disso, e o que de fato é mais importante, é que Lemos analisou, no período compreendido entre os anos de 1988 e 1994, todas as proposições legislativas (não só as que vieram a se transformar em norma jurídica, mas todas as apresentadas) ligadas às áreas de educação e saúde, excluídas as emendas orçamentárias. As escolhas de Lemos nos levam às seguintes críticas: 1 - o universo de benefícios devidamente distribuídos aos cidadãos em decorrência da aprovação desses projetos é mínimo (das 817 de propostas apresentadas, somente 36 - 4,53% - foram aprovadas), não sendo suficiente para rechaçar a teoria distributivista; 2 - os distributivistas brasileiros afirmam que os benefícios devem ser devidamente implementados ao povo, não bastando a mera apresentação pelo legislador (que foi a base da pesquisa de Lemos); 3 - ao explicar os possíveis motivos para a possível preponderância de propostas de caráter difusos (nacionais) sobre as de caráter mais concentrado (local), a autora assume que o fato de apenas propor não ameaça a reeleição, ou seja, "a falta de interesse do cidadão não ameaça a reeleição, os parlamentares têm uma margem maior de liberdade para atuar na arena propositiva, podendo apresentar propostas de cunho difuso". Por todos esses motivos, apenas reforçamos o motivo pelo qual nos filiamos aos estudos que identificam o distributivismo institucionalizado das verbas públicas brasileiras. (LEMOS, Leany Barreiro de S. **Op. cit.**)

⁵⁶ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Op. cit.** p. 68. No mesmo sentido: "Os contextos assimétricos permitem que o patrono seja visto pelos seus clientes como o detentor do controle da distribuição dos bens que serão cambiados. Nessa relação de troca, o ganho maior sempre tende a ser do *patronus*". (SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 14).

O eleitor e os líderes políticos locais parecem premiar apenas os candidatos que, de fato, trazem benefícios para suas localidades e não apenas fazem promessas. Ou seja, podemos estar diante do “eleitor São Tomé”, que precisa ver para crer. Somente quando o parlamentar consegue que o presidente autorize o desembolso dos recursos previstos nas suas emendas é que estas exercem impacto positivo na probabilidade de ele ser reeleito, como foi sugerido pela teoria.⁵⁷

Por conta dessas nuances de organização parlamentar na Câmara dos Deputados, Carlos Pereira e Lúcio Rennó consideram relevante a profissionalização da atividade parlamentar, inclusive asseverando que parlamentares de apenas um mandato estariam mais propensos a benefícios particulares em decorrência do cargo público, como se vê:

A profissionalização funcionaria como um pré-requisito para o desenvolvimento de uma legislatura independente, representativa e competente. É a partir de dispositivos organizacionais gerados pela profissionalização que se criam e se desenvolvem condições de institucionalização de regras e procedimentos que incentivam a estabilização da carreira e das atividades parlamentares. Uma legislatura profissionalizada fornece incentivos à institucionalização, à estabilidade das regras de decisão, à especialização e melhor acesso e circulação de informação, bem como independência do legislativo vis à vis o executivo. Políticos que exercem apenas um mandato parlamentar e depois se retiram do legislativo, provavelmente estão muito mais propensos a usufruir o cargo público em benefício particular. Portanto, estruturas parlamentares que estimulem a busca da reeleição podem diminuir a propensão à corrupção e aumentar a capacidade dos eleitores de punir os políticos que se desviem das suas preferências. A profissionalização do legislativo aumenta o interesse e a capacidade do parlamentar em buscar a reeleição e em procurar um maior engajamento nas atividades legislativas. Além disso, quanto maior a extensão do horizonte temporal do parlamentar, maiores as chances de especialização e aperfeiçoamento dos deputados no exercício de suas funções legislativas.⁵⁸

Por mais que respeitemos os trabalhos de Carlos Pereira e Lúcio Rennó, o que se evidencia quando colocamos como parte central neste capítulo, cremos que a conclusão dos cientistas políticos não possui sustentação em si próprio. Em verdade, e devemos criticar, ao contrário do que fizeram em relação às outras conclusões que tiveram, Pereira e Rennó não explicaram quais métodos e caminhos utilizados para concluir por essa suposta tendência corruptível dos políticos que ocupam apenas um mandato. Os cientistas políticos não explicitaram quais testes fizeram nem quais fundamentos utilizaram para concluir que políticos que usufruíram de apenas um mandato estão mais propensos a utilizar do público em proveito particular.

⁵⁷ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁵⁸ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit. p. 669.**

Entendemos, inclusive, e com base nos estudos de Pereira e Rennó, de modo diverso e contrário. Partindo da própria conclusão de Pereira e Rennó segundo a qual a impossibilidade de reeleição do Chefe do Poder Executivo diminuiria seu poder de interferência e barganha junto aos membros do Poder Legislativo, ocorre-nos que limitar a reeleição dos membros do Poder Legislativo também lhes faria mais independente das negociações com o Chefe do Poder Executivo, já que não teriam mais a possibilidade / obrigação de serem reeleitos; voltaremos a abordar a profissionalização parlamentar no terceiro capítulo.

A maior liberdade aos Deputados Federais possibilitada pela irreelegibilidade, dissentindo dos estudos iniciais de Carlos Pereira e Lúcio Rennó, inclusive foi a conclusão a que chegaram Saul Cunow, Barry Ames, Deposato e o próprio Lúcio Rennó no seu *Reeleição e Poder Legislativo: Resultados Surpreendentes no Brasil*, de 2012. Para os cientistas políticos, analisando o caso da Costa Rica, onde não é possível a reeleição, o então parlamentar necessita de boa reputação para a vida em comunidade pós-legislativa, de forma que continuavam engajados na no seu mandato com entusiasmo, mesmo não podendo se reeleger.⁵⁹

Em todo caso, o importante é pontuar que, assim como na eleição para Chefe do Executivo, também nas eleições para a Câmara dos Deputados “não resta dúvida de que os candidatos à reeleição levam vantagem”⁶⁰.

1. 2 Distributivismo e seus reflexos no processo legislativo e no particularismo das campanhas eleitorais para a Câmara dos Deputados

O fisiologismo e distributivismo descritos pela Ciência Política teriam alguma no processo legislativo caracterizado pela alta influência do Poder Executivo? Citando Carlos Alberto Marques Novaes, Barry Ames explica que “os deputados propõem leis sem nenhuma intenção de acompanhar a tramitação dos projetos até a fase final de aprovação”. Os deputados “encaminham as propostas, a Câmara as publica, e essas versões impressas, os 'avulsos', são enviadas aos eleitores para 'mostrar serviço’”⁶¹.

⁵⁹ CUNOW, Saul *et al.* Reelection and Legislative Power: surprising results from Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 37, p. 533-558, 2012. p. 534.

⁶⁰ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. DE QUE VALE SER INCUMBENT? A reeleição parlamentar no Brasil (1990-2014). **Política Hoje** (UFPE. Impreso). 2014. p. 13.

⁶¹ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 183.

O que ocorre é que, em regra, as leis aprovadas são de iniciativa do Executivo, mas isso não se dá sem a troca de benefícios clientelistas, patronagens e concessões de relevantes privilégios para os legisladores⁶². Ao se utilizar desses termos, Barry Ames não sugere que o Poder Legislativo brasileiro seja ineficiente; ao contrário, sua conclusão é que é um Poder “muito ativo”⁶³. No entanto, nossa crítica é que “essa atividade se volta com demasiada frequência para protelar a legislação até que o Executivo atenda aos pedidos particularistas de pequenos grupos de deputados”⁶⁴.

Segundo Barry Ames, assim, “os deputados que recebiam tais benefícios votaram pelo enfraquecimento do Legislativo e pelo fortalecimento do Executivo, e tinham mais probabilidade de ser contrários à intervenção do Estado, ao redistributivismo e à democracia popular”⁶⁵, ou seja, “benefícios clientelistas compram - ou pelo menos alugam - deputados”⁶⁶, pois “precisa[m] fazer alianças políticas municipais e estaduais, diminuindo o impacto da linha política do partido e, ao mesmo tempo, orientando o comportamento do legislador no sentido de atender a clientela local”⁶⁷. Carlos Pereira e Bernardo Mueller ratificam esse entendimento ao afirmar que “os legisladores que mais obtiveram sucesso em ver executadas suas emendas individuais ao orçamento também apresentaram um padrão de comportamento de voto no plenário da Câmara consistentemente favorável às preferências do Executivo”⁶⁸.

Também estudando o caso brasileiro, não foi outra a conclusão de Miguel Reale, para quem o poder político e econômico do Poder Executivo o faz um “dispensador supremo de benesses”, “num meio político de pouca ou nenhuma densidade ideológica [onde] tudo gira em torno do fulcro dos favores ou dos serviços reclamados pelos laços de clientela”.⁶⁹ Para o autor, é “fato sociológico” que a representação de vontades (sobretudo traduzidas na atuação administrativa positiva e concreta) prevalece em relação à representação de opiniões que deveria se expressar

⁶² AMES, Barry. **Op. cit.** p. 179.

⁶³ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 180.

⁶⁴ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 180.

⁶⁵ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 197.

⁶⁶ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 197.

⁶⁷ LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 49. Ao falar da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, a conclusão de Renato Barreto de Souza é a mesma: “A fragilidade dos partidos é outro estímulo severo às práticas clientelistas, pois impede a formação de blocos ou grupos capazes de formular políticas públicas baseadas em critérios universalistas e de atuar na fiscalização do executivo. Impera a negociação individual de cada parlamentar com o executivo, reforçando os acordos que levam à secundarização da atividade legislativa em troca do repasse de recursos do Executivo” (SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 30).

⁶⁸ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Op. cit.** p. 759.

⁶⁹ REALE, Miguel. **Op. cit.** p. 122.

nos órgãos do legislativo.⁷⁰ Desse modo, embora a intenção inicial, para o Miguel Reale, era de um sistema de eleição proporcional que fortalecesse os partidos políticos e o tornassem efetivamente independentes e nacionais, tais efeitos são sentidos no Brasil.⁷¹

Carlos Pereira e Lúcio Rennó também entendem que as características dos sistemas eleitoral e partidário, tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais, fomentam uma individualização do candidato, afastando-o do partido ao qual é vinculado e fazendo com que a grei partidária se reduza apenas a pré-requisito para a inscrição eleitoral⁷². Como explica Jairo Nicolau:

A literatura sobre os efeitos dos sistemas eleitorais chama a atenção para o fato de que a lista aberta estimula a predominância da reputação individual em detrimento da reputação partidária (Carey e Shugart, 1995). No Brasil, as evidências de personalização das campanhas são fortes. Cada candidato organiza sua campanha (participação em eventos, confecção de material, arrecadação de fundos e prestação de contas dos gastos) de maneira praticamente independente dos diretórios partidários. [...] O processo de votação atualmente em vigor no Brasil acaba por reforçar para o cidadão a idéia de uma disputa personalizada.⁷³

O resultado do fato de que “os eleitores brasileiros desenvolveram mecanismos para escolha dos representantes à Câmara dos Deputados eminentemente personalizados e não partidários”⁷⁴ é que os partidos políticos “veem sua capacidade de pressão sobre seus membros minguar, tendo em vista a diminuição de sua influência na carreira política dos mesmos, deixando assim os candidatos à sua própria sorte”⁷⁵. Desse modo, os partidos deixam de ser um atalho para a decisão do voto do eleitor, mais pragmático e mais atraído ao personalismo do candidato⁷⁶.

⁷⁰ REALE, Miguel. **Op. cit.** p. 121.

⁷¹ REALE, Miguel. **Op. cit.** p. 119.

⁷² PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁷³ NICOLAU, Jairo. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200002>. Acesso em 23 mar. 2016. p. 223-224.

⁷⁴ NICOLAU, Jairo. **Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Op. cit.** p. 225.

⁷⁵ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.** No mesmo sentido: “como a grande maioria dos eleitores apoia candidatos, em vez de partidos, a eleição depende basicamente da capacidade dos candidatos de obterem votos para si próprios” (LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 64.)

⁷⁶ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Op. cit.** p. 68. Adriana Campos e Polianna Pereira dos Santos também enxergam o partido político como “um instrumento eficaz para a despersonalização na disputa” (CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna Pereira dos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade

Sobre o comportamento do eleitor, Carlos Pereira e Lúcio Rennó constataram que “os partidos têm pouca importância na arena eleitoral” principalmente pela sua irrelevância “na formação das preferências políticas do eleitorado e o consequente maior destaque ao candidato (Lucas, 1997; Rua, 1997; Mettenheim, 1995), e crescente pragmatismo do eleitor (Baquero, 1997)”⁷⁷. Em relação ao primeiro ponto, os cientistas afirmam que “a ênfase na força política do candidato, em detrimento da do partido, parece ser tanto uma consequência da legislação eleitoral quanto uma opção do próprio eleitor”⁷⁸. Mas a outra exposição de Pereira e Rennó talvez seja ainda mais interessante em razão de influenciar diretamente o comportamento do parlamentar / candidato: “as políticas locais (*pork barrel*) têm se tornado mais relevantes para o controle do desempenho dos parlamentares por parte dos eleitores do que a postura ideológica que eles assumem dentro do Congresso”⁷⁹. Ou seja, o próprio sistema fomenta que, para alcançar sua reeleição, o deputado priorize políticas clientelistas ao invés de debates ideológico-partidários nacionalistas.

Carlos Pereira e Lúcio Rennó ainda afirmam que “os eleitores no Brasil se importam menos com algumas atividades dos parlamentares do que com outras”⁸⁰. Assim, se por um lado os pesquisadores afirmam que “tanto a eficiência legislativa do deputado, quanto o sucesso em efetivar políticas que beneficiam as clientelas locais, influenciam o grau de competição a ser travada nas bases eleitorais”, por outro esclarecem que

a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto

de perda de mandato por sua violação: uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade-partidaria.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2017).

⁷⁷ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁷⁸ (PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**) Tratando da relação entre governos de coalizão e individualização das campanhas, Nicolau chegou à mesma conclusão em relação ao caso brasileiro: “O sistema político brasileiro pós-1985 seria um exemplo dessa combinação. De um lado, alta fragmentação partidária nas eleições para o Legislativo (Nicolau, 1996) e estímulo a governos de coalizão (Abranches, 1988; Amorim Neto, 1998); de outro, um sistema eleitoral de lista aberta, que estimula o personalismo do candidato (Nicolau, 1996; Shugart, 2001)” (NICOLAU, Jairo. **Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Op. cit.** p. 222-223).

⁷⁹ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁸⁰ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

assumidas em relação a uma determinada política. Na realidade, os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral.⁸¹

Ou seja, segundo concluíram Carlos Pereira e Lúcio Rennó, “a participação do deputado no processo legislativo bem como seu perfil de voto no Plenário da Câmara dos Deputados não influi diretamente nas suas chances de reeleição”⁸². Em sentido contrário, a atuação desse mesmo deputado enquanto agente angariador de benefícios específicos para sua base eleitoral gera dividendos eleitorais; outra forma do parlamentar maximizar seu potencial de reeleição é “ocupar posições hierárquicas nas comissões e nos partidos políticos”⁸³. Entretanto, essa última (ocupar posições estratégicas) está intrinsecamente ligada à primeira (benefícios que cada deputado consegue para seu reduto eleitoral). É que, quanto mais elevado é o grau hierárquico ocupado, maior o poder de negociação e influência do parlamentar, o que o faz conseguir “mais acesso a recursos que possam ser utilizados na esfera local com o objetivo de ser reeleito”⁸⁴. Nesse sentido, Carlos Pereira e Lúcio Rennó lecionam que “mesmo suas atividades nacionais são orientadas pelos interesses locais”⁸⁵, ou, “usando a terminologia de Fenno (1978), o que importa para o sucesso eleitoral é desenvolvimento de uma *home career*”⁸⁶.

Ainda é importante destacar que Pereira e Rennó esclarecem que alguns deputados são eleitos adotando estratégias nacionalistas e esses, provavelmente, são os mais conhecidos pela população em geral, mas são a exceção⁸⁷. Além do mais,

⁸¹ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁸² PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁸³ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁸⁴ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁸⁵ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁸⁶ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit.** p. 670.

⁸⁷ (PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**) Assim também: "Se é muito difícil fazer isso por meio de um discurso politizado que valorize a ação parlamentar no sentido cívico da atividade política, a saída para a maioria é buscar essa diferenciação através da transferência de recursos individualizados. Os efeitos disso são danosos para a política local na medida que alimentam a noção do Estado como uma entidade paternalista, apresentando, na maioria das vezes, o que é um direito como um favor prestado pela benevolência do vereador. São casos de patronagem explícita. Por outro lado, transforma o Legislativo em uma instituição homologadora das decisões do prefeito, contribuindo para que os gastos e políticas públicas não sejam devidamente fiscalizados. [...]É preciso ainda reconhecer que as estratégias, as opções baseadas nos valores cívicos republicanos que

para Pereira e Rennó, “abdicar de uma estratégia local é uma decisão muito arriscada, pois obriga os deputados a tentarem constantemente criar fatos e eventos que os tornem visíveis, para assim compensarem a falta de vínculos mais estreitos com suas bases eleitorais”⁸⁸.

Em resumo, os estudos referentes às eleições para a Câmara dos Deputados de 1998 apontaram que:

[...] o sistema político brasileiro gera vários incentivos para que os eleitores se preocupem mais com os benefícios locais do que com a performance nacional dos seus representantes. Isto faz com que a participação dos parlamentares no espaço nacional, principalmente nas atividades dentro da Câmara dos Deputados, seja orientada pela busca de benefícios que possam ser utilizados no espaço local, como forma de alcançarem maiores retornos eleitorais. A distribuição de benefícios locais, assim, proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política. É importante enfatizar que a participação do deputado no processo legislativo bem como seu perfil de voto no planário da Câmara dos Deputados não influíram diretamente nas suas chances de ser reeleito. Na realidade, os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral. Mesmo o comportamento partidário, quando este acontece dentro da Câmara, segue esta lógica, pois são os líderes dos partidos e o executivo que controlam a distribuição de benefícios.⁸⁹

O particularismo das disputas eleitorais e da atuação legislativa do parlamentar é o que fomenta a criação das bancadas de interesses, cuja atuação nos órgãos legislativos é mais forte que a dos próprios partidos políticos. Essas bancadas de interesses são um poder paralelo, sem coerência interna, e visam a consecução dos interesses dos parlamentares visando sua reeleição. Assim, preciso é o diagnóstico de Cármen Lúcia Antunes Rocha ao afirmar que um dos problemas que enfrentamos hoje é o de despersonalizar as eleições, notadamente para o Poder Legislativo, possibilitando ao eleitor escolher entre os partidos e não entre os candidatos. Para ela, inclusive, trata-se da importância fundamental de “construir uma Democracia representativa partidária”.⁹⁰

defendem o sentido público das ações do Estado são reconhecidamente de baixo apelo eleitoral. Não há dúvidas de que, se o que os vereadores desejam é antes de tudo manter seus mandatos, a estratégia com maior potencial de sucesso é adotar práticas clientelistas” (SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 30).

⁸⁸ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Op. cit.**

⁸⁹ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit.** p. 667.

⁹⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Op. cit.**

Outra evidência importante da antecipação da campanha eleitoral, tal qual constato por Bruno Carazza, é que a atuação parlamentar direcionada para grupos de interesses determinados também interfere direta e positivamente no volume de recursos a serem arrecadados nas campanhas eleitorais. O estudo de Bruno Carazza não é sobre distributivismo, mas sobre as influências de determinados grupos individuais no processo legislativo. Segundo o autor, a interferência ocorre através dos Deputados de maior influência no processo legislativo – com mais êxito na execução de programas de determinados grupos de interesses (inclusive econômicos); são esses Deputados, conforme Bruno Carazza, que mais conseguem arrecadar recursos eleitorais desses grupos específicos, levando vantagem econômica e política no processo eleitoral futuro por sua atuação intra-Câmara.⁹¹

1. 3 Um retrato da Câmara dos Deputados: demonstração de dados

Quando ligamos as premissas e as conclusões de Barry Ames, chegamos a certo retrato da Câmara dos Deputados brasileira, no qual prevalece os municípios concentrados-dominantes⁹². Como esclarece Ames, “este é o clássico reduto eleitoral brasileiro, no qual um deputado domina um grupo de municípios contíguos”. Essa dominância advém de várias causas, como o deputado “pertencer a uma família de longa preeminência econômica ou política numa determinada região; ele pode ter iniciado sua carreira política exercendo cargos locais; ou pode ter feito um acordo com caciques locais”⁹³, o que, na maioria das vezes, reflete “relações tradicionais de empreguismo e clientelismo entre os políticos e eleitores”⁹⁴. Isso implica no fato de que “outros candidatos raramente ousem competir com ele nesse reduto impenetrável”⁹⁵.

Os deputados dominantes, são, portanto, a maioria do Congresso, representam as regiões mais pobres do Brasil e tendem a lutar por um Executivo sempre muito mais

⁹¹ SANTOS, Bruno Carazza dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 2016. p. 203-205.

⁹² Concentrado-dominante é o município no qual há pouca competição eleitoral. Geralmente, apenas um Deputado Federal possui a maioria dos votos da localidade. Nesses municípios a competição é difícil pois o Deputado líder de votos consegue reclamar para si, de uma maneira muito efetiva, todas as benesses que esse município venha a conseguir. Por isso diz-se que os votos desses Deputados são concentrados nesses municípios e lá eles terão dominância - ou seja, pouca competição eleitoral.

⁹³ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 66.

⁹⁴ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 67.

⁹⁵ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 66.

forte que o Legislativo. É uma relação de coimplicação de força e poder. “A maioria dos deputados dominantes vem das regiões rurais e menos desenvolvidas”⁹⁶ e “geralmente são mais antigos na Câmara e devem ter tido tempo suficiente para desenvolver um bom relacionamento com o chefe do Executivo”⁹⁷. Como já tem essa relação com o chefe do Executivo, “esses deputados provavelmente relutam em ampliar a autoridade do Congresso porque isso enfraqueceria o monopólio da velha guarda no acesso ao Poder Executivo”⁹⁸. Portanto, “os deputados que dominam em suas bases são mais propensos em apoiar o Executivo e menos tendentes a respaldar as prerrogativas do Congresso”⁹⁹, isso porque “um Legislativo mais poderoso seria vantajoso para os novatos”¹⁰⁰. É exatamente por essa relação de coimplicação de força e poder que “só a pequena minoria de deputados [é] preocupada acima de tudo com as leis de interesse nacional”¹⁰¹.

Nesse contexto, Barry Ames aponta que sua

descoberta mais notável, sem dúvida alguma, foi a importância do fisiologismo nas posições relativas ao interesse público. Na Assembleia Constituinte, os deputados podiam ser comprados, ou pelo menos alugados, e os deputados que tinham sido beneficiados com verbas públicas para suas regiões votaram a favor do Executivo, contra o Congresso, contra medidas trabalhistas e relutaram em apoiar a democracia popular.¹⁰²

Barry Ames conclui que no Brasil o sistema político-eleitoral converge para a manutenção do *status quo*¹⁰³. Daí, então, que “se você gosta das coisas como estão, a estabilidade é um bom resultado. Se não gosta, a estabilidade é um problema. A estabilidade das políticas encarcera a esmagadora maioria dos brasileiros na pobreza”¹⁰⁴.

Como já expusemos, em um levantamento de dados ainda maior, Carlos Pereira e Lúcio Rennó constataam que “nas últimas quinze eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil a maioria dos parlamentares se candidatou à reeleição, uma

⁹⁶ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 186.

⁹⁷ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 186.

⁹⁸ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 186.

⁹⁹ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 193.

¹⁰⁰ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 189.

¹⁰¹ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 183-184.

¹⁰² AMES, Barry. **Op. cit.** p. 339.

¹⁰³ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 360.

¹⁰⁴ AMES, Barry. **Op. cit.** p. 360.

média de 68%”¹⁰⁵, dos quais “67% em média obtiveram sucesso em todos esses episódios eleitorais”¹⁰⁶. Especificamente nas cinco eleições entre os anos de 1994 a 2010¹⁰⁷, Jairo Nicolau constatou que “os candidatos à reeleição apresentam médias de votos superiores as dos seus adversários. Por essa medida, os aspirantes à reeleição têm um desempenho seis vezes superior”¹⁰⁸.

No que se refere à reeleição para a Câmara dos Deputados em 2014, Jairo Nicolau chegou à conclusão que, dos 386 que tentaram, 269 Deputados Federais conseguiram se reeleger em 2014. Logo, “entre os que se recandidataram, 70% se reelegeram e 30% foram derrotados”¹⁰⁹. Por isso é que, por mais que se diga que “os dados sugerem que o exercício do mandato não é capaz de selar a sorte deles”¹¹⁰, trata-se, sem dúvida, de salto muito relevante para o êxito na disputa, pois a maioria (média de cerca de 70%) dos que decidem recandidatar se reelegem¹¹¹. O resultado a que Jairo Nicolau sobre eleições de 2014 demonstra uma tendência advinda de várias eleições anteriores, conforme identificado por Silva Júnior, Paranhos e Figueiredo Filho, para quem desde as eleições de 1990 o percentual de recandidatos eleitos é, em média, superior a 60%.¹¹²

Analisando os candidatos para o cargo de Deputado Federal em 2010 do PT, PMDB, DEM e PSDB, Bruno Bolognesi concluiu que “não há diferença significativa entre os partidos na quantidade de candidatos à reeleição”, sendo que a média foi de 15,8% candidatos que eram mandatários contra 84,2% candidatos que não tinham

¹⁰⁵ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit.** p. 666.

¹⁰⁶ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Op. cit.** p. 666. Esses dados foram corroborados por Paranhos *et al*: “Feito os cálculos, verifica-se que em média 66% dos candidatos à reeleição alcançam sucesso. O pico é registrado em 2002 (71,7%). Por outro lado, o fracasso médio é de 30%, o valor mais alto é registrado em 2006 (39,7%). Mais que isso a uma única queda na taxa de sucesso entre 2002 (pico da série) e 2006, nos demais a curva é crescente” (PARANHOS, R.; SILVA JUNIOR, J. A.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. de . ONDE OS FRACOS NÃO TEM VEZ. *Reeleição parlamentar no Brasil (1994-2010)*. In: **IX ENCONTRO ABPC**. 2014, Brasília-DF. Anais Eletrônico - IX ENCONTRO ABPC, 2014. p. 1-28. p. 12)

¹⁰⁷ 1994, 1998, 2002, 2006, 2010.

¹⁰⁸ PARANHOS, R. ; SILVA JUNIOR, J. A. ; FIGUEIREDO FILHO, D. B. ; ROCHA, E. C. de. **Op. cit.** p. 10. Também em SILVA JUNIOR, José Alexandre da. **Op. cit.** p. 42.

¹⁰⁹ NICOLAU, Jairo. **Op. cit.** p. 230.

¹¹⁰ PARANHOS, R.; SILVA JUNIOR, J. A.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. de. **Op. cit.** p. 18.

¹¹¹ Analisando a reeleição para a Câmara dos Deputados entre Brasil e Colômbia, Botero e Rennó concluem que, em ambos os países, a maioria dos que almejam a reeleição logra êxito. (BOTERO, Felipe; RENNO, Lucio R. *Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia*. **Braz. Political Sci. Rev. (Online)**, Rio de Janeiro, v. 1, Selected Edition, 2007. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212007000100001>. Acesso em 29 abr. 2016. p. 114).

¹¹² SILVA JUNIOR, José Alexandre da; PARANHOS, R. ; FIGUEIREDO FILHO, D. B. **Op. cit.** p. 16.

mandato¹¹³. Como é possível observar, ao menos no ano de 2010 a média de candidatos à reeleição (15,8%) é muito inferior à média total dos candidatos à reeleição que são eleitos (70%), o que, mais uma vez, demonstra a importância de já se ter um mandato na Câmara dos Deputados.

Em levantamento também expressivo, Bruno Carazza identifica que o índice de reeleição de líderes partidários, cujo poder de influência intra-Câmara é maior, passou de 84% em todas as eleições analisadas (2002, 2006 e 2010).¹¹⁴

As taxas de reeleição dos Deputados Federais, portanto, podem até mesmo serem comparadas às dos candidatos ao Poder Executivo. A média de reeleição entre os já parlamentares é maior que média de reeleição de Prefeitos e semelhante à média de reeleição dos Governadores¹¹⁵, o que sugere que, independentemente de qual Poder (Executivo ou Legislativo), é o fato de já ser mandatário que impulsiona a recandidatura.

Ratificando o que estamos expondo, Renato Perissinotto e Angel Miríade realizaram estudo quantitativo buscando demonstrar quais os caminhos mais viáveis para eleger um Deputado Federal nas eleições brasileiras de 2006. A mais importante constatação do trabalho, como vemos da tabela¹¹⁶ abaixo, é que ser político profissional ainda é a principal ocupação daqueles que logram eleição:

Tabela 1 – Profissão dos Candidatos e Eleitos para a Câmara dos Deputados nas Eleições de 2006

Ocupação	Candidatos (%)*	Eleitos (%)**
Advogado	10,1	8,8
Assalariado urbano	8,2	1,8

¹¹³ BOLOGNESI, Bruno. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 46: 45-68 jun. 2013. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n46/04.pdf>. Acesso em 01 mai. 2016. p. 54.

¹¹⁴ SANTOS, Bruno Carazza dos. *Op. cit.* p. 108.

¹¹⁵ Analisadas todas as eleições para Governador (1998, 2002, 2006, 2010, 2014) e para Prefeito (2000, 2004, 2008, 2012), a média de reeleição daqueles é de 69% e destes é de 61%. (O GLOBO. **Maioria dos políticos em cargos executivos conseguiu se reeleger no país**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/maioria-dos-politicos-em-cargos-executivos-conseguiu-se-reeleger-no-pais-16372095>>. Acesso em 29 abr. 2016).

¹¹⁶ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333, June 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 mar. 2016. p. 305.

* N° = 4937.

** N° = 513.

Comerciante	5,9	1,6
Empresário	7,7	6,2
Engenheiro	2,1	4,7
Funcionário público	8,5	2,1
Médico	4,4	8,0
Político	10,7	46,8***

(Fonte: Núcleo de Estudo em Sociologia Política (NUSP)/Universidade Federal do Paraná (UFPR) e TSE)

Para ficar mais claro a importância de ser um político profissional basta comparar a referida variável com a ocupação “advogado”. Ao fazer esse exercício é possível perceber que advogados e políticos tiveram uma quantidade percentual aproximada de candidatos (10,1% e 10,7%, respectivamente). Entretanto, a discrepância entre o percentual de eleitos entre as duas variáveis é notória, já que apenas 8,8% dos eleitos Deputado Federal em 2006 eram advogados, ao passo que 46,8% já eram políticos. Disso se constata que ser político é a maneira mais viável, por muito, para continuar na política.

Da análise da tabela acima, Renato Perissinotto e Angel Miríade concluem:

Isso sugere que o mais importante atributo para passar da condição de candidato à de eleito consiste em já ser ou já ter sido político. Assim, quando analisamos os dois universos acima a partir da variável ocupação, já começamos a perceber que a inclusão de alguns candidatos entre os eleitos tem muito a ver com a sua inserção prévia na vida política. Ou seja, parece que o capital político amalhado pelo indivíduo é mais decisivo para que ele seja eleito do que o seu sexo ou a sua atividade profissional anterior à entrada na política.¹¹⁷

Analisando as chances de eleger um determinado candidato Perissinotto e Miríade constataram que “ser político profissional e, em especial, ser deputado aumenta muito as chances de sucesso eleitoral. Ser deputado aumenta em quase vinte vezes a possibilidade de um candidato vir a ser eleito”¹¹⁸. Entretanto, outras duas variáveis são igualmente relevantes para a presente dissertação: ter sido vereador praticamente dobrou as chances para eleição à Câmara dos Deputados de 2006, ao

*** 42,5% se declararam deputados; 4,1%, vereadores e 0,2%, senador.

¹¹⁷ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 306-307.

¹¹⁸ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 308.

passo que ser político profissional¹¹⁹ aumentou em mais de dez vezes a probabilidade de eleição para o mesmo cargo.

Perissinotto e Miríade ressaltam que:

os políticos compõem não só a maioria do universo dos candidatos em todos os partidos mas também, de longe, conquistam a maioria das vagas entre os eleitos (ver Tabela 4). Desse modo, por mais que os partidos tenham aberto a sua lista à participação de indivíduos oriundos das mais diversas profissões (ainda que predominantemente dos estratos médios da sociedade), os dados de 2006 apontam para um domínio acentuado por parte daqueles que são os profissionais do campo. Lembre-se de que isso ocorre mesmo com o fim da “candidatura nata” para ocupantes de cargos eletivos, decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2002.¹²⁰

Mesmo nos percentuais de candidatos e eleitos por espectro ideológico¹²¹ (direita, centro e esquerda) não há muita variação entre a excessiva eleição dos já políticos. Do total de candidatos dos partidos de direita, 11,3% se declararam políticos, sendo que essa mesma categoria representou 47,6% dos eleitos no referido espectro ideológico; 20,2% foi o percentual de políticos candidatos pelo centro, com 51,% de eleitos; e 9,9% se declararam políticos e foram candidatos pela esquerda, conseguindo 44,5% do total de eleitos nesse espectro. A partir daí, Perissinotto e Miríade ressaltam que “os políticos não representam apenas um alto percentual entre os candidatos mas também um alto percentual entre os eleitos em qualquer que seja a posição ideológica analisada”¹²². Para os cientistas políticos, tais dados levam à profissionalização do político, fazendo com que este se aproxime das lideranças partidárias (nos casos poucos prováveis em que já não sejam essa liderança) no controle das ações políticas do partido. Assim:

Esses dados, ainda que válidos apenas para 2006, reforçam a tese de que tem ocorrido uma crescente profissionalização da política, o que faz com que os políticos de profissão tenham grandes vantagens na luta por um cargo. Entre

¹¹⁹ Essa variável não inclui os dados dos que se declararam Deputado e / ou Vereador.

¹²⁰ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 313.

¹²¹ "Valendo-nos dos critérios utilizados pela literatura (e do senso comum político-ideológico), fizemos a seguinte agregação: partidos de direita - PRB, PP, PTB, PSL, PTN, PSC, PL, PFL, PSDC, PRP, Prona, PT do B; partidos de centro - PMDB e PSDB; partidos de esquerda - PDT, PT, PSTU, PCB, PPS, PCO, PSB, PV, PSOL, PCdoB. Por falta de informação, alguns partidos foram classificados como "indefinidos", sendo esse o caso do PAN, do PRTB, do PHS, do PMN e do PTC21. Alguns autores utilizam uma classificação mais detalhada, incluindo outras categorias, como centro-esquerda, centro-direita, extrema esquerda e extrema direita. Acreditamos que essa classificação se mostra mais útil quando se trata de captar a posição ideológica autodeclarada de alguns indivíduos, já que permite ao entrevistador apresentar a questão do modo mais flexível ao respondente, evitando, assim, uma rejeição à pergunta." (PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 311)

¹²² PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 315.

elas, talvez a principal, como lembra Mosca (1939), seja o apoio preferencial das minorias organizadas que controlam os partidos políticos, das quais, aliás, provavelmente façam parte.¹²³

É por isso que Perissinotto e Miríade afirmam que, ao menos nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2006, o importante era já estar inserido na política e, principalmente, já ter atuado como deputado¹²⁴. Portanto, em qualquer que seja o espectro ideológico (direita, centro ou esquerda), “a lógica da competição política da democracia representativa não admite amadorismo”¹²⁵. Os autores sugerem que o resultado desse processo crescente de profissionalização da política seja o seguinte:

O campo político, sob o impacto da crescente complexidade social e do sufrágio universal, tende a ser, cada vez mais, um espaço reservado aos indivíduos oriundos das classes médias que, para se elegerem seguidamente, têm de fazer da política uma atividade profissional de tempo integral. Nesse processo, o acúmulo de capital político (objetivado no controle da máquina partidária, no acesso a cargos, na rede de relações políticas e na “força eleitoral”) torna esses profissionais capazes de controlar ostensivamente o universo da representação política. Esse fato, se pudesse ser generalizado para as eleições anteriores e se for aprofundado no futuro, colocaria evidentes problemas para a democracia representativa brasileira, que se poderia tornar cada vez menos democrática (i.e., cada vez mais fechada aos outros estratos da população) e cada vez menos representativa (i.e., dominada por políticos preocupados quase que exclusivamente com sua reeleição).¹²⁶

Essa profissionalização tem refletido tanto no processo eleitoral que nas seis eleições analisadas por Silva Júnior, Paranhos e Figueiredo Filho (entre 1990 e 2014), o número de candidatos à reeleição efetivamente reeleitos obteve cinco acréscimos e apenas uma redução (no ano de 2006)¹²⁷. Desse modo, “a performance enquanto *incumbent*¹²⁸ garante uma taxa de reeleição maior durante toda a série”¹²⁹, ou seja, “a análise revela que os *incumbents* melhoram seu desempenho eleitoral na disputa pela reeleição”¹³⁰ e essa vantagem é estável¹³¹.

Eis, então, o perfil do político profissional brasileiro:

O político profissional moderno é um homem que exerce sua atividade em caráter permanente, vive profissionalmente da política, age no sentido de

¹²³ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 315.

¹²⁴ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 319.

¹²⁵ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 320.

¹²⁶ PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. **Op. cit.** p. 320-321.

¹²⁷ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. **Op. cit.** p. 16.

¹²⁸ Por *incumbent*, leia-se mandatário.

¹²⁹ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. **Op. cit.** p. 19.

¹³⁰ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. **Op. cit.** p. 19.

¹³¹ SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. **Op. cit.** p. 24.

buscar maximizar seus desempenhos eleitorais. Para tanto lança mão de um conjunto de funcionários profissionalizados, hierarquicamente submetidos, e busca com todas as suas forças controlar fontes distribuidoras de recursos estratégicos que atendam às demandas de suas clientelas e permitam assim agradar o eleitor que deve ser disputado em um grande “mercado eleitoral”.¹³²

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) realiza anualmente o estudo sobre *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*, buscando identificar quem são os atores políticos mais poderosos no Congresso brasileiro¹³³. Como resultado da pesquisa, o DIAP apresenta:

A experiência é um requisito importante para ingresso no restrito grupo de parlamentares que lideram a tomada de decisão no Congresso. Dos 100 parlamentares identificados, apenas 28 são de primeiro mandato.

Dos 24 senadores em primeiro mandato, 19 estão na segunda das duas legislaturas que formam o mandato de senador. Deste modo, percebemos que efetivamente novos são apenas os seis senadores influentes que estão no exercício da primeira legislatura do mandato. Além disso, com exceção dos senadores Ana Amélia (PP-RS), Antônio Anastasia (PSDB-MG), Gleisi Hoffmann (PT-PR), Jorge Viana (PT-AC) e Randolfe Rodrigues (REDE-AP), os demais já foram deputados federais em legislaturas passadas.

[...]

A regra, como se observa, é que o parlamentar está realmente maduro para influenciar a tomada de decisão no Congresso Nacional a partir do segundo mandato.¹³⁴

Somamos a isso a seguinte tabela¹³⁵:

Tabela 2 – “Cabeças” 2016 por número de mandatos

Mandato	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	11º	Total
Deputado	4	14	14	10	8	8	2	1	1	62
Senador	24	9	4	1	-	-	-	-	-	38
Total	28	23	18	11	8	8	2	1	1	100

¹³² SOUZA, Renato Barreto de. **Op. cit.** p. 31.

¹³³ “Poderoso aqui é entendido como alguém hábil, experiente, especializado, ou que detém recursos – materiais, econômicos, organizacionais, humanos, técnicos, partidários, ideológicos ou regionais – e capacidade de convertê-los em poder e, portanto, em liderança. No Parlamento, como na sociedade, há os que lideram – geralmente em menor número – e os liderados, em maior número.” (QUEIROZ, Antônio Augusto de. (Coord.). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes**. 23. ed. Brasília, Diap, 2016. p. 09).

¹³⁴ QUEIROZ, Antônio Augusto de. (Coord.). **Op. cit.** p. 23-24.

¹³⁵ QUEIROZ, Antônio Augusto de. (Coord.). **Op. cit.** p. 24.

Por isso é que “o aspecto mais notável desses dados é a alta proporção dos legisladores que concorreram à reeleição”¹³⁶, tratando-se, inclusive, “de uma porcentagem mais alta da que ocorre na maioria dos outros países da América Latina”¹³⁷.

Esses dados são nossa fonte principal para afirmar que há uma alta taxa de sucesso na reeleição daqueles candidatos que a almejam (cerca de 70%), razão pela qual entendemos por necessário refletir sobre as implicações eleitorais desses fatores, especialmente no que concerne à igualdade de chances entre mandatários e desafiantes nas eleições.

2 REFLEXOS ELEITORAIS DO EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sem a pretensão de pormenorizar o tema, dada sua extensão, entendemos essencial à discussão jurídica erigir bases mínimas acerca do princípio da supremacia da Constituição antes de tratar, especificamente, das implicações eleitorais das distorções e utilização do poder político na Câmara dos Deputados.

Estamos cientes das precisas observações de Roberto Gargarella quanto aos riscos (inclusive de possíveis abusos) da interpretação constitucional, sobre a qual se reflete há inúmeros anos, sem, contudo, chegar-se a pontos mais pacíficos acerca de como fazê-la. Como esclarece o mesmo autor, ao citar um autor X ou Y estaremos predefinindo o julgamento¹³⁸. No entanto, são riscos que precisamos correr, sob pena de, ao tentar evitá-los, não nos aventurarmos no debate.

É preciso, pois, demonstrar que esta dissertação parte da ideia de supremacia da Constituição face às demais leis e, principalmente, de “unidade” do Direito sob o pálio da constitucionalidade¹³⁹. Isto em razão de que, segundo lições dos professores Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto, “a Constituição consagra o

¹³⁶ LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 46.

¹³⁷ LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Op. cit.** p. 46.

¹³⁸ GARGARELA, Roberto. **El derecho a la protesta social**. Disponível em: <<http://www.derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16204/16744>>. Acesso em 30 mar. 2017.

¹³⁹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Compreensão e constituição: a interpretação constitucional após o giro hermenêutico**. Dissertação. UFMG: Belo Horizonte, 2001. p. 112.

Estado Democrático de Direito, refunda a República e aponta para o norte de um processo contínuo de reconstrução nacional”¹⁴⁰.

Sobre o tema, explica o professor Rodolfo Viana Pereira:

a Constituição vai, então, “*refundar*” todo o Direito, implicando uma incisão compreensiva nos limites e extensão das possibilidades significativas de todo o resto do ordenamento. Ela passa a representar, portanto, o que aqui tem-se denominado *locus* hermenêutico; o 'lugar' a partir do qual há uma conformação das possibilidades de sentido de todas as normas inferiores, não tendo como, pois, compreender, interpretar e aplicar o Direito independentemente do padrão constitucional.¹⁴¹

Assim, Luis Prieto Sanchis se refere à Constituição “como verdadeira norma jurídica, como fonte de direitos e obrigações”¹⁴². Tem-se a ideia de constitucionalização do direito “associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico”¹⁴³, reconhecendo que “os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional”¹⁴⁴.

Compreende-se, então, a Constituição “como um conjunto de valores, princípios e regras, que conformam o ordenamento jurídico e a vida em sociedade, com força normativa e concepção democrática”¹⁴⁵. No mesmo sentido, Canotilho expõe que a Constituição é a “revelação normativa do consenso fundamental de uma comunidade política relativamente a princípios, valores e ideias directrizes que servem de padrões de conduta política e jurídica nessa comunidade”¹⁴⁶.

Assim, segundo Inocêncio Mártires Coelho, “sendo um instrumento por excelência de integração social, em sentido amplo, na medida em que funda e mantém

¹⁴⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. **Governo democrático e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 174.

¹⁴¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Compreensão e constituição: a interpretação constitucional após o giro hermenêutico. Dissertação. Op. cit.** p. 112.

¹⁴² (Original: "Constitución como verdadera norma jurídica, como fuente de derechos y obligaciones") SANCHÍS, Luis Prieto. Notas sobre la interpretación constitucional. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 9, p. 176 et seq., mayo-ago. 1991. p. 175.

¹⁴³ BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 201.

¹⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Op. cit.** p. 201-202.

¹⁴⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. 356f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná. 2010. p. 8.

¹⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1438.

a ordem jurídica, assim como produz e preserva a unidade política”, deve-se pagar o preço da preservação dos seus valores e respeitar as suas disposições, as quais muitas vezes são, intencionalmente, abertas e pluralistas, “para legitimar e preservar as regras do jogo e, ao mesmo tempo [e sobretudo], evitar que elas se fossilizem e impeçam as disputas que as regem e mantêm vivas as instituições”¹⁴⁷.

As Constituições contemporâneas, produtos da Modernidade¹⁴⁸, encarnam os valores superiores da comunidade política e devem fecundar o sistema jurídico; no Brasil hoje a constitucionalização, ainda que de maneira incompleta, já é uma realidade¹⁴⁹. Por isso é que, em razão do efeito irradiante das constituições, “os preceitos legais, conceitos e institutos dos mais variados ramos do ordenamento, submetem-se a uma filtragem constitucional”¹⁵⁰, tendo como consequência natural “que os princípios e valores da Constituição estão mudando a fisionomia do ordenamento jurídico brasileiro”¹⁵¹.

Na doutrina de Ruy Samuel Espíndola:

Nesse norte, os princípios constitucionais, como diretivas normativas e hermenêuticas, conferem e dão autoridade aos grandes valores éticos,

¹⁴⁷ COELHO, Inocêncio Mártires. Apresentação. In: GRIMM, Dieter. **Constituição e política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. xx.

¹⁴⁸ Embora o capítulo destinado aos aspectos sobre poder e sua limitação seja o terceiro, entendemos relevante colocar aqui as lições de Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento sobre o que entendem por constitucionalismo moderno: “O constitucionalismo moderno sustenta a limitação jurídica do poder do Estado em favor da liberdade individual. Ele surgiu na Modernidade, como forma de superação do Estado Absolutista, em que os monarcas não estavam sujeitos ao Direito - eram *legibus solutos*. [...] O constitucionalismo moderno se assenta em três pilares: a contenção do poder dos governantes, por meio da separação de poder; a garantia de direitos individuais, concebidos como direitos negativos oponíveis ao Estado; e a necessidade de legitimação do governo pelo consentimento dos governantes, pela via da democracia representativa”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 72-74.

¹⁴⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 42-43. Luís Roberto Barroso compartilha da mesma visão sobre o processo de constitucionalização no Brasil: “O surgimento de um sentimento constitucional no País é algo que merece ser celebrado. Trata-se de um sentimento ainda tímido, mas real e sincero, de maior respeito pela Lei Maior, a despeito da volubilidade de seu texto. É um grande progresso. Superamos a crônica indiferença que, historicamente, se manteve em relação à Constituição”. BARROSO, Luís Roberto. **Op. cit.** p. 191.

¹⁵⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 43-44. Em outra passagem, os mesmos autores explicam que filtragem constitucional é interpretar todas as normas à luz da Constituição, buscando conferi-las a exegese que mais homenageie os valores constitucionais, promovendo seus objetivos. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 202. No mesmo sentido, para Luís Roberto Barroso, filtragem constitucional é o fenômeno que faz com que “toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados” (BARROSO, Luís Roberto. **Op. cit.** p. 211).

¹⁵¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 46.

políticos e jurídicos da democracia contemporânea, da democracia brasileira planejada em termos jurídicos pela nossa vigente Constituição.¹⁵²

Para o professor Luís Roberto Barroso, “a Constituição passou a desfrutar já não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios”¹⁵³. Por isso é que Eneida Desiree Salgado aponta para um Estado de Direito qualificado – em que “os poderes públicos e os particulares se submetem à lei regularmente elaborada, mas desde que observados os valores e princípios constitucionais, substancialmente considerados” – que altera a própria natureza da democracia, passando a ser limitada e completada por direitos fundamentais¹⁵⁴. Democracia esta, tal como para Carlos Ayres Britto, que é princípio, meio e fim, “valor continente, que repassa seu conteúdo para as demais normas constitucionais”¹⁵⁵.

Não se desconhece, é verdade, que “a observância efetiva da Constituição depende da adesão do povo para o qual a Constituição se destina”¹⁵⁶ ou, em outras palavras, “de uma cultura constitucional, caracterizada pela generalizada adesão do povo à Constituição estatal, que ocorre quando este a toma como algo que é seu, e pelo qual vale a pena lutar”¹⁵⁷. Por isso, suplicou Ruy Samuel Espíndola:

É preciso que em cada petição, em cada arrazoado, em cada parecer, em cada sentença, em cada discussão parlamentar, em cada conjunto de intenções político-administrativas, em cada aula, em cada discurso público, em cada momento da vida política individual e comunitária, os princípios constitucionais e a Constituição sejam compreendidos como as grandes trincheiras (e espadas) históricas, construídas para a salvaguarda dos grandes valores

¹⁵² ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Democracia, Constituição e princípios constitucionais: notas de reflexão crítica no âmbito do direito constitucional brasileiro**. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/democracia-constituicao-e-principios-constitucionais-notas-de-reflexao-critica-no-ambito-do-direito-constitucional-brasileiro/indexc692.html?no_cache=1&cHash=b7bf79b129bc42f148fe4b5e477aa8bf>. Acesso em 31 de mai. 2017.

¹⁵³ BARROSO, Luís Roberto. **Op. cit.** p. 210. Eneida Desiree Salgado também enxerga a atual dimensão fortemente material dos princípios constitucionais. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. **Op. cit.** p. 14.

¹⁵⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. **Op. cit.** p. 18.

¹⁵⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. **Op. cit.** p. 20.

¹⁵⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 40.

¹⁵⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 26. Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto batizam tal fenômeno de vontade constitucional: “O conteúdo normativo da Constituição não se realiza por si próprio. Depende, antes, da prática reiterada de condutas que o concretizem e o vivifiquem. É preciso, portanto, vontade de Constituição e cultura constitucional.” CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. **Op. cit.** p. 174.

éticos, políticos e jurídicos que protegem o homem e a sociedade contra a ação antidemocrática e inconstitucional de poderes arbitrários, autoritários e pseudolegitimados pelas circunstâncias e por interesses políticos que nem sempre se amoldam aos fins e aos valores constitucionais.¹⁵⁸

Como a sociedade brasileira vem, desde a Constituição de 1988, “manifestando seu compromisso com a solução dos conflitos políticos por meios dos mecanismos previstos na própria Constituição”¹⁵⁹, é a partir deste ponto que, tentando não cair no erro do “excesso de constitucionalização do Direito”¹⁶⁰, o presente trabalho buscará fazer a filtragem constitucional do fenômeno do distributivismo tratado no capítulo anterior e suas influências nas disputas eleitorais.

A acuidade dessa reflexão se revela, como vaticinado por Fávila Ribeiro, na importância de se preservar os pontos (ou, como denominaremos, princípios) fundamentais do nosso regime político, que não podem suportar candidamente astuciosas manipulações que possam neles interferir.¹⁶¹ Até porque, frisa Reinhold Zippelius, “apenas uma democracia estruturada com base nos princípios do Estado de Direito é também uma democracia livre”¹⁶².

2. 1 Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral e distributivismo: uma leitura a partir de Eneida Desiree Salgado

Eneida Desiree Salgado, em sua tese de doutoramento, faz uma análise de cinco princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral brasileiro. Nas palavras da própria autora, “todos esses princípios setoriais estruturantes estão para além do debate político. Nenhuma vontade majoritária pode afastá-los, nenhuma decisão judicial pode desviar-se deles. São princípios inatingíveis, que conformam o Estado brasileiro”¹⁶³. Segundo Salgado, esses princípios são fundamentos do regime político-eleitoral e “consustanciam as decisões constitucionais estruturantes, condicionam a interpretação das demais normas constitucionais e são critérios de

¹⁵⁸ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Op. cit.**

¹⁵⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 42.

¹⁶⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 46.

¹⁶¹ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 26.

¹⁶² ZIPPELIUS, Reinhold. **Introdução ao estudo do direito**. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 117.

¹⁶³ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. **Op. cit.** p. 67.

validade das leis eleitorais e de justificação das decisões judiciais”¹⁶⁴. Os princípios apontados pela autora são: (i) princípio constitucional da autenticidade eleitoral; (ii) princípio constitucional da liberdade para o exercício do mandato; (iii) princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas; (iv) princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral; (v) princípio constitucional da legalidade específica em matéria eleitoral.

Para os fins da presente dissertação, será priorizada a análise dos reflexos eleitorais do distributivismo em relação aos quatro primeiros princípios, uma vez que o tema não toca de maneira candente a legalidade específica em matéria eleitoral, razão pela qual este não será abordado aqui.

Como se vê, Salgado não elencou de forma direta entre seus princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral vários fundamentos e princípios próprios do Estado Democrático de Direito brasileiro, como, por exemplo, os princípios democrático e republicano, a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. Em outra tese de doutoramento sobre princípios constitucionais eleitorais, Alexis Galiás de Souza Vargas faz ressalva que parece servir à obra de Eneida Desiree Salgado:

É certo que alguns princípios fundamentais da Constituição brasileira afetam direta e intensamente o direito eleitoral. Mesmo assim, não podemos dizer que são princípios de direito eleitoral. E, exatamente por isso, não fazem parte do rol de princípios tratados neste estudo. São, em verdade, princípios de maior relevo e abrangência, que têm forte impacto também sobre o direito eleitoral.¹⁶⁵

Essa explicação nos parece necessária, seja ao trabalho de Salgado, seja à presente dissertação, já que por inúmeras vezes serão mencionados esses princípios de afetação direta e intensa ao Direito Eleitoral, como os princípios acima citados, sabendo-se a força do seu impacto no Direito Eleitoral, ante sua relevância constitucionalmente atribuída pelo constituinte originário, sem, contudo, descuidarmos que esta pesquisa parte dos princípios descritos por Salgado, que, em verdade, são

¹⁶⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Op. cit. p. 104.

¹⁶⁵ VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Princípios constitucionais de direito eleitoral**. 2009. 228f. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2009. p. 68. Manuel Aragón também trata da eficácia jurídica do princípio democrático em ARAGÓN, Manuel. La eficacia jurídica del principio democrático. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid, a. 8, v. 24, p. 9-45, sep./dec. 1985.

aplicações ao Direito Eleitoral destes outros princípios de maior abrangência, como o republicano e o democrático.

Desse modo, como justificação do trabalho empreendido por Eneida Desiree Salgado, o professor Romeu Felipe Bacellar Filho contextualiza que “a supremacia da Constituição, sobre todas as normas, impõe que o processo de produção legislativa e interpretação do Direito Eleitoral seja levado a cabo conforme os princípios constitucionais”¹⁶⁶; pois, se a supremacia da constituição é princípio, como esclarece Rodolfo Viana Pereira, significa ser dotado de força normativa, com uma dimensão de validade e de obrigação de aplicabilidade hábeis a dirigir a ação política ou discursos jurídicos.¹⁶⁷

Assim, o caminho a ser trilhado no presente capítulo é o de conjugar os resultados apresentados no capítulo anterior com o estudo de Eneida Desiree Salgado e, aí então, lançar vistas de supremacia da constituição e filtragem constitucional para o fenômeno do exercício do poder político na Câmara dos Deputados tal como é hoje no Direito Eleitoral brasileiro. Numa dissertação em que se propõe estudar as interferências eleitorais do poder político exercício na Câmara dos Deputados, identificar seus reflexos nas eleições é curial.

Conforme Eneida Desiree Salgado, as disputas eleitorais, para serem iguais, devem ser protegidas de influências irrelevantes ao processo, como poder político e / ou econômico¹⁶⁸. O conceito de disputa trabalhado por Salgado se assemelha ao de Przeworski *et al*¹⁶⁹; a partir de uma definição que os próprios autores tomam como minimalista de democracia (por ficar adstrita exclusivamente ao fator eleição), esclarecem que o regime só é democrático se a oposição puder competir, vencer e tomar posse dos cargos¹⁷⁰. Essa definição de democracia partiria, portanto, de “cargos” e “competição” (especialmente para o cargo de Chefe do Executivo e as cadeiras do parlamento)¹⁷¹, como parece também trabalhar Salgado na ênfase que dá ao princípio da máxima igualdade na disputa.

¹⁶⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Prefácio. *In*: SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 14.

¹⁶⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010. p. 203.

¹⁶⁸ SALGADO, Eneida Desiree. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. *Op. cit.* p. 3-4.

¹⁶⁹ PRZEWORSKI, Adam *et al.* **O que mantém as democracias?** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n40-41/a06n4041.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

¹⁷⁰ PRZEWORSKI, Adam *et al.* **Op. cit.** p. 131.

¹⁷¹ PRZEWORSKI, Adam *et al.* **Op. cit.** p. 131.

Przeworski *et al*, então, afirmam que “a disputa, por sua vez, envolve três aspectos: 1) incerteza *ex ante*, 2) irreversibilidade *ex post*, e 3) repetibilidade”¹⁷². Destacando que incerteza não seja sinônimo de imprevisibilidade, esclarecem que o primeiro aspecto está ligado à possibilidade de ao menos um partido situacionista perder seu cargo em uma rodada eleitoral¹⁷³; o segundo aspecto se refere à garantia de que o vencedor da eleição tome posse no seu cargo; repetibilidade, por sua vez, além de ser um critério temporal, para os autores é um critério carregado de substância, como nós também entendemos sustentados nas lições de Salgado, isto porque tal repetibilidade é também impossibilitar que o vencedor de uma eleição hoje não se utilize da sua força política para impedir que seus opositores vençam a eleição de amanhã¹⁷⁴. Por fim, mesmo correndo o risco de “rejeitar como democracias regimes que podem efetivamente ser democráticos”, Przeworski *et al* acreditam, como regra, não ser democrático um regime onde “situacionistas se mantiveram no governo passado imediato por mais de dois mandatos em virtude de eleições ou sem que tivessem sido eleitos, e até hoje, ou até o momento em que foram derrubados, não perderam nenhuma eleição”¹⁷⁵.

Por isso que, para Eneida Desiree Salgado, a interferência de poder econômico, o acesso a meios de comunicação e mesmo a ocupação de cargos públicos, quando determinantes para o sucesso eleitoral, são incompatíveis com o ordenamento constitucional, concluindo ser inconstitucional (rechaçando a interpretação de constitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal) a nova redação, dada pela Emenda Constitucional 16/1997, do § 5º do art. 14 da Constituição da República, que trata da possibilidade de reeleição dos Chefes do Poder Executivo.¹⁷⁶

Mas e para as disputas do Parlamento, especialmente para a Câmara dos Deputados?

¹⁷² PRZEWORSKI, Adam *et al*. **Op. cit.** p .131.

¹⁷³ Criticamos essa visão por ser demasiadamente minimalista, uma vez que se satisfaz com a alteração de uma só cadeira de um dos partidos situacionistas como forma de incerteza *ex ante*.

¹⁷⁴ PRZEWORSKI, Adam *et al*. **Op. cit.** p .131-132.

¹⁷⁵ PRZEWORSKI, Adam *et al*. **Op. cit.** p .133.

¹⁷⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral. Op. cit.** p. 4.

2. 1. 1 O princípio constitucional da autenticidade em matéria eleitoral e o distributivismo

Eneida Desiree Salgado preceitua que “o Estado brasileiro pauta-se pelos princípios republicano e democrático”, de forma que “a genuinidade, a sinceridade da democracia exige um conjunto de direitos, liberdades e garantias que permita a formação da vontade política sem vícios e sem distorções” que formam a estrutura do Estado de Direito¹⁷⁷. Daí porque “na formação dos Parlamentos e na indicação democrática do chefe do Poder Executivo, os procedimentos devem ser amparados em garantias de igualdade e de liberdade, sob pena de ilegitimidade do sistema representativo”¹⁷⁸. “Eleições livres, essenciais para uma democracia, são ‘aquelas em que a cada eleitor se oferece a oportunidade – uma oportunidade igual – de expressar sua vontade à luz de opinião e sentir próprios’”¹⁷⁹, vedando-se a existência de desvios no processo democrático.¹⁸⁰

Salgado, então, expõe fatores considerados relevantes e irrelevantes à disputa eleitoral. Os fatores relevantes são os programas políticos e a qualidade dos líderes políticos. Dentre os irrelevantes está o exercício de cargo ou função pública por algum dos competidores, que “não podem fazer diferença, devendo sua influência ser controlada para garantir a autenticidade eleitoral. Assim, impõe-se a coibição dos abusos na disputa”¹⁸¹. Certos do sentido que a autora quis dar aos termos, acreditamos, no entanto, que foram utilizados de maneira equivocada. Na disputa eleitoral entendemos que todos esses fatores sejam relevantes para o alcance do sucesso do competidor, muito embora alguns sejam *desejáveis* e outros *indesejáveis* ao processo¹⁸².

Alexis Vargas também manifesta-se expressamente contrário a qualquer participação do Estado no curso dos processos eleitorais: “a neutralidade estatal

¹⁷⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 33.

¹⁷⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 33.

¹⁷⁹ (Original: “aquellas en que a cada elector se le ofrece la oportunidad – una oportunidad igual – de expresar su parecer a la luz de la opinión y sentir propios”) Mackenzie *apud* Salgado. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 33.

¹⁸⁰ Mackenzie *apud* Salgado. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 34.

¹⁸¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 34.

¹⁸² Compartilhando da mesma ponderação que fazemos, Óscar Muñoz esclarece que também não utiliza mais os termos “relevantes” ou “irrelevantes”, substituindo-os por “válidos” ou “inválidos”. (MUÑOZ, Óscar Sánchez. La igualdad de oportunidades en la competición electoral. *In*: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito eleitoral: debates ibero-americanos / compilação**. Curitiba: Íthala, 2014. p. 352.)

consiste na total vedação de apoio oficial do Estado a um candidato ou partido, devendo, ao contrário, promover o pluralismo e assegurar um livre debate para a formação da vontade coletiva”¹⁸³. Às ideias de Alexis Vargas acrescentamos, somente, que a interferência estatal no resultado das eleições não pode ser nem oficial e, muito menos, extraoficial, posto que, assim também, agrediria o princípio constitucional da autenticidade eleitoral.

Mas para garantir a própria relevância dos fatores que são desejáveis à eleição (os programas políticos e qualidade dos líderes), é necessário que seja garantida a autenticidade eleitoral, que, democraticamente tratada, relaciona-se à liberdade e à igualdade do voto. O voto livre deve estar resguardado de vícios na sua formação, que podem ocorrer de maneira direta (a exemplo da captação ilícita de sufrágio) e indireta (a exemplo do tratamento diferenciado de candidatos). E o voto igual não pode ser apenas matematicamente considerado (uma pessoa, um voto), exigindo-se igualdade na possibilidade de participação e formação das decisões políticas¹⁸⁴. No mesmo sentido, Óscar Sánchez Muñoz entende que nas democracias atuais “a legitimidade do sistema se sustenta sobre uma exigência de autenticidade do processo eleitoral que obriga a redefinir o significado dos princípios clássicos do Direito eleitoral: a igualdade e a liberdade do sufrágio”¹⁸⁵.

O princípio da autenticidade eleitoral trabalhado por Eneida Desiree Salgado pode ser visto em Norberto Bobbio, quando este busca encontrar, ainda que minimamente, uma definição de democracia. Para o italiano, não basta que um elevado número de cidadãos participe direta e / ou indiretamente da tomada de decisões; não basta a existência de regras procedimentais (como a regra da maioria); Bobbio destaca que é indispensável “que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”¹⁸⁶. Para Bobbio, a deliberação tem que ser livre, real, autêntica; parece-nos ser essa a “ambição”¹⁸⁷ da Constituição de 1988 ao incluir a autenticidade como princípio estruturante do Direito Eleitoral.

¹⁸³ VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Op. cit.** p. 78.

¹⁸⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 35.

¹⁸⁵ (Original: “la legitimidad del sistema se sustenta sobre una exigencia de autenticidad del proceso electoral que obliga a redefinir el significado de los principios clásicos del Derecho electoral: la igualdad y la libertad del sufragio”) MUÑOZ, Óscar Sánchez. **Op. cit.** p. 351.

¹⁸⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 37-38.

¹⁸⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 34.

Segundo Fernando Baptista, são três as condições essenciais a serem promovidas pelo Estado para que seja possível mencionar um exercício pleno do direito ao voto: “1. meios de sobrevivência digna (incluindo todas as necessidades básicas do ser humano, tais como alimentação, saúde, abrigo e transporte); 2. educação e cultura; e 3. acesso às informações e meios de comunicação”¹⁸⁸.

Assim também enxerga Cármen Lúcia Antunes Rocha:

O voto diz diretamente com o processo eleitoral, essencial à Democracia. Mas se é exato - e parece-me que o é - que sem eleições não se tem Democracia, também é certo que não basta se garantirem eleições (ou pelo menos quaisquer eleições) para se ter realizada a Democracia. Nem qualquer processo eleitoral é democrático, nem a circunstância de se terem eleições garante o livre exercício da cidadania pluralista.¹⁸⁹

José Alfredo de Oliveira Baracho esclarece que “evitar fraudes eleitorais dá dignidade ao processo de escolha, daí a importância das precauções eleitorais, que se efetivam por medidas concretas que impedem deturpações na operação do voto”¹⁹⁰. Igualmente, Eduardo Fortunato Bim pondera que “um regime republicano e democrático não prescinde da lisura e regularidade de seus pleitos, porque somente assim se resguardará a legitimidade popular e a igualdade de votos entre os concorrentes do processo eleitoral”¹⁹¹. Eduardo Bim faz questão de enfatizar, tal qual entendemos, que o sigilo do voto, embora necessário, nada garante em relação à sua lisura:

Não podemos crer, como faz Paolo Barile, em uma leitura precipitada da Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 21, 3), que somente o sigilo garante a liberdade de voto. Essa solução é demasiadamente simples, restritiva e ignora que o abuso de poder, principalmente no processo eleitoral, atua de forma subliminar (Galbraith), pouca ou nenhuma fazendo diferença que a votação seja ou não secreta. O voto pode ser secreto e estar contaminado (e por isso mesmo não ser livre) bem antes do dia da votação, ou seja, a vontade popular pode ser conspurcada antes do ato de votar. Insistimos, para que o voto seja livre é necessário garantir, além do sigilo, a isonomia dos participantes e evitar abusos culturais, econômicos, políticos etc. A Democracia pressupõe a livre concorrência pelo poder, de acesso aos cargos eletivos, ou seja, eleições livres.¹⁹²

¹⁸⁸ BAPTISTA, Fernando Pavan. O Direito das Minorias na Democracia Participativa. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. II, p. 195-205, 2003. p. 201.

¹⁸⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Op. cit.**

¹⁹⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Teoria Geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 23- 80, jan./abr. 1997. p. 63.

¹⁹¹ BIM, Eduardo Fortunato. O polimorfismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 113-140. p. 119.

¹⁹² BIM, Eduardo Fortunato. **Op. cit.** p. 120-121.

Reinhold Zippelius entende que “o acesso ao poder também precisa ser regulado, de forma que o abuso de poder possa ser evitado tanto quanto possível”. Desse modo, além de contenção de abusos no exercício do poder, também deve haver limitação quando do processo de disputa ao seu acesso (o processo eleitoral), que deve ser legitimado democraticamente, ou seja, com a garantia de eleições autenticamente livres¹⁹³.

No entanto, como demonstrado no primeiro capítulo, não obstante a escolha do constituinte pela autenticidade eleitoral, “o patrimonialismo e a confusão entre o público e o privado continuam vicejando, a despeito do discurso constitucional republicano”¹⁹⁴. Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento afirmam que “a desigualdade permanece uma chaga aberta e a exclusão que ela enseja perpetua a assimetria de poder político, econômico e social”, inclusive ocasionando um “sério déficit de representatividade do Poder Legislativo”¹⁹⁵. Ainda no mesmo sentido, os professores tacham de antirrepublicanos o patrimonialismo, o clientelismo e a cultura de privilégios que estão ainda fortemente ligadas à vida social e política brasileira, uma vez que, “não é incomum que governantes tratem a ‘coisa pública’ como bem particular, e que ponham os seus interesses, ou os do seu grupo ou partido político, à frente do interesse da coletividade”¹⁹⁶.

Como bem ponderou Eneida Desiree Salgado, a preservação da autenticidade eleitoral não se relaciona a características próprias de uma disputa democrática, tais como carisma, reputação e preparo de cada candidato, mas a elementos indesejáveis na disputa, como fatores econômicos¹⁹⁷, o exercício de determinado cargo ou função pública por algum dos candidatos e / ou influência indevida dos meios de comunicação.

Daí que vemos que o sistema eleitoral brasileiro, tal como hoje está, se não fomenta, pelo menos ainda faz pouco para diminuir a agressão do distributivismo praticado por parlamentares ao princípio constitucional da autenticidade eleitoral. Acreditamos que quando se permite, a ponto de se chegar a ser a regra do comportamento parlamentar, que Deputados Federais utilizem de sua posição política para beneficiar certos grupos sociais de maneira individualizada (não-nacional), e, ao mesmo tempo, esta prática aponta para uma tendência de permanência desses

¹⁹³ ZIPPELIUS, Reinhold. **Op. cit.** p. 104.

¹⁹⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 182.

¹⁹⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 182.

¹⁹⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 218.

¹⁹⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** **Op. cit.** p. 36.

políticos em seus mandatos, parece-se apresentar uma eleição que não está sendo devidamente autêntica.

2. 1. 2 O princípio constitucional da liberdade para o exercício do mandato e o distributivismo

Sobre a liberdade para o exercício do mandato, Eneida Desiree Salgado aduz que “o instituto do mandato construído pelo pensamento liberal traz como características ser nacional, geral ou universal, livre ou não sujeito a restrições e não responsável e a Constituição brasileira não se afastou desse desenho”¹⁹⁸. Para explicar, Salgado aponta preferências constitucionais para “a exigência do caráter nacional dos partidos, a não-regulamentação dos *lobbies*, a inexistência de possibilidade de revogação ou perda de mandato por infidelidade partidária”¹⁹⁹. Desse modo, o mandatário deve ter liberdade, não podendo ser mero instrumento de representação de determinados interesses, sob pena de agressão substancial à ideia de representação como atividade²⁰⁰.

Segundo Octavio Avendaño, foi Edmund Burke que primeiro propôs um tipo de representação política desvinculada do interesse de determinados grupos sociais e de realidades estritamente locais. Ainda segundo o referido autor, Edmund Burke sustentou suas ideias em reação a uma prática que vinha ocorrendo no interior do parlamento inglês: a pressão dos latifundiários para que os parlamentares legislassem em seu favor²⁰¹.

Em seu “Discurso aos Eleitores de Bristol”, o então parlamentar Edmund Burke ali se manifestou:

O parlamento não é um congresso de embaixadores de diferentes e hostis interesses; interesses que cada um deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados; mas uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o do todo; onde, não os propósitos locais, não os preconceitos locais, devem guiar, mas o bem geral, resultante da razão geral do todo. Você escolhe um

¹⁹⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 78.

¹⁹⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 78.

²⁰⁰ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 80.

²⁰¹ AVENDAÑO, Octavio. De la autonomía del mandato a la rendición de cuentas. Un alcance conceptual a los mecanismos de representación democrática. **Revista de sociología**. n. 22. 2008. Facultad de Ciencias Sociales: Universidad de Chile. pp. 93-116. p. 97.

membro de fato; mas quando você o escolheu, não é membro de Bristol, mas é um membro do parlamento.²⁰²

Gilberto Bercovici classifica como “ideia fundamental” da tradição política de representação brasileira o mandato livre e independente, ou seja, aquele que “os representantes, ao serem eleitos, não têm nenhuma obrigação, necessariamente, para com as reivindicações e os interesses de seus eleitores”. Outra “ideia fundamental” da nossa tradição política, conforme o autor, “é a de que os representantes devem exprimir interesses gerais, e não interesses locais ou regionais. Os interesses nacionais seriam os únicos e legítimos a serem representados”²⁰³.

Ao discorrer sobre princípios do Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho também vê a necessidade de uma atividade governamental de caráter nacional, afirmando que o princípio da impessoalidade consiste em uma faceta do princípio da isonomia²⁰⁴. Isto porque, “para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros”²⁰⁵. Esta seria, também, uma decorrência do princípio administrativo da finalidade, que estabelece que “o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória”²⁰⁶. Por fim, corolário do princípio da impessoalidade e da finalidade, ao descrever o princípio da supremacia do interesse público, o autor pontua que “não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo”²⁰⁷, de forma que, em regra, toda atividade Administrativa deve ser voltada ao todo (nação) e não a pessoas ou grupos sociais individualmente considerados.

²⁰² (Original: Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament.) BURKE, Edmund. **Speech to the Electors of Bristol**. Disponível em: <<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>>. Acesso em 25 de mai. 2017.

²⁰³ BERCOVICI, Gilberto. A origem do sistema eleitoral proporcional no Brasil. *In*: FURTADO COÊLHO, Marcus Vinícius; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010. p. 128.

²⁰⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 22.

²⁰⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.** p. 22.

²⁰⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.** p. 23.

²⁰⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.** p. 35.

Por isso, o caso brasileiro é de liberdade para o exercício do mandato, que, inclusive, é corolário do princípio da vedação do mandato imperativo²⁰⁸. O italiano Norberto Bobbio esclarece que as democracias modernas “deveria[m] ser caracterizada[s] pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado”²⁰⁹. Nesse sentido, Bobbio diferencia representação política (na qual não pode haver completa vinculação entre representante e representado) e representação de interesses (na qual a vinculação ao mandato é a regra, como, por exemplo, na relação entre cliente e advogado)²¹⁰. Em arremate, Norberto Bobbio afirma que “jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo. Jamais um princípio foi mais desconsiderado que o da representação política”²¹¹.

Paulo Bonavides também diferencia mandato imperativo de mandato representativo, apresentando como um dos traços característicos deste último a generalidade, que, em suas palavras, é a exigência de o mandatário não representar determinado território, população ou eleitorado tomado de forma fracionada, mas a nação em toda sua inteireza.²¹²

Embora o faça com algum tom de crítica (mas ao fato de o representante ser escolhido pela maioria em detrimento da minoria e não, especificamente, criticando a escolha constitucional pela liberdade para o exercício do mandato como garantia democrática), Fernando Pavan Baptista também explica como deve se dar a liberdade para o exercício do mandato:

²⁰⁸ Para explicar o que é mandato imperativo, Norberto Bobbio utiliza do seguinte exemplo: "A pode representar B como delegado ou como fiduciário. Se é delegado, A é pura e simplesmente um porta-voz, um núncio, um legado, um embaixador, de seus representados, e portanto seu mandato é extremamente limitado e revogável *ad nutum*. Se ao invés disto, é um fiduciário, A tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses. Neste segundo caso diz-se que A representa B sem vínculo de mandato; na linguagem constitucional hoje consolidada diz-se que entre A e B não existe um mandato imperativo". BOBBIO, Norberto. **Op. cit.** p. 77.

²⁰⁹ BOBBIO, Norberto. **Op. cit.** p. 44.

²¹⁰ BOBBIO, Norberto. **Op. cit.** p. 44. Eneida Desiree Salgado faz ponderação semelhante: "A representação a que se refere o Estado de Direito, embora carregue o mesmo nome e com ele tenha menor aderência, não se confunde com a representação experimentada durante o período medieval. Então o vínculo representativo empresta as características do instituto de direito privado, em que a relação é delegatária e os sujeitos, a extensão e o conteúdo nela envolvidos estão claramente estabelecidos." (SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral. Op. cit.** p. 34-35.)

²¹¹ BOBBIO, Norberto. **Op. cit.** p. 45.

²¹² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 260.

Ocorre que, no sistema representativo, uma vez eleito, o representante se desvincula totalmente de seus eleitores / representados e passa a ter autonomia para decidir segundo a própria consciência, sem qualquer compromisso formal com sua base eleitoral. A espécie de procuração que lhe é outorgada pelos cidadãos lhe garante liberdade decisória até o fim do mandato.²¹³

A liberdade para o exercício do mandato vem gravada no texto constitucional, pois expressou o constituinte originário que “todo o poder emana do povo”, e, como assevera o professor Orides Mezzaroba, “quando se fala em povo o que deve vir em nossas mentes é a totalidade, e não aquela pequena parcela que age em defesa de seus próprios interesses”²¹⁴. Vale destacar, portanto, que os conceitos de interesse do “povo” e da “nação”, para a presente dissertação, são convergentes, similares, não obstante haja quem os diferencie.²¹⁵

Ao analisarmos a Constituição da República, não nos parece outra a intenção do legislador constituinte que estabeleceu que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo” (Art. 45 da Constituição da República). Como vimos, a essência do princípio da máxima liberdade para o exercício do mandato é garantir que o mandatário aja em prol da nação com “liberdade de convicção e de consciência”²¹⁶, sem qualquer vinculação a interesses específicos, a não ser o do povo-nação, no decorrer do seu mandato.

Nesse sentido, Eneida Desiree Salgado compreende que “a Constituição assume a teoria da representação popular ou nacional, em que a relação de

²¹³ BAPTISTA, Fernando Pavan. **Op. cit.** p. 198.

²¹⁴ MEZZAROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral**, v. 1 n.1 p. 41-48, 2012. p. 48.

²¹⁵ Em referência às lições de Sieyès, explicou Olivier Nay: “Antes de tudo, ele nota que em razão das muitas divisões que atravessam a sociedade, o ‘povo’ (quer dizer, o conjunto dos indivíduos e dos grupos disseminados que vivem no território do reino) não apresenta um rosto unitário. Essa heterogeneidade o torna indistinguível. Ora, a soberania supõe a unidade. A única solução para que o povo possa ser proclamado soberano é construir uma definição intelectual dele que lhe dê uma unidade e uma identidade. Sieyès propõe, então, considerar o povo não na sua dimensão sociológica, mas como uma pessoa jurídica, chamada ‘nação’. Encarnação simbólica do povo, entidade abstrata e imaginária, a nação não reflete a diversidade social. Ela é a totalidade homogênea que se substitui à realidade física da sociedade, que não é representável. É a partir do momento em que a nação é considerada como distinta do povo real que pode tornar-se o corpo político da nova sociedade. [...] Sendo a nação uma pessoa moral desprovida de existência física, convém buscar o meio de fazê-la existir concretamente na vida política. Assim, segundo Sieyès, o corpo político unitário só toma realmente forma através da representação que lhe é indissociável. A nação e o governo representativo são as duas formas consubstanciais de um mesmo projeto político”. NAY, Olivier. **História das ideias políticas**. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2007. pp. 297-298. Essa diferenciação também pode ser encontrada em SARTORI, Giovanni. **Teoria da Representação no Estado representativo moderno**. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962. p. 21-23 e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Op. cit.** p. 76.

²¹⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. **Op. cit.** p. 69.

representação se estabelece entre toda a coletividade e o representante, e não entre os eleitores que efetivamente escolheram aquele representante e ele”²¹⁷. Para a autora, os representantes “não representam só os que lhes escolheram e votaram a partir de suas propostas ou de seu partido, ou ainda por alguma característica pessoal sua, mas sim a todos os cidadãos do espectro de representação”²¹⁸.

Giovanni Sartori faz uma crítica interessante. O autor concorda com a liberdade para o exercício do mandato, defendendo que a representação tem que possuir caráter geral, nacional. Entretanto, para ele, a própria legislação é contrária ao seu intento. Eis o dilema exposto por Giovanni Sartori: se a eleição para a Câmara dos Deputados intercorre num colégio e / ou circunscrição (nos Estados federados, no caso brasileiro) com apenas determinados eleitores e apenas determinados eleitos, e “a representação deveria intercorrer, no entanto, entre a nação na sua totalidade e todos os seus representantes como corpo unitário. É óbvio que as duas relações não coincidem”²¹⁹.

Ainda assim, buscando responder à pergunta “Quem é o representante?”, Giovanni Sartori identifica três tipos de parlamentares: político-gentil-homem (*gentleman politician*); político-semiprofissional; e político profissional. No primeiro caso, política se apresenta como vocação e mesmo sendo uma atividade exclusiva, não se trata de profissão no sentido econômico do termo; estes representantes vivem para a política, não por meio dela, e possuem mentalidades e meios para serem os mais independentes de todos. No segundo caso, a política passa a ser um acessório da carreira principal, ou até mesmo chega a com ela se confundir; mas a política não será luxo e nem dever; por mais que estes representantes venham a viver por meio da política, eles serão políticos-semiprofissionais enquanto a outra carreira estiver sinalizando como uma opção altamente considerável; desse modo, estarão dispostos a muitos compromissos políticos, mas não aceitarão profundos desvios de consciência, sempre considerando a escolha pela exclusividade da outra profissão. Já no terceiro caso, do político profissional, a política é o único trabalho que ele exerce; por mais que decorra de outra profissão, rompeu completamente seus laços com o passado e seu meio de vida agora é a política, precisando, por isso, nela ficar; como assenta Giovanni Sartori, “para o político de profissão, não há alternativas: perder o lugar não é, para ele,

²¹⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 69.

²¹⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 73.

²¹⁹ SARTORI, Giovanni. **Op. cit.** p. 30.

ficar um desempregado político, é perde-lo também em sentido econômico”; nesses casos, a política é tanto a razão de viver quanto o meio de vida.²²⁰

Embora Sartori aponte em seu estudo que acreditava que naquele tempo prevaleciam os políticos semiprofissionais²²¹, pelos dados apontados no primeiro capítulo podemos dizer que hoje na Câmara dos Deputados do Brasil prevalecem os políticos profissionais. E sobre eles, preciso é o diagnóstico de Sartori:

Se uma democracia exige uma contínua mudança de dirigentes, o político de profissão pode aceitar ainda menos uma tal interpretação. E visto que o mecanismo das confirmações eleitorais o expõe periodicamente ao risco de uma rotação, a sua psicologia o leva a <ficar à tona> a qualquer preço. Ele se torna, como diziam Riesman, sempre mais um tipo <Letero-dirigido>, cuja suprema preocupação é de não se deixar suplantar. As crises de consciência tornam-se raras, prevalece em cada oportunidade a psicologia do posto; e quanto maior for o agarramento à posição tanto mais o representante se tornará serviçal e manobrável.²²²

Cármem Lúcia Antunes Rocha também denuncia que a realidade milita contra o ideal do princípio da liberdade para o exercício do mandato, uma vez que a representação de interesses locais / regionais é a regra, inclusive enfraquecendo os partidos políticos:

Neste quadro é que surgem as chamadas “bancadas de interesses”, que fazem paralelo e dispõem de mais força que os próprios partidos políticos nos órgãos legislativos, como as bancadas que representam uma linha de interesse específico. Cria-se um esquema de poder paralelo ao do partido e muitas vezes dele dominador. [...]²²³

Assim como entendemos e apontamos anteriormente, o personalismo exagerado é visto por Cármem Lúcia Antunes Rocha como um vício do sistema eleitoral brasileiro²²⁴.

Tanto o personalismo quanto o profissionalismo tendem a ser agravados com as práticas distributivistas para que os Deputados Federais permaneçam nos seus mandatos. Daí que entendemos que o distributivismo converge para a afronta ao

²²⁰ SARTORI, Giovanni. **Op. cit.** p. 128-130.

²²¹ SARTORI, Giovanni. **Op. cit.** p. 128.

²²² SARTORI, Giovanni. **Op. cit.** p. 131.

²²³ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Op. cit.**

²²⁴ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Op. cit.** Cumpre destacar as precisas observações de Eneida Desiree Salgado, que “o personalismo não é algo característico das classes políticas ou uma característica da mentalidade estatal que não se manifesta na sociedade. Temos uma prática personalista e uma política clientelista porque há cliente, porque há o outro lado. Esse outro lado, que alimenta essas relações, não escolhe seu representante por sua vinculação partidária” (SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 131.)

princípio da máxima liberdade para o exercício do mandato, por incentivar uma atuação vinculada do parlamentar a certos grupos sociais que possam o reeleger; o distributivismo permite, quando não incentiva, as práticas aqui demonstradas de troca de benesses localizadas por apoio político.

2. 1. 3 O princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas e o distributivismo

Quanto à necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, Eneida Desiree Salgado afirma que “a mais tênue definição contemporânea de democracia não escapa da igualdade política, da participação igualitária dos cidadãos na formação dos corpos representativos e da vontade do Estado, da igual representação”²²⁵. Ainda para Salgado, “a ampla expressão do pluralismo exige a garantia de um espaço em que todos tenham voz e não apenas aqueles que detenham meios para isso”²²⁶. Por isso, explica com significativa clareza:

O desenho constitucional da democracia brasileira, a partir do ideal republicano e da exigência de tratamento com igual consideração e respeito de todos os cidadãos, aponta uma escolha política fundamental em harmonia com os princípios constitucionais gerais: a ênfase na participação das minorias no debate público e na composição das instituições políticas.

Trata-se de desenvolvimento do pluralismo político, estabelecido como fundamento da República e que configura a democracia brasileira, e do princípio da igualdade eleitoral.²²⁷

O constituinte originário encartou, logo no art. 1º da Constituição da República, o pluralismo político como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. Daí que a liberdade de participação, *per se*, é insuficiente para a caracterização desse pluralismo expresso na nossa Constituição; além da possibilidade / necessidade de se ouvir a todos os grupos sociais para se tomar decisões, essas manifestações devem ser igualmente consideradas e são essenciais para a configuração de um regime democrático²²⁸. Por isso, “o pluralismo político é o

²²⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 167-168.

²²⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 185.

²²⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 145.

²²⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 146.

fundamento do princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas”²²⁹.

A nossa Constituição da República possui, portanto, um “compromisso visceral” com os direitos humanos e a defesa do regime democrático, sendo este, necessariamente, inclusivo²³⁰. Como forma de democratização do regime político, Souza Neto e Sarmento afirmam que a Constituição de 1988 encarnou os elementos de conformação da democracia política, dentre os quais estão eleições livres, periódicas e a “possibilidade real de a oposição assumir o poder”²³¹. Os autores entendem que o modelo meramente procedimental não é bastante para garantir esses elementos necessários ao regime democrático; dessa forma, afirmam que a comunidade política só se legitima com a promoção de meios materiais básicos para que cada indivíduo seja capaz de, livremente, viver de acordo com seus projetos e escolhas²³².

Cármem Lúcia Antunes Rocha compartilha da mesma visão quanto à necessária participação das minorias:

A Democracia exige, pois, a cidadania ativa, livre, igualmente exercida pelos membros da cidade política e pluralista, a fim de que todos quantos dela participem possam pôr e expor a sua ação, a sua vocação e a sua intenção política e social.

Não há Democracia sem povo. Mas não basta o sentido abstrato e superficial de povo, aquele que se acaba na frase abúlica e fria da letra havida na norma.²³³

Fábio Konder Comparato afirma que o maior problema político brasileiro não é “crise de representatividade”, mas “a tentativa de fazer funcionar democracia sem povo”²³⁴. Por isso, para o autor a forma mais significativa de proteção da democracia é a defesa da participação popular permanente nos assuntos de governo (e o respeito aos direitos humanos)²³⁵. Em nosso sentir, talvez a tentativa de fazer funcionar a democracia sem povo possa ser a grande responsável pela crise de representatividade; são fatores imbricados, e que realmente têm na efetiva, real e concreta participação popular nos assuntos de Estado uma possível solução.

²²⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. *Op. cit.* p. 147.

²³⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. cit.* p. 29 e 170.

²³¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. cit.* p. 173.

²³² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. cit.* p. 238.

²³³ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Op. cit.*

²³⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e Alcance do Processo Eleitoral no Regime Democrático. *Revista "Estudos Avançados"*. São Paulo, n.38, p. 307-320, 2000. p. 315.

²³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *Op. cit.* p. 318.

José Alfredo de Oliveira Baracho também vê no processo eleitoral de representação uma estrita ligação com a pluralidade de opiniões, devendo esta ser assegurada pelo sistema eleitoral como uma manifestação própria de liberdade dos cidadãos do Estado²³⁶.

Para Lílian Márcia Balmant Emerique, em assertiva com a qual concordamos, “a democracia é objeto de todo o povo e não somente de uma classe ou grupo”²³⁷, razão que a faz identificar esses pontos de estrita ligação entre democracia e pluralismo político:

a) a contribuição para a correção da tendência de centralização e de fortalecimento do Estado, junto à privatização do indivíduo; b) a permissão para o florescimento de sentimentos forjados para o bem coletivo, em oposição aos interesses privados consubstanciados em privilégios; c) a incorporação de grupos dominados que possuem um direito a serem incluídos para somar esforços visando à utilidade pública; d) a diversificação da representação que foi reduzida à abstração do cidadão e para limitar a soberania do Estado; e) a descrição e defesa de um sistema oposto à oligarquia ou a uma elite no poder; f) a constatação de que nenhum valor socialmente instituído é puro, absoluto e unívoco, face à diversidade de cosmovisões presentes no tecido social; g) a relação de cooperação social amistosa entre indivíduos desiguais nas suas oportunidades de vida, entretanto iguais no fundamento que lhes dá permissão de exigir alguma coisa do seu governo, o que supõe o pluralismo, posto que não haveria laço durável entre indivíduos que não fossem livres para escolher e que se sentissem reprimidos na sua identidade e frustrados nos seus interesses; h) a necessidade de o pluralismo não ficar reduzido apenas ao pluralismo de direito, mas caminhar em direção a um pluralismo de fato, a fim de que o consenso seja um dado fundamental da democracia.²³⁸

Foi possível encontrar forte conexão entre o princípio da necessária participação das minorias no debate público e o direito à oposição, trabalhado por Lílian Emerique. Segundo a autora, o direito à oposição é fundamental e, muito embora não esteja expresso no texto constitucional, extrai-se dos princípios fundamentais democrático, da cidadania e do pluralismo político, do art. 1º da Constituição da República e do art. 5º, § 2º, da mesma Constituição²³⁹. Daí que “um papel decisivo da oposição política exerce-se em uma ótica de alternância no poder, isto é, consiste na busca e preparação para tornar-se maioria no pleito eleitoral subsequente”²⁴⁰; logo, “na

²³⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Op. cit.** p. 60.

²³⁷ EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. **O direito de oposição política no estado democrático de direito.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf>. Acesso em 28 mar. 2017. p. 6.

²³⁸ EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. **Op. cit.** p. 6.

²³⁹ EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. **Op. cit.** p. 1.

²⁴⁰ EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. **Op. cit.** p. 13.

democracia, é necessário resguardar os direitos políticos da minoria, dentre eles o de tornar-se maioria”²⁴¹.

Lilian Emerique identifica como “direitos de oposição” os direitos à informação, participação, participação legislativa e o de depor²⁴², e esses direitos resultam nas três principais interpretações da oposição como antipoder: oposição como dissensão, oposição como limite e oposição como alternativa²⁴³. Num contexto de pluralismo, vê-se como insuficiente garantir à oposição o dissenso e limitar, tanto quanto possível, o poder. É preciso garanti-la, também, ser uma alternativa para os cargos públicos. A mesma autora afirma: “o processo democrático consolida-se através da alternância do poder e a oposição adquire mais consciência nos seus projetos à medida em que vislumbra reais condições de alcançar o poder pelas vias democráticas convencionais”²⁴⁴. Afinal, há real sentido na oposição política se não lhe são oferecidas garantias de conquista de poder? À oposição, portanto, deve ser ofertado o direito de participar de um processo eleitoral livre e igualitário que lhe garanta a possibilidade de legitimamente ocupar os centros de exercício de poder estatal.

É bem verdade, não parecendo haver equívocos nesta afirmação, que “a alternância não é propriamente um princípio fundante da democracia, mas sim elemento integrante (e vital!) da oposição”²⁴⁵; a alternância substancial, verdadeira, é um dispositivo a serviço da oposição²⁴⁶.

O ideal, intuitivo supor, é democracia (real) com oposição (construtiva). E oposição (construtiva) com alternância substancial, esta última entendida não como aquela que propõe trocas formais, de personagens e pessoas por pessoas e personagens do mesmo grupo de interesses, mas que consubstancie, a serviço do titular do poder, o povo, a revisão real do quadro político e, com isso, se preste a redefinir, para qualquer dos lados, os rumos da nação.²⁴⁷

²⁴¹ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **Op. cit.** p. 15.

²⁴² EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **Op. cit.** p. 19.

²⁴³ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **Op. cit.** p. 13.

²⁴⁴ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **Op. cit.** p. 13.

²⁴⁵ Para o autor, “pode haver oposição sem alternância, quando a oposição é fraca ou mesmo quando o povo está satisfeito com a situação. Também pode haver, em tese, democracia sem alternância, embora, em tal contexto, a tendência seja a de desnaturação progressiva da primeira, de sua convação de democracia real em formal. O *que não pode haver, absolutamente, é democracia sem oposição. Isto, sim, parece inegociável”. CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. O princípio da alternância no regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, a. 49, n. 196, out./dez. p. 165-182. 2012. p. 175.

²⁴⁶ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. **Op. cit.** pp. 175 e 180.

²⁴⁷ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. **Op. cit.** p. 175.

Como bem descreveu Fávila Ribeiro, “o pluralismo é o antídoto idôneo para refrear as tendências monopolistas identificadas nos redutos culturais, sociais, econômicos e políticos”²⁴⁸. Para ele, através do oferecimento de posições divergentes, consubstanciado na liberdade de oposição, torna-se viável e regular a alternância do poder, sem, contudo, comprometer o regime político.²⁴⁹

É válido reforçar, como o faz Fernando Baptista, que o direito à oposição não se satisfaz no mero dissenso, já que, “ainda que [o dissenso] seja um avanço, o respeito aos direitos das minorias não implica sua participação efetiva em todos os níveis do poder, ainda que de forma proporcional”; dessa forma, a participação política exige ação ativa de ingerência direta no poder, para também o garantir às minorias²⁵⁰. Exatamente por isso, conforme Adriana Campos e Polianna Pereira dos Santos, o processo eleitoral democrático não se contenta com mecanismos formais de participação das minorias, sendo necessárias, também, garantias materiais de disputa e obtenção de poder político.²⁵¹

Em sua obra “Sobre a Democracia”, Robert Dahl expõe seus cinco critérios básicos para definição de um processo democrático. São eles: igualdade de voto, entendimento esclarecido das questões políticas a serem deliberadas, controle do programa de planejamento (o que permitiria a influência sobre questões que seriam deliberadas), a inclusão dos adultos e a participação efetiva; especialmente este último toca o princípio da necessária participação das minorias. Para Dahl, só há participação efetiva se antes da adoção de uma determinada política todos os membros tenham oportunidades iguais e efetivas de conhecer as opiniões divergentes e, assim também, manifestar as suas²⁵²; isto só seria possível com a real inclusão dos grupos minoritários nos espaços de debate.

Para haver “plena inclusão”, nas palavras de Robert Dahl, “o corpo de cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis

²⁴⁸ RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral: no caminho da sociedade participativa**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990. p. 22.

²⁴⁹ RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral: no caminho da sociedade participativa**. *Op. cit.* p. 33.

²⁵⁰ BAPTISTA, Fernando Pavan. *Op. cit.* p. 202-203.

²⁵¹ CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna Pereira dos. Participação política feminina e a regulamentação legal das cotas de gênero no Brasil: breve análise das eleições havidas entre 1990 e 2014. *In: Teorias da democracia e direitos políticos*. OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; MORAES FILHO, José Filomeno de; CAMPOS, Adriana (Coords.). Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/0wgz69fe/YQ8Bx03xH12ljKG0.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2016. p. 432.

²⁵² DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 49-50.

desse estado, com exceção das que estiverem de passagem e as comprovadamente incapazes de cuidar de si mesmas”²⁵³. Ainda para o autor americano, “se alguns membros recebem maiores oportunidades do que outros para expressar seus pontos de vista, é provável que suas políticas prevaleçam”²⁵⁴; é assim também que enxergamos em relação às políticas distributivistas, no sentido de que há uma elite política se utilizando do poder público para permanecer no mandato.

Por tudo isso, ainda recorrendo a Robert Dahl, mesmo acreditando que haja no Brasil um regime que tende ao democrático²⁵⁵, e cientes da impossibilidade (e mesmo improbabilidade) deste regime se perfazer em perfeitamente democrático²⁵⁶, seria possível que nossa democracia fosse mais democrática²⁵⁷? Seria possível uma democracia mais inclusiva? Ou melhor, é possível conferir mais democracia a um regime que se retroalimenta em obtenção-manutenção-perpetuação do poder através da distribuição de benefícios estatais localizados? Acreditamos que sim, e discutiremos sobre isto no próximo capítulo.

2. 1. 4 O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa e o distributivismo

Implicitamente extraído do inciso IV, do §4º do art. 60, da Constituição da República, o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa é a tradução

²⁵³ DAHL, Robert Alan. **Op. cit.** p. 94.

²⁵⁴ DAHL, Robert Alan. **Op. cit.** p. 50.

²⁵⁵ Durante todo seu livro “Sobre a Democracia”, Robert Dahl insiste, e concordamos com ele, que a democracia ideal é impossível de ser alcançada. Por isso, não partiremos do pressuposto que o Brasil é um país antidemocrático / não-democrático; ao contrário disso, nossa intenção é somente analisar determinadas características bem delimitadas da nossa democracia e avaliar se é possível fazê-la mais democrática. Como esclarece o próprio autor: “O que é necessário para que um país seja democraticamente governado? No mínimo, ele terá de ter determinados arranjos, práticas ou instituições políticas que estariam muito distante (senão infinitamente distantes) de corresponder aos critérios democráticos ideais”. DAHL, Robert Alan. **Op. cit.** p. 97. Em linhas semelhantes sobre o processo de construção democrática brasileira, escrevem Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes: “Com pequenas variações, a experiência brasileira pós-ditadura demonstra bem a tese esboçada por O'Donnell: a transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa de construção democrática. É necessária uma segunda transição, até o estabelecimento de um regime democrático. A escassez de instituições democráticas e o estilo de governo dos presidentes eleitos caracterizam uma situação em que, mesmo não havendo ameaças iminentes de regresso ao autoritarismo, é difícil avançar para a consolidação institucional da democracia”. STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p. 123.

²⁵⁶ DAHL, Robert Alan. **Op. cit.** p. 40. Rousseau *apud* Paulo Bonavides reforça essa visão, afirmando que: “governo tão perfeito não quadra a seres humanos – acrescenta o pensador, depois de haver afirmado, na mesma ordem de reflexões, que, tomando o termo com todo o rigor, chegar-se-ia à conclusão de que jamais houve, jamais haverá verdadeira democracia [...]”. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. **Op. cit.** p. 265.

²⁵⁷ DAHL, Robert Alan. **Op. cit.** p. 42.

eleitoral da cláusula pétrea, e direito fundamental, à igualdade entre todos os cidadãos, insculpido no art. 5º da Constituição de 1988²⁵⁸. Mais uma vez como reflexo do princípio republicano, agora trabalhando o princípio da máxima igualdade na disputa, Eneida Desiree Salgado expõe que a ideia de igualdade posta na Constituição “impõe uma relação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação”²⁵⁹, devendo haver igualdade tanto no valor do voto, quanto na efetiva representação dos setores da sociedade, quanto na disputa eleitoral em si mesma²⁶⁰.

Embora o foco da presente pesquisa esteja mais voltado para a concentração de poder político, cumpre reforçar que os abusos a influenciar no processo eleitoral podem ocorrer de outras formas, como na propaganda eleitoral, no poder econômico e no poder de passar informação – meios de comunicação. Para Fávila Ribeiro, embora o poder político, por toda sua abrangência, mereça mais atenção, este não é capaz de monopolizar todas as fontes de poder, e essas outras fontes, portanto, também devem ser devidamente contidas²⁶¹; por isso, frisa o autor:

Não basta que os diplomas legais eleitorais consagrem com específicos enunciados o princípio da isonomia jurídica, sendo necessário em proveito da igualdade no processo eleitoral a extirpação de privilégios nas condições concretas das disputas eleitorais, estando a exigir a maior preocupação sobre a propaganda, para evitar abuso de poder pelo poder social da comunicação, pelas corrosões generalizadas do poder econômico, e pelo protecionismo e clientelismo do poder político por qualquer de suas satelitizações.²⁶²

²⁵⁸ BIM, Eduardo Fortunato. **Op. cit.** p. 121.

²⁵⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 177. Ainda sobre a utilização dos meios de comunicação, aduz Fábio Comparato: "O conjunto dos meios de comunicação de massa, notadamente o rádio e a televisão, tornaram-se o maior e mais novo poder informal de nossa organização política. Estamos, de fato, diante de um poder autêntico e não de uma força política inorgânica. Por trás do véu da concorrência comercial, as empresas de comunicação criaram uma unidade interna, estruturada juridicamente, e uma estratégia de atuação em comum com os detentores do poder oficial, perante o povo. Hoje, como todos sabem, ainda que os meios de comunicação de massa sejam impotentes para fazer um presidente da República, eles têm capacidade suficiente para impedir que um candidato adversário das forças dominantes conquiste a presidência pela via eleitoral. A organização contemporânea da imprensa, do rádio e da televisão representa, em nosso país, o mais sugestivo exemplo daquele poder impediante de que falava Montesquieu" (COMPARATO, Fábio Konder. **Op. cit.** p. 307-308).

²⁶⁰ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 178.

²⁶¹ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 5.

²⁶² RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 64.

Como assinala Óscar Sánchez Muñoz, a igualdade de oportunidades é um dos temas atuais mais importantes e debatidos no Direito Eleitoral²⁶³. Esta igualdade é tanto no acesso à competição (possibilidade de ser candidato) quanto na igualdade de efetivamente competir (com “armas” ou outros meios materiais de se vencer a disputa, inclusive igualdade antes mesmo do início propriamente da eleição), estando, notadamente o último caso, intimamente ligado a uma eleição livre²⁶⁴. Assim o professor Óscar Sánchez Muñoz define o princípio de igualdade de oportunidades eleitorais:

(...) princípio geral que rege o processo eleitoral em virtude do qual o ordenamento jurídico deverá dispor de garantias suficientes, em primeiro lugar, para assegurar que o acesso à competição eleitoral seja livre e não existam filtros ou obstáculos que impeçam as diversas correntes ideológicas presentes no seio da comunidade de se articularem através de partidos ou outras organizações e se apresentem como alternativas eleitorais diante dos cidadãos; e, em segundo lugar, para ser possível que os sujeitos que assumem ser essas alternativas (partidos, grupos eleitorais ou candidatos individuais), possam participar no processo comunicativo prévio à eleições em condições equitativas, assegurando-se uma visibilidade adequada de todos eles e de suas propostas e evitando que alguém deles possa obter uma vantagem abusiva em consequência de dispor de maiores recursos econômicos, de um acesso privilegiado aos meios de comunicação de massa ou, simplesmente, dele se encontrar no exercício do poder político.²⁶⁵

Nesse sentido, um dos principais, senão o principal, vieses da máxima igualdade na disputa eleitoral é “a coibição dos abusos na campanha”²⁶⁶, uma vez que se refere à igualdade de efetivamente competir. Como sublinha Eneida Desiree Salgado, “a legislação eleitoral busca reprimir os abusos na disputa eleitoral –

²⁶³ Talvez seja o reflexo eleitoral do que Paulo Bonavides identificou no Direito Constitucional: “De todos os direitos fundamentais a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional de nossos dias, sendo, como não poderia deixar de ser, o direito-chave, o direito-guardião do Estado Social” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 376).

²⁶⁴ MUÑOZ, Óscar Sánchez. **Op. cit.** p. 349.

²⁶⁵ (Original: “principio general que rige el proceso electoral en virtud del cual el ordenamiento jurídico deberá disponer de garantías suficientes, en primer lugar, para asegurar que el acceso a la competición electoral sea libre y no existan filtros u obstáculos que impidan las diversas corrientes ideológicas presentes en el seno de la comunidad se articulen a través de partidos o de otras organizaciones y se presenten como alternativas electorales ante a los ciudadanos; y, en segundo lugar, para hacer posible que los sujetos que encarnan dichas alternativas (partidos, agrupaciones electorales o candidatos individuales), puedan participar en el proceso comunicativo previo a la elección en condiciones equitativas, asegurándose una visibilidad adecuada de todos ellos y de sus ofertas y evitando que alguno de ellos pueda obtener una ventaja abusiva como consecuencia de la disposición de mayores recursos económicos, de un acceso privilegiado a los medios de comunicación de masas o, simplemente, del hecho de encontrarse en el ejercicio del poder político”.) MUÑOZ, Óscar Sánchez. **Op. cit.** p. 355.

²⁶⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. **Op. cit.** p. 188.

nomeadamente o abuso do poder econômico, o uso do poder político e o uso indevido dos meios de comunicação social”²⁶⁷.

A máxima igualdade, assim, não se satisfaz com meros requisitos formais, como assinalado por Óscar Sánchez Muñoz:

Uma vez que entra em jogo o princípio da igualdade de oportunidades, já não tem sentido seguir falando de igualdade em acesso aos cargos públicos representativos em um sentido puramente formal, como igualdade de condições legais aplicáveis aos candidatos e aos partidos, mas há que se falar também em igualdade nas condições materiais que estes sujeitos desenvolvem suas atuações ou em quanto as armas que podem utilizar na disputa eleitoral.²⁶⁸

Tal qual Óscar Muñoz, Paulo Peretti Torelly também destaca que não há mais como se contestar que a efetiva igualdade de direitos é mais do que a igualdade perante a lei; há que se buscar, portanto, para além da igualdade formal, a igualdade material, a igualdade substantiva²⁶⁹. Isso ocorre, nas palavras de Raoni Macedo Bielschowsky, em razão da impossibilidade de compreender a democracia fora do seu contexto e fundamentação axiológico-culturais; assim, o procedimento não pode transcender a substância; as normas procedimentais resguardam a igualdade política e até por isso não podem ser fundamento para sua violação²⁷⁰.

²⁶⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. *Op. cit.* p. 189. Óscar Muñoz e Eduardo Bim apontam exatamente essas mesmas três formas de superioridade (política, econômica e de acesso aos meios de comunicação) como especialmente perigosas à liberdade das eleições. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *Op. cit.* p. 354. Eduardo Bim, além de versar sobre essas três formas de abuso de poder, denuncia que o abuso de poder em muitos casos pode assumir outras formas, sendo, portanto, polimorfo (BIM, Eduardo Fortunato. *Op. cit.* p. 125).

²⁶⁸ (Original: "Una vez que entra en juego el principio de igualdad de oportunidades, ya no tiene sentido seguir hablando de igualdad en el acceso a los cargos públicos representativos en un sentido puramente formal, como igualdad de las condiciones legales aplicables a los candidatos y a los partidos, sino que hay que hablar también de igualdad en las condiciones materiales en las que estos sujetos desarrollan sus actuaciones o en cuanto a las armas que pueden utilizar en la contienda electoral"). MUÑOZ, Óscar Sánchez. *Op. cit.* p. 351.

²⁶⁹ TORELLY, Paulo Peretti. O princípio da isonomia (igualdade política). **Revista Direitos Fundamentais e Justiça**. n. 3. abr/jun. 2008. p. 215-245.

²⁷⁰ BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. **Democracia constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 66. O mesmo autor ainda esclarece: "há que se reconhecer que há uma representação democrática formal, entendida como a autorização dada pelo povo a um órgão soberano para exercer o poder em seu nome, e ainda uma representação democrática material que consiste justamente em um momento referencial substantivo, ou ainda, em um momento normativo. Esse momento trata justamente da necessária vinculação da atuação dos representantes à necessidade dos representados, bem como com o compromisso com o processo dialético entre representantes e representados no sentido do compromisso de sua atuação com a persecução do interesse da comunidade." (BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. *Op. cit.* p. 79).

Reinhold Zippelius explica que, em razão dessa igualdade material efetiva, o princípio da igualdade pode ser reclamado, através de recursos constitucionais, exigindo até mesmo prestações positivas do Estado. Esclarece o autor:

O princípio da igualdade de tratamento não é apenas um princípio objetivo da Justiça. Dele resultam também direitos humanos, como, por exemplo, o direito oponível à igualdade de tratamento de homens e mulheres; direitos democráticos, sobretudo o direito de participação igualitária nas eleições e o direito de todo cidadão de possuir as mesmas prerrogativas cívicas, bem como o direito exclusivo de igual acesso a qualquer função pública, segundo sua aptidão, sua qualificação e seus conhecimentos técnicos.²⁷¹

Para Robert Dahl o princípio da igualdade política só se concretiza quando todos do corpo social político estejam “igualmente qualificados para participar das decisões, desde que tenham iguais oportunidades de aprender sobre as questões da associação pela investigação, pela discussão e pela deliberação”²⁷².

Mais especificamente à utilização da posição política ocupada, Eneida Desiree Salgado não poderia ser mais clara: “outro aspecto do princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos é a exigência da absoluta neutralidade dos poderes públicos na campanha eleitoral”²⁷³, uma vez que “o simples uso do poder político é vedado na disputa eleitoral – uma conduta singular em benefício de um candidato (ou em prejuízo de outro) determina, por si só, o desvio de finalidade”²⁷⁴. A constitucionalista vai além, afirmando que, neste caso específico (do uso do poder político para influenciar campanhas eleitorais), “seu uso já se configura abusivo, pois se trata de fator absolutamente irrelevante [*indesejável*] na disputa eleitoral, que não comporta sequer medidas para compensar a desigualdade entre os candidatos”²⁷⁵. A mesma posição é compartilhada por Óscar Muñoz²⁷⁶.

Para Eduardo Bim, auferir benefício eleitoral pela utilização da máquina estatal (que pode se dar tanto com a construção de obras públicas, manipulação de receitas orçamentárias e outras formas que o abuso pode assumir), além de afrontar a igualdade de chances entre os candidatos na eleição, é violação à moralidade e à impessoalidade administrativa²⁷⁷. Eduardo Bim denuncia, ainda, o entrelaçamento

²⁷¹ ZIPPELIUS, Reinhold. **Op. cit.** p. 127.

²⁷² DAHL, Robert Alan. **Op. cit.** p. 51.

²⁷³ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 203.

²⁷⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 204.

²⁷⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais. Op. cit.** p. 203.

²⁷⁶ MUÑOZ, Óscar Sánchez. **Op. cit.** p. 358.

²⁷⁷ BIM, Eduardo Fortunato. **Op. cit.** p. 128.

entre o abuso de poder político e o abuso dos meios de comunicação (o que batizou de coronelismo eletrônico), uma vez que, como as concessões de rádio e TV são dadas pelo Governo, distribuídas entre os Congressistas e a seus amigos detentores do poder político, “eles usam esse poder, que lhes foi concedido pelo Estado, para promoverem a si mesmos, ou a seus apadrinhados, não tendo nenhum escrúpulo em manipular a massa”²⁷⁸.

Adriano Soares da Costa diverge que o uso do poder político em campanhas eleitorais, por si só, seja danoso ao processo eleitoral. Para o alagoano:

(...) o administrador pode e deve pleitear votos para seus correligionários com base em sua atuação frente à Administração Pública, pois se assim como a má gestão da coisa pública será explorada contra o grupo político ligado ao administrador, a boa gestão deve ser exposta como motivação para a continuidade administrativa.²⁷⁹

Ainda assim, Adriano Soares da Costa esclarece que “o que deve ser afastado [do processo eleitoral] é o abuso do poder político, não o seu uso legítimo”²⁸⁰, sendo que, para ele, abuso de poder político “é o uso indevido de cargo ou função pública, com a finalidade de obter votos para determinado candidato”²⁸¹, acrescentando que “sua gravidade consiste na utilização do *munus* público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade”²⁸².

José dos Santos Carvalho Filho leciona que “uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere”²⁸³, enquanto “abuso de poder é a conduta ilegítima do administrador, quando atua fora dos objetivos expressa ou implicitamente traçados na lei”²⁸⁴. O abuso de poder é gênero cujas espécies são o excesso de poder, quando “o agente atua fora dos limites de sua competência”²⁸⁵, e desvio de poder, quando “o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo”²⁸⁶.

²⁷⁸ BIM, Eduardo Fortunato. **Op. cit.** p. 130-131.

²⁷⁹ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 360.

²⁸⁰ COSTA, Adriano Soares da. **Op. cit.** p. 360.

²⁸¹ COSTA, Adriano Soares da. **Op. cit.** p. 359.

²⁸² COSTA, Adriano Soares da. **Op. cit.** p. 359.

²⁸³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.** p. 48.

²⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.** p. 50.

²⁸⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.** p. 51.

²⁸⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.** p. 51.

Para Fávila Ribeiro, “o abuso de poder, em síntese, consiste na incontinência, na liberdade, no exercício de direito ou de competência funcional transviando-se em desmando de uso”²⁸⁷. Não são diferentes as lições de Manoel Adam Lacayo Valente:

O abuso de poder consiste na exorbitância da autoridade conferida ao agente público e se manifesta no excesso de poder, pela ultrapassagem dos limites legais, e no desvio de poder, pela consecução de finalidades discrepantes daquelas almejadas pela norma concessiva da competência.²⁸⁸

Na Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei Geral de Eleições, o legislador ordinário previu, a partir do art. 73, um rol de condutas que, caso incorresse, o agente público estaria praticando abuso de poder político²⁸⁹. Para Adriana Campos e Igor Bruno Silva de Oliveira, a finalidade de tais condutas é preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, bem como coibir abusos dos políticos.²⁹⁰

Sobre as condutas vedadas, Eneida Desiree Salgado explica que “não é necessário demonstrar a má-fé ou o desvio de finalidade do agente público: a lei presume um comportamento antirrepublicano e ímprobo dos candidatos e não exclui dessa reputação legal aquele que busca a reeleição”²⁹¹. No §1º do referido art. 73 o legislador esclarece que:

Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.²⁹²

²⁸⁷ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 22.

²⁸⁸ VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Aplicabilidade da teoria do desvio de poder no controle da constitucionalidade de atos legislativos: contornos, limites e superação pela teoria dos princípios.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194923/000865586.pdf?sequence=3>>. Acesso em 03 de jun. 2017. p. 180.

²⁸⁹ Para maiores considerações sobre as condutas vedadas ao agente público: SOUSA DE BARROS, Tarcísio Augusto; MEIRA, João Henrique Alves. Publicidade institucional no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997: o passado, o presente e o porvir. **Revista DeMocrática**, v. 2. Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, 2016. p. 183-213.

²⁹⁰ CAMPOS, Adriana; OLIVEIRA, Igor Bruno Silva de. O gasto de publicidade institucional no ano eleitoral e os limites impostos pela Lei nº 9.504/1997. **Estudos eleitorais**. v. 9, p. 10-29, n. 2014. p. 15.

²⁹¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 183.

²⁹¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 183.

²⁹² BRASIL. **Lei nº 9.504/1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 03 de abr. 2017.

Tentando não cair no excesso (e no erro) de generalização das condutas dos políticos e candidatos, seria possível enquadrar as práticas apontadas no primeiro capítulo (cujo principal intuito é levar à reeleição do Deputado Federal) como utilização do Poder Público para interferir na igualdade de oportunidades entre os candidatos no processo eleitoral? O distributivismo não é uma forma de utilização do poder público a interferir no processo eleitoral? As práticas distributivistas não estão contribuindo para o sucesso eleitoral dos mandatários candidatos à reeleição para o mesmo cargo (ou mesmo cargos diferentes)? Entendemos que as respostas são positivas para essas perguntas e, conseqüentemente, cremos que haja, neste ponto, um déficit democrático no nosso processo eleitoral, uma vez que influenciado pelo distributivismo.

O constitucionalismo democrático, além de cuidar da fundação do poder, assenta-se na sua contenção. Em razão disso, o próximo capítulo objetiva dar bases teóricas para justificar a necessidade de constrição dos abusos e desvios apontados como forma de refundação do poder originariamente criado.

3 CONTROLE DE PODER POLÍTICO E PERSPECTIVAS DE COMO FAZÊ-LO

Karl Loewenstein, em sua seminal *Teoria da Constituição*, estabelece alguns conceitos fundamentais para que possamos tratar do controle como elemento de limitação de poder no Estado Democrático de Direito. O poder, nos esclarece o cientista político alemão, é como o amor e a fé (os três incentivos fundamentais da vida humana, segundo ele), uma vez que não pode ser compreendido em sua essência; aos estudiosos do poder resta a já difícil tarefa de constatar e valorar suas manifestações, efeitos e resultados no mundo das aparências, não entender sua substância²⁹³.

Uma definição ontológica de qualquer desses três incentivos, diz Loewenstein, seria um intento fadado ao fracasso. O estudioso do poder – como os estudiosos do amor e da fé – devem conhecer como ele opera.²⁹⁴ Se, por um lado, Loewenstein aponta a impossibilidade de compreender a essência do poder, Fávila Ribeiro ressalta que estudá-lo é necessário, não por deleite intelectual, mas para se entender as restrições que a ele se aplicam.²⁹⁵

²⁹³ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1979. p. 23.

²⁹⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Op. cit.* p. 23.

²⁹⁵ RIBEIRO, Fávila. *Abuso de poder no direito eleitoral*. *Op. cit.* p. 16-17.

Assim, procede Loewenstein, a observação dos fenômenos do poder, nos leva a conclusão de que todos aqueles (à exceção dos santos, talvez²⁹⁶) que detêm poder ilimitado, dele tendem a abusar²⁹⁷. Este caráter do poder é o que leva o autor a adjetivá-lo como “demoníaco”²⁹⁸, e é certamente ilustrativa dessa desconfiança do poder sua frase: “A história mostra como o amor e a fé contribuíram para a felicidade do homem, e como o poder contribuiu para sua miséria”²⁹⁹.

Utilizando-se de Thomas Hobbes, Fávila Ribeiro aponta o poder como principal desejo do homem, atributo inerente à sua natureza social, e que este [homem] não encerra seus ciclos de desejo, sempre procurando desejar e possuir mais. Por isso, o êxito na conquista do poder não o satisfaz, havendo sempre o consecutivo desejo de poder mais, e novamente.³⁰⁰ Esses “impulsos egoísticos” levam à realidade segundo a qual o poder, independentemente do modo com que se manifeste, tende a ser abusado, e é por isso que surge a necessidade de controlá-lo.³⁰¹

Fiel à sua tese de que o poder não pode ser entendido de modo ontológico ou essencialista, Loewenstein estabelece que sua metodologia para estudar o poder parte de uma neutralidade valorativa desse fenômeno. Toda a sociedade é marcada por um feixe de relações de poder (econômico, social, político, etc.), e essas relações não são, para ele, boas ou ruins em si mesmas, ao menos para o propósito de seus estudos³⁰².
Estatui Loewenstein:

O poder é uma relação sociopsicológica baseada em um recíproco efeito entre os que detêm e exercem o poder – a serem denominados os detentores de poder – e aqueles a que o poder se dirige – aqui designados como os destinatários de poder. Dentro do marco da sociedade, o Estado se apresenta como a forma exclusiva ou preponderante, de acordo com a situação histórica da organização sociopolítica.³⁰³

²⁹⁶ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 28.

²⁹⁷ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 28.

²⁹⁸ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 28.

²⁹⁹ Original: “La historia muestra cómo el amor y la fe han contribuido a la felicidad del hombre, y cómo el poder a su miseria.” (LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 23).

³⁰⁰ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 8-9. Em momento anterior, Fávila Ribeiro já havia exposto sua visão sobre os descaminhos do poder: “todos os que manipulam poderes, sejam estes públicos ou privados, estão submetidos a uma tendência a descambarem para o despotismo [...]”³⁰⁰. RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral: no caminho da sociedade participativa. Op. cit.** p. 38.

³⁰¹ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 11.

³⁰² LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 26.

³⁰³ Original: “El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder – serán denominados los detentadores del poder – y aquellos a los que va dirigido – serán aquí designados como los destinatarios del poder. Dentro del marco de la sociedad, el Estado se presenta como la forma exclusiva o preponderante, según la situación histórica de la organización sociopolítica.” (LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 26-27).

Com isso, Loewenstein traça uma importante distinção, que marcará toda a sua concepção da estruturação dos sistemas políticos: a distinção entre os detentores do poder (aqueles que efetivamente são titulares desse poder e, a partir desse título, o exercem) e os destinatários do poder (aqueles que estão sujeitos às decisões tomadas pelos detentores do poder)³⁰⁴.

Aos detentores, é atribuído o que se chama de “controle social” – em outras palavras, a eles é atribuída a função de tomar decisões pela coletividade, e impor aos destinatários o cumprimento dessas decisões. Numa sociedade estatal, portanto, o poder político está nas mãos daqueles que efetivamente exercem esse controle social.³⁰⁵

Estes conceitos são fundamentais para que se possa diferenciar, com efeito, Estados democráticos e constitucionais de Estados autoritários. De fato, a própria história do constitucionalismo seria marcada pelo crescente controle do poder, seja do Estado, seja dos seus detentores:

Em uma perspectiva histórica, o constitucionalismo tem sido a busca do meio mais eficaz para moderar e limitar o poder político, primeiro do governo e depois de todos e de cada um dos detentores do poder. O homem racional desconfia por natureza de todo poder ilimitado, e com razão. Se o fim mais nobre da sociedade é alcançar aquele estado que permita o máximo desenvolvimento da personalidade de cada membro, se pode dizer que o grau de aproximação a esse fim corresponde aos progressos que cada sociedade estatal realizou em relação àquelas instituições destinadas a controlar e limitar o poder político. O atual retrocesso que experimenta a liberdade se reflete na pouca força ou eliminação das ditas instituições de controle.³⁰⁶

O “atual retrocesso” de que Loewenstein trata, possivelmente, são os regimes totalitários que marcaram o século XX, visto que sua *Teoria da Constituição* foi publicada em 1953. Nesse sentido, Loewenstein demarca o que entende pela diferença entre Estado democrático constitucional e Estados autoritários. No primeiro,

³⁰⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Op. cit.* p. 26.

³⁰⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Op. cit.* p. 27

³⁰⁶ Original: “En una perspectiva histórica, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar el poder político, primero del gobierno y después el de todos y cada uno de los detentadores del poder. El hombre racional desconfía por naturaleza de todo poder ilimitado, y con razón. Si el fin más noble de la sociedad es alcanzar aquel estado que permita el máximo desarrollo de la personalidad de cada miembro, se puede decir que el grado de acercamiento a dicho fin se corresponde con los progresos que cada sociedad estatal ha realizado en relación con aquellas instituciones destinadas a controlar y limitar el poder político. El actual retroceso que experimenta la libertad se refleja en la poca fuerza o eliminación de dichas instituciones de control.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Op. cit.* p. 68).

prepondera uma tentativa do sistema de poder de traçar um equilíbrio entre as forças pluralistas que disputam o poder dentro da sociedade. Nas autocracias, o dito “controle social” é monopolizado por apenas uma figura, um único detentor de poder, ainda que seja uma corporação, etc.³⁰⁷

Se é preciso limitar o poder político, para evitar que haja a emergência de sua faceta demoníaca – em outras palavras, para evitar que ele seja abusado -, então é preciso colocar limitações aos próprios detentores de poder. Tanto na história antiga quanto na história moderna, esse será o marco da ideia central do constitucionalismo³⁰⁸. Para Canotilho, embora no constitucionalismo antigo já houvesse princípios limitadores do poder do monarca, o constitucionalismo moderno é o movimento político, social e cultural que questiona política, filosófica e juridicamente o domínio político através de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político³⁰⁹; a limitação do poder através da subordinação ao direito dos titulares do poder é, por isso, o fim permanente do constitucionalismo moderno³¹⁰.

Assim, o melhor modo de se limitar o poder seria um acordo inicial, fundante, produzido pela própria comunidade política, que se traduz em regras (leis) fixas que obrigarão os detentores e os destinatários do poder; para Loewenstein, a colocação dessas regras num documento formal é o que configura a Constituição³¹¹:

O Estado Constitucional se baseia no princípio da distribuição de poder. A distribuição de poder existe quando vários e independentes detentores de poder ou órgãos estatais participam na formação da vontade estatal. As funções que a eles foram designadas são submetidas a um respectivo controle através dos outros detentores de poder; como está distribuído, o exercício de poder político está necessariamente controlado. É uma verdade de Pero Grullo que onde duas cabeças têm que tomar uma decisão, uma delas não poderá prevalecer com sua opinião.³¹²

³⁰⁷ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 27.

³⁰⁸ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 29.

³⁰⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Op. cit.** p. 52.

³¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Op. cit.** p. 1440.

³¹¹ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 29. A Constituição que, para Canotilho, “é a norma das normas, a lei fundamental do Estado, o estalão normativo superior de um ordenamento jurídico” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Op. cit.** p. 888). Por considerar que a Constituição modela juridicamente os fenômenos políticos, Inocêncio Mártires Coelho a define como “Estatuto do Poder” (COELHO, Inocêncio Mártires. **Op. cit.** p. xi.).

³¹² Original: “El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución de poder. La distribución de poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado. Es una verdad de Pero Grullo que donde dos cabezas tienen que tomar una decisión una sola no podrá prevalecer con su opinión.” (LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 50).

Desse modo, o Estado autocrático é aquele que se caracteriza por ter apenas um detentor de poder. O exercício do poder fica, portanto, concentrado nas mãos desse detentor – a saber, uma pessoa (ditador), uma assembleia, um comitê ou mesmo um partido. Esse monopólio político do detentor do poder não está submetido a nenhum limite constitucional, de tal modo que ele goze de poder absoluto. O circuito de poder, num tal regime, é necessariamente fechado.³¹³

Essa é a mesma definição de autocracia que, aliás, nos dão Carl Joachim Friedrich e Zbigniew Brzezinski, em seu *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Para esses autores, a característica que distingue um regime autocrático é a de que o governante não é responsabilizado pelos seus atos; é o próprio governante quem toma as decisões e avalia seus resultados – não há um corpo político externo que faça a avaliação da responsabilidade do autocrata.³¹⁴ No mesmo sentido, Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes explicam que “totalitarismo significa Estado total, que absorve em seu interior e em sua organização o todo da sociedade, e suas instituições, controlando-a por inteiro”³¹⁵.

Um sistema que controle o poder dos governantes, que os tornem, portanto, “responsáveis” pelos seus atos, deve ser expresso em regras, que, em conjunto, formarão a Constituição; em outras palavras, um regime constitucional é aquele que controla os seus governantes submetendo-os aos comandos de uma lei, segundo Friedrich. Por outro lado, a autocracia seria aquele sistema em que os governantes não são suficientemente (quando o são) submetidos aos comandos da lei.³¹⁶

Friedrich e Brzezinski apontam, neste sentido, que a mera existência de leis não é, no entanto, suficiente para caracterizar um governo. Mesmo regimes dos mais cruéis e reconhecidamente tirânicos, como os totalitarismos alemão e soviético, foram regimes que se valeram de um vasto conjunto de legislações; o que diferencia a autocracia da democracia constitucional, portanto, não é a mera existência de um feixe de normas legais, mas o fato de que há normas para efetivamente responsabilizar e controlar a atividade daqueles que governam.³¹⁷

Rodolfo Vianna Pereira, em seu *Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*, propõe

³¹³ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 51.

³¹⁴ FRIEDRICH, Carl; BRZEZINSKI, Zbigniew. **Totalitarian Dictatorship and Autocracy**. 2. ed. Nova Iorque: Frederick A. Praegers, 1956. p. 5.

³¹⁵ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Op. cit.** p. 139.

³¹⁶ FRIEDRICH, Carl; BRZEZINSKI, Zbigniew. **Op. cit.** p. 5-6.

³¹⁷ FRIEDRICH, Carl; BRZEZINSKI, Zbigniew. **Op. cit.** p. 6.

que a caracterização do constitucionalismo seja feita exatamente por meio da ideia de controle de poder³¹⁸ – em outras palavras, de controle dos detentores de poder, como esboçado por Karl Loewenstein.

Para Rodolfo Viana Pereira, o controle pode representar a ideia que une diferentes tradições teóricas a respeito do constitucionalismo, constituindo assim, um núcleo duro, um “elemento de permanência, uma linha de intersecção”³¹⁹ entre os diversos modos de se abordar o fenômeno constitucional.

Assim:

A caracterização do controle do poder como elemento necessário, ainda que não suficiente, do constitucionalismo, parece ser inquestionável quando se tem em vista sua associação histórica como teoria e movimentos políticos que recriaram a natureza e a função do princípio da soberania e da organização política em virtude da proteção do indivíduo, o controle do exercício do poder através do princípio da legalidade e do arranjo institucional tornou-se, pois, o *modus operandi* desse particular modelo de Estado.³²⁰

Rodolfo Viana Pereira esclarece, ainda, que “a sujeição do exercício da autoridade a certos padrões normativos previamente reconhecidos representa talvez um dos poucos, senão o único ponto de concordância teórica geralmente relacionado ao tema”³²¹. Desse modo, o constitucionalismo possui íntima relação com a regulação do poder estatal; ou, até melhor, teria o controle em seu âmago. O controle é elemento necessário do constitucionalismo.

De fato, Carl Joachim Friedrich, em outra obra sua, *Governo Constitucional e Democracia: Teoria e Prática na Europa e na América*, oferece suporte às afirmações do professor Rodolfo Viana Pereira. Constitucionalismo se trata, para ele, de submeter o governo a um sistema de efetivas restrições e contenções, que levem a uma divisão de poderes; isto é obtido, assim, por diferentes técnicas e métodos que garantem o equilíbrio de poderes e a responsabilidade dos governantes pelos seus atos.³²²

Historicamente, há movimentos políticos que lutam por um maior controle do poder que os detentores têm sobre os destinatários; essas lutas se traduziram em

³¹⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 16.

³¹⁹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 16.

³²⁰ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 16.

³²¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 17.

³²² FRIEDRICH, Carl. **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**. New Delhi: Oxford&IBH, 1966. p. 27.

conquistas institucionais à medida que as constituições incorporaram diferentes técnicas de controle, arranjo e distribuição de poder. E o meio mais eficaz para que ocorra esse controle do poder político, diz Loewenstein, é a atribuição de diferentes funções estatais a diferentes detentores de poder e órgãos estatais. Tal distribuição permite que cada um deles receba controle – freios e contra-pesos – dos outros poderes, de modo que o poder controle o poder³²³.

Em importante distinção, Loewenstein esclarece:

Neste ponto, é necessário fazer um importante esclarecimento: a distribuição do poder político e o controle do poder político não são duas categorias iguais, mas que se diferenciam. A distribuição de poder significa um controle de poder recíproco. Quando os detentores do poder no exercício de uma função, por exemplo a legislação, estão obrigados a cooperar, não podem impor um ao outro sua opinião. A divisão da função legislativa entre duas câmaras parlamentares no sistema bicameral, a exigência da confirmação do Senado para a nomeação feita pelo presidente americano, a necessidade de referendo pelo gabinete de um ato político do monarca ou do presidente da república, o plebiscito prescrito para a emenda constitucional – todos estes são exemplos da função do controle em virtude da constituição, segundo a qual um ato político só será eficaz quando diversos detentores de poder participam e cooperam em sua realização. Mas a distribuição de poder não esgota a essência do controle do poder. À parte as indicadas, existem técnicas de controle autônomas que o detentor de poder pode usar discricionária e independentemente; o detentor de poder é livre para aplicá-las, ou seja, pode fazê-lo, mas não está obrigado a isso. Assim, pois, estas técnicas não aparecem necessariamente no processo político.³²⁴

³²³ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** Reinhold Zippelius também vê na distribuição de poder uma forma de contenção do seu abuso (ZIPPELIUS, Reinhold. **Op. cit.** p. 104). No mesmo sentido, para Fávila Ribeiro, “a desconcentração interna do Estado atende a imperativos de prevenção contra abusos e como medida de eficiência política, aplicando a regra de divisão interna que constitui uma acomodação estrutural que reflete a estratégia de contenção” (RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 57). Aqui é importante destacar que, embora não desconsidere “o aforismo de que só o poder controla o poder”, e talvez até em sua homenagem, Rodolfo Viana Pereira ressalta que devem ser incentivados, além dos convencionais, outros mecanismos de controle do poder, inclusive os que venham a ser forjados a partir da sociedade civil (PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 253).

³²⁴ Original: “En este punto es necesario hacer una importante aclaración: la *distribución* del poder político y el *control* del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian. La distribución del poder significa em sí un recíproco control del poder. Cuando los detentadores del poder en el ejercicio de una función, por ejemplo la legislación, están obligados a cooperar, no puede imponer el uno al otro su opinión. La división de la función legislativa entre las dos cámaras parlamentarias en el sistema bicameral, la exigencia de la confirmación del Senado para un nombramiento hecho por el presidente americano, la necesidad de refrendo por el gabinete de un acto político del monarca o del presidente de la república, el plebiscito prescrito para la enmienda constitucional - todos éstos son ejemplos de la función de control *en virtud de la Constitución*, según la cual un acto político sólo será eficaz cuando diversos detentadores del poder participan y cooperan en su realización. Pero la distribución del poder no agota la esencia de controlar del poder. Aparte de las indicadas, existen unas técnicas del control autônomas que el detentador del poder puede usar discrecional e independentemente; el detentador del poder es libre para aplicarlas, es decir, puede hacerlo, pero no está obligado a ello. Así pues, estas técnicas no aparecen necesariamente en el proceso político.” (LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 69-70).

A isso, Loewenstein relaciona um outro conceito, do qual já tratamos com alguma brevidade: a responsabilidade política. Segundo Loewenstein, ocorre quando um determinado detentor de poder tem que prestar contas de sua atuação a um outro detentor de poder, por exemplo, o governo ao parlamento, o parlamento ao governo, e os dois ao eleitorado. Isto também, diz Loewenstein, é um conceito típico do constitucionalismo moderno³²⁵.

Segundo Loewenstein, embora já se conhecesse formas de responsabilização de funcionários eleitos ainda na Roma Antiga, será com os ingleses que a responsabilidade política se tornará autêntica instituição de controle constitucional do poder.³²⁶ A responsabilidade política, explica Loewenstein, se institucionaliza conforme o tipo de governo. Pode estar presente no voto de não-confiança do parlamento ao governo, na dissolução do parlamento pelo governo, e também por meio da eleição, momento em que os eleitores rechaçam ou reconduzem os detentores de poder conforme a avaliação que façam do cumprimento de suas obrigações passadas; para o alemão, essas técnicas de controle do detentor do poder seriam mais eficazes que outras.³²⁷

Essas visões de controle de poder e responsabilidade também são compartilhadas por Fávila Ribeiro:

A realização mesma do Estado de Direito fica a depender da adequação da ordem jurídica em manter restrições efetivas ao poder, revelando-se em condições reais de conter os seus surtos de abusos, submetendo-se a objetivas pautas de responsabilidade.³²⁸

Por consequência, um Estado constitucional é necessariamente um estado em que o governo seja responsável politicamente. Considera-se um governo responsável quando o exercício do poder se encontra controlado e distribuído entre diversos detentores de poder. As regras de distribuição e controle estão, conseqüentemente, todas previstas no texto constitucional. Para isso, propõe-se então a supremacia da constituição³²⁹, para que a observância dessas regras não esteja sujeita às mudanças políticas ocasionais³³⁰.

³²⁵ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 70-71.

³²⁶ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 69.

³²⁷ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 71.

³²⁸ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 2.

³²⁹ Já tratamos sobre o tema no capítulo anterior, mas podemos frisar que, conforme lição de Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, a supremacia constitucional advém da importância material do seu conteúdo: direitos fundamentais e regras de organização do poder. Assim: "Outro conteúdo

O Estado autocrático, por sua vez, será aquele em que estão ausentes as técnicas de distribuição, controle e / ou responsabilidade política do único detentor de poder. O poder, exercido sem limites e sem controle político, será constantemente abusado, e na sua mais pura forma demoníaca; caso em que a revolução pode ser a *ultima ratio* dos destinatários do poder para que o Estado passe a ser um Estado de Direito³³¹ constitucional.³³²

Loewenstein também chama atenção para o fato de que os detentores de poder são encarregados de levar adiante a execução das decisões políticas fundamentais tomadas no momento de elaboração da constituição. Essas decisões, tomadas pela sociedade, determinam seu presente e futuro; dizem respeito a assuntos internos e externos, políticos, econômicos ou mesmo morais³³³.

Para Loewenstein, a decisão política mais importante deste momento é a eleição do sistema político e, dentro desse sistema, a forma específica de governo sob a qual a comunidade política irá coexistir. São decisões que obrigam um compromisso entre diversas forças da sociedade, e, por sua própria natureza, são momentos raros da existência de uma comunidade.³³⁴

Uma vez que sejam tomadas e redigidas no documento constitucional, tais decisões serão executadas pelos detentores de poder. Envolvem, assim, um feixe amplo de atividades estatais. A legislação é a mais lembrada, mas também não se pode olvidar da atividade da administração – exercida pelo poder executivo. Loewenstein aponta para a atividade ampla do Judiciário, com especial destaque ao

próprio das constituições — a organização do Estado — também reclama que se situem as normas constitucionais em posição hierarquicamente superior. As constituições liberais, além de fixarem catálogos de direitos, possuíam também normas que instituíam órgãos do Estado, distribuíam competências entre eles e estabeleciam procedimentos para sua atuação. As constituições, com o objetivo de conter os excessos da maioria, estabeleceram arranjos institucionais como o bicameralismo, a federação e a separação dos poderes. Sem esses mecanismos de controle, garantidos em constituições providas de supremacia, o Estado de Direito seria colocado em risco. A supremacia constitucional decorre, em sua origem, dessa função exercida pelas constituições. Se é função da Constituição limitar o exercício do poder, as suas normas devem ser superiores às produzidas ordinariamente.” SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Op. cit.** p. 24.

³³⁰ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 71.

³³¹ Na definição de José Luiz Borges Horta, o Estado de Direito é a “forma política que confere aos direitos fundamentais primazia axiológica: não há norma mais importante que aquelas que, ao consagrarem direitos, tornam-se nucleares a todo o ordenamento jurídico”. Vale dizer que, na definição do professor, não escapa o aspecto do controle do poder; Estado de Direito e constitucionalismo se entrelaçam: “Emerge, assim, toda uma nova perspectiva de vida política, fundada, por um lado, em elementos materiais de grande nobreza — os direitos fundamentais —, e por outro, em sofisticadas técnicas de estruturação e controle do poder — o *constitucionalismo*.” (HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. Belo Horizonte: Alameda Casa Editorial, 2010. p. 37).

³³² LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 72.

³³³ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 63.

³³⁴ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 63.

“*judicial review*” criado pelos norte-americanos como uma importante faceta da execução da decisão política fundamental pelos detentores de poder.³³⁵

Assim, Lowenstein:

Se aplicarmos agora as categorias da execução da decisão política fundamental ao sistema político do constitucionalismo e da autocracia, se poderá dizer que no constitucionalismo, dita função, tanto quanto a função da decisão política, está distribuída entre diferentes detentores de poder. O parlamento participa ao formular através da legislação a decisão política tomada, e ao estabelecer para a comunidade regras puramente técnico-utilitárias. O governo participará nesta função através da administração, por meio de suas autoridades e funcionários e, finalmente, os tribunais irão resolver os casos concretos de conflitos de interesses, assim como ao controlar amplamente a legalidade da administração, ou seja, se a atividade administrativa se encontra de acordo com a lei. Na autocracia, por outro lado, o único detentor de poder monopoliza a execução da decisão fundamental, e, se bem pode delegar, segundo considere oportuno, a função a ajudantes e órgãos hierarquicamente subordinados, os outorgará sem nenhuma autêntica independência que escape a seu exclusivo poder de mando e controle.³³⁶

Interessante que, sem contradizer Lowenstein, Pereira “ultrapassa a pré-compreensão liberal do poder como fenômeno malévolo e vislumbra suas potencialidades construtivas”³³⁷. Em verdade, a conclusão de ambos dialoga: o poder não é um mal em si, embora necessite de controle (em grande medida) pela predisposição humana ao seu abuso.

3. 1 As funções democráticas das dimensões do controle do poder em Rodolfo Viana Pereira: controle-fundante e controle-garantia³³⁸

³³⁵ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 68.

³³⁶ Original: “Si se aplican ahora las categorías de la ejecución de la decisión política fundamental al sistema político del constitucionalismo y de la autocracia, se podrá decir que en el constitucionalismo dicha función, igual que la función de la decisión política, está distribuida entre diferentes detentores del poder. El parlamento participa al formular a través de la legislación la decisión política tomada, y al establecer para la comunidad las reglas puramente técnico-utilitarias. El gobierno participará en esta función a través de la administración por medio de sus autoridades y funcionarios y, finalmente, los tribunales lo harán al resolver los casos concretos de conflictos de intereses, así como al controlar ampliamente la legalidad de la administración, es decir, si la actividad administrativa se encuentra de acuerdo con la ley. En la autocracia, por otro lado, el único detentador del poder monopoliza la ejecución de la decisión fundamental, y si bien puede delegar, según considere oportuno, la función en ayudantes y órganos jerárquicamente subordinados, no les otorgará sin embargo ninguna autêntica independencia que se escape a su exclusivo poder de mando y control.” (LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 68).

³³⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** **Op. cit.** p. 21.

³³⁸ Esta seção contém excertos do artigo “Constitucionalismo e judicialização na política: poder, controle e excesso”, publicação de SOUSA DE BARROS, Tarcísio Augusto; VEYL, Raul Salvador Blasi. Constitucionalismo e judicialização na política: poder, controle e excesso. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 33, n. 1: 215-244, jan./jun. 2017.

Assim, tem-se um panorama teórico que nos permite entrever a razão pela qual Rodolfo Vianna Pereira caracteriza o controle do poder como uma categoria teórica que pode unir diversas correntes e tradições teóricas do constitucionalismo³³⁹, e assim caracterizar o controle como um elemento necessário do constitucionalismo.

Para Pereira, mesmo os discursos constitucionais que não privilegiam a contenção do poder como elemento fundador da constitucionalidade, não podem escapar do fato de que, eventualmente, podem ocorrer rupturas no exercício das atividades do poder. Sabemos que, desde o advento da crítica ao constitucionalismo clássico, a noção de controle como algo meramente limitativo e negativo da atuação estatal está esgotada; esta contribuição nos trouxe o constitucionalismo social, em sua versão democrático-pluralista.³⁴⁰

Em crítica às abordagens tradicionais do fenômeno constitucional, Pereira nos ensina:

Não obstante, o grande equívoco das abordagens tradicionais ao poder e ao controle constitucional está na sua tendência simplória ao reducionismo. Em primeiro lugar, por vislumbrar na idéia de controle apenas sua dimensão dogmática de garantia da normatividade constitucional, seja através de uma vertente substancialista ou procedimentalista. No primeiro caso, o controle é visto como instrumento de proteção de certos valores constitucionais tidos como superiores e oponíveis ao poder do Estado. Assim é que a tradição dos estudos acerca do constitucionalismo se funda, em sua maior parte, no apreço ao direito de liberdade individual em contraste com a desconfiança do poder estatal. No segundo caso, o controle é interpretado apenas como um procedimento que visa assegurar a posição privilegiada da constituição, em termos de rigidez e superioridade formal, no quadro das espécies normativas. Em ambos os casos, restringe-se a noção de controle a um momento posterior ao ato de fundação constitucional, limitando-o à mera função de *garantia* da normatividade previamente definida. Em segundo lugar, as abordagens tradicionais são igualmente reducionistas já que, em sua maior parte, associam a função do controle a um princípio negativo: controlar seria semanticamente

³³⁹ No mesmo sentido, advoga Manuel Aragón, numa afirmação categórica: “Para uma teoria constitucional adequada à única Constituição normativa possível, que é a Constituição democrática, o controle é o elemento que, ao colocar em conexão precisamente o duplo caráter instrumental e legitimador da Constituição, impede que ambos caracteres possam se dissociar. O controle passa a ser assim um elemento inseparável da Constituição, do conceito mesmo de Constituição. Quando não há controle, não ocorre que só a Constituição veja debilitadas ou anuladas suas garantias, ou que se faça difícil ou impossível sua ‘realização’; ocorre, simplesmente, que não há Constituição”. Original: “Para una teoría constitucional adecuada a la única Constitución «normativa» posible, que es la Constitución democrática, el control es el elemento que, al poner en conexión precisamente el doble carácter instrumental y legitimador de la Constitución, impide que ambos caracteres puedan disociarse. El control pasa a ser así un elemento inseparable de la Constitución, del concepto mismo de Constitución. Cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su «realización»; ocurre, simplemente, que no hay Constitución.” (ARAGÓN, Manuel. El Control como elemento inseparable del concepto de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, v. 19, n. 7, p.52, abr. 1987).

³⁴⁰ PEREIRA, Rodolfo Viana. PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** Op. cit. p. 19.

equivalente apenas a reduzir, limitar, paralisar. “Governo limitado” e “poder proscrito” são, nesse contexto, os únicos resultados esperados das técnicas de controle.³⁴¹

É nesse sentido que Pereira irá destacar as duas dimensões do controle de poder, uma dualidade que irá marcar toda seu livro e que permite repensar o controle enquanto categoria necessária para definir o constitucionalismo. Vejamos: a democracia, segundo o autor, é o único método de gestão de poder que se admite nos dias atuais, no tocante ao Estado de Direito.³⁴² Deve-se, portanto, atentar às duas funções que a democracia tem: uma função de legitimação e uma de controle propriamente dita. Na primeira, tem-se que o propósito é o de “destacar a soberania popular como o único princípio capaz de fundamentar decisões tomadas em assuntos de interesse público”³⁴³. Na função de controle, a democracia se realiza por meio de anteparos à prática desviante do poder, prezando-se “pela adequação do seu uso e exercício”³⁴⁴. Essas duas funções da realização democrática correspondem às duas dimensões do controle constitucional que serão apresentadas por Rodolfo Viana Pereira e demonstram porque é o princípio democrático o “fundamento radical da legitimidade do controle constitucional, bem como do seu processo de legitimação”³⁴⁵.

Isso permite ao autor dividir a categoria do controle em duas dimensões. Na primeira dimensão, a fundante, o controle está intrinsecamente ligado à função democrática da legitimação, isto é, tem como objetivo o controle das condições de existência de certa comunidade política através da criação de “procedimentos e regras habilitadoras da gestão e da tomada de decisão em assuntos de relevância pública”.³⁴⁶ Neste caso, controla-se o devir, o futuro de uma determinada sociedade enquanto

³⁴¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 21. O que Pereira classifica como controle garantia, Fávila Ribeiro explica da seguinte maneira: “de início, a produção fundamental da ordem jurídica demanda a atividade construtiva suprema a ser cumprida pelo Poder Constituinte, que deve trazer em suas nascentes o lastro de legitimidade originária a ficar implantada na ordem constituída emergente”. RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Op. cit. p. 1.

³⁴² PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 32.

³⁴³ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 31.

³⁴⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 32.

³⁴⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 32.

³⁴⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 32.

comunidade política. Trata-se de atividade ligada especialmente à configuração da vontade política coletiva.

Já em sua dimensão garantia, o controle coloca-se como sistema que visa adequar o exercício do poder (ou, nas palavras de Loewenstein, do “controle social” exercido pelos detentores de poder) aos limites estabelecidos já em sua dimensão fundante. Trata-se de momento reformador³⁴⁷, em que se afere a adequação jurídica do “desempenho das ordens social e política ao estabelecido na norma constitucional”³⁴⁸. Assenta Canotilho que o Estado Constitucional resta incompleto e enfraquecido sem as garantias de observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; o que se busca, assim, mais do que defender o Estado, é a defesa da própria ordem constitucional³⁴⁹. Nesta dimensão, portanto, trataremos essencialmente da correção do exercício do poder e de mecanismos que visem à estrita observância dessa correção, enquanto na primeira dimensão tratávamos da formação desse poder em seu momento constitutivo³⁵⁰.

Pereira explica que as duas funções democráticas (de legitimação e controle) interagem mutuamente, ainda que de maneira indireta, com as dimensões do controle (fundante e garantia); não obstante isso, a função democrática de legitimação se realiza sobretudo na dimensão fundante do controle, enquanto a função democrática de controle se realize na dimensão controle-garantia.³⁵¹

As dimensões expostas por Pereira, embora batizadas de maneira sutilmente distintas, parecem ser compartilhadas por Felipe Bley Folly, para quem “há um poder originário (*poder instituinte*), que busca constituir (*poder instituído-constituinte*) algo que

³⁴⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 32.

³⁴⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 32.

³⁴⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 887.

³⁵⁰ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 32.

³⁵¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 33. Assim explica Pereira: “De um lado, a regulação das condições habilitadoras de legitimação (processos eleitorais, institutos de democracia direta etc.) pressupõe um critério de correção no que se refere à adequação da formação da vontade política às normas reguladoras (procedimentos, exigências materiais etc.). Por outro lado, a correção da inércia ou do desvio do exercício do poder implica, por sua vez, o resgate da compatibilidade entre a manifestação do poder e a vontade política soberana densificada na norma constitucional, produzindo, dessa maneira, algo como um retorno à legitimidade, um momento de relegitimação desse mesmo poder. Por outras palavras, tais funções democráticas realizam-se concomitantemente em ambas as dimensões do controle constitucional, variando apenas os níveis de intensidade e prioridade.” PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 33-34.

surge para, paradoxalmente, restringi-lo”³⁵². De acordo com essa perspectiva do autor, há, portanto, “a tensão de um poder que constitui algo para, em seguida, autolimitar-se, mas também para tornar possível sua manifestação para além do agora”³⁵³.

Em sua tese, Pereira sustenta sua coimplicação, o criar destruindo e o destruir criando, chegando ao ponto em que demonstrará que “a toda função negativa de limitação de poder, corresponde necessariamente uma função positiva de promoção de certos ideais”³⁵⁴.

É com esta divisão, aliás, que Rodolfo Viana Pereira se contrapõe às visões que tradicionalmente associaram o conceito de controle a um sentido semântico meramente negativo de frear, diminuir, *castrar* o poder. Para Pereira, o controle deve ser visto para além daquela função de estancar a atuação do poder, mas também em sua dimensão legitimadora – não apenas do momento em que ele é corrigido, mas também no momento em que é autorizado³⁵⁵.

Enxergar o controle como limitação ou legitimação, segundo Pereira, depende da concepção sobre a funcionalidade do controle. Em sua concepção liberalizante o controle é tido como meio de limitação de poder; em sua concepção socializante, no entanto, o controle visará a promoção do poder político instituído pela comunidade política.³⁵⁶

Com isso, Pereira busca demonstrar que controlar passa da dimensão do “limitar”, pois promove aquela vontade que se manifestou no ato constituinte, de modo que a “decisão política fundamental”, da qual nos fala Loewenstein, possa existir nos modos imaginados por aqueles que a manifestaram.³⁵⁷ O autor nos ensina, assim:

No contexto aqui desenvolvido, controlar deve significar mais do que limitar. Controlar se confunde com o modo de ser da própria constitucionalidade, ou seja, com sua capacidade de impor um corte normativo nos demais sistemas sociais, controlando, assim, a possibilidade do ser e do vir-a-ser de uma determinada comunidade política. Não há como negar que sua semântica engloba também o princípio da limitação jurídica das distintas formas de poder,

³⁵² FOLLY, Felipe Bley. Participação popular na Teoria Constitucional: concretização (e superação?) da Constituição. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Constituição, democracia e justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 225-239. p. 226.

³⁵³ FOLLY, Felipe Bley. **Op. cit.** p. 226.

³⁵⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. **Op. cit.** p. 31.

³⁵⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. **Op. cit.** p. 36.

³⁵⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. **Op. cit.** p. 31.

³⁵⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. **Op. cit.** p. 37.

mas tal princípio ganha sua plenitude de sentido apenas enquanto associado à função prioritária da constituição: ser instrumento de realização do ideal de autodeterminação de certa comunidade ou, por expressão equivalente, ser instrumento de realização democrática.³⁵⁸

Em relação a essa dimensão (fundante), portanto, Pereira chega a dizer que a própria constituição é, de certo modo, um sistema de controle, “já que criar uma ordem constitucional implica sempre controlar a possibilidade do ser e do vir-a-ser de uma determinada comunidade política”³⁵⁹.

Já no tocante à dimensão garantia, o controle se reveste de um caráter técnico, instrumental, para assim performar seu intento, que é o de corrigir e conformar o exercício do poder. De fato, existem muitas técnicas e desenhos institucionais possíveis nas mais diversas experiências constitucionais que permitem o controle do poder³⁶⁰.

E o que seria esse controle? Ou melhor, quais seriam seus instrumentos e institutos? Não sem antes de ressaltar a necessidade de mais estudos autônomos sobre o controle e de advertir a sua potencial relevância de aplicabilidade em processos de conformação da realidade política, o constitucionalista expõe institutos concretos e técnicas particulares de controle: separação de poderes, controle de constitucionalidade dos atos normativos, controle das contas públicas, fiscalização das eleições, combate ao monopólio em setores da economia, e o *recall* são só alguns dos exemplos citados por Pereira³⁶¹.

O que se deve ressaltar, dentre todas essas técnicas e ferramentas, é que existe um elemento de tecnicidade presente nos mais diversos desenhos constitucionais. Esses desenhos não são, necessariamente, como fazem crer as teorias clássicas e liberais, para conter o poder estatal, mas sim para conformá-lo ao desenho previsto na decisão política fundamental.³⁶²

O controle-garantia é, nesse passo, gravado no documento constitucional como regra a ser observada, com a função dupla de corrigir o poder e conformar seu

³⁵⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** Op. cit. p. 57.

³⁵⁹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** Op. cit. p. 37.

³⁶⁰ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** Op. cit. p. 195.

³⁶¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** Op. cit. p. 30, 235-236.

³⁶² PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** Op. cit. p. 196.

exercício futuro aos princípios constitucionais. Ele mesmo é, aliás, princípio constitucional, configurando-se em “elemento inseparável do próprio conceito de constituição”³⁶³.

Em lição valiosa, Pereira afirma a respeito do controle-garantia em sua forma dogmática:

O controle dogmático é *princípio constitucional*, enfim, porque se apresenta essencialmente como um mecanismo de realização diferida da constitucionalidade. Ou melhor, é um mecanismo de realização constitucional de segunda ordem, pois, muito embora não atue na fundação dos pressupostos normativos de uma determinada comunidade, age, posteriormente, para garantir a observação desse momento fundacional no tempo. Como tal, integra o conjunto de pressupostos basilares de autoproteção e de auto-reprodução da ordem constitucional. Por esse motivo, termos como *estatalidade, limitação e responsividade governamental*, representam apenas parcialmente seu *locus*, seu *modus operandi* e sua *finalidade*. É na fecundidade e na complexidade da *constitucionalidade* que o controle-garantia encontra sua fonte original e seu patamar de referência.³⁶⁴

O objeto do controle-garantia, em suma, serão “as ações ou omissões praticadas por agentes públicos ou privados, afetas a interesses públicos que se encontram em dissonância com o marco constitucional”³⁶⁵, seja através de poder abusivo, ineficiente, insuficiente ou ausente tudo com a “finalidade central [de] garantir a adequação constitucional dos comportamentos comissivos ou omissivos a que se fez alusão”.³⁶⁶

3. 2 Processo eleitoral (de sistema proporcional) e reelegibilidade no Brasil como meio de controle do poder político exercício na Câmara dos Deputados

Como esclarecemos, as funções democráticas de legitimação e controle estão intrinsecamente ligadas às dimensões fundante e garantia do controle. Para demonstrar como se dá a relação de interferências mútua das funções democráticas

³⁶³ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 202.

³⁶⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 204.

³⁶⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 205. Certo é que as ações abusivas são mais visíveis. De outro modo, explica Fávila Ribeiro, “a atitude omissiva na esfera do poder político configura ilicitude, aliás, bastante grave, pois se encontra a autoridade a descumprir um dever inerente ao seu ofício público, deixando inativada uma competência estatal relacionada a uma finalidade que deixará de ser atingida, não comportando, absolutamente, seja tratada como um direito pessoal que pudesse prescindir ou reginar”. RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 58.

³⁶⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 208.

nas dimensões do controle, Rodolfo Viana Pereira aponta o processo eleitoral como um dos principais exemplos, pelos seguintes motivos:

Tal processo significa, na prática, um sistema de controle (controle das condições de realização da escolha popular dos cargos de representação), que funda a legitimidade do princípio representativo, perfazendo, com isso, a primeira função democrática. Contudo, como ressaltado por uma longa tradição liberal, o processo eleitoral pode ser visto, simultaneamente, como um meio de controle e de deslegitimação relativo ao uso do poder durante o lapso temporal que se encerra no dia do sufrágio. Indiretamente, a eleição serve, assim, como um mecanismo pelo qual se pode julgar, *a posteriori*, os acertos e erros no exercício do mandato, contribuindo tanto para a punição do uso pretérito inadequado do poder como para prevenção futura dos novos comportamentos políticos.³⁶⁷

Desse modo, pelo menos em teoria, o processo eleitoral é, em si mesmo, um mecanismo de controle de poder. Para Rodolfo Viana Pereira, muito embora a função democrática do processo eleitoral esteja mais diretamente ligada à dimensão garantia do controle, como adequação de exercício de poder, resgatar essa adequabilidade político-constitucional do uso desviante é necessariamente repor a legitimação original perdida.³⁶⁸

A eficácia do processo eleitoral como elemento de controle de poder político, tanto no âmbito jurídico quanto na ciência política, trabalha conceitos de responsabilidade e *accountability* vertical³⁶⁹ a influenciar no comportamento do eleitor.

³⁶⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 34.

³⁶⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 34.

³⁶⁹ Sabe-se que há quem diferencie responsabilidade, responsividade e *accountability* (vertical). No entanto, para os fins deste trabalho eles serão trabalhados como sinônimos, dada sua proximidade conceitual e similitude de aplicação. Assim, serão trabalhados como “poder que os eleitores têm de impor sanções aos governantes, reelegendo quem exerce bem o mandato e destituindo quem apresenta um desempenho menos satisfatório – trata-se, portanto, de um mecanismo institucional, exercido pelo povo e vinculado à existência de eleições competitivas periódicas” (MIGUEL, Luis Felipe. *Accountability* em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200. p. 184.). No mesmo sentido, para Polianna Pereira dos Santos, na *accountability* vertical “os eleitores têm em suas mãos o peso do voto e, por meio da avaliação das propostas, vida pregressa, exercício em cargos eletivos anteriores, ou qualquer que seja a razão, optam por votar ou não em determinado candidato ou partido. Nesse caso, a sanção que pode ser aplicada é o insucesso na eleição, ou a não reeleição, em vista, por exemplo, do não cumprimento de propostas ou da atuação dos representantes nos cargos eletivos correspondentes”. SANTOS, Polianna Pereira dos. **Transparência do voto e a regulamentação legal do sistema proporcional brasileiro: accountability vertical e qualidade da democracia**. 2016. 345f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais. 2016. pp. 37-38. Do mesmo modo, Cristian Klein classifica *accountability* como a responsabilização do mandatário através da prestação de contas do seu mandato para com a sociedade. KLEIN, Cristian. **Op. cit.** p. 81. Para outras considerações acerca de responsabilidade e *accountability*: BIJOS, Danilo. Representação política e *accountability* na teia das relações federativas. **Revista Aurora**, Marília, v. 5, n. 2, p. 81-100, jan-jun, 2012.

Tal qual Rodolfo Viana Pereira, Loewenstein acredita que com a possibilidade de uma nova eleição o eleitorado confirma, posteriormente, um programa político anteriormente escolhido; rechaçar aquela escolha primeira, no entanto, seria uma manifestação política do eleitorado contrária às políticas exercidas durante o mandato³⁷⁰. Por isso, no que se refere ao processo eleitoral, a ideia de responsabilidade do político em relação ao seu eleitorado é tida por Loewenstein como meio mais eficaz de controle de poder³⁷¹.

Esse entendimento é amplamente compartilhado pela corrente majoritária dos cientistas políticos, que acreditam que a possibilidade de reeleição é meio eficaz para que o eleitor se manifeste positivamente aos mandatários que lhe agradam, e negativamente em relação aos mandatários que não lhe agradam.

Para Silva Júnior, “o eleitor vota retrospectivamente se pronunciando pela aprovação ou rejeição do deputado. Em tese, a reeleição serve como um instrumento de controle do representante”³⁷².

Além da possibilidade de passar ao eleitor a responsabilidade de avaliar o mandato e permitir (ou não) ao mandatário a sua recondução ao cargo (ou seja, realizar a *accountability* vertical), alguns cientistas políticos creem na reelegibilidade como fenômeno que fomente uma maior qualificação do mandatário, como explicam Saul Cunow *et al*:

Longas carreiras legislativas têm duas implicações importantes. Em primeiro lugar, à medida que as taxas de reeleição aumentam, as políticas gozam de líderes mais experientes e qualificados, pelo menos em teoria e, portanto, produzem uma política melhor. Em segundo lugar, e mais consequentemente, os legisladores serão mais capazes de negociar com outros ramos do governo quando criam instituições altamente profissionalizadas. [...] Por todas essas razões, muitos estudiosos apoiam altas taxas de reeleição para assegurar o desenvolvimento de um ramo legislativo competente e qualificado capaz de verificar a autoridade de fontes de poder concorrentes e produzir uma política de qualidade e representativa.³⁷³

³⁷⁰ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 327.

³⁷¹ LOEWENSTEIN, Karl. **Op. cit.** p. 71.

³⁷² SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Op. cit.** p. 22.

³⁷³ Original: “Long legislative careers have two important implications. First, as re-election rates increase, politics will enjoy more experienced and skilled leaders, at least in theory, and thus produce better policy. Second, and more consequentially, legislators will be better able to negotiate with other branches of government when they build highly professionalized institutions. [...] For all these reasons, many scholars support high re-election rates to ensure the development of a competent, skilled legislative branch capable of checking the authority of competing sources of power and producing quality and representative policy.” (CUNOW, Saul *et al.* **Op. cit.** p. 534-535).

Sintetizando o que considera efeitos positivos da permissão da reeleição parlamentar, o cientista político alemão Dieter Nohlen apresenta: a profissionalização da política, a efetividade do sufrágio democrático, a promoção da relação de confiança entre eleitor e eleito, o fomento à institucionalização partidária, o reforço ao parlamento e o aumento de “responsabilidade política (*‘accountability’*)”³⁷⁴.

Dieter Nohlen afirma que as ideias do povo são contraditórias, especialmente porque, muito embora não se goste que a política seja uma profissão, exija-se do político competência; analisa que não se quer que o político seja remunerado em valor correspondente à sua responsabilidade, mas também não se aceita que os políticos sejam todos provenientes de classes ricas e / ou sejam dependentes de interesses privados. Daí entende que a política não possa ser efêmera no tempo e leve no seu conteúdo, exigindo preparação, dedicação, especialização etc³⁷⁵.

O alemão afirma que o direito eleitoral democrático inclui tanto o direito de os cidadãos elegerem quem quiserem (sufrágio ativo) quanto o direito de tantos quantos quiserem se apresentarem como candidatos (sufrágio passivo), de forma que a irreelegibilidade priva ambos os vieses. Ademais, ele acredita ser conveniente limitar o exercício do poder executivo, mas não haja razão democrática da mesma limitação aos parlamentares.³⁷⁶

Ainda para Dieter Nohlen, a reelegibilidade incentiva a relação entre eleitor e eleito permitindo conhecimento e proximidade entre ambos. Ademais, com o tempo o eleitor poderia conhecer o Deputado, observar seu comportamento e avaliar seu desempenho.³⁷⁷

A irreelegibilidade prejudica à institucionalização partidária, segundo o Dieter Nohlen, pois retira do lugar mais visível, mais intenso e mais profissional da atividade política uma pessoa adequada e experimentada para o seu exercício.³⁷⁸

Para o cientista político alemão, o parlamento ganha peso com a existência de Deputados especializados, o que ocorreria com a sua profissionalização advinda da possibilidade de reeleição. A reelegibilidade parlamentar seria, assim, essencial para

³⁷⁴ NOHLEN, Dieter. **Instituciones políticas en su contexto: las virtudes del método comparativo**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2007. p. 175-181.

³⁷⁵ NOHLEN, Dieter. **Op. cit.** p. 175.

³⁷⁶ NOHLEN, Dieter. **Op. cit.** p. 176-177.

³⁷⁷ NOHLEN, Dieter. **Op. cit.** p. 177-178.

³⁷⁸ NOHLEN, Dieter. **Op. cit.** p. 179.

melhor a relação de governabilidade e cooperação entre Poder Executivo e Legislativo³⁷⁹.

Finalizando, Dieter Nohlen reforça a possibilidade da reelegibilidade como fenômeno de responsabilidade, *accountability*, uma vez que com a reeleição o eleitor pode premiar ou castigar, através do seu voto, o exercício dos parlamentares. Para ele, o eleitorado votaria nos representantes, que não poderiam ser responsabilizados pelos seus atos se irreelegíveis.³⁸⁰

Por essas razões, argumenta José Ramón López Rubí Calderón, a reeleição pode não ser a solução de vários problemas, mas pode ser um instrumento inteiramente democrático e altamente democratizante.³⁸¹

Para Reinhold Zippelius “o mais importante ato de participação democrática direta é a eleição das representações populares”. Não obstante isso, o autor faz importantes ressalvas, afirmando que as eleições apenas possuem a necessária “função de comando político-normativa” se oferecerem alternativas reais para a decisão, “incluindo, sobretudo, a possibilidade de substituir um governo atual, juntamente com seu programa político, por um outro”³⁸².

Os princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral, por isso, não se satisfazem com a mera ocorrência de eleições. Como trabalhado no segundo capítulo, é exigência democrática a defesa de um processo eleitoral cujos seus princípios constitucionais fundamentais sejam respeitados, sob pena da eleição não servir devidamente aos fins a que se destina. A problemática do abuso de poder no Direito Eleitoral, para Fávila Ribeiro, deve penetrar a fundo nas circunstâncias concretas da realidade para que o regime democrático participativo tenha escoreta base de sustentação, resistindo aos vícios que obstem ou maculem o caráter genuíno da participação do povo³⁸³ e, surpreendendo as tramas concretas das relações sociais (sejam macrossociais ou microssociais), conter a todos através dos seus instrumentos de controle.³⁸⁴

³⁷⁹ NOHLEN, Dieter. **Op. cit.** p. 180.

³⁸⁰ NOHLEN, Dieter. **Op. cit.** p. 180-181.

³⁸¹ CALDERÓN, José Ramón López Rubí, Reflexiones sobre el Poder Legislativo em el contexto del cambio político mexicano. **Revista del Instituto Electoral del Estado de México**, Apuntes Electorales, núm. 18, 2004, pp. 31-49. p. 40. Disponível em: <<http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/503/482>>. Acesso em 10 de jun. 2017.

³⁸² ZIPPELIUS, Reinhold. **Op. cit.** p. 132.

³⁸³ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 21.

³⁸⁴ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral. Op. cit.** p. 26.

Por isso, fazemos uma crítica à possibilidade de reeleição tal qual se dá no modelo atual, onde os detentores do poder político (não somente no Poder Executivo, mas, e com intensidade e práticas semelhantes, no Poder Legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados) exercem seus mandatos prioritariamente pensando em sua eleição para o mandato seguinte.

Importante é o que nos faz lembrar Dieter Grimm:

Onde a política se deixa aprisionar pelo benefício de curto prazo para a próxima eleição, os direitos fundamentais lembram-lhe suas diretrizes de objetivos e obrigações de longo prazo, superiores aos interesses partidários [aqui acrescentamos: e pessoais]. Onde a política cede à pressão de poderosos interesses ou tem preferência por sua clientela, os direitos fundamentais lembram o preceito da igualdade de tratamento.³⁸⁵

Como foi demonstrado no segundo capítulo, ao menos quatro dos princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral trabalhados por Eneida Desiree Salgado têm sido diretamente atingidos pelas práticas distributivistas de Deputados Federais visando sua reeleição; a preservação destes princípio se impõe. Esta é a leitura que se pretende fazer: não obstante não nos confundamos com a diferença entre os mandatos de Chefes do Executivo e Parlamentares, bem como da sua diferença de atuação³⁸⁶, precisamos lançar vistas aos reflexos do exercício do mandato Parlamentar na higidez do processo eleitoral.

Nossa tentativa é de, como ressalta Rodolfo Viana Pereira, “fundar o discurso da constitucionalidade a partir do discurso da democracia”³⁸⁷, pois a teoria do controle democrático deve encontrar sua legitimidade justificando seus métodos de ação através do critério democrático³⁸⁸.

No caso brasileiro, o posicionamento majoritário, especialmente dos juristas, é contrário à reeleição para a Chefia do Poder Executivo em decorrência das suas influências (de abuso de poder político) no processo eleitoral. A irreelegibilidade dos

³⁸⁵ GRIMM, Dieter. **Constituição e política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 279.

³⁸⁶ Em seu artigo “Hacia um Congreso profesional: la no reelección legislativa em México”, Miguel Carbonell destaca a importância de não mesclar os estudos sobre irreelegibilidade do Chefe do Poder Executivo com os estudos sobre irreelegibilidade dos Deputados Federais e Senadores. A atuação distinta de ambos os poderes justifica, para ele, um estudo da irreelegibilidade como fenômeno apartado para o Poder Executivo e para o Poder Legislativo. CARBONELL, Miguel. **Hacia um Congreso profesional: la no reelección legislativa em México**. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/congreso.pdf>>. Acesso em 10 de jun. 2017. p.1.

³⁸⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 40.

³⁸⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 67.

Chefes do Poder Executivo no Brasil era, até a Emenda Constitucional que possibilitou a reeleição, uma garantia republicana, quase um dogma que constituía uma das escolhas constituintes fundamentais históricas do país³⁸⁹. No entanto, a discussão sobre a (ir)reelegibilidade de parlamentares ainda caminha a passos lentos, notadamente entre juristas, talvez porque, como sugere Francisco de Assis Sanseverino, as decisões parlamentares sejam coletivas³⁹⁰. As ponderações de Flores *et al* convergem às Francisco Sanseverino, pois acreditam que só no Presidente da República há autoridade e força de poder em uma única pessoa que o exerce, o que não ocorreria na figura pessoal de um Deputado, que, no legítimo exercício de suas funções, não possui capacidade legal, autoridade ou força política suficientes para criar dificuldades ao país que não possam ser resolvidas ainda no seio da Câmara³⁹¹.

Há estudos jurídico-políticos significativos que, embora não versem diretamente sobre irreelegibilidade parlamentar, permitem uma nova visão sobre este instituto no Brasil. Esses estudos passam pela pedra angular dos argumentos que teoricamente sustentariam a reelegibilidade parlamentar como algo benéfico, e apontam que: não esteja havendo, devidamente, *accountability* vertical por parte do eleitorado; que a profissionalização do parlamentar não seja necessariamente benéfica ao sistema democrático; que, como já demonstramos no primeiro capítulo, que a possibilidade de reeleição, ao contrário do que pensa Dieter Nohlen, tem fomentado práticas personalistas distantes de um ideal partidário, o que chamamos de abuso de poder no segundo capítulo – práticas em muito distantes do uso legítimo do poder sustentado por Flores *et al* como requisito para a irreelegibilidade parlamentar.

Para Luis Felipe Miguel, o sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional de lista aberta é um dos principais vilões da nossa democracia, por destruir a unidade dos partidos, personalizar a disputa política, tornar demasiado complicado o processo decisório por parte do eleitor e, principalmente, inviabilizar a *accountability* vertical³⁹². Embora critique especificamente a formação das coligações, que, em sua visão, prejudicam sobremaneira a *accountability* vertical, Polianna Pereira dos Santos também não acredita que ela esteja sendo praticada devidamente praticada

³⁸⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 179.

³⁹⁰ SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **O “uso da máquina pública” nas campanhas eleitorais: condutas vedadas aos agentes públicos**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 50.

³⁹¹ FLORES, Julia Isabel *et al*. **Reelección y democracia: cambios en los valores de la población**. Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/viewFile/9997/12025>>. Acesso em 07 de jun. 2017. p. 477.

³⁹² MIGUEL, Luis Felipe. **Op. cit.** p. 183.

no caso brasileiro;³⁹³ já que “mesmo o eleitor mais bem informado não consegue direcionar claramente o seu voto no âmbito do sistema proporcional brasileiro”³⁹⁴.

Jairo Nicolau faz um importante estudo sobre o mito da responsabilização eleitoral dos Deputados no Brasil. O cientista político busca identificar o processo de responsabilização por dois vieses: 1 – do eleitor que vota na eleição seguinte premiando ou punindo o candidato que votou na eleição anterior (análise retrospectiva); 2 – do eleitor que avalia o exercício do mandato em curso do parlamentar (independentemente de ter nele votado anteriormente) e o premia ou pune a partir da sua avaliação.³⁹⁵ Em ambos os casos a conclusão de Jairo Nicolau foi que é reduzida a capacidade de controle eleitoral dos representantes no Brasil.³⁹⁶

Já para Pereira e Rennó, a citada *accountability* até existe. “Contudo, essa *accountability* tem o seu âmbito reduzido aos problemas de distribuição de benefícios práticos para localizações geográficas específicas”³⁹⁷ e fomentar esse tipo de responsabilização (setorial, regional) nos parece ser fomentar as desigualdades nacionais.

³⁹³ SANTOS, Polianna Pereira dos. **Op. cit.** p. 166.

³⁹⁴ SANTOS, Polianna Pereira dos. **Op. cit.** p. 191.

³⁹⁵ “Vale a pena explorar em que medida o sistema representativo brasileiro oferece aos eleitores mecanismos claros para controlar eleitoralmente os seus representantes. Uma primeira versão de voto retrospectivo pressupõe três passos: 1) que o eleitor se lembre em quem votou; 2) que o candidato seja eleito; 3) que o eleitor acompanhe a atividade do representante. A ausência de pesquisas sobre o contingente de eleitores que acompanham a atuação dos deputados federais no Brasil impede que se possa fazer qualquer avaliação do terceiro passo. Mas temos algumas evidências para avaliar os outros dois aspectos. O Estudo Eleitoral Brasileiro – Eseb, realizado em 2002, fez uma série de perguntas sobre a memória do eleitor. Perguntados se lembravam em quem haviam votado para deputado federal na eleição anterior (1998), 67% disseram que não se lembravam, e apenas 15% apontaram um nome de um candidato que de fato concorreu naquele ano (ver Tabela 5). Se retirarmos da listagem de candidatos lembrados aqueles que se elegeram, esse número ficaria ainda mais reduzido. Portanto, podemos dizer que o uso do voto retrospectivo nas eleições para a Câmara dos Deputados (em 2002) foi completamente marginal. [...] Alternativamente, é possível pensar uma modalidade de voto retrospectivo que desconsiderasse a memória do voto na eleição antecedente. Nesse caso, o eleitor poderia simplesmente decidir votar em um deputado que tenha chamado a sua atenção positivamente durante a legislatura ou simplesmente eliminar das suas escolhas os nomes que possam ter se destacado negativamente. Nessa opção, o eleitor não precisaria lembrar em quem votou, mas conhecer um deputado em atividade. Aqui também os resultados do Eseb podem ajudar. Os eleitores foram perguntados se conheciam algum deputado federal do estado. Ainda que a pesquisa tenha sido realizada logo após a campanha (com alta exposição dos deputados), 59% não se lembravam ou não souberam responder; 16% apresentaram nomes incorretos e inexistentes; apenas 24% apresentaram o nome correto de algum deputado federal do estado. Mesmo com a opção (implausível) de que todos os eleitores que sabem o nome de um deputado tenham votado retrospectivamente, o contingente ainda seria reduzido. Os dados do Eseb sugerem que um número reduzido de eleitores tem condições de fazer uma avaliação retrospectiva da atuação do mandato de um deputado.” NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n4/02.pdf>>. Acesso em 03 jun. 2017. p. 710-711.

³⁹⁶ NICOLAU, Jairo. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil.** **Op. cit.** p. 713.

³⁹⁷ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados.** **Op. cit.**

Essas práticas clientelistas seriam, como buscamos demonstrar no primeiro capítulo, o que Fávila Ribeiro chamou de “tentaculares domínios” do abuso de poder que levam o homem a novos tipos de servidão.³⁹⁸ Como já dito, o desejo de poder é inerente ao homem. É natural, portanto, que após experimentá-lo, o homem tenda a querer mais, ainda que para isso passe a se envolver em relacionamentos conflituosos estimulados pelo seu irrefreável desejo; esses desejos de poder também “são transplantadas para o artefato estatal, que passa a reproduzir as disposições dos que se apropriaram dos seus centros de dominação, expandindo ininterruptamente seus desejos incontidos”.³⁹⁹ Segundo o autor, o caráter temporário dos mandatos faz com que os representantes, em um momento ou outro, sempre voltem aos representados; quando se aproxima do momento eleitoral, curvando-se a imperativos utilitaristas dos detentores do poder, a própria engrenagem estatal participa do processo eleitoral, com a oferta de “fátuos e fortuitos afagos” aos eleitores, como favores eleitorais acumulados para as vésperas dos pleitos.⁴⁰⁰

Cristian Klein batizou como “*accountability* do mal” essa dualidade distributivismo(clientelismo)-prêmio eleitoral. O cientista político explica que “o voto pessoal cultivado em torno do comportamento particularista, clientelista, leva a uma espécie de ‘*accountability do mal*’. Críticos da lista aberta costuma afirmar que o modelo é altamente propenso a práticas clientelistas”⁴⁰¹.

Talvez reticente a esse *accountability* do mal, Rafael Oyarte critica os argumentos relacionados ao processo de responsabilização eleitoral como estímulo ao bom governo. Para ele, em razões que já nos parecem suficientes, “há que se sustentar que um estadista não necessita de prêmios para cumprir seu dever e o mandato conferido pelos cidadãos”⁴⁰², arrematando que “se há um mandatário pensando na existência ou não do prêmio da reeleição, há um grave problema: essa pessoa não governa pensando no futuro do país, mas sim na próxima eleição e, portanto, nunca tomará decisões que tenham custo político”⁴⁰³.

Ana Cláudia Santano também é contrária ao argumento que iguala a reelegibilidade a prêmio, pois, segundo a autora, defendendo-o “não só se está

³⁹⁸ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Op. cit. p. 17.

³⁹⁹ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Op. cit. p. 9.

⁴⁰⁰ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Op. cit. p. 59-60.

⁴⁰¹ KLEIN, Cristian. Op. cit. p. 84.

⁴⁰² OYARTE, Rafael. *Reeleição presidencial no Equador*. In: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 129-146. p. 146.

⁴⁰³ OYARTE, Rafael. Op. cit. p. 146.

distorcendo o que vem a ser um prêmio para o bom governante – a manutenção do poder em detrimento da realização do comum confirmado nas urnas – mas também se fomenta um comportamento racional-econômico⁴⁰⁴, que não nos parece democrático.

Saul Cunow *et al* concluem que o caso brasileiro não segue a regra segundo a qual a profissionalização da carreira parlamentar traria benefícios para o Poder Legislativo. Para Saul Cunow *et al*, os “legisladores brasileiros que perseguiam carreiras legislativas eram mais propensos a delegar poder ao poder executivo e enfraquecer a legislatura do que aqueles que não pretendiam permanecer na legislatura”⁴⁰⁵. A conclusão de Saul Cunow *et al* comunga com as práticas distributivistas apresentadas no primeiro capítulo e que, em seu âmago, atingem negativamente o processo eleitoral brasileiro.

Para Saul Cunow *et al*, os Deputados que não buscavam a reeleição possuíam mais liberdade para o exercício dos seus respectivos mandatos, uma vez que não estavam sujeitos a eventuais negociatas com a Presidência da República; essa desvinculação do Parlamentar para com um mandato futuro no caso seria fator essencial para aquele (Parlamentar) agir em função da sua própria consciência⁴⁰⁶.

Além da *accountability* vertical não se apresentar como realidade no caso brasileiro e da profissionalização Deputados Federais não estar servindo para fortalecer o próprio Poder Legislativo, Ana Cláudia Santano denuncia outras práticas que atingem o cerne do da disputa política para os cargos do Poder Legislativo:

Já no legislativo, a figura do político-profissional é possibilitada, também, pela reeleição, ou seja, ao invés de ser um representante do povo, o parlamentar considera o exercício do seu cargo um emprego, dissociando a realização do interesse público do dia a dia das suas funções. Isto gera uma percepção de que o político, como é o seu trabalho e o seu “chefe” é o Estado, não deve prestar contas, a não ser para conseguir se manter no cargo. As campanhas eleitorais proporcionais no Brasil são um exemplo disto, uma vez que a apresentação do nome e do número do candidato durante o horário eleitoral gratuito nos meios de comunicação substitui a apresentação de propostas ou de uma agenda política concreta. Não é por acaso que grande parte do eleitoral brasileiro não se lembra em quem votou, e que nas casas legislativas ainda residam as elites do Legislativo de décadas atrás, acompanhados de seus filhos, netos ou alguém da família.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ SANTANO, Ana Cláudia. Conclusões. In: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 431-438. p. 436.

⁴⁰⁵ Original: “Brazilian legislators pursuing legislative careers were more likely than those not intending to remain in the legislature to delegate power to the executive branch and to weaken the legislature” (CUNOW, Saul *et al*. **Op. cit.** p. 548).

⁴⁰⁶ CUNOW, Saul *et al*. **Op. cit.** p. 549.

⁴⁰⁷ SANTANO, Ana Cláudia. **Op. cit.** p. 437.

Na visão de Ana Cláudia Santano, portanto, a prestação de contas no nosso processo eleitoral proporcional é fantasiosa e, em verdade, o mandatário não a faz da maneira democraticamente exigida. Ademais, ao acrescentar que o eleitor sequer lembra em quem votou, entendemos significar, em outras palavras, que o processo de responsabilização resta lesado. Nas palavras da autora, um processo eleitoral maculado por esses vícios possui aparência democrática, mas verdadeiramente não o é.⁴⁰⁸

Como nos lembra Rodolfo Viana Pereira, não há sentido no controle se o seu destinatário não está forçado à responsabilização, à legítima prestação de contas, bem como a seus comportamentos abusivos não são devidamente sancionados⁴⁰⁹. A renovação da confiança (responsabilização e / ou *accountability*) só é mecanismo de constrição de exercício de determinado mandato se carregada de elementos capazes de permitir que o eleitor a exerça da maneira adequada⁴¹⁰; a ausência de elementos ideais de informações pelo eleitor fragiliza sobremaneira a responsabilização, inviabilizando a sua defesa como mecanismo capaz de fomentar o processo eleitoral democrático.

Embora não possamos desconsiderar os argumentos favoráveis à reelegibilidade, inclusive pelo seu apelo democrático, também não podemos olvidar, tal qual enunciado por Fávila Ribeiro, que “tudo se há que fazer ajustado às características da sociedade, enfrentando as suas aspirações, os seus dilemas e conflitos, tendo, por vezes de desvencilhar-se de dogmas, utopias e devaneios imaginativos”, sendo esta a moderna aptidão do Direito Constitucional.⁴¹¹ O autor aduz que há certas liberdades que não passam de “ficção jurídica”, e que se continuarem espontaneamente realizadas, “mais agudas se tornariam as diferenças, mencionando-se como direitos comuns a todos, e na realidade somente segmentos privilegiados deles desfrutam regalada e abusivamente, sob os estímulos de postulados éticos utilitaristas”.⁴¹² Entendemos que igualdade na disputa ao Poder Legislativo, nos moldes que se tem hoje no Brasil, é mais uma dessas “ficções jurídicas” denunciadas por Fávila Ribeiro.

Desse modo, por qualquer que seja o motivo, prejudicados os princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral, prejudicada a *accountability* vertical e

⁴⁰⁸ SANTANO, Ana Cláudia. **Op. cit.** p. 436.

⁴⁰⁹ Boetticher *apud* PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade.** **Op. cit.** p. 215.

⁴¹⁰ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** **Op. cit.** p. 88.

⁴¹¹ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral.** **Op. cit.** p. 4.

⁴¹² RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral.** **Op. cit.** p. 8.

havendo mais malefícios que benefícios na profissionalização dos políticos brasileiros, impõem-se o conceito de república, tida como a prevalência do bem comum face os impulsos dos interesses privados.⁴¹³ Sugerimos, então, limitar a reeleição parlamentar, o que, diretamente, é também defesa dos princípios constitucionais estruturantes eleitorais.

3. 2. 1 A irreelegibilidade (parlamentar) como mecanismo de controle-garantia

Em sua dimensão garantia, o controle é carregado de tecnicidade; são os institutos concretos, ferramentas técnico-jurídicas, de argumento democrático cuja finalidade é salvaguardar princípios, normas, interesses e valores constitucionais da atividade controlada.⁴¹⁴ Como o controle-garantia também visa o cumprimento da ordem constitucional e acaba sendo, ainda que indiretamente, meio de (re)legitimação do poder, Pereira ressalta que “a preocupação pragmática em delimitar o dever ser do controle em sua tecnicidade não deve ser preterida pela doutrina constitucional em favor de uma abordagem exclusivamente teórica”.⁴¹⁵

A título de exemplo, o *recall*⁴¹⁶ seria um desses instrumentos de controle de poder, uma vez que pretende “através de controle político o retorno a uma situação de compatibilidade representativa, ou seja, de aproximação do agente político e do eleitor, prejudicada em função de uma atuação parlamentar, governamental ou administrativa irregular”⁴¹⁷.

Comungando o processo eleitoral e o *recall* como instrumentos de controle de poder políticos expostos por Rodolfo Viana Pereira, também enxergamos na irreelegibilidade um mecanismo de controle de poder político. Muito embora seja válido destacar que não encontramos na obra de Pereira estudo diretamente relacionado à irreelegibilidade, esta não deixa de ser “instituto, técnica e mecanismo dogmático de

⁴¹³ SANTANO, Ana Cláudia. **Op. cit.** p. 433.

⁴¹⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 196-198.

⁴¹⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 200.

⁴¹⁶ Paulo Bonavides disserta que o *recall* é um dos direitos de revogação do mandato (o outro seria o *Abberufungsrecht*), ou seja, uma forma de ação efetiva do povo sobre as autoridades que permite colocar fim no mandato eletivo antes da expiração do prazo legal. A diferença entre *recall* e *Abberufungsrecht* é que naquele a revogação de mandato é individual enquanto neste é coletiva. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política. Op. cit.** p. 293.

⁴¹⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. Op. cit.** p. 207.

controle” que visa promover compatibilização constitucional de comportamento político tendente ao abuso⁴¹⁸. Para Eneida Desiree Salgado, inclusive, a introdução da reelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo no Brasil caminha de encontro ao controle do uso do poder político⁴¹⁹.

A introdução da cláusula de irreelegibilidade parlamentar no caso brasileiro exsurge, então, como elemento de controle-garantia de poder com objetivo de compensar falhas nas atividades correlatas à gestão de interesses públicos⁴²⁰.

Daí inferimos que, se for verdade que nos casos do Chefe do Poder Executivo a possibilidade de reeleição é ainda mais grave⁴²¹, não é menos verdade que há também uma inconsistência democrática ao permiti-la aos membros do Poder Legislativo, até porque, também no caso dos parlamentares, há a dificuldade exposta pela doutrina de traçar limites da utilização do poder público para fins de promoção pessoal. A ocupação de cargos públicos, e aqui não importa qual seja ele (se no Executivo ou no Legislativo), não pode ser fator determinante para vitórias eleitorais⁴²², como demonstramos estar sendo no Brasil.

É válido destacar que, conforme explica Eneida Salgado, Benjamin Constant é um forte opositor da limitação da reeleição de membros do parlamento. Em Constant *apud* Eneida Salgado, excluir de maneira forçada os representantes do povo é tanto contrário à liberdade quanto favorável à desordem.⁴²³ Em sentido contrário, no entanto, e em sintonia com o criar destruindo e destruir criando de Rodolfo Viana Pereira, Alejandro Pérez Hualde esclarece que a irreelegibilidade do mandatário não deve ser observada como fenômeno limitador de seus direitos, mas sim de busca pela garantia dos direitos dos demais concidadãos. Alejandro Pérez Hualde rechaça quem, sustentando-se em direitos elencados em tratados internacionais, defende haver direito fundamental à (re)elegibilidade⁴²⁴:

⁴¹⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 208.

⁴¹⁹ SALGADO, Eneida Desiree; BERNARDELLI, Paula. A adoção da reeleição para o Poder Executivo no Brasil e suas incoerências com o sistema constitucional e eleitoral. In: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 97-111. p. 103.

⁴²⁰ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 209.

⁴²¹ SALGADO, Eneida Desiree; BERNARDELLI, Paula. Op. cit. p. 104.

⁴²² SALGADO, Eneida Desiree; BERNARDELLI, Paula. Op. cit. p. 104.

⁴²³ Constant *apud* Salgado. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Op. cit. p. 183.

⁴²⁴ Como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que estabelece no art. 25, c), que “Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições

Não se compartilha dessa argumentação falha; as normas que limitam a reeleição não são necessariamente lesivas aos princípios constitucionais. Muito pelo contrário, o que buscam tais normas, é preservar o princípio republicano de governo, de caráter fundamental estabelecido pela nossa Constituição (art. 1 Constituição Nacional).

[...]

Considera-se que o fundamento normativo convencional invocado é errado devido ao seu desvio, pois surge com evidência que nenhum de ambos os preceitos estabelece uma incompatibilidade com normas que limitem a reeleição ou a “re-reeleição” de quem já teve oportunidade de ser eleito e exercer os cargos em uma ou duas – ou mais – oportunidades anteriores. Pois cabe a interpretação de que, precisamente, essa limitação é que possibilita que outros integrantes do espectro eleitoral possam acessar a essas candidaturas de modo efetivo. O fundamento de igualdade material permanece incólume.

E sustenta-se que é desviado porque faz um enfoque estritamente individual, desde as aspirações pessoais do candidato – já funcionário –, e esquece o outro aspecto que é o do conjunto da comunidade e do seu direito a fixar, constitucionalmente, limitações a esse direito em função das legítimas aspirações dos outros membros da sociedade que pretendem ter, também, a oportunidade e que estas se produzam em condições de igualdade.⁴²⁵

Óscar Sánchez Muñoz reforça esse discurso quando afirma que a liberdade de campanha eleitoral entendida em termos absolutos pode se converter em prejuízo à igualdade de oportunidades. Por isso, nas sociedades contemporâneas, onde a alta influência sobre os eleitores vem do próprio poder público (e também do econômico e das mídias), o Direito Eleitoral não pode se basear numa concepção ideal de corpo eleitoral de cidadãos completamente livres, responsáveis e informados, como se pensava no Estado liberal; deve, assim, partir da realidade de que o eleitor é altamente influenciável e manipulável para, então, restringir abusos do processo de escolha política.⁴²⁶

Como ressalta Paulo Bonavides, os “direitos fundamentais não mudaram, mas se enriqueceram de uma dimensão nova e adicional com a introdução dos direitos sociais básicos”. Assim, para o autor, a igualdade não revoga a liberdade e a liberdade ser igualdade é valor vulnerável. Isso ocorre em razão da “passagem da liberdade

indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades: [...] c) ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.”; e o Pacto de San José da Costa Rica, que estabelece, no art. 23, que “1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: [...] c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.” e “2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”.

⁴²⁵ HUALDE, Alejandro Pérez. Reeleição na democracia argentina. In: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 19-46. p. 33.

⁴²⁶ MUÑOZ, Óscar Sánchez. **Op. cit.** p. 356.

jurídica para a liberdade real, do mesmo modo que a igualdade abstrata se intenta passar para a igualdade fática”.⁴²⁷

Assim, o princípio da igualdade de oportunidades aparece em duas dimensões distintas. A primeira delas, negativa, visa proibir que os competidores obtenham vantagens abusivas advindas das situações fáticas de superioridade. Mas tal qual o controle do poder, a dimensão negativa visa, sobretudo, garantir a positiva, que exige dos poderes públicos a otimização da competição eleitoral, através de prestações públicas que permitiriam os competidores ascenderem à disputa de maneira equitativa.⁴²⁸ A dimensão negativa, portanto, é justificada e homenageia a dimensão positiva, quando se presta, para além de liminar, à garantir a liberdade dos eleitores face às influências abusivas no processo eleitoral.⁴²⁹

Reinhold Zippelius ressalta a importante distinção entre liberdade liberal e liberdade democrática, sendo a primeira uma proteção do campo privado da ingerência estatal para obtenção de desenvolvimento pessoal irrestrito e a segunda uma liberdade que busca e fomenta a participação efetiva dos cidadãos na formação da vontade política do Estado⁴³⁰. Ainda em atenção à liberdade democrática, Reinhold Zippelius explica a necessidade “de uma delimitação das liberdades entre os próprios indivíduos, pois em comunidade a liberdade de uns é sempre sacrificada em nome das liberdades de todos”, já que “o livre desenvolvimento da personalidade encontra uma limitação particularmente nos direitos de outras pessoas”⁴³¹.

A irreelegibilidade é, para muito além de uma atividade de contenção de poder político e limitação da liberdade individual de candidatura, a salvaguarda da normatividade constitucional que promove, franqueia eficiência, e ajusta o poder face a imperativos positivos, tornando-o mais eficaz e o otimizando, tal como exige a nova visão do controle do poder exposta por Rodolfo Viana Pereira.⁴³²

As democracias representativas têm na eleição dos mandatários um dos primeiros testes de legitimidade, mas com ela não se satisfazem, pois não só a origem (eleição) do poder, mas também o seu exercício é critério de legitimação. “Esse segundo teste de legitimidade – referente não mais ao momento constitutivo, mas ao

⁴²⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. Op. cit. p. 378.

⁴²⁸ MUÑOZ, Óscar Sánchez. Op. cit. p. 353-354.

⁴²⁹ MUÑOZ, Óscar Sánchez. Op. cit. p. 353-355.

⁴³⁰ ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit. p. 126.

⁴³¹ ZIPPELIUS, Reinhold. Op. cit. p. 128.

⁴³² PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 216-227.

momento performático – só pode ser suprido se o exercício dessas ações delegadas for adequado aos requisitos constitucionais”⁴³³. E por isso Pereira justifica a necessidade de criação de instrumentos, técnicas e ferramentas de controle para prover obstáculos ao uso desvirtuado da autoridade⁴³⁴, o que, em última instância, irá conferir a legitimação cíclica e constante do seu exercício.

A função controladora deve, por um lado, fomentar a gestão participativa, arejando e fortalecendo o círculo tradicional e oficial a que estava acostumada com a agregação de novos agentes, bem como ressaltar as potencialidades do controle como vetor de democratização, através de estímulos ao fortalecimento da vivência democrática por suscitarem maiores níveis de interesse e participação nos assuntos públicos.⁴³⁵ A irreelegibilidade parlamentar parece atender a ambos os requisitos e, desta forma, apresenta-se como uma restrição de direito proporcional à sua finalidade democrática (neste ponto não se diferindo da irreelegibilidade dos Chefes do Poder Executivo), pois “quanto maior for ou for feito um perigo [influências pouco democráticas, indesejáveis, no processo eleitoral], tanto mais legítimas parecem até mesmo as sensíveis intervenções à liberdade”⁴³⁶.

3. 2. 2 O caso mexicano

A irreelegibilidade é um instituto relevante na história política mexicana, tendo sido fundamento de revoluções e golpes de Estado. Como consequências das

⁴³³ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 243-244. Fávila Ribeiro faz observação semelhante sobre a necessidade de legitimidade de atuação no momento seguinte à investidura no mandato: “Verifica-se nessa produção constituinte que a legitimidade não ficou circunscrita aos momentos genéticos, relacionados às origens das investiduras, desdobrando-se a uma segunda dimensão consorciada ao modo de desempenho das autoridades, em termos de adequação ou ajustamento aos supervenientes anseios e discordâncias populacionais, implantando procedimentos que viabilizem intercomunicações entre a Sociedade e o Estado. [...] A vertente representativa da organização democrática trazia implícita a consagração do pressuposto da legitimidade originária, partido da eletividade dos titulares dos Poderes Legislativo e Executivo, mas veio acrescida de sua segunda dimensão relacionada pelo modo de seus desempenhos, sempre revitalizados por continuadas aragens consensuais. Desse modo, o povo tem duplo meio para abastecer os órgãos representativos: pelo exercício dos sufrágios no provimento dos cargos eletivos e pelas exteriorizações críticas de suas opiniões, consubstanciando apoios ou rejeições”. RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral: no caminho da sociedade participativa**. Op. cit. p. 11-12.

⁴³⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 245.

⁴³⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. Op. cit. p. 247.

⁴³⁶ GRIMM, Dieter. Op. cit. p. 88.

experiências políticas ali vivenciadas, “no imaginário político mexicano, a reeleição se vincula a um regime ditatorial e não com a democracia”⁴³⁷.

Como explica Jorge Fernández Ruiz, a irreelegibilidade imediata prevista na primeira Constituição republicana⁴³⁸ do México, a de 1824, caiu por terra na Constituição de 1836, que possibilitava a reeleição imediata e indefinida ao titular do Poder Executivo, e, tacitamente, na Constituição de 1857, que não trouxe como causa de inelegibilidade para o cargo a sua ocupação anterior.⁴³⁹

Em 1871 o então Presidente da República, Benito Juárez, recandidata-se para o cargo, o que levou o General Porfirio Díaz Mory a organizar um movimento armado sustentado da defesa da irreelegibilidade, cujo documento principal era o Plano de Noria, que estabelecia que “a reeleição indefinida, forçosa e violenta, do Executivo Federal, põe em perigo as instituições nacionais”. Porfirio Díaz, no entanto, foi derrotado por Benito Juárez.⁴⁴⁰

Cinco anos depois, em 1876, o general Porfirio Díaz alcança a Chefia do Executivo mexicano, já sob a égide do Plano de Tuxtepec (que dava à irreelegibilidade o caráter de lei suprema), após se insurgir contra a reeleição do então presidente, Sebastián Lerdo de Tejada.⁴⁴¹

No entanto, Porfirio Díaz imprimiu *el profiriatto* (período entendido como sua permanência no poder executivo mexicano) por longos trinta e quatro anos, cinco meses e vinte e setes dias, entre 28 de novembro de 1876 a 25 de maio de 1911. A presença de Porfirio Díaz na Chefia do Executivo nacional só foi interrompida nesse período entre 06 de dezembro de 1876 a 17 de fevereiro de 1877 e 01 de dezembro de 1880 a 30 de novembro de 1884, quando governaram, respectivamente, Juan N. Méndez e Manuel González, ambos representantes e apoiadores de Porfirio Díaz.⁴⁴²

⁴³⁷ FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 469.

⁴³⁸ BARBADILLO, Pedro Fernández. **Las vicisitudes del principio de no reelección en México.** Universitat de València: Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, 2009. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3903142>>. Acesso em 10 de jun. 2017. p. 57.

⁴³⁹ RUIZ, Jorge Fernández. Reeleição dos legisladores no México. In: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas.** Curitiba: Íthala, 2015. pp. 393-406. p. 394.

⁴⁴⁰ Original: “La reelección indefinida, forzosa y violenta, del Ejecutivo Federal, ha puesto em peligro las instituciones nacionales” RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México.** **Op. cit.** p. 394.

⁴⁴¹ RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México.** **Op. cit.** p. 394.

⁴⁴² RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México.** **Op. cit.** p. 394.

Segundo Jorge Fernández Ruiz, trata-se de “mais de um terço ode século, durante o qual o antigo opositor à reeleição se reelegeu sete vezes”⁴⁴³.

Naquele momento, a reeleição não era apenas de Porfirio Díaz, mas “múltiplas reeleições de Governadores de Estado, de Senadores, de Deputados e Prefeitos”⁴⁴⁴. As políticas proferidas por *el porfiriato* se estendiam ao Congresso da União, onde muitas cadeiras de Senadores e Deputados “deram a impressão de haver sido reservadas para sempre a alguns de seus membros”⁴⁴⁵.

A irreelegibilidade foi, então, um dos principais fundamentos do movimento revolucionário (que resultou em um milhão de mortos⁴⁴⁶) pelo qual passou o país entre os anos de 1910-1917, cuja bandeira era “sufrágio eletivo e não reeleição”⁴⁴⁷, e foi introduzida, já em patamar constitucional, na Constituição de 1917, até agora vigente,⁴⁴⁸ e é atualmente um dos princípios jurídico-políticos de maior relevo no México⁴⁴⁹.

A limitação a qualquer possibilidade reeleição para o mesmo cargo veio de forma expressa ao mandato de Presidente da República na Constituição de 1917, em seu art. 83. Em 1927, contudo, o referido dispositivo foi alterado para permitir que um cidadão mexicano que já tivesse ocupado o cargo de Presidente pudesse novamente ocupá-lo, apenas uma vez mais, de forma não consecutiva. Logo em 1928 a Constituição Mexicana foi novamente alterada, retornando à previsão original de irreelegibilidade absoluta e definitiva para a presidência daquele que já a tivesse ocupado por um mandato.⁴⁵⁰ A irreelegibilidade absoluta para a presidência mexicana permaneceu, desde então, inalterada, resistindo às reformas constitucionais que alteraram o art. 83 nos anos de 1933, 2012 e 2014, sendo, por isso, considerada princípio jurídico-político fundamental próprio da evolução política mexicana.⁴⁵¹

⁴⁴³ RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México. Op. cit.** p. 394.

⁴⁴⁴ RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México. Op. cit.** p. 395.

⁴⁴⁵ RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México. Op. cit.** p. 395.

⁴⁴⁶ RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México. Op. cit.** p. 393. Para outras informação deste período revolucionário no México: Para maiores informações acerca da história política mexicana: MEYER, Lorenzo. *La Revolución Mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940. In: Pablo González Casanova, (coord.), Las elecciones en México: evolución y prespectivas.* México: Siglo XXI, 1985. pp. 69-99.

⁴⁴⁷ (Original: “Sufragio efectivo e no reelección”).

⁴⁴⁸ FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 469.

⁴⁴⁹ GONZÁLEZ, Juan Carlos Muciño. **Op. cit.** p. 21.

⁴⁵⁰ FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 470-72.

⁴⁵¹ CARPIZO, Jorge. **Los principios jurídico-políticos fundamentales en la constitución mexicana.** Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/35.pdf>>. Acesso em 09 de jun. 2017. p. 14.

De forma diversa, em relação aos parlamentares não havia impedimento à reeleição (o que indicava a sua possibilidade) até a reforma constitucional em 1933, que introduziu a irreelegibilidade imediata também para Senadores e Deputados Federais.⁴⁵² Assim passou a vigor o art. 59 da Constituição mexicana a partir da reforma constitucional em 1933:

Art. 59 Os senadores e deputados ao Congresso da União no poderão ser reeleitos para o período imediato. Os senadores e deputados suplentes poderão ser reeleitos para o período imediato com caráter de titulares sempre que não houverem o exercido; mas os senadores e deputados titulares não poderão ser reeleitos para o período imediato com o caráter de suplentes.⁴⁵³

Só a partir dos anos 2000 os mexicanos começaram a discutir, de forma paulatina e sutil, mas consistente, a possibilidade de reeleição parlamentar, ancorados na profissionalização parlamentar e *accountability*.⁴⁵⁴ Pesquisas realizadas mais recentemente passaram a indicar que os índices de aceitação da possibilidade de reeleição parlamentar cresceram no México (de 23% em 1998 a 40% em 2010), mas a irreelegibilidade, ao menos até 2010, ainda se apresentava como preferência majoritária do povo mexicano.⁴⁵⁵

Flores *et al* esclareceram que os mexicanos eram contrários à reelegibilidade de, especialmente, três cargos: Presidente da República, Deputados Federais e Locais. A irreelegibilidade do Presidente estaria vinculada às razões histórico-revolucionárias de sua inclusão na Constituição, enquanto nos casos dos Deputados as razões estariam mais vinculadas à falta de credibilidade dos mandatários junto à população, bem como ao distanciamento entre eleitores e eleitos e o desconhecimento da maioria do povo acerca das funções e desempenhos do mandato parlamentar, o que não ocorreria com as autoridades municipais, pela maior proximidade com os eleitores e maiores informações a respeito da atuação política dos eleitos.⁴⁵⁶

Em decorrência desses debates e do crescente aceite da reelegibilidade parlamentar pelo povo, uma reforma constitucional, datada de 10 de fevereiro de 2014,

⁴⁵² FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 473-474.

⁴⁵³ Original: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.” (FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 473).

⁴⁵⁴ FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 469.

⁴⁵⁵ FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 470.

⁴⁵⁶ FLORES, Julia Isabel *et al.* **Op. cit.** p. 477-478.

alterou o art. 59 da Constituição daquele país para possibilitar a reeleição imediata de Deputados Federais e Senadores, em dispositivo que passou a vigor com a seguinte redação:

Art. 59 Os Senadores poderão ser eleitos por até dois períodos consecutivos e os Deputados ao Congresso da União por até quatro períodos consecutivos. O requerimento só poderá ser realizado pelo mesmo partido ou por qualquer dos partidos integrantes da coligação que houvera postulado, exceto se tiverem renunciado ou perdido sua militância antes da metade do seu mandato.⁴⁵⁷

Em estudo ainda anterior à reforma constitucional de 2014, José Ramón López Rubí Calderón sintetiza os argumentos que posteriormente viriam a fundamentá-la:

A reeleição fortaleceria o Congresso; possibilitaria, portanto, uma verdadeira divisão de poderes e a efetividade do sistema de freios e contrapesos; manteria a representação política pois a possibilidade e expectativa de reeleição – produto da ambição natural de políticos – obriga que o representante não se desvincule dos seus representados, já que, caso contrário, perderia o voto o sustentaria no cargo; estabeleceria um mecanismo de responsabilização, acompanhado por seu uso como um método de premiação ou punição por meio do voto; incentivaria e daria sentido à participação; contribuiria para a formação de uma cultura política democrática; levaria à profissionalização parlamentar e à especialização; daria continuidade aos projetos e elevaria sua qualidade; e favoreceria a descentralização ou uma centralização menos intensa no interior dos partidos.⁴⁵⁸

A possibilidade de maior intimidade na relação pós-eleitoral entre eleitor e eleito, o processo de responsabilização eleitoral do mandatário e a profissionalização também são os argumentos sustentados por Miguel Carbonell para defender a reelegibilidade parlamentar no caso mexicano.⁴⁵⁹

Conforme é possível observar, os argumentos favoráveis à irreelegibilidade no caso mexicano são semelhantes aos demais casos já estudados na presente

⁴⁵⁷ Original: “Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

⁴⁵⁸ Original: “La reelección fortalecería al Congreso; posibilitaría, por tanto, una verdadera división de poderes y la efectividad del sistema de pesos y contrapesos; mantendría a la representación política puesto que la posibilidad y expectativa de la reelección –producto de la ambición natural de los políticos– obliga a que el representante no se desvincule de sus representados ya que de lo contrario perdería el voto que lo sostendría en el puesto; establecería un mecanismo de rendición de cuentas, acompañado por su uso como método de premiación o castigo a través del voto; incentivaría y daría sentido a la participación; coadyuvaría a la formación de una cultura política democrática; llevaría a la carrera parlamentaria y a la especialización; otorgaría continuidad a los proyectos y elevaría su calidad; y favorecería la descentralización o una centralización menos intensa al interior de los partidos.” (CALDERÓN, José Ramón López Rubí, **Op. cit.**)

⁴⁵⁹ CARBONELL, Miguel. **Op. cit.** p. 4-5.

dissertação. Em resistência a eles, Francisco José de Andrea Sánchez expressou o que entende por desvantagens da reeleição legislativa consecutiva, que também se assemelham aos já expostos nesta dissertação: perpetuação nociva das elites no poder, corrupção, impedimento da renovação das elites, debilitação da classe política, o mito da profissionalização e o favorecimento à formação de alianças e vínculos clientelistas entre representantes políticos e grupos de interesses.⁴⁶⁰

A partir da ponderação objetiva dos prós e contras à irreelegibilidade, Jorge Fernández Ruiz vaticina que a República moderna, caracterizada pela renovação periódica da representação política, surgiu como forma de governo diametralmente oposta à monarquia, e que, por isso, levada ao extremo, postularia pela não reeleição de forma absoluta⁴⁶¹. Esses argumentos serviriam tanto para o Poder Executivo quanto para o Legislativo, onde a reelegibilidade fomenta a inamovibilidade política, o aniquilamento deste poder e a partidocracia.⁴⁶² No entanto, o próprio autor faz importante advertência:

O princípio absoluto da não reeleição não apenas impede de aproveitar a experiência dos legisladores – o que significa um grande desperdício econômico e político – mas também obstrui sua preparação para o desempenho do cargo e não incentiva o desempenho das tarefas que lhes são recomendadas.⁴⁶³

Flores *et al* detectaram, antes da reforma constitucional de 2014, a crescente corrente em favor da reeleição parlamentar. Ainda assim, mesmo naquele momento deixaram a ressalva:

Mas o saldo dos estudos explorados nos deixa claro que há uma constante na percepção da importância de manter limitada e, em sendo o caso, proibida a reeleição, é importante e preferível, ainda que bons governantes não tenham outra oportunidade, a percepção de que é pior para o país e que se aplica a todos os níveis do aparelho de estado.⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. **Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa**. Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555>>. Acesso em 10 de jun. 2017.

⁴⁶¹ RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México**. *Op. cit.* p. 401.

⁴⁶² RUIZ, Jorge Fernández. La reelección en el régimen presidencial mexicano. *In*: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito eleitoral: debates ibero-americanos / compilação**. Curitiba: Íthala, 2014. pp. 243-256. p. 255.

⁴⁶³ RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México**. *Op. cit.* p. 401.

⁴⁶⁴ Original: “Pero el saldo de los estudios explorados nos deja claro que existe una constante en la percepción de la importancia de mantener limitada y, en su caso, prohibida la reelección, es importante y preferible aunque los buenos gobernantes no tengan otra oportunidad, la percepción de que es mala para el país y eso aplica a todos los niveles del aparato estatal.” (FLORES, Julia Isabel *et al.* *Op. cit.* p. 489).

Mesmo para Miguel Carbonell, para quem a irreelegibilidade (parlamentar) não possui justificção democrática, a introdução da reelegibilidade imediata seria conveniente para o sistema jurídico-político mexicano, mas de maneira limitada.⁴⁶⁵ Isto porque, assenta Pedro Fernández Barbadillo, “a democracia às vezes deve adotar medidas antidemocráticas para se preservar”.⁴⁶⁶

Observamos, então, um caminho consistente e majoritário na doutrina mexicana. Trata-se de uma solução diferente das opções extremas (reelegibilidade e / ou irreelegibilidade absoluta), ou seja, alternativas intermediárias que busquem conciliar as soluções contrárias.⁴⁶⁷

CONCLUSÕES

Individualmente, cada um dos capítulos deste trabalho nos fornece conclusões que convergem para a nossa conclusão final.

Através de pesquisas sobre comportamento parlamentar, identificamos que a ambição de permanecer no cargo é o padrão dominante para os Deputados Federais brasileiros, no que não divergem dos demais parlamentares objeto desses mesmos estudos em outros países.

Os dados comprovam que, desde as eleições em 1950 até as mais atuais (inclusive a de 2014), cerca de 70% dos Deputados Federais brasileiros que buscaram sua reeleição lograram êxito no intento. Este percentual é basicamente o mesmo atingido por Prefeitos e Governadores que, estando no cargo, buscam se reeleger.

Não obstante a ambição parlamentar estática seja, além de regra, aceita nos países em que também se realizam essas pesquisas, como por exemplo nos Estados Unidos, o caso brasileiro têm despertado a atenção da Ciência Política.

Isto porque a principal ferramenta utilizada pelo nosso político atual para lograr êxito nas campanhas que visam sua reeleição é a distribuição do capital político já disponível na Câmara dos Deputados, o que se batizou de clientelismo moderno. As

⁴⁶⁵ CARBONELL, Miguel. **Op. cit.** p. 10.

⁴⁶⁶ Original: “la democracia a veces debe adoptar reglas antidemocráticas para preservarse”. (BARBADILLO, Pedro Fernández. **Op. cit.** p. 89).

⁴⁶⁷ Duas das medidas alternativas seriam a reeleição alternada, com a possibilidade de reeleição não imediata – mas possibilitando um retorno posterior ao cargo –, e a reeleição limitada, possibilitando a reeleição imediata por alguns mandatos, mas não de maneira perpétua. RUIZ, Jorge Fernández. **Reeleição dos legisladores no México. Op. cit.** p. 402.

malsinadas práticas coronelistas tradicionais se enraizaram na política brasileira, tendo sido apenas formalmente substituídas pela institucionalização da patronagem.

Para colocar em prática o distributivismo que alimenta seu eleitorado, o Deputado Federal precisa negociar em duas frentes. De um lado, o Parlamentar relega a segundo plano sua atividade legislativa, transferindo-a para o Presidente da República, que detém os maiores índices de iniciativa de projeto de lei; no entanto, a Presidência precisa de um grupo de Parlamentares suficientes para a implementação das suas políticas. Aí vem o outro lado da moeda: os Parlamentares, em troca de apoiar politicamente o Poder Executivo, exigem verbas, obras e cargos à disposição deste Poder para beneficiar seu grupo eleitoral ou um outro que pretenda conquistar.

Embora alguns estudiosos empenhem-se no papel de aferir qual Poder (Executivo ou Legislativo) saia mais fortalecido do referido processo, isso não parece ter relevância para os fins deste estudo. Quando se fala de distributivismo de verbas, obras e cargos públicos para fins de êxito eleitoral, estando mais fortalecido ou enfraquecido, os Parlamentares têm, em regra, conseguido atingir seus objetivos de renovação do mandato.

As consequências dessas práticas são sintomáticas: não há, no Brasil, nenhuma atividade “profissional” mais vantajosa para um candidato do que estar no efetivo exercício de um mandato para o qual pretende se recandidatar – aqui é importante destacar que a Ciência Política chega à essa mesma conclusão em relação aos cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo. À essa tendência de reelegibilidade não existem diferenças significativas em relação a Deputados Federais de partidos políticos e / ou correntes ideológicas distintas.

A leitura constitucional deste fenômeno político permite visualizar que o distributivismo está afetando o cerne das disputas para a Câmara dos Deputados. Dos cinco princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral abordados por Eneida Desiree Salgado, ao menos esses quatro têm sido de alguma maneira influenciados negativamente: (i) princípio constitucional da autenticidade eleitoral; (ii) princípio constitucional da liberdade para o exercício do mandato; (iii) princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas; (iv) princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral.

De forma sucinta e minimalista, autêntica é a eleição livre de vícios, fraudes, abusos, que a influenciem direta ou indiretamente. O mandato livre é o exercido pelo Parlamentar de acordo com sua própria consciência, desde que em benefício da

coletividade – não de interesses privados ou particulares, ainda que de grupos individualmente considerados. Além disso, só há participação democrática das minorias nas instituições políticas quando elas participam do debate em pé de igualdade; e esta participação deve ser de fato e de direito. E só há igualdade na corrida eleitoral quando nenhum dos concorrentes larga na frente do outro por agregar consigo fatores indesejáveis ao processo. Trata-se, portanto, de democracia inclusiva, de inclusão democrática.

Esses princípios são a tradução eleitoral dos princípios constitucionais democrático e republicano; através deles, o Direito Constitucional revela para o Direito Eleitoral as escolhas plasmadas na Constituição da República como resultado da resistência do nosso povo contra períodos autoritários de concentração de poder político que experimentamos e para os quais decidimos, de maneira livre e revolucionária, não retornar. A esses valores democráticos deve-se destinar a mais incansável defesa, pois são, eles próprios, o escudo contra a influência de desvios e abusos do poder político.

O diabo, por isso, não é tão feio quanto se pinta. Há remédio: o constitucionalismo democrático.

O diagnóstico de patrimonialismo a que chegamos é, por assim dizer, natural; estudiosos já advertiram que o desejo de poder só tem uma acomodação: o desejo de mais poder. Em Estados Democráticos, impõe-se o controle em suas duas dimensões face às atitudes desviantes: o controle que funda o poder dando as condições de existência de uma comunidade política democraticamente legitimada, e o controle que garante, periodicamente, a vontade política originária através da adequação constante do exercício do poder.

O processo eleitoral se apresenta, assim, como relevante meio de controle. Por um lado, as eleições periódicas refundam nossas escolhas políticas; e, por outro, quando as atitudes desviantes do poder passam pelo filtro de um processo eleitoral livre de influências indesejáveis, exsurge o poder originariamente instituído. Esse talvez seja o principal fundamento para afirmar que o processo eleitoral democrático – e, conseqüentemente, sua defesa – não se satisfaz com o formalismo de tantas quantas forem as candidaturas pretendidas e do voto secreto e igualitário matematicamente considerado. A democracia exige mais; e embora não creiamos que a democracia perfeita possa ser alcançada, é possível ser mais democrático, mais inclusivo.

Estudos sobre a relevância do processo eleitoral apontam como fundamentos à reelegibilidade: a efetividade do sufrágio, o incentivo à relação próxima entre eleitor e eleito, a profissionalização dos parlamentares, o reforço do parlamento e a *accountability*. Este ideal, contudo, não vem sendo atingido no Brasil; praticamente todos os fundamentos pró-reelegibilidade são em nossa realidade, no mínimo, inconsistentes: a irreelegibilidade serve ao sufrágio efetivo (em suas formas ativa e passiva) muito mais como proteção do que como ataque – trata-se de beneficiar a coletividade em detrimento de uns, especialmente por estes já terem experimentado o exercício do poder político decorrente do mandato eletivo; em regra, não há relação eleitor-eleito, senão aquela fomentada pelo *accountability* do mal; sabendo disso, os Deputados Federais não utilizam da sua profissionalização para fortalecer o Parlamento, mas para articular as forças necessárias para lograr êxito na eleição seguinte.

Não encaramos a irreelegibilidade parlamentar como única solução para as denunciadas distorções, desvios e abusos de poder político intra-Câmara. De igual modo, não enxergamos na reelegibilidade todos os benefícios teoricamente enumerados – a prática, aliás, parece se distanciar da teoria; além disso, como manifestado por Ana Cláudia Santano, “não há, dentro de um contexto democrático, detentores perpétuos do poder, ou titulares insubstituíveis”⁴⁶⁸.

A irreelegibilidade parlamentar se presta, muito mais, à oxigenação das cadeiras do Parlamento – permitindo que novos atores tenham acesso aos meios efetivos de tomada de decisão política; ao arrefecimento do caráter particularista das campanhas, em prol do fortalecimento dos partidos políticos e de mandatos mais voltados a políticas universalistas / nacionalistas; ao fomento de eleições cada vez mais livres, protegidas do *accountability* do mal.

Ainda é importante destacar, contudo, que, cientes dos benefícios que a continuidade (e não o continuísmo) tem a nos oferecer, não militamos em prol da irreelegibilidade imediata-absoluta. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra. Tal qual a evolução do pensamento histórico-político mexicano, o meio termo, a ponderação, parece ser o melhor caminho.

Mais debates, mais estudos, mais pesquisas, mais ciência podem (pelo menos tentar) resolver a difícil equação entre total permissibilidade e vedação irrestrita.

⁴⁶⁸ SANTANO, Ana Cláudia. **Op. cit.** p. 432.

Antes, então, assumir e aceitar as intercorrências do nosso processo eleitoral, mas dando novas oportunidades a eleitores e eleitos através da possibilidade limitada de renovação, sem, contudo, deixar de aplicar o controle necessário, devidamente fundamentado no fato de que, por mais qualificado que seja o Parlamentar, ele não será o único capaz de representar democraticamente os anseios da sociedade.

Objetivamente, portanto, o primeiro capítulo apresenta uma situação fático-política; o segundo demonstra sua gravidade; o terceiro a necessidade e uma forma de controlá-la.

A conquista de um processo eleitoral efetivamente democrático passa por inúmeros fatores, quiçá o mais importante deles seja a democratização da educação cívica. Mas vivenciar a democracia, respeitar as instituições republicanas e fomentar a livre e consciente participação do povo no processo eleitoral, votando ou sendo votado, também são meios para atingir a periódica refundação da vontade constitucional de 1988. Enquanto caminhamos por esta longa estrada, no entanto, apresentamos uma proposta concreta de controle de poder político, mesmo que não seja a única e talvez não suficiente em si; além de apresentar a relevância do instituto da (ir)reelegibilidade, este trabalho também busca contribuir na compreensão do curso do poder político na Câmara dos Deputados, das suas influências eleitorais e do porquê de controlá-lo.

O que deve importar e prevalecer da nossa história constitucional não são as deficiências, mas saber que em 1988 o povo estabeleceu, formalmente, toda a nossa substância política em um documento com princípios e valores aptos a controlar o exercício desviante o poder: a Constituição da República; se o nosso momento revolucionário e instituinte de poder deve, periódica e constantemente, ser refundado, devemos saber de onde viemos e onde estamos para sempre defendê-la.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. **Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa**. Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555>>. Acesso em 10 de jun. 2017.

ARAGÓN, Manuel. El Control como elemento inseparable del concepto de Constitución. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid, v. 19, n. 7, p.52, abr. 1987

ARAGÓN, Manuel. La eficacia jurídica del principio democrático. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid, a. 8, v. 24, p. 9-45, sep./dec. 1985.

AVENDAÑO, Octavio. De la autonomía del mandato a la rendición de cuentas. Un alcance conceptual a los mecanismos de representación democrática. **Revista de sociología**. n. 22. 2008. Facultad de Ciencias Sociales: Universidad de Chile. pp. 93-116.

BAPTISTA, Fernando Pavan. O Direito das Minorias na Democracia Participativa. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. II, p. 195-205, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Teoria Geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 23- 80, jan./abr. 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. A origem do sistema eleitoral proporcional no Brasil. In: FURTADO COÊLHO, Marcus Vinícius; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010.

BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. **Democracia constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BIJOS, Danilo. Representação política e accountability na teia das relações federativas. **Revista Aurora**, Marília, v. 5, n. 2, p. 81-100, jan-jun, 2012.

BIM, Eduardo Fortunato. O polimorfismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 113-140.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BOLOGNESI, Bruno. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 46: 45-68 jun. 2013. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n46/04.pdf>. Acesso em 01 mai. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOTERO, Felipe; RENNO, Lucio R. Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia. **Braz. Political Sci. Rev. (Online)**, Rio de Janeiro, v. 1, Selected Edition, 2007. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212007000100001>. Acesso em 29 abr. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Índice de renovação de parlamentares na Câmara chega a 43,7%**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475450-INDICE-DE-RENOVACAO-DE-PARLAMENTARES-NA-CAMARA-CHEGA-A-43,7.html>>. Acesso em 20 de jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.504/1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 03 de abr. 2017.

BURKE, Edmund. **Speech to the Electors of Bristol**. Disponível em: <<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>>. Acesso em 25 de mai. 2017.

CALDERÓN, José Ramón López Rubí, Reflexiones sobre el Poder Legislativo em el contexto del cambio político mexicano. **Revista del Instituto Electoral del Estado de México**, Apuntes Electorales, núm. 18, 2004, pp. 31-49. p. 40. Disponível em: <<http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/503/482>>. Acesso em 10 de jun. 2017.

CAMPOS, Adriana; OLIVEIRA, Igor Bruno Silva de. O gasto de publicidade institucional no ano eleitoral e os limites impostos pela Lei nº 9.504/1997. **Estudos eleitorais**. v. 9, p. 10-29, n. 2014. p. 15.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna Pereira dos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação: uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade-partidaria.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna Pereira dos. Participação política feminina e a regulamentação legal das cotas de gênero no Brasil: breve análise das eleições havidas entre 1990 e 2014. *In: Teorias da democracia e direitos políticos*.

OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; MORAES FILHO, José Filomeno de; CAMPOS, Adriana (Coords.). Disponível em:

<<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/0wgz69fe/YQ8Bx03xH12ljKG0.pdf>>.

Acesso em: 16 jul. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARBONELL, Miguel. **Hacia um Congreso profesional: la no reelección legislativa em México**. Disponível em:

<<http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/congreso.pdf>>. Acesso em 10 de jun. 2017.

CARPISO, Jorge. **Los principios jurídico-políticos fundamentales en la constitución mexicana**. Disponível em:

<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/35.pdf>>. Acesso em 09 de jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. O princípio da alternância no regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, a. 49, n. 196, out./dez. p. 165-182. 2012.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros.

Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n4/v52n4a05.pdf>>. Acesso em 30 de mar. 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. **Governo democrático e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COELHO, Inocêncio Mártires. Apresentação. *In: GRIMM, Dieter. Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e Alcance do Processo Eleitoral no Regime Democrático. **Revista “Estudos Avançados”**. São Paulo, n.38, p. 307-320, 2000.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CUNOW, Saul *et al.* Reelection and Legislative Power: surprising results from Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 37, p. 533-558, 2012.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O direito de oposição política no estado democrático de direito**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf>. Acesso em 28 mar. 2017.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Democracia, Constituição e princípios constitucionais: notas de reflexão crítica no âmbito do direito constitucional brasileiro**. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/democracia-constituicao-e-principios-constitucionais-notas-de-reflexao-critica-no-ambito-do-direito-constitucional-brasileiro/indexc692.html?no_cache=1&cHash=b7bf79b129bc42f148fe4b5e477aa8bf>. Acesso em 31 de mai. 2017.

FLORES, Julia Isabel *et al.* **Reelección y democracia: cambios en los valores de la población**. Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/viewFile/9997/12025>>. Acesso em 07 de jun. 2017.

FOLLY, Felipe Bley. Participação popular na Teoria Constitucional: concretização (e superação?) da Constituição. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Constituição, democracia e justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 225-239.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. São Paulo, Ed. Círculo do Livro. 1990.

FRIEDRICH, Carl. **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**. New Delhi: Oxford&IBH, 1966.

FRIEDRICH, Carl; BRZEZINSKI, Zbigniew. **Totalitarian Dictatorship and Autocracy**. 2. ed. Nova Iorque: Frederick A. Praegers, 1956.

GARGARELA, Roberto. **El derecho a la protesta social**. Disponível em: <<http://www.derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/view/16204/16744>>. Acesso em 30 mar. 2017.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Muciño. No-reelección legislativa: la responsabilidad política invertida. **Revista del Instituto Electoral del Estado de México**, Apuntes Electorales, núm. 18, 2004. pp. 17-30. p. 27. Disponível em: <<http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/502/481>>. Acesso em 10 de jun. 2017.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GRIMM, Dieter. **Constituição e política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed, São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. Belo Horizonte: Alameda Casa Editorial, 2010.

HUALDE, Alejandro Pérez. Reeleição na democracia argentina. *In*: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 19-46.

KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política – consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil / 1998-2010. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 139-156, Mar. 2014. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n49/08.pdf>. Acesso em 03 abr. 2016.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1997.

LEMONS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001. Disponível em: www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a04v44n3.pdf>. Acesso em 03 mai. 2016.

LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 361 a 386. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n3/a02v45n3.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2016.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opin. Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002>. Acesso em 27 abr. 2016.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1979.

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 199-203, Nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200015>. Acesso em 28 abr. 2016.

MEYER, Lorenzo. La Revolución Mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940. *In*: Pablo González Casanova, (coord.), **Las elecciones en México: evolución y perspectivas**. México: Siglo XXI, 1985. pp. 69-99.

MEZZAROBBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral**, v. 1 n.1 p. 41-48, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. *Accountability* em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. La igualdad de oportunidades en la competición electoral. *In: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. Direito eleitoral: debates ibero-americanos / compilação*. Curitiba: Íthala, 2014.

NAY, Olivier. **História das ideias políticas**. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2007.

NICOLAU, Jairo. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200002>. Acesso em 23 mar. 2016.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n4/02.pdf>>. Acesso em 03 jun. 2017.

NOHLEN, Dieter. **Instituciones políticas en su contexto: las virtudes del método comparativo**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2007.

O GLOBO. **Majoria dos políticos em cargos executivos conseguiu se reeleger no país**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/majoria-dos-politicos-em-cargos-executivos-conseguiu-se-reeleger-no-pais-16372095>>. Acesso em 29 abr. 2016.

OYARTE, Rafael. Reeleição presidencial no Equador. *In: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.)*. **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 129-146.

PARANHOS, R.; SILVA JUNIOR, J. A.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. de . ONDE OS FRACOS NÃO TEM VEZ. Reeleição parlamentar no Brasil (1994-2010). *In: IX ENCONTRO ABPC*. 2014, Brasília-DF. Anais Eletrônico - IX ENCONTRO ABCP, 2014. p. 1-28.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em 02 mai. 2016.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados** [online]. 2001, vol.44, n.2, pp. 133-172. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004>. Acesso em 08 mar. 2016.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil**. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2007, vol.27, n.4, pp.

664-683. ISSN 1809-4538. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572007000400010>>. Acesso em 15 mar. 2016.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Compreensão e constituição: a interpretação constitucional após o giro hermenêutico**. Dissertação. UFMG: Belo Horizonte, 2001.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333, June 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 mar. 2016.

PRZEWORSKI, Adam *et al.* **O que mantém as democracias?** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n40-41/a06n4041.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. (Coord.). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes**. 23. ed. Brasília, Diap, 2016.

REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 1, n. ja/abr. 1997, p. 101-135, 1997.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral: no caminho da sociedade participativa**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a democracia**. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 21 mai. 2017.

RUIZ, Jorge Fernández. La reelección en el régimen presidencial mexicano. *In*: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito eleitoral: debates ibero-americanos / compilação**. Curitiba: Íthala, 2014. pp. 243-256.

RUIZ, Jorge Fernández. Reeleição dos legisladores no México. *In*: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 393-406.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. 356f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná. 2010.

SALGADO, Eneida Desiree; BERNARDELLI, Paula. A adoção da reeleição para o Poder Executivo no Brasil e suas incoerências com o sistema constitucional e eleitoral. *In*: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 97-111.

SANCHÍS, Luis Prieto. Notas sobre la interpretación constitucional. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 9, p. 176 et seq., mayo-ago. 1991.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **O “uso da máquina pública” nas campanhas eleitorais: condutas vedadas aos agentes públicos**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015.

SANTANO, Ana Cláudia. Conclusões. *In*: SANTANO, Ana Cláudia (Coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. Curitiba: Íthala, 2015. pp. 431-438.

SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito eleitoral: debates ibero-americanos / compilação**. Curitiba: Íthala, 2014.

SANTOS, Bruno Carazza dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 2016.

SANTOS, Polianna Pereira dos. **Transparência do voto e a regulamentação legal do sistema proporcional brasileiro: accountability vertical e qualidade da democracia**. 2016. 345f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais. 2016.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da Representação no Estado representativo moderno**. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Vença se for capaz: reeleição parlamentar, distritos eleitorais e partidos no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Pernambuco.

SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. DE QUE VALE SER INCUMBENT? A reeleição parlamentar no Brasil (1990-2014). **Política Hoje** (UFPE. Impresso). 2014.

SOUSA DE BARROS, Tarcísio Augusto; MEIRA, João Henrique Alves. Publicidade institucional no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997: o passado, o presente e o porvir. **Revista DeMocrática**, v. 2. Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, 2016. p. 183-213.

SOUSA DE BARROS, Tarcísio Augusto; VEYL, Raul Salvador Blasi. Constitucionalismo e judicialização na política: poder, controle e excesso. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 33, n. 1: 215-244, jan./jun. 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2007. SOUZA, Renato Barreto de. **Clientelismo e voto na Califórnia fluminense**. 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2004. CD Rom. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4090&Itemid=319>. Acesso em 02 mai. 2016.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TORELLY, Paulo Peretti. O princípio da isonomia (igualdade política). **Revista Direitos Fundamentais e Justiça**. n. 3. abr/jun. 2008.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Aplicabilidade da teoria do desvio de poder no controle da constitucionalidade de atos legislativos: contornos, limites e superação pela teoria dos princípios**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194923/000865586.pdf?sequence=3>>. Acesso em 03 de jun. 2017.

VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Princípios constitucionais de direito eleitoral**. 2009. 228f. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2009.

VELOSO, Giovana Rocha. **Clientelismo: uma instituição política brasileira**. 2006. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Introdução ao estudo do direito**. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.