

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Giovane Sartori

**A REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO NO PRESIDENCIALISMO: UMA SAÍDA
PARA CRISES POLÍTICAS NO BRASIL?**

Porto Alegre

2018

GIOVANE SARTORI

**A REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO NO PRESIDENCIALISMO: UMA SAÍDA
PARA CRISES POLÍTICAS NO BRASIL?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio

Porto Alegre

2018

GIOVANE SARTORI

**A REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO NO PRESIDENCIALISMO: UMA SAÍDA
PARA CRISES POLÍTICAS NO BRASIL?**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Direito
Público e Filosofia do Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para obtenção
do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em 06 de julho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Roberta Camineiro Baggio (orientadora)

Professor Ricardo Silveira Castro

Professor Me. Rodrigo Luz Peixoto

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Mara, meu eterno exemplo e minha amiga mais fiel, que esteve sempre ao meu lado. Ao meu pai, Danilo, exemplo de dedicação. A minha irmã, Caroline, o maior presente que já recebi. E especialmente a Patrícia, por ter me feito embarcar nessa aventura chamada Direito, por todos os anos de amizade, cumplicidade, amor e felicidade.

Também agradeço aos amigos e as amigas que fiz nos últimos anos e que me foram proporcionados por esta Faculdade. Companheiros e companheiras de SAJU, de CAAR, de sala de aula e, sobretudo, de aprendizados para vida.

Da mesma forma, agradeço a professora Roberta, com quem tive o prazer de conviver e aprender do primeiro ao último semestre deste curso e sem a qual o presente trabalho não teria sido possível. Estendendo também os agradecimentos aos demais professores e professoras que contribuíram para a minha formação.

Por fim, agradeço a sociedade, financiadora de todos os meus anos de estudo e para a qual todo este esforço deve ser voltado.

RESUMO

O presente trabalho busca responder a seguinte questão: a revogação do mandato eletivo pode ser uma saída para graves crises políticas no atual sistema presidencialista brasileiro? O tema central é, portanto, entender os limites do presidencialismo brasileiro e refletir sobre a contribuição da revogação do mandato eletivo para a superação desses limites. Para tanto, se analisará a legislação que prevê o instituto da revogação do mandato eletivo em outros países da América Latina, dada a sua proximidade e histórico político similar ao do Brasil. Analisar-se-á também como esse instituto tem sido proposto em nosso país e quais as suas particularidades. Ainda, avaliaremos se ele é ou não uma forma suficiente de superação de crises políticas, testando-o quanto a participação popular na sua efetivação. É a partir da participação popular que se entende que essas crises possam ser superadas, assim será verificado de que forma a revogação do mandato eletivo pode contribuir para uma melhora no exercício democrático e se, por si só, é capaz de aumentar a participação popular na vida política do país.

Palavras-chave: Presidencialismo; Revogação de Mandato; Recall; Participação Popular; Crise Política; Direito Constitucional.

ABSTRACT

In this paper, we will seek to answer the following: can the institution of Recall offer a solution to deep political crises in Brazil's presidential system? Our main goal will be to understand the limits of Brazilian presidentialism, and to reflect on the importance of Recall as a tool in overcoming these limits. Therefore, we will analyze the legislation that deals with revocation of mandates in other Latin American countries, given their geographic proximity and similarities in political history to Brazil. In addition, we will analyze how the Recall has been presented in our country, and what are its particularities. Finally, we will examine if revocation of mandates is an adequate tool in overcoming political crises, by assessing the degree of popular participation in its execution. We understand that public engagement is key to overcoming these crises, and so will seek to verify in what ways the institution of revocation of mandates can improve the exercise of democratic rights and popular participation in the political life of Brazil.

Keywords: Presidentialism system; Revocation of mandate; Recall; Popular participation; Political Crisis; Constitutional right.

LISTA DE ABREVIATURAS

MOE – Misión de Observación Electoral

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (hoje MDB – Movimento Democrático Brasileiro)

PP – Partido Progressista (hoje Progressistas)

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional (hoje PTC – Partido Trabalhista Cristão)

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSD – Partido Social Democrático

PSC – Partido Social Cristão

PT – Partido dos Trabalhadores

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil (hoje Avante)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. CRISES POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA E A REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO	11
2.1 CRISES POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA	11
2.1.1 Juízos políticos como nova tendência na América Latina	12
2.1.2 Crises políticas e condições catalisadoras	16
2.2 A REVOGAÇÃO DO MANDADO ELETIVO	19
2.2.1 Conceito	20
2.2.2 Aspectos positivos e negativos	22
2.3 ADOÇÃO DA REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO NA AMÉRICA LATINA	27
2.3.1 Previsão da revogação do mandato eletivo na América Latina	27
2.3.2 Casos de aplicação ou tentativa de aplicação na América Latina	32
3. O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E AS CRISES POLÍTICAS	36
3.1 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE	36
3.1.1 O modelo de representação no Brasil	37
3.1.2 Presidencialismo de coalizão	40
3.2 LIMITES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A DEMOCRACIA DE AUTORIZAÇÃO E O CASO BRASILEIRO	43
3.2.1 Predomínio do Poder Executivo e enfraquecimento da representação partidária	43
3.2.2 Análise da crise política no governo Dilma Rousseff	47
3.3 A REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	51
3.3.1 As propostas esquecidas e o “boom” de novas propostas	51
3.3.2 Análise das diferente propostas apresentadas em âmbito nacional	54

4. A INEFICIÊNCIA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO PARA A SUPERAÇÃO DE CRISES POLÍTICAS E DA DEMOCRACIA DE AUTORIZAÇÃO.	59
4.1 A INEFICIÊNCIA FRENTE A DEMOCRACIA DE AUTORIZAÇÃO	60
4.1.1 Protagonismo dos partidos políticos.....	60
4.1.2 Reforço da democracia de autorização.....	63
4.2 A NECESSIDADE DE OUTROS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA PARA ALCANÇAR UMA DEMOCRACIA DE EXERCÍCIO	65
4.2.1 A democracia de exercício	65
4.2.2 Incapacidade de alcançar uma democracia de exercício através da revogação do mandato.....	68
4.3 A INEFICIÊNCIA FRENTE AS CRISES POLÍTICAS.....	70
4.1.1 Participação Popular	71
4.1.2 Necessidade de outros mecanismos de democracia semidireta.....	72
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca compreender qual a contribuição que a revogação do mandato eletivo, também conhecido como *Recall*, pode oferecer para a resolução de crises políticas entre os poderes executivo e legislativo no sistema presidencialista. Se tentará entender como uma maior participação dos eleitores e uma aproximação entre representados e representantes pode propiciar para um aprofundamento do exercício democrático, de modo a superar ou evitar tais crises.

O problema central a ser respondido é se tal medida é suficiente para a resolução destas crises. Se, de fato, a introdução de um mecanismo de participação popular de forma mais direta na vida democrática tem possibilidade de cumprir um papel tão grande e importante.

Para tanto, temos que buscar explicações de como se formam e de qual forma se tem buscado solucionar tais crises. De mesmo modo, é necessário entender como funciona o mecanismo da revogação do mandato eletivo, analisando como foi previsto e aplicado em países que adotam o sistema presidencialista e como tem sido proposto no Brasil. Por fim, é preciso avaliar se essa medida é realmente efetiva como forma de resolver as crises políticas aqui trabalhadas.

Não raro encontramos cenários de graves crises políticas em que o impasse entre os poderes executivo e legislativo é tamanho que, em última instância, um busca a destituição do outro. Tais crises, como veremos, têm ocorrido com infeliz eventualidade em países da América Latina e, inclusive, no Brasil. A recorrência destas crises tem aumentando as discussões sobre a importância da inclusão no ordenamento jurídico brasileiro de um mecanismo como a revogação popular do mandato. Deste modo, frente a atualidade do tema e a esparsa doutrina que o trabalha, é necessário que façamos um aprofundamento da análise e das propostas que o circundam.

Para elucidar as questões acima propostas, primeiramente trabalharemos o que são as crises políticas no sistema presidencialista e como os países da América Latina têm buscado resolvê-las. Veremos que após as redemocratizações e o enfraquecimento da participação política das forças militares, a resolução de crises políticas passou a acontecer de forma mais institucionalizada, por meio de júzos políticos ou através do instituto da revogação do mandato eletivo. Esse instituto, sua

origem e seus principais pontos positivos e negativos, serão trabalhados no decorrer do primeiro capítulo. Ao fim, veremos como tal mecanismo foi previsto nos países latino-americanos que o adotam.

No segundo capítulo centraremos esforços em entender os fatores de instabilidade que contribuem ou podem gerar uma grave crise política. Analisando o modelo presidencialista brasileiro, veremos o que são e como surgem as crises de representatividade dentro deste sistema. Lançaremos luz sobre os limites desta democracia representativa e, com base no caso do juízo político da presidenta Dilma Rousseff, analisaremos quais foram os impactos destas limitações no caso concreto da sua deposição. Ainda, veremos como esse período de instabilidade contribuiu para um aumento do número de propostas de inclusão da revogação no nosso ordenamento jurídico e de que forma essas novas propostas buscam aumentar a participação popular no processo decisório.

O derradeiro capítulo busca entender se, após o exposto da doutrina e da análise da aplicação do instituto da revogação do mandato eletivo nos países que o adotam, podemos considerá-lo como suficiente para a superação das crises políticas.

Como se tentará aqui demonstrar, o presente trabalho aborda um assunto de veras atual e que fomenta diversas discussões na nossa sociedade. Com vistas a aprofundar esses debates, buscou-se analisar o problema para além da simples propositura de um novo mecanismo de participação popular, mas sim como uma forma de avançar no nosso exercício democrático, superando as limitações que atualmente o modelo presidencialista encontra.

2. CRISES POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA E A REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO

Neste capítulo será tratado do que podemos chamar de *crises políticas no sistema presidencialista* e como os países da América Latina buscaram solucioná-las ao longo dos últimos anos. Em um primeiro momento, se definirá o que aqui é entendido como crise política. Posteriormente, veremos como o surgimento de uma nova tendência levou a substituição da resolução violenta destas crises por uma solução institucionalizada, através de juízos políticos, e quais os fatores que podem contribuir com o surgimento de tais crises.

Essa nova tendência leva a previsão constitucional da possibilidade de os eleitores revogarem, a partir de sua própria vontade, o mandato dos políticos eleitos. Essa revogação, que tem particularidades conforme o modelo previsto, é chamada de *revogação do mandato eletivo* e será melhor detalhado no segundo ponto do presente capítulo.

Ainda que em um primeiro momento se pareça muito com o *Moção de Desconfiança* adota nos sistemas Parlamentaristas, veremos, ao final deste capítulo, as suas peculiaridades analisando cada uma das previsões na nossa região.

2.1 CRISES POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA

O conceito de crise política pode abarcar vários sentidos diferentes. No presente trabalho tomaremos a definição do Aníbal Pérez-Liñán para elucidar o que será aqui tratado. O autor conceitua como crise presidencial os “casos graves de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en los cuales una de las ramas electas del gobierno busca la disolución de la otra¹” (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 26). Ou seja, quando a instabilidade política entre os dois poderes é tão grande que leva a uma crise que busca a destituição de um destes do seu(s) referido(s) cargo(s).

Ao contrário do que ocorre no sistema parlamentarista, em que é possível que o executivo dissolva o parlamento e convoque novas eleições, ou que o legislativo mova uma moção de desconfiança contra o Primeiro Ministro, o sistema

¹ Casos graves de conflito entre o executivo e o legislativo nos quais um dos ramos eleitos do governo busca a dissolução do outro

presidencialista não prevê uma solução clara para os impasses entre esses dois poderes.

Essa falta de mecanismos para lidar com as crises políticas de forma a incluir a população nas instâncias decisórias chega, no limite, a uma tensão tamanha em que muitas vezes se busca resolver a crise com a destituição do governante do poder. O modo como essa destituição vem ocorrendo, principalmente no nosso continente, se dá através de juízos políticos.

É este fenômeno que se passará agora a abordar, entendendo como os juízos políticos se multiplicaram na América Latina nos últimos anos e de que forma estas situações limites encontraram um ambiente mais ou menos favorável, de acordo com as semelhanças ou especificidades de cada caso.

2.1.1 Juízos políticos como nova tendência na América Latina

Conforme Aníbal Pérez-Liñán “en los años noventa, América Latina fue azotada por una ola de juicios políticos e que en poco más de una década, entre 1992 y 2004, seis presidentes se enfrentaron a procesos de juicio político y cuatro de ellos fueron removidos de sus cargos²” (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 17). Após a publicação da obra, em 2008, o número de casos aumentou para nove, sendo o mais recente o caso brasileiro de 2016.

A tabela abaixo mostra os juízos políticos ocorridos na América do Sul desde 1992, bem como se o mesmo resultou ou não na perda do cargo:

Tabela 1 – Juízos Políticos na América do Sul entre 1992 e 2017

Ano	País	Presidente(a)	Remoção do Cargo
1992	Brasil	Fernando Collor de Mello	Sim
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Sim
1996	Colômbia	Ernesto Samper	Não
1997	Equador	Abdalá Bucaram	Sim
1999	Paraguai	Raúl Cubas Grau	Sim
2002	Paraguai	Gonzáles Macchi	Não

² Nos anos noventa, a América Latina foi assolada por uma onda de juízos políticos e que em pouco mais de uma década, entre 1992 e 2004, seis presidentes enfrentaram a processos de juízo político quatro deles foram removidos de seus cargos.

2005	Equador	Lúcio Gutiérrez	Sim
2012	Paraguai	Fernando Lugo	Sim
2016	Brasil	Dilma Rousseff	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

Deste total de nove juízos políticos ocorridos entre 1992 e 2016, sete resultaram em remoção do chefe do executivo do seu cargo e em apenas dois o presidente conseguiu reunir apoio suficiente para seguir no poder.

Em muitos dos países a previsão do impeachment – ou de outro instituto que o valha – existia anteriormente a essa onda de juízos políticos, porém com pouca utilização. Foi apenas a partir da redemocratização pós regimes ditatoriais que a América Latina passou a fazer uso constante deste mecanismo.

Pérez-Liñan sustenta que:

el proceso de democratización que se llevó a cabo en América Latina durante los años ochenta y comienzos de los noventa alteró la importancia relativa de los diferentes actores políticos. A las Fuerzas Armadas, que habían sido árbitros del proceso político, les resultó imposible alejar a los políticos civiles del poder. Las corporaciones de medios, que habían sido vehículos de ambiciones políticas personales o portavoces del Ejecutivo, afirmaron poseer un nuevo papel como guardianes de la moral pública. Los movimientos populares, antes reprimidos o controlados por líderes populistas, comprendieron que en los sistemas electorales competitivos los políticos no podían ignorar sus reclamos. Estos cambios se fueron desarrollando conjuntamente con grandes transformaciones en el modelo de desarrollo económico, mientras los diversos países se esforzaban por adoptar políticas neoliberales. El resultado no esperado de estos realineamientos fue una llamativa erosión del poder presidencial³ (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 31).

Alguns pontos devem ser ressaltados desta análise feita por Pérez-Liñán. Primeiramente, o novo arranjo internacional pós-Guerra Fria contribuiu para o fim das ditaduras que assolaram por décadas a América Latina. Mais do que isso, como ressaltado pelo autor, as Forças Armadas perderem o seu protagonismo político. Isso não quer dizer, contudo, que ficaram totalmente alheias aos processos de

³ O processo de democratização que se levou a cabo na América Latina durante os anos oitenta e começo dos anos noventa alterou a importância relativa dos diferentes atores políticos. Para as Forças Armadas, que haviam sido árbitros do processo políticos, tornou-se impossível tirar os políticos civis do poder. Os meios de comunicação, que haviam sido veículos de ambições políticas pessoais ou porta-vozes do Executivo, afirmaram possuir um novo papel como guardiões da moral pública. Os movimentos populares, antes reprimidos ou controlador por líderes populistas, compreenderam que nos sistemas eleitorais competitivos os políticos não poderiam ignorar seus anseios. Estas mudanças foram se desenvolvendo conjuntamente com grandes transformações no modelo de desenvolvimento econômico, enquanto os diversos países se esforçavam para adotar políticas neoliberais. O resultado não esperado destes realinhamentos foi uma chamativa erosão do poder presidencial.

redemocratização, sendo forte apoiadoras de determinados governos em alguns países.

As corporações de mídia, que em diversos países se comportaram como mídias de governo durante os anos de ruptura democrática (muitas em função da censura e outras por vontade editorial), terão um papel fundamental nos juízos políticos ocorridos nos anos que se sucederam a estes regimes, como se verá mais adiante. A ressalva aqui é quanto ao otimismo que Pérez-Liñán tem em relação a atuação midiática, como se fossem quase que absolutamente desprendidas de posição ou vontade política.

Em sua conclusão no parágrafo acima citado, o autor afirma que estas mudanças levaram a uma “chamativa erosão do poder presidencial”. Tal afirmação aparentemente em muito se contrapõe ao que será trabalhado aqui, onde veremos o predomínio de poder Executivo sobre o Legislativo, inegável em termos estatísticos.

Porém, esta afirmação retrata muito bem a ideia desenvolvida por Pierre Rosanvallon, que será melhor trabalhada no próximo capítulo: o poder presidencial, quando ausente de apoio por parte de uma maioria sólida dos membros do Poder Legislativo, tende a enfrentar graves problemas para a sua manutenção, como veremos adiante.

Feitas as ressalvas necessárias, passaremos agora a análise de alguns desses casos de juízos políticos, com destaques para aqueles que, de alguma forma, se diferenciam dos demais.

O caso que inaugura esta tendência de juízos políticos no nosso continente é o do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Antigo governador do Estado de Alagoas e eleito presidente pelo pequeno Partido da Reconstrução Nacional (PRN), fez sua campanha como um guardião da moral e “caçador de marajás”, fama recebida por denúncias contra corrupção que trouxe a público durante seu mandato como governador. Eleito em 1989, na primeira eleição com voto direto no Brasil pós ditadura civil-militar, derrotou, com amplo apoio da mídia, Luiz Inácio Lula da Silva por 53,03% a 46,97% dos votos em segundo turno.

Sem conseguir controlar a inflação, enfrentando enorme resistência popular aos planos econômicos Collor I e Collor II, não conseguindo levar a cabo as promessas de modernização do Estado e com apenas 10% de apoio na Câmara dos Deputados e no Senado, Collor pouco pode fazer quando surgiram as primeiras denúncias de corrupção (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, pp. 41-42).

Para Pérez-Liñán “o aislamiento (político) no permitió la formación de un partido dominante de centro-derecha, ni siquiera el surgimiento de una coalición legislativa sólida (...). Collor se vio así despojado de una estructura política fuerte, capaz de detener la caída de su gobierno una vez que se desató el escándalo” (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 42).

Se Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente a ser deposto por um juízo político no período aqui analisado, melhor sorte teve Ernesto Samper. Eleito presidente da Colômbia em 1994, com uma baixíssima margem de 50,06% dos votos, e se apresentando como um contra reformista que visava frear as políticas econômicas do seu antecessor, Samper foi acusado de receber dinheiro de carteis de tráfico internacional de drogas para financiar a sua campanha.

Assumi que de fato sua campanha havia recebido dinheiro de chefes do tráfico de drogas, mas que isso ocorreu sem seu conhecimento e solicitou que o congresso investigasse as acusações. Após duas investigações parlamentares, Samper teve suas acusações rejeitadas pelos parlamentares (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, pp. 50-52).

Para Pérez-Liñán, o juízo político não teve sucesso pois:

[...] muchos colombianos percibieron a Ernesto Samper como un joven presidente liberal amenazado por elites poderosas y por el gobierno de los Estados Unidos, tuvieron una menor tendencia a interpretar el escándalo del financiamiento de la campaña como una violación de la confianza pública y una mayor disposición para verlo como una mera excusa invocada por sus enemigos para remover al presidente de su cargo⁴ (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 53).

O Equador, em 1997, teve seu presidente, Abdalá Bucaram, declarado como “mentalmente incapaz” e destituído do cargo. Essa medida foi uma forma encontrada pela oposição ao governo para evitar a necessidade de aprovação de dois terços dos membros do congresso para o juízo político presidente. Bucaram obviamente não concordou com a decisão, mas após a mediação do conflito pelas Forças Armadas, o presidente do Congresso assumiu o cargo de Chefe do Executivo e o ex-presidente deixou o país (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 58).

O Paraguai é o recordista em número de juízos políticos com três casos, sendo dois deles em um intervalo de apenas três anos. Após uma demorada e falha transição

⁴ Muitos colombianos viram Ernesto Samper como um jovem presidente liberal ameaçado por elites poderosas e pelo governo dos Estados Unidos, tiveram uma menor tendência a interpretar o escândalo do financiamento da campanha como uma violação da confiança pública e uma maior disposição em vê-la como uma mera desculpa invocada pelos inimigos para remover o presidente de seu cargo.

democrática, Raúl Cubas Grau foi eleito presidente pelo Partido Colorado em 1998 após substituir como candidato Lino Oviedo (general do Exército) que foi considerado inabilitado para concorrer ao cargo pois havia sido condenado a dez anos de prisão por um tribunal militar pelo crime de sedição.

Assim que eleito, Cubas Grau libertou Oviedo via decreto presidencial. A Suprema Corte deu ordem ao presidente para que prendesse novamente o general, sob pena de dar início a um juízo político em caso de descumprimento. Frente ao não cumprimento da ordem, o processo de juízo político foi iniciado pelo congresso poucos dias antes do assassinato do Vice-Presidente, sobre o qual haviam rumores que conspirava com a oposição para depor o Presidente.

A crise se agravou depois que sete manifestantes foram mortos e outros setecentos ficaram feridos em uma onda de protestos contra o Cubas Grau. Prevendo a derrota no processo de responsabilidade política, o então presidente renunciou e em seu lugar assumiu Luiz Gonzáles Macchi, presidente do Senado.

Todavia este governo, que carecia de legitimidade eleitoral, mostrou-se pouco efetivo e foi, inclusive, alvo de uma tentativa de golpe militar. Os problemas se agravaram quando Julio C. Franco, candidato de oposição ao governo, foi eleito como Vice-Presidente. Alvo de um juízo político pouco tempo depois, Macchi manteve-se no cargo até as próximas eleições pois não foi alcançada a margem de dois terços dos votos necessários (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, pp. 62-69).

O Paraguai voltou a cena dos juízos políticos com o emblemático caso de Fernando Lugo. Eleito presidente em 2008, Lugo foi deposto do cargo em um processo de impeachment que durou nada mais do que dois dias. Após um conflito onde onze manifestantes sem-terra e seis polícias morreram, numa operação de reintegração de posse em que assistia razão ao movimento social, o governo Lugo mergulhou em uma crise que culminou com a sua destituição em um processo onde lhe foi cerceado o direito a defesa.

O caso mais recente foi o da presidenta Dilma Rousseff, que será bem detalhado e analisado no próximo capítulo.

2.1.2 Crises políticas e condições catalisadoras

Peréz-Liñan cita algumas condições necessárias para que os juízos políticos sejam levados a cabo. Estas condições nem sempre estarão presentes em mesma

intensidade dentro de cada crise e nem se comportam como uma “receita de bolo” para viabilizar um processo de responsabilização do presente, mas cada uma delas tem papel fundamental dentro do período de instabilidade pré-juízo político. Tais condições podem ser facilmente observadas, em maior ou menor grau, nos casos acima citados.

A primeira delas diz respeito aos escândalos aos quais os governos submetidos a juízos políticos foram alvos. O fim das ditaduras militares em todo o continente permitiu que a imprensa, de um modo geral, tivesse mais liberdade para expor denúncias e, com o fim de muitas estatais de comunicação e maior concorrência, tivessem também independência financeira. Para Pérez-Liñán:

Con esta solidez financiera, los conglomerados mediáticos adquieren la capacidad de enfrentar al gobierno, al tiempo que la dinámica de la democratización y la competencia de mercado pueden constituir el incentivo para hacerlo. La democratización genera incertidumbre acerca de la permanencia de algún grupo determinado en el poder y con ello desalienta la formación de compromisos abiertos, de largo plazo, de las corporaciones mediáticas con determinados partidos o facciones. [...] Es solo cuando las reglas del juego se vuelven inciertas y es demasiado lo que está en juego económicamente – como en la Venezuela de Chávez a partir de 1999 – que los dueños de los medios abandonan toda la pretensión de independencia periodística y adoptan una postura abiertamente militante⁵ (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, pp. 126-127).

Outro fator que contribuiu para o crescimento das grandes mídias foi o maior acesso a televisores, rádios e, hoje, a internet. Tais avanços tecnológicos permitiram que um número cada vez maior de pessoas pudesse receber mais facilmente informações.

O autor ainda chama atenção para alguns fatores profissionais, como as “carreiras jornalistas”, que deram aos jornalistas uma atitude mais profissional e mais voltada a investigação (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 134).

Estes fatores ligados ao jornalismo e as grandes corporações de mídia permitiu não só que uma maior parcela da população recebesse maior quantidade de informação, como também que estas informações se tornaram mais independentes

⁵ Com essa solidez financeira os conglomerados midiáticos adquiriram a capacidade de enfrentar o governo, ao mesmo tempo em que a dinâmica da democratização e a concorrência do mercado constituíram um incentivo para fazê-lo. A democratização gerada incerteza acerca da permanência de algum grupo determinado no poder e com ele desalienta a formação de compromissos abertos, de longo prazo, das corporações de mídia com determinados partidos ou facções. [...] É só quando as regras do jogo se tornam incertas e há muito em jogo economicamente – como na Venezuela de Chávez a partir de 1999 – que os donos das mídias abandonam toda a pretensão de independência jornalística e adotam uma postura abertamente militante.

em relação ao governo, como fruto de uma imprensa cada vez mais profissional e investigativa.

Essa primeira condição está diretamente ligada à segunda, que é a indignação popular. Ao analisar os juízos políticos ocorridos na América Latina e por ele abordados em sua obra, Pérez-Liñan afirma que:

El aumento del descontento popular impulso las protestas masivas que en última instancia estimularon las protestas masivas contra el procesamiento de juicio político contra el presidente. Aunque el procesamiento en juicio político fue resultado de acusaciones específicas (...), la opinión generalizada parece indicar que las reformas económicas impopulares y un desempeño económico insatisfactorio fueron factores importantes para explicar la aparición del malestar popular en esos países⁶ (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 149).

Um cenário de maus resultados econômicos aliado a escândalos políticos, com forte repercussão na mídia, contribui decisivamente para criar uma forte instabilidade política que pode culminar em um juízo político caso a impopularidade do presidente atinja níveis muito altos.

Como conclusão sobre o assunto, o já citado autor, afirma que “los niveles elevados de desempleo, la imposición de medidas neoliberales y los escándalos mediáticos [...] socavaron la popularidad presidencial y estimularon los levantamientos populares contra estos gobiernos⁷” (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 202). Ainda, afirma que:

Las protestas pueden ser destructivas cuando constituyen lo que he llamado un “levantamiento popular” contra el presidente, una amplia coalición multiclassista unida por el deseo común de derrocar el Ejecutivo, pero pueden tener un impacto reducido cuando reflejan intereses limitados o cuando no logran incorporar a sectores importantes, por ejemplo, quienes se niegan a apoyar una alternativa que parece ser peor que el presidente que desprecian⁸ (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 204).

⁶ O aumento do descontentamento popular alimentou os protestos em massa que, em última análise, provocaram protestos em massa contra o processo de impeachment do presidente. Embora o processo de impeachment tenha sido o resultado de acusações específicas [...], a opinião geral parece indicar que as reformas econômicas impopulares e um desempenho econômico insatisfatório foram fatores importantes para explicar o surgimento de distúrbios populares nesses países.

⁷ Os níveis elevados de desemprego, a imposição de medidas neoliberais e os escândalos midiáticos [...] minaram a popularidade presidencial e estimularam levantes populares contra esses governos.

⁸ Os protestos podem ser destrutivos quando constituem o que chamei de “insurreição popular” contra o presidente, uma ampla coalizão de múltiplas classes unida pelo desejo comum de derrubar o Executivo, mas eles podem ter um impacto reduzido quando refletem interesses limitados ou quando não incorporam setores importantes, por exemplo, aqueles que se recusam a apoiar uma alternativa que parece ser pior do que o presidente que desprezam

Uma terceira condição, pouco abordada por Pérez-Liñan e que tem estrita ligação com as ideias de Pierre Rosanvallon (que detalharemos mais adiante), é a do isolamento político do chefe do executivo. Quando o presidente não tem êxito em formar uma forte coalizão política, ou de mantê-la frente a uma grave crise institucional, mais facilmente será alvo de um juízo político.

No caso de Fernando Collor de Melo, eleito pelo pequeno PRN, pouco apoio ele pode encontrar no Congresso Nacional, sendo facilmente derrotado. Já Dilma Rousseff, eleita pelo PT (maior bancada eleita para a Câmara dos Deputados em 2014 com 70 cadeiras) em uma ampla coligação com PMDB (com 66 cadeiras em 2014) e outros partidos menores (PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS, PCdoB que juntos somavam outras 175 cadeiras), perdeu apoio de sua base durante o governo e, abandonada por boa parte de seus antigos aliados, incluindo o partido de seu Vice-Presidente, também não pode evitar a destituição do cargo.

Caso contrário foi visto na Colômbia com Ernesto Samper. Mesmo sendo alvo de escândalos políticos que o ligavam ao recebimento de dinheiro procedente dos cartéis de comércio internacional de drogas para financiar sua campanha, Samper manteve seu apoio em ambas as câmaras do congresso e foi inocentado das acusações.

Desta forma, como se verá mais adiante, mesmo em um sistema que dá maiores poderes ao presidente e que privilegia a formação de amplas coalizões, manter o apoio destas nem sempre é fácil, mas é fundamental para garantir a estabilidade do governo.

Quando instaurada uma crise política como as acima detalhadas, é fato notório que o seu desenrolar é lento e muitas vezes custoso ao processo democrático, vez que enfraquece ainda mais a relação entre representados e representantes. Assim, tem crescido nos últimos anos a previsão da revogação do mandato eletivo por parte dos eleitores, como forma de solucionar tais crises e recolocar os eleitores como agentes atuantes diretamente nesses processos.

2.2 A REVOGAÇÃO DO MANDADO ELETIVO

A revogação do mandato eletivo, também conhecida como *Recall*, ou ainda como voto destituente, pode ser entendida, em suma, como possibilidade de os

eleitores retirarem, destituírem, do cargo público ocupado aquele representante por eles eleito.

Presente já na Grécia antiga, este instituto encontrou reflexos nas sociedades contemporâneas (SAMPAIO, 1950, p. 19). Em que pese formas de participação como essa aproximem o exercício dos cidadãos de uma democracia direta, o que hoje não mais seria uma forma de governo viável, a utilização de mecanismos como esse é deveras útil para avançarmos no aperfeiçoamento das nossas instituições.

Desta forma, estudaremos fundamentalmente a sua aplicação na revogação de mandatos eletivos de membros dos Poderes Executivo, não obstante haver a possibilidade de que esta revogação seja aplicada também a outros cargos e poderes.

Previsto em alguns países da América do Sul, em alguns estados dos Estados Unidos, em alguns cantões da Suíça e também em outros países da Europa, o *Recall* pode referir-se aos mais diversos cargos. Mais comumente ligado à revogação do mandato de membros do executivo e do legislativo, pode se referir também a membros do judiciário ou outros cargos eleitos por votação.

Neste subcapítulo analisaremos principalmente o conceito deste instituto e quais são os fundamentos teóricos favoráveis e contrários à sua adoção. Não há grandes divergências doutrinárias quanto ao conceito, como veremos a seguir. A grande discussão se dá no que tange ao espectro de aplicação, se mais limitado ou mais amplo, e sobre a efetividade dos possíveis benefícios que a adoção deste mecanismo poderia representar.

2.2.1 Conceito

A revogação do mandato eletivo pode ser entendida como um mecanismo de responsabilização política dos detentores de cargos públicos no executivo ou legislativo, que poderão ter seus mandatos revogados através do voto dos eleitores que, anteriormente, os haviam alçado ao cargo. As discussões sobre este instituto não são novidade no Brasil, ainda que tenha ganho maior notoriedade nos últimos anos.

Semelhante ao “voto de desconfiança” ou a “moção de desconfiança” comuns nos sistemas políticos parlamentaristas a revogação do mandato eletivo, ou *Recall*, como concebida hoje, teve sua origem moderna nos Estados Unidos no final do século XIX.

O professor Nélson de Sousa Sampaio, discutindo sobre a possibilidade de adoção deste mecanismo no ordenamento brasileiro já em 1950, em apertada síntese, diz que “o recall pode ser definido, em sentido amplo, como a medida que confere ao eleitorado o poder de, em determinadas condições, substituir o ocupante de cargo público antes do término normal de seu período” (SAMPAIO, 1950, p. 335).

Ainda, o autor vê a origem histórica desse instituto na Antiguidade Clássica, remontando a Grécia. Segundo ele:

Na história do Recall podemos recuar até à Grécia, em cujos Estados-cidades vemos, por vezes, a assembléia popular destituir alguns titulares de cargos públicos antes de findo o seu mandato. A prática, nessas circunstâncias, não nos chama atenção, pois tomamos como uma consequência lógica da democracia direta da polis, confundindo-se com os diferentes processos pelos quais a assembléia popular vigiava constantemente os magistrados. (SAMPAIO, 1950, p. 335)

Já Walter Costa Porto, em sua obra intitulada *Dicionário do Voto*, dá uma definição ainda mais sucinta ao dizer que o recall é “a possibilidade de cassação do eleito por seus eleitores” (PORTO, 1995, p. 275).

Porém, é em Vania Siciliano Aieta que podemos encontrar uma base mais sólida sobre o que de fato é e o que representa a revogação do mandato pelos eleitores. No seu artigo intitulado “O *Recall* e o Voto Destituente” traz o seguinte conceito:

Em ciência política, recall, designa um meio ou um procedimento pelo qual a posse permanente de um cargo público pode ter fim por meio do voto popular. O recall deve ser relacionado ao impedimento, à comunicação da legislatura, ao quo-warranto, à exoneração compulsória e à expropriação territorial. O recall difere dos demais procedimentos porque a remoção é efetuada pela decisão eleitoral popular; e nesse caso é semelhante a um referendo. (AIETA, 2002, p. 161)

Para além destas conceituações, em que pese as diferenças existentes entre os modelos onde este instituto é adotado, em sua aplicação prática alguns pontos são comuns em quase todas as previsões. Vejamos abaixo os principais.

Em maioria, os ordenamentos jurídicos onde a revogação do mandato eletivo é positivada preveem um quórum mínimo para a convocação do referendo que irá decidir pela revogação ou não. Esse quórum, como veremos no próximo ponto, pode ser o mais variado possível.

Outra característica comum é a vedação temporal para que este mecanismo possa ser convocado, seja no início ou no final do mandato. De mesmo modo encontramos, via de regra, uma limitação quanto ao número de reedições deste ao longo do mesmo mandato.

O seu modo de convocação e o procedimento que segue, todavia, podem ser deveras variados. Alguns necessitam de motivação, outros preveem eleições para ocupar o cargo vago, enquanto em alguns o cargo é ocupado pelo suplente. De mesmo modo, os cargos revogáveis diferem, sendo cabível a revogação de todos os cargos eletivos, como previsto na Califórnia (incluindo juízes), ou apenas de prefeitos e governadores, no caso da Colômbia.

Por ora, interessa aqui principalmente o aspecto deste instituto enquanto mecanismo de participação popular. Este aspecto é de suma importância quando buscamos formas de superar os problemas apontados no ponto anterior. O maior esforço aqui será o de analisar se, por si só, a revogação do mandato pelos eleitores pode contribuir para a superação de problemas como a crise de representatividade, que se apresenta no sistema presidencialista atual e, ainda mais fundamentalmente, em superar a chamada democracia de autorização, problemas que serão devidamente tratados em sequência.

Uma vez que na sociedade atual não é possível a aplicação de uma democracia com participação plena de todos cidadãos em todas as decisões, se faz necessária a adoção de novos meios a fim de garantir a efetiva participação da população na vida política, principalmente para além das eleições.

Esses meios são os chamados mecanismos de “democracia semidireta”, ou seja, onde os mecanismos de representação se misturam com os de democracia direta. Desse modo, na esteira do que já disse Aieta na definição acima citada, o *recall* é também um “instituto de democracia semidireta que resgata e restaura resquícios da democracia direta” (AIETA, 2002, p. 157).

2.2.2 Aspectos positivos e negativos

A revogação do mandato eletivo é tema de diversos estudos, com várias abordagens e com diferentes objetivos. Tentar-se-á, agora, sistematizar quais são os principais pontos identificados pela doutrina como positivos ou negativos para a adoção deste mecanismo.

Como já citado anteriormente, uma das primeiras análises sobre este instituto e quais seriam as consequências de sua aplicação, foi o artigo escrito pelo professor Néelson de Souza Sampaio. Nela, o autor faz uma importante ponderação:

O *recall*, como outros instrumentos de direito público, não pode ser objeto de um julgamento sumário, sem levar em conta as condições variáveis, culturais e históricas, da unidade política em que seja adotado. (SAMPAIO, 1950, p. 337)

Desta forma, se buscará entender em quais aspectos o *Recall* teria melhor recepção e em quais não, levando-se em conta principalmente as particularidades do Brasil e, como pano de fundo, da América Latina como um todo, dadas as similaridades dos processos democráticos no continente. Começemos assim com os aspectos positivos.

Talvez a avaliação mais positiva sobre a revogação do mandato pelo voto dos eleitores seja a de Vania Siciliano Aieta. Como já mostrando no tópico anterior, a autora defende que o *Recall* é uma medida desejável pois cria em nossa democracia representativa um mecanismo de democracia semidireta, incentivando e aumentando a capacidade de decisão dos cidadãos.

Mais ainda, para ela a previsão da revogação criaria nos eleitos uma maior responsabilidade frente a possibilidade de terem seu mandato retirado. Nas suas palavras:

Com a ameaça do recall sempre presente, essas pessoas passariam a ter uma postura mais responsável nas suas funções. No caso dos parlamentares, o recall toma proporções maiores pois se transforma num impeditivo para aqueles que traem a confiança do povo, desvirtuando por completo os seus mandatos. (AIETA, 2002, p. 169)

Ainda que tenhamos outros mecanismos que, de maneira mais ou menos direta, busquem fazer com que os eleitos mantenham certa coerência em suas decisões, como as regras de fidelidade e disciplina partidárias, vemos que na prática isso nem sempre acontece.

Seja porque, nas mais diversas situações, os partidos apliquem punições brandas aos parlamentares que não respeitam sua orientação, ou até mesmo não aplicam punições, ou porque a própria orientação do partido contraria aquilo a que ele teoricamente se propõe e o eleito não vota em sentido contrário para evitar possíveis punições.

A revogação eletiva do mandato, ou *Recall*, nesse caso seria mais uma maneira de o eleitor ter maiores garantias de que o candidato eleito teria uma tendência menor a descumprir suas promessas.

Essa ameaça frente à falta de responsabilidade do representante, segundo a autora acima citada, não pode ser encontrada em institutos como o impeachment. Ela afirma que:

Ao contrário do impeachment que é um procedimento semi-judicial normalmente usado para livrar o governo de um indivíduo culpado por atos criminosos, o recall é um instrumento político indicado para assegurar a mais rigorosa responsabilidade funcional ao eleitorado. (AIETA, 2002, p. 169)

Análise semelhante é feita por Raphael Ramos Monteiro de Souza e José Ribas Vieira. Para eles:

[...] a revogação do mandato funciona como uma válvula de escape para momentos críticos de tensão democrática. Ou seja, em lugar de uma ruptura extrema, o sistema ofereceria a oportunidade de retirada dos agentes públicos que se revelassem em flagrante descompasso com a vontade dos eleitores. (SOUZA & VIEIRA, 2014, p. 46)

Assim, o *recall* seria uma ferramenta que ampliaria o poder de participação dos eleitores. Esse novo mecanismo não limitaria apenas a participação cidadã a eleições regulares, nem os faria aguardar para que, em caso de crime de responsabilidade (hipótese para o qual deveria ser utilizado), instaura-se contra o eleito um processo de impeachment. Este maior engajamento popular tende a evitar que graves crises se instaurem, o que poderia assim abalar a ordem democrática.

Estes aspectos apresentados por Aieta nos permitem vislumbrar outros benefícios que a inclusão deste instituto poderia acarretar. Em primeiro lugar podemos imaginar um maior interesse do chamado “cidadão médio” em relação à política. Uma vez que se sinta mais como parte do processo político, tenderá a buscar informações sobre como o seu antigo candidato tem se comportado e de que forma está buscando realizar aquilo que foi prometido durante a campanha.

Em segundo lugar, uma vez que seus mandatos estejam sempre na mira do eleitorado, os candidatos irão se ver obrigados a fazer promessas que possam cumprir. Dessa forma podemos esperar ver menos promessas vazias ou estritamente populistas, de mesmo modo que menos candidatos “aventureiros” e despreparados.

De outra banda, temos também as ressalvas que devem ser levantadas quanto a aplicação desse instituto. Nem todos os pontos são positivos, havendo, é claro, dificuldades que podem aparecer tanto na aplicação da revogação, quanto nas consequências desta aplicação.

O primeiro aspecto negativo aqui abordado é aquele levantado por Nélson de Sousa Sampaio quanto à distorção que a aplicação do *Recall* poderia causar ao conceito moderno de mandato representativo, trazendo em parte de volta o conceito de mandato imperativo. Afirma que:

Tal instituto dificilmente se conciliaria – dizem os mais ortodoxos, – com o conceito moderno de mandato político, consagrado definitivamente a partir da Revolução Francesa, e segundo o qual o laço que liga o representante ao eleitorado é apenas de natureza moral. Uma vez eleito, não estará obrigado a ouvir suas solicitações, senão de acordo com a sua consciência. Embora o recall não ressuscite o mandato imperativo, não deixa de significar uma atenuação no conceito clássico de representação política. (SAMPAIO, 1950, p. 338)

Pois bem, essa parece ser uma das principais mudanças que se espera alcançar com a inclusão da revogação popular do mandato. Diminuir o distanciamento entre o eleitor e o eleito e fazer o segundo prestar contas ao primeiro, na opinião dos defensores do *Recall*, obviamente é algo desejável.

É o mesmo autor, também, quem nos dá alguns outros pontos importantes que merecem ser aqui abordados. Mais adiante em seu artigo, Sampaio afirma que:

Em resumo, não nos atrevemos a receitar o remédio do recall para os males do regime representativo, em maioria decorrentes, antes, dos homens e dos povos que põem em movimento o seu mecanismo, e dos quais o recall não estaria imune. Sem dúvida, devemos adotar todos os meios técnicos que possam melhorar as instituições políticas, reduzindo os defeitos que aumentam as tentações para a falibilidade e fraqueza humana. Não nos parece, porém, que possamos esperar tal efeito do recall, com seu limitado campo de aplicação, seu complicado processo e seu dispendioso funcionamento, sobretudo quando a sua experiência não apresenta um saldo positivo indiscutível que nos tranquilize dos perigos de perversão que contem. (SAMPAIO, 1950, p. 339)

Desta análise feita por Sampaio, podemos extrair algumas críticas que devem ser analisadas. São elas (i) limitado campo de aplicação, (ii) complicado processo, (iii) dispendioso funcionamento e (iv) falta de um saldo positivo indiscutível. É sempre importante ressaltar que o autor teceu tais críticas em 1950, em um momento político completamente diverso do atual e, principalmente, em uma sociedade que dificilmente poderia imaginar os avanços tecnológicos aos quais temos acesso hoje.

Algumas destas críticas, veremos, estão claramente presentes nos projetos já apresentados no Congresso Nacional visando a inclusão da revogação no nosso ordenamento jurídico.

Primeiro, quanto ao seu limitado campo de aplicação, temos talvez o ponto mais polêmico da medida. De determinado ponto de vista, pode parecer suficiente para alguns que apenas os eleitos para cargos em forma de disputa majoritária possam ter retirado os seus mandatos pelo voto popular. Assim, o vice ou o suplente assumiriam e teríamos uma maior segurança jurídica. Outros podem advogar que, uma vez que concorram enquanto chapa, o eleito para chefiar o executivo e o seu vice devem, ao menos em tese, ter o mesmo plano de governo. Motivo pelo qual se o primeiro perder o mandato, o segundo deve ter o mesmo destino.

Para aqueles que acreditam que o *Recall* deve ser aplicado de forma mais ampla, também para membros do Congresso, temos outras diversas possibilidades. Em que pese seja um tema de grande relevância, principalmente para a resolução das crises políticas como são entendidas aqui, não há espaço para que se discuta todas as formas de revogação possíveis. Cumpre salientar, porém, que as propostas apresentadas, quando tratam deste assunto, visam a dissolução de toda a câmara baixa, de forma semelhante ao que ocorre no sistema parlamentarista, enquanto a revogação do mandato dos Senadores, via de regra é proposto de modo individual.

Assim, temos que essa crítica está muito mais ligada à forma com que se quer aplicar a revogação popular de mandato do que diretamente com o instituto. Não há como negar, porém, que esta crítica está diretamente ligada à segunda.

O processo de aplicação da revogação de mandatos também pode ser o mais diverso possível. Algumas variáveis já foram apresentadas nos parágrafos acima e, se fôssemos analisar todas elas, utilizaríamos aqui uma quantidade enorme de tinta que de forma alguma iria dirimir todas as dúvidas e possibilidades.

O terceiro ponto criticado por Sampaio talvez seja o que mais passou por transformações desde a época em que foi escrito. Os custos de se pôr em prática um procedimento como este proposto, sem sombra de dúvidas, era proporcionalmente muito maior em 1950 do que são em 2018. As novas tecnologias, como a internet, urnas eletrônicas e supercomputadores, nos permitem escrutinar os votos em uma velocidade impensável há seis décadas.

Todavia, ainda que proporcionalmente menor, estes custos não podem ser ignorados. Conforme dados do Superior Tribunal Eleitoral divulgados pelo site da

Câmara dos Deputados, nas eleições de 2014 o custo estimado por eleitor foi de R\$ 4,80 (quatro reais e oitenta centavos). Levando-se em consideração que tivemos 143 milhões de pessoas aptas a votar naquela ocasião, o custo foi de mais de R\$ 680 milhões de reais.

O quarto ponto extraído da crítica de Sampaio é a falta de um saldo positivo indiscutível quanto a aplicação deste instituto. Transcorridos 67 anos desde que o autor escreveu seu artigo, tentaremos dar uma resposta a essa crítica no próximo ponto deste capítulo.

2.3 ADOÇÃO DA REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO NA AMÉRICA LATINA

Entendido o que é o instituto da revogação do mandato eletivo pelo voto popular, ou simplesmente *Recall*, passamos agora a analisar a sua aplicação e efetividade. Neste subcapítulo será dado primeiro um enfoque sobre onde na América Latina este instituto é previsto e de que forma, analisando seus modelos.

Em um segundo momento, veremos se já houve a sua efetiva aplicação em algum caso concreto, se houve ao menos alguma tentativa de aplicá-lo e de que forma foi encarado tal procedimento, bem como seus resultados.

2.3.1 Previsão da revogação do mandato eletivo na América Latina

Levando-se em conta apenas a América Latina, temos a previsão da revogação do mandato eletivo pelo voto popular em quatro países. São eles, por ordem de previsão: Colômbia, em 1991, Venezuela, em 1999, Equador, em 2008 e Bolívia, em 2009. Vejamos, então, mais detalhadamente cada uma delas.

A Colômbia, onde este instituto está previsto há mais tempo na América do Sul, o fez por meio do Artigo 40 de sua Constituição Política, ao afirmar que:

ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.
- Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública⁹.

A regulamentação se encontra na Lei número 134 de 1994, que estabelece os mecanismos de participação popular, e tem seu procedimento dado pela Lei número 131 de 1994.

A lei 134/1994, em seu artigo 6º, conceitua o que é o referendo para a revogação do mandato. *In verbis*: “**Artículo 6º.- Revocatoria del mandato.** La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde¹⁰”.

Desta definição já podemos retirar um aspecto importante, qual seja, o de que ele é aplicável apenas para governadores e prefeitos.

Outros aspectos importantes são retirados da Lei 131/1994. A lei prevê que a motivação para a revogação do mandato será o descumprimento do programa de governo, conforme seu Artigo 2º.

Esta lei define também, em seu Artigo 7º, que a revogação do mandato só poderá ocorrer após transcorrido não menos de um ano da posse do mandatário. Também determina que o processo de revogação terá início após registro assinado por cidadãos que votaram na eleição que elegeu o mandatário, em um número não inferior a 40% dos votantes.

⁹ ARTIGO 40. Todo cidadão tem o direito de participar da formação, exercício e controle do poder político. Para torna-lo efetivo este direito pode:

1. Votar e ser votado.
2. Participar de eleições, plebiscitos, referendos, consultas populares e outras formas de participação democrática.
3. Constituir partidos, movimentos e agrupamentos políticos sem limitação; tornar-se parte deles livremente e divulgar suas ideias e programas.
4. Revogar o mandato dos eleitos nos casos e na forma estabelecida pela Constituição e pela lei.
5. Tomar iniciativa em empresas públicas.
6. Interpor ações públicas em defesa da Constituição e da lei.
7. Tomar posse de funções e cargos públicos, exceto colombianos, por nascimento ou por adoção, que tenham dupla cidadania. A lei regulará essa exceção e determinará os casos para os quais ela será aplicada.

As autoridades garantirão a participação adequada e efetiva das mulheres nos níveis de decisão da Administração Pública.

¹⁰ Artigo 6º - Revogação do mandato. A revogação do mandato é um direito político, por meio do qual os cidadãos dão por terminado o mandato que conferiram a um governador ou prefeito

O Artigo 11 da mesma lei prevê que a revogação do mandato do eleito se dará apenas com a aprovação de ao menos 60% dos eleitores e, em número não menor a 60% dos eleitores que votaram no pleito que elegeu o mandatário.

Na esteira, a mesma lei prevê, no seu Artigo 14, que revogado o mandato nova eleição será convocada em no máximo dois meses. Neste meio tempo, o Presidente ou o Governador indicará um “ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado¹¹”.

Por sua vez, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela prevê, em seu Artigo 6º, o seguinte:

Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables¹².

No mesmo sentido temos o Artigo 70, *in verbis*:

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad¹³.

O Artigo 72 estabelece alguns pressupostos para a aplicação deste instituto. Primeiramente, é aplicável a “todos los cargos y magistraturas de elección popular¹⁴”. Poderá ser iniciado transcorrido metade do mandato do eleito e por solicitação feita por não menos de 20% dos eleitores da circunscrição correspondente.

¹¹ Cidadão do mesmo grupo, movimento, setor ou partido político do mandatário revogado.

¹² Artigo 6. O governo da República Bolivariana da Venezuela e das entidades políticas que a compõe é e será sempre democrático, participativo, eletivo, descentralizado, alternativo, responsável, pluralista e de mandatos revogáveis.

¹³ Artigo 70. São meio de participação e protagonismo do povo em exercício de sua soberania, no político: a eleição de cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revogação do mandato, as iniciativas legislativa, constitucional e constituinte, o voto aberto e a assembleia de cidadãos e cidadãs cujas decisões serão de caráter vinculante, entre outros; e no social e econômico: as instâncias de atenção cidadã, a autogestão, a cogestão, as cooperativas em todas as suas formas incluindo as de caráter financeiro, as caixas de poupança, a sociedade comunitária e demais formas associativas guiadas pelos valores da mútua cooperação e solidariedade.

¹⁴ Todos os cargos e magistraturas de eleição popular.

De mesmo modo, o artigo prevê que para a revogação do cargo é necessário que um número maior ou igual ao de eleitores que elegeram o mandatário vote pela sua revogação. Ainda, a participação ao referendo deve ser de no mínimo 25% dos eleitores. Ao fim, estipula que este referendo poderá ocorrer apenas uma vez durante cada mandato do eleito.

O Equador passou a adotar tal procedimento em 2008, com a nova Constituição da República do Equador. A previsão a revogação para todos os cargos encontra-se no Artigo 61, *in verbis*:

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
 2. Participar en los asuntos de interés público.
 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
 4. Ser consultados.
 5. Fiscalizar los actos del poder público.
 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.
- Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable¹⁵.

Os procedimentos sobre a revogação são tratados nos Artigo 105, que estabelece que ele poderá ocorrer depois de transcorrido o primeiro e antes do último ano de mandato. Não podendo ser realizado mais de uma vez na mesma legislação. Também prevê um quórum mínimo não inferior a 10% das pessoas inscritas na

¹⁵ Art. 61 – As ecuatorianas e ecuatorianos gozam dos seguintes direitos:

1. Eleger e ser eleitos.
 2. Participar dos assuntos de interesse público.
 3. Apresentar projeto leis de iniciativa popular.
 4. Ser consultados.
 5. Fiscalizar os atos do poder público.
 6. Revogar o mandato que haviam conferido as autoridades de eleição popular.
 7. Desempenhar cargos e funções públicas com base em méritos e capacidades, e em um sistema de seleção e designação transparente, equitativo, pluralista e democrático, que garanta sua participação, com critérios de equidade e paridade de gênero, igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência e participação intergeracional.
 8. Constituir partidos e movimentos políticos, afiliar-se ou desfilar-se livremente deles e participar em todas as decisões que estes adotem.
- As pessoas estrangeiras gozaram destes direitos no que lhes sejam aplicáveis.

circunscrição correspondente e, em caso de aplicação frente a presidência da República, um número não inferior a 15% do registro eleitoral.

O Artigo 106 prevê os prazos a serem seguidos. Processado o pedido de revogação do mandato, o referendo para a sua aprovação ou não deve ser realizado em até 60 dias. Nesta votação, para a revogação do mandato é necessária a maioria dos votos válidos, com a exceção da votação para a revogação do mandato do presidente, que demanda maioria qualificada. Aprovada a revogação, o cargo é assumido pelo suplente.

Por fim, temos a previsão deste instituto na Constituição Política do Estado da Bolívia, de 2009. A previsão da revogação do mandato está presente no Artigo 11:

Artículo 11.

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.

2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley¹⁶

O Artigo 240 prevê que todos os cargos eletivos são passíveis de revogação, exceto os judiciais. De mesmo modo, prevê que a revogação somente poderá ocorrer após transcorrido metade do tempo de mandato e não antes do último ano da gestão. Estabelece, também, que o referendo revogatório será convocado por iniciativa popular com participação de ao menos 15% dos eleitores da circunscrição onde foi

¹⁶ Artigo 11.

I. A República da Bolívia adota para seu governo a forma democrática participativa, representativa e comunitária, com equivalência de condições entre homens e mulheres.

II. A democracia se exerce das seguintes formas, que serão regulamentadas por lei:

1. Direta e participativa, por meio do referendo, da iniciativa legislativa cidadã, a revogação do mandato, a assembleia, o voto e a consulta prévia. As assembleias e votos terão caráter deliberativo conforme a lei.

2. Representativa, por meio da eleição de representante por voto universal, direto e secreto, conforme lei.

3. Comunitária, por meio de eleição, designação ou nomeação de autoridades e representantes por normas e procedimentos próprios das nações e povos indígenas originários campesinos, entre outros, conforme a lei.

eleito o representante. Por fim, determina que este procedimento pode ser aplicado apenas uma vez a cada mandato.

O procedimento para a substituição daquele que teve seu mandato revogado encontra previsão no Artigo 171. Segundo este:

En caso de revocatoria del mandato, la Presidenta o el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días¹⁷.

Assim, temos como pontos comuns a todas as previsões um quórum mínimo para convocação que pode variar de 10% a 40% dos eleitores. Da mesma forma, preveem vedação temporal para a aplicação, no mínimo, no primeiro ano do mandato. Ainda, em todas as previsões, a possibilidade de revogação é restrita a uma votação por exercício legislativo.

2.3.2 Casos de aplicação ou tentativa de aplicação na América Latina

Dentre os países latino-americanos analisados a Venezuela foi o primeiro país a prever a possibilidade de revogação de mandatos eletivos. Foi, também, o primeiro país a testar tal instituto frente ao Presidente da República.

No final de 2003, durante grave crise econômica vivida pelo país, cerca de 3,5 milhões de assinaturas foram recolhidas pela oposição ao então presidente Hugo Chávez. Na votação ocorrida em 2004, os votos pela manutenção do presidente no cargo superaram os pela revogação com 59% dos votos válidos.

A lisura do procedimento foi garantida por observatórios como o *Carter Center*, do ex-presidente estadunidense Jimmy Carter. Segundo à auditoria feita pelo observatório:

The Venezuelan recall referendum implemented more security and trust-building features than electronic elections in many other countries, including paper receipts and the cold audit. Although the hot audit on Aug. 15 was not successful, the hot audit performed during the Oct. 31 elections was quite successful, dispelling many of the kinds of doubts that appeared after the recall referendum. The panel has made further recommendations in the section above for building trusted elections, but the Venezuelan election

¹⁷ Em caso de revogação do mandato, a Presidenta ou Presidente do Estado cessará de imediato suas funções, devendo assumir a Presidência a pessoa que exerça a vice-presidência, que convocará de forma imediata eleições a Presidência do Estado e realizar-se-á no prazo máximo de noventa dias.

authority already has most of the pieces in place for building a trustworthy voting system in which it will be even more difficult to perpetrate any substantial fraud¹⁸ (THE CARTER CENTER, 2005, p. 134).

Outro presidente que passou pela provação de um referendo revogatório foi Evo Morales. Em 2008 os cidadãos bolivianos votaram pela continuidade ou não do governo tanto do presidente quanto seu vice, e também de oito prefeitos de departamentos do país. Como resultado, Evo Morales e seu vice-presidente mantiveram-se nos cargos com 67,41% de aprovação. Por sua vez, dos oito prefeitos que foram submetidos a votação, cinco deles tiveram seu mandato revogado enquanto três tiveram votações positivas.

O relatório apresentado pela Organização dos Estados Americanos foi enfático em elogiar o procedimento realizado na Bolívia. Segundo o relatório:

La mayoría de bolivianas y bolivianos fueron a votar, y esta clara señal de vocación democrática fue dato suficiente para quienes se empeñaban en querer obstaculizar la realización de la consulta e imponer sus agendas particulares a la voluntad popular por medios antidemocráticos¹⁹ (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2009, p. 24).

Quanto à Colômbia, primeiro país a prever este instituto e onde ele tem a aplicação limitada a governadores e prefeitos, temos uma enorme quantidade de dados fornecidos pela *Misión de Observación Electoral* (MOE), uma organização civil que realiza processos de monitoramento e observação eleitoral.

Em obra publicada pelo observatório em 2012, a MOE afirma que “de las 130 revocatorias tramitadas en Colombia, únicamente 32 superaron la etapa de recolección de apoyos y llegaron a proceso de votación, lo que equivale a un 25% del total de las revocatorias presentadas” (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2012, p. 33).

¹⁸ O referendo revogatório venezuelano implementou mais recursos de segurança e de construção de confiança do que eleições eletrônicas em muitos outros países, incluindo recibos em papel e a auditoria fria. Embora a auditoria de 15 de agosto não tenha sido bem-sucedida, a auditoria realizada durante as eleições de 31 de outubro foi bem-sucedida, dissipando muitas das dúvidas que surgiram após o referendo revogatório. O painel fez recomendações adicionais na seção acima para a construção de eleições confiáveis, mas a autoridade eleitoral venezuelana já tem a maioria das peças em vigor para a construção de um sistema de votação confiável em que será ainda mais difícil perpetrar qualquer fraude substancial.

¹⁹ A maioria das bolivianas e bolivianos foram votar, e este claro sinal de vocação democrática foi dado suficiente para aqueles que se empenhavam em querer criar obstáculos para a realização da consulta e impor suas agendas particulares as vontades populares por meios antidemocráticos.

Estes dados mostram que, apesar de estar previsto na Constituição colombiana desde 1991 e gozar de relativa popularidade, a revogação de mandatos tem sido pouco exitosa já na sua fase de proposição. Mais ainda, até mesmo aquelas propostas de lograram êxito apresentaram pouca participação por parte dos eleitores.

Conforme a mesma obra, da análise das propostas de revogação apresentadas e levadas a cabo entre 2000 e 2010 “de los 24 comicios de revocatoria únicamente 2 (8%) superaron el umbral mínimo de participación previsto por la ley, los otros 22 (92%) tuvieron votaciones inferiores al porcentaje requerido” (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2012, p. 35).

O observatório aponta como causas dessa baixa participação quatro principais fatores. O primeiro é a utilização dos cargos públicos daqueles que são objetos do referendo de revogação para tentar desestimular a participação dos eleitores. Ainda que isso seja proibido pela legislação colombiana, a realidade é outra. A MOE relata que, em muitos casos:

[...] para el día de votación se ofrecieron paseos en las inmediaciones del municipio que acompañados de comida, bebida, transporte y fiesta, que indefectiblemente contribuyeron a disminuir el número de ciudadanos que participaron en la votación²⁰ (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2012, pp. 38-39).

Um segundo fator são as ameaças aos promotores do referendo e aos eleitores. Uma das formas mais comuns de ameaça, conforme o relato da MOE, é de que “a los empleados del municipio se les advertía la imposibilidad de asistir a los comicios de revocatoria so pena de perder su puesto en la administración municipal²¹” (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2012, p. 39).

O terceiro fator é a escassa publicidade durante a campanha de revogação. Ainda que a revogação de mandatos seja uma previsão constitucional, não há no país qualquer sistema de financiamento das campanhas, pró ou contra a revogação. Desta forma o assunto acaba sendo menos divulgado do que o necessário, contribuindo para uma baixa adesão.

²⁰ [...] para o dia da votação se ofereceram passeios nas imediações do município que acompanhadas de comida, bebida, transporte e festa, que incontestavelmente contribuíram para diminuir o número de cidadãos que participaram da votação.

²¹ Os empregados do município eram advertidos da impossibilidade de assistir aos comícios de revogação sob pena de perder seu posto na administração municipal.

Como quarto e último fator apontado pela MOE está a ausência de interesse por parte dos cidadãos. O observatório entrevistou eleitores de municípios onde houve a ocorrência do referendo de revogação e as causas apontadas para o seu desinteresse foram: (i) não conhecer muito bem do que se tratava a revogação; (ii) identificar o processo de revogação como uma contenda entre grupos políticos do município; (iii) apatia pela política; e (iv) ter coisas mais importantes para fazer (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2012, p. 40).

Desta forma, frente aos casos estudados, podemos perceber que o *Recall*, ainda que previsto e bastante conhecido, tem tido na América Latina pouca aplicação. Nos casos de maior repercussão, como dos presidentes Hugo Chávez e Evo Morales, a manutenção dos representantes nos cargos foi importante na tentativa de superação das crises políticas internas, vez que a reafirmação do apoio popular dá maior respaldo aos eleitos.

Já no caso colombiano, onde a previsão não abrange cargos nacionais, a aplicação restou mais restrita e pouco aplicada. Padecendo de falta de interesse dos eleitores, mesmo que atuasse de forma mais direta na sua realidade do cotidiano e fossem alvo ocupantes de suas próprias circunscrições eleitorais, o *Recall*, na ampla maioria dos casos, acaba por não ultrapassar a fase prévia. Ainda, aqueles casos em que se alcança a fase de votação, esta constantemente é esvaziada de apoio, seja por artifícios dos agentes alvo da revogação, por falta de divulgação ou ainda mesmo por falta de interesse dos eleitores.

3. O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E AS CRISES POLÍTICAS

Para entendermos como surge uma crise política forte ou suficiente para tornar insustentável a permanência do Chefe do Executivo no poder ou capaz de fazê-lo buscar a dissolução de todo o parlamento, temos que entender alguns dos maiores fatores de instabilidade dentro do sistema presidencialista.

Com foco no modelo presidencialista brasileiro, buscar-se-á aqui, entender como a representatividade entre eleitores e eleitos tem se deteriorado dentro do nosso sistema de governo. O primeiro destes fatores é a chamada crise de representatividade, ou seja, o distanciamento existente entre a base eleitoral e seus representantes e como os acordos políticos necessários para trazer estabilidade aos governantes acentuam esse problema.

Em sequência, veremos que esse distanciamento e falta de confiança entre representados e representantes gera um problema ainda maior, o qual será o cerne das questões tratadas neste trabalho, que é a criação de uma *democracia de autorização*.

Esses fatores são fundamentais na gênese de crises políticas e na limitação do nosso modelo presidencialista. Desta forma, será analisado a crise que culminou com o juízo político da presidenta Dilma Rousseff e como essa crise exemplifica tais limitações e influências.

Por fim, na esteira do sistema político brasileiro, serão analisadas as propostas de inclusão da revogação do mandato eletivo no sistema jurídico nacional e como esse instituto tem sido visto como forma de superação desse tipo de crise. Com especial destaque para o expressivo número de novas propostas nos últimos anos e quais são os pontos positivos e negativos destas proposituras.

3.1 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

A chamada *crise de representatividade* é um fenômeno que vem ganhando cada vez mais destaque dentro do atual sistema democrático. Em suma, ocorre quando os eleitores deixam de confiar naqueles representantes que por eles foram eleitos. Raphael Ramos Monteiro de Souza e José Ribas Vieira descrevem tal problema como:

Um descontentamento generalizado com a condução do múnus público – em outras palavras, com a denominada crise de representatividade, sintetizada pela ruptura de confiança na relação dos eleitores com candidatos e partidos (SOUZA & VIEIRA, 2014, pp. 43-44).

Este é um fenômeno que gera grandes problemas para os sistemas em que a representação está condicionada diretamente ao voto recebido, como o presidencialismo. Enquanto em um sistema parlamentarista o chefe do executivo não recebe votos diretos dos eleitores, no nosso sistema a legitimidade do presidente está fortemente relacionada com o número de votos que este recebeu e com a base de aliados que seu partido ou coligação conseguiu estabelecer na Câmara dos Deputados e no Senado.

É importante ressaltar que os longos anos em que o Brasil viveu à sombra da democracia têm grande influência nesta crise. Quanto a isso é claro Orides Mezzaroba:

A Democracia é uma aquisição tardia da experiência política brasileira, assim como o reconhecimento constitucional dos partidos políticos. A experiência representativa brasileira reflete os longos períodos de lacuna democrática vivenciados. Essa ausência de tradição democrática tem consequências profundas para as concepções político-partidárias, a mais significativa é justamente a falta de representatividade do sistema político do país (MEZZAROBA, 2006, p. 96).

Este panorama não é muito diferente do encontrado nos demais países da América do Sul, que sofreram também com inúmeras quebras democráticas ao longo de sua história. Todavia, o presente trabalho centra-se na análise de caso do Brasil, carecendo de mais tempo para que se possa fazer uma análise mais ampla.

3.1.1 O modelo de representação no Brasil

Qual é o modelo de representação que temos no Brasil? Para responder a tal pergunta, utiliza-se aqui os *Modelos de Democracia* de Arend Lijphart.

O autor divide a representação em dois grandes modelos, o *majoritário* e o *consensual*. Em apertada síntese podemos representar as diferenças entre esses modelos, nas palavras do autor, como:

O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (plurality), em vez de uma maioria absoluta, (...) ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra

diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (LIJPHART, 2003, p. 18).

Para melhor analisar os modelos de democracia Lijphart agrupa variáveis em duas dimensões nitidamente separadas. Uma dimensão *executivos-partidos*, com “cinco características da estrutura composta pelo Poder Executivo, pelos sistemas partidários e eleitorais e pelos grupos de interesse” e uma dimensão *federal-unitária*, em que as características são normalmente associadas prioritariamente ao contraste entre federalismo e governo unitário (LIJPHART, 2003, p. 18).

A fim de melhor exemplificar as duas disposições se usará aqui o quadro elaborado por Fátima Anastasia e Felipe Nunes em *A Reforma da Representação*²²:

Quadro 1 - Modelos Consensual e Majoritário (Lijphart, 2003)

	Executivo / Partidos					Federalismo / Unitarismo				
	Poder Executivo	Relação entre os Poderes	Sistema Partidário	Sistema Eleitoral	Grupos de Interesse	Poder Legislativo	Federalismo/ Unitarismo	Emenda Const./ Veto	Revisão Constit.	Banco Central
Consensual	Grandes Coalizões	Separação com checks and balances	Multi-partidário	Representação Proporcional	Corporativistas	Bicameral Simétrico	Federalismo	Maioria Qualific.	Independ	Independ
Majoritário	Governo unipartidário com maioria estrita	Fusão e predomínio do Executivo	Bipartidário	Majoritário	Pluralistas	Bicameral Assimétrico (ou Unicameral)	Unitarismo	Maioria Absoluta	Depend	Depend

Fonte: Elaboração própria a partir de “Modelos de Democracia” de Lijphart, 2003.

Figura 1 - Quadro elaborado por ANASTASIA e NUNES (2006) em *A Reforma da Representação* com base nas dimensões elaborados por LIJPHART (2003)

Aplicando este quadro ao atual sistema brasileiro, temos que: o poder executivo é formado por grandes coalizões (como veremos a seguir), a relação entre os poderes tem previsão de mecanismos de separação através de *checks and balances*, temos um sistema multipartidário, com eleições através de representação proporcional e com grupos de interesses corporativistas. Ainda, adotamos a forma de federação, com poder legislativo bicameral, em que as emendas à constituição devem ser aprovadas por maioria qualificada.

De outro lado, temos a revisão constitucional sendo feita pelo próprio legislativo e o Banco Central não goza de autonomia operacional frente ao Poder Executivo.

Ou seja, de acordo com esta avaliação, o Brasil se aproxima muito mais de um modelo democrático consensual.

²² (ANASTASIA & NUNES, 2006, p. 19)

Em sua obra, Lijphart, analisou vinte democracias consolidadas e, como resultado, encontrou traços de democracias consensuais presentes na maioria dos casos, quando não sendo estes traços predominantes. Em suas palavras:

As democracias majoritárias puras, ou quase puras, são na verdade muito raras (...) A maioria das democracias tem traços consensuais significativos ou mesmo predominantes. Além disso, como demonstra este livro, a democracia consensual pode ser considerada mais democrática do que a majoritária em muitos aspectos (LIJPHART, 2003, p. 22).

Porém, se como afirmado por Lijphart, a democracia consensual pode ser considerada mais democrática que a democracia majoritária, de onde vem o problema da falta de representatividade sentida por grande parte da população?

Anastasia e Nunes fazem uma análise mais aprofundada do modelo proposto por Lijphart. Os autores apresentam um esquema analítico baseado em quatro eixos, não em apenas dois. O primeiro eixo diz respeito ao método de formação das instâncias decisórias, o segundo às regras decisórias, o terceiro à composição das instâncias decisórias e o quarto à operação efetiva das instâncias decisórias.

Desta análise temos duas principais constatações muito interessantes para o aqui abordado. A primeira é de que:

A composição das instâncias decisórias e sua operação efetiva expressam a combinação entre os dois primeiros eixos — método de constituição das instâncias decisórias e regras de tomada de decisão —, e a distribuição de preferências e recursos entre os atores relevantes: cidadãos, representantes eleitos e burocracia pública. Como se sabe, tal combinação, no caso brasileiro, ganha a forma de um presidencialismo de coalizão com alta fragmentação do sistema partidário parlamentar e com predominância legislativa do Poder Executivo (ANASTASIA & NUNES, 2006, p. 23).

A manutenção da predominância legislativa do Poder Executivo depende, assim, de uma efetiva formação de uma coalizão que possa remediar a fragmentação do sistema partidário parlamentar, vez que dificilmente um único partido consegue eleger uma base de parlamentares grande o suficiente para abrir mão destas coalizações. Esse fato leva a segunda constatação:

As coalizões vencedoras no âmbito das eleições têm sido, geralmente, insuficientes para fornecer a base parlamentar de sustentação dos governos. Dito em outras palavras: o recurso mais legítimo, nas democracias, para cimentar tais coalizões, o voto, não tem produzido o número necessário de cadeiras no Congresso Federal. Diante disso, os presidentes têm mobilizado outros recursos para aumentar o número de apoiadores, como, por exemplo,

distribuição de cargos (patronagem) e liberação de emendas orçamentárias (ANASTASIA & NUNES, 2006, p. 23).

Esta parece ser, na doutrina atual, o entendimento majoritário quanto às limitações do sistema representativo. O “presidencialismo de coalizão” passou a ser o termo mais utilizado para descrever os problemas e as limitações do nosso sistema político. Por isso, é necessário que o estudemos mais a fundo.

3.1.2 Presidencialismo de coalizão

O termo *presidencialismo de coalizão* foi cunhado por Sérgio Abranches em artigo publicado em 1988. Em suma, trata da necessidade de o presidente, frente a um congresso altamente fracionado e sem ter a maioria necessária para aprovar os seus projetos, ter que distribuir ministérios e outros cargos de interesse em troca de apoio. (ABRANCHES, 1998)

A adoção de tal estratégia ocorre desde a redemocratização, conforme demonstra Fabiano Santos. Analisando os dados sobre as coalizações formadas entre 1985 e 2003 afirma que:

Podemos observar o empenho da maioria dos governos em formar gabinetes com força parlamentar suficiente para a futura aprovação de suas agendas — tal fato pode ser notado na percentagem total de cadeiras controladas (nominal) pelos partidos pertencentes à coalizão governamental. No Senado estas porcentagens são mais significativas; para se ter uma ideia, nas formações ministeriais de início de mandato as coalizações governamentais no governo Sarney, Collor e FHC detinham o controle de cerca de 81,7%, 58,1% e 68,6% das cadeiras respectivamente (SANTOS, 2006, p. 227).

Podemos buscar uma boa definição de coalizão governamental em Andréa Freitas. Essa definição chama atenção para um aspecto importante, qual seja, o comprometimento do partido como um todo, diminuindo a patronagem. Conforme a autora:

Uma coalização governamental exige: (1) um acordo interpartidário, onde o Executivo divide seu poder ao distribuir pastas ministeriais para dois ou mais partidos; e (2) um acordo interpartidário entre o líder do partido que recebeu uma pasta e os membros desse partido. Assim, o acordo é firmado entre (e intra) partidos e não entre indivíduos, e implica na promessa de apoio legislativo não apenas dos líderes partidários, mas de toda a bancada dos partidos. Dessa forma, a coalizão governamental não pode ser construída, como sugere Mainwaring (1991), na base da patronagem e em termos individuais (FREITAS, 2016, p. 44).

Outro fato que corrobora com a necessidade de o presidente montar uma coalizão forte é o grande poder de agenda que possui, em comparação com o período democrático da República de 46 onde o seu grande trunfo era apenas a patronagem. Fabiano Santos chama atenção, também, para a maior disciplina dos partidos que pertencem a essa coalizão. Segundo Santos:

Parte da explicação é encontrada no fato de a agenda ser quase toda originada no Executivo e, geralmente, aprovada em regime de urgência o que a qualifica como uma agenda imposta. A grande diferença, entre os dois períodos democráticos, é que a *patronagem acompanhada de poder de agenda* fornece uma base mais segura de apoio parlamentar do que o recurso isolado à primeira (SANTOS, 2006, p. 228).

Este é um aspecto do presidencialismo de coalização que o aproxima bastante de algo que é fundamental ao parlamentarismo: que além do maior poder de agenda do chefe do governo, essa agenda tenha um grande índice de aprovação, refletindo o apoio recebido do legislativo.

Fernando Limongi, tratando sobre o assunto em mesmo livro dos já citados Fabiano Santos, Fátima Anastasia e Felipe Nunes, compila os dados sobre todas as propostas de leis ordinárias votadas entre outubro de 1998 e dezembro de 2004. Estes dados mostram que:

Do total de 3.165 leis ordinárias aprovadas entre a promulgação do novo texto constitucional em outubro de 1988 e dezembro de 2004, o Executivo foi responsável pela iniciativa de nada mais nada menos que 2.710 delas, isto é, o índice de dominância aplicado ao Brasil chega a 85,6%. Dito de maneira direta: do ponto de vista legal, o que muda no país, muda por iniciativa do Executivo.

Mas não apenas isto. O Executivo raramente é derrotado. A taxa de sucesso das iniciativas do Executivo é de 70,7% para as leis ordinárias (LIMONGI, 2006, p. 244).

Segundo o levantamento feito por Limongi no mesmo artigo, em 13 democracias parlamentaristas analisadas, a proporção de sucesso das propostas vindas do executivo é de, em média, 84,85%. Já a proporção de dominância quanto ao total de propostas é de 89,93%. Índices bastante próximo aqueles observados no presidencialismo brasileiro (LIMONGI, 2006, p. 243).

Tais dados são reforçados pelo artigo escrito por José Álvaro Moisés. O autor avalia o desempenho do congresso nacional no presidencialismo de coalizão no período de 1995 a 2006. A hipótese norteadora de sua pesquisa era um pouco

diferente daquela apresentada por Limongi, mas chegou a resultados muito similares. Segundo Moisés:

[...] do total de 2.701 proposições levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2006, envolvendo a produção de leis e de políticas públicas, 85,5% (2.310) foram originados pelo executivo e somente 14,5% (391) pelo legislativo. Os dados ainda mostram que do total de iniciativas do legislativo, 63,9% tinham o objetivo de alterar a legislação, enquanto 34%, classificadas como “outros”, diziam respeito a projetos de homenagem a pessoas, locais ou instituições; apenas 1,8% (7 casos) de projetos do legislativo visavam propor algum tipo de investimento público e apenas 0,3% (1 caso) visava custear a administração pública. Embora dois terços dos projetos atendessem a função básica do parlamento de propor ou alterar leis, o seu volume numérico (250) quando comparado com as proposições feitas pelo executivo (1.072) é pouco relevante, e representa, em muitos casos, apenas proposições de alteração de iniciativas desse poder, sem falar que um terço das iniciativas do legislativo dizia respeito a homenagens. De 1.322 proposições apresentadas à Câmara com o objetivo de promover alteração na legislação vigente, 81,1% foram de iniciativa do executivo e apenas 18,9% do parlamento (MOISÉS, 2011, p. 23).

Porém, para Limongi, tais números são consequência de como é estruturado o nosso sistema presidencialista, não estando ligado invariavelmente às coalizões formadas. O autor afirma que:

A dominância e o sucesso do Executivo na arena legislativa são traços estruturais do atual sistema político brasileiro. Se assim não fossem, se dependessem do tipo de coalizão formada pelo presidente ou de suas qualidades pessoais como negociador, como querem alguns, apresentariam maior variação governo a governo (LIMONGI, 2006, p. 245).

O que, no entanto, não retira a necessidade de o governante formar coalizões quando sua base de apoio não for suficientemente grande para a aprovação de sua agenda. Analisando as coalizões formadas no período 1998-2004 Limongi mostra que em “média, 90,8% dos parlamentares votam favoravelmente à agenda do governo, quando a coalizão está unida. Por outro lado, quando coalizão está dividida, a disciplina dos parlamentares em relação ao governo cai para 66,8%”. A conclusão a que chega é da que “o apoio do partido, em geral, garante o voto da bancada” (LIMONGI, 2006, p. 249).

Dessa forma, temos um claro esvaziamento das funções e da iniciativa legislativa por parte dos parlamentares. Para explicar as consequências desse fenômeno utilizaremos a teoria de base daquilo de Pierre Rosanvallon chamou de *Democracia de Autorização*.

3.2 LIMITES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A DEMOCRACIA DE AUTORIZAÇÃO E O CASO BRASILEIRO

O termo *Democracia de Autorização* foi cunhado pelo francês Pierre Rosanvallon na obra “O Bom Governo”. O termo é utilizado por ele para descrever um dos principais aspectos do fenômeno explicado acima como crise de representatividade.

Já na introdução de sua obra o autor faz uma dura crítica ao sistema democrático atual. Segundo ele, apesar de vivermos em regimes democráticos, não se governa de forma democrática. Isso porque, em suas palavras:

Se considera que nuestros regímenes son democráticos en el sentido de que el poder sale de las urnas como consecuencia de una competencia abierta, y de que vivimos en un Estado de derecho que reconoce y protege las libertades individuales. Democracias, por cierto, sumamente incompletas. Así, los representados se sienten con frecuencia abandonados por sus representantes estatutarios y el pueblo, pasado el momento electoral, se ve muy poco soberano²³ (ROSANVALLON, 2015, p. 15).

Para o autor, esta crise de representatividade está ligada principalmente a dois fatores. O primeiro é o predomínio do executivo frente ao legislativo. O segundo fator é o declive e a redefinição do papel exercido pelos partidos políticos.

Essa combinação gera um déficit de representatividade que será melhor explorado nos próximos pontos desse subcapítulo, mas que, via de regra, tem apenas uma resposta no atual sistema democrático: as eleições do chefe do Poder Executivo (ROSANVALLON, 2015, pp. 24-25).

3.2.1 Predomínio do Poder Executivo e enfraquecimento da representação partidária

As sociedades atuais, em toda a sua complexidade e frente ao enorme número de pessoas que a compõe, obviamente não podem ser regidas por um autogoverno ou mesmo uma democracia direta. Assim, com algumas pequenas exceções, os Estados democráticos adotam diversos sistemas de representação política. Essa representação, por óbvio, deve estar sob o controle da sociedade.

²³ Se condira que os nossos regimes são democráticos no sentido de que o poder sai das urnas como consequência de uma competição aberta, e de que vivemos em um Estado de direito que reconhece e protege as liberdades individuais. Democracias, por certo, sumariamente incompletas. Assim, os representados se sentem com frequência abandonados por seus representantes estatutários e o povo, passado o momento eleitoral, se muito pouco soberano.

Desta forma, quando falamos da relação entre os representados e os representantes, devemos ter em mente formas de controle dos primeiros sobre os segundos, a fim de evitar abusos. A chave destes modelos passa a ser, então, a relação entre governados e governantes.

Como visto anteriormente, essa relação passa por uma forte crise. Não apenas o chefe do executivo encontra-se distanciado da população que o elegeu, como também acontece o mesmo com os parlamentares, historicamente mais próximos das bases eleitorais.

A base dessa representação, a partir principalmente do século XIX, passou a se dar em volta dos partidos políticos. Para Rosanvallon:

Los partidos políticos fueron las organizaciones que tuvieron el papel protagónico en el funcionamiento del modelo parlamentario representativo de a democracia. (...) Fueron una instancia de organización de “número” (...) estructuraron la vida parlamentaria al dar origen a grupos disciplinados que, directamente o a través de los juegos de alianzas, permitían alcanzar mayorías. Con el ejercicio de esas dos funciones los partidos marcaron una ruptura con el viejo mundo de las redes de notables que regían la vida política y parlamentaria en la primera era del sufragio censitario o del sufragio en dos niveles²⁴ (ROSANVALLON, 2015, p. 27).

Ainda, afirma o autor que “más allá de su funcionalidad electoral parlamentaria, tuvieron de ese modo un papel de representación social. Expresaron clases y ideologías, es decir intereses y visiones de la sociedad y de su devenir”. Em que pese as críticas feitas à hierarquização e burocracia interna dos partidos. (ROSANVALLON, 2015, p. 27)

Ocorre que esta forma de representação partidária entrou em declive a partir da década de 1990. Rosanvallon atribui esse declive a dois principais fatores. O primeiro fator são as transformações sociais, que tornaram a sociedade “mais opaca”, com o incremento do individualismo e uma “complexização e heterogeneização” do mundo social. Essas mudanças afastaram dos partidos a sua característica “indentitária”, que alteraram os seus discursos – por vezes cheio de jargões e abstrações – que já não encontravam correspondência no mundo vivido pelos eleitores. (ROSANVALLON, 2015, pp. 28-29)

²⁴ Os partidos políticos foram as organizações que tiveram o papel protagonista no funcionamento do modelo parlamentar representativo da democracia (...) Foram uma instância de organização de “número” (...) estruturaram a vida parlamentar ao dar origem a grupos disciplinados que, diretamente ou através dos jogos de alianças, permitiram alcançar maiorias. Com o exercício dessas funções os partidos marcaram uma ruptura com o velho mundo das redes de notáveis que regiam a vida política e parlamentar na primeira era do sufrágio censitário o do sufrágio em dois níveis.

O segundo fator, e o que mais importa aqui, é o que Rosanvallon chamou de “deslizamento dos partidos para a função governativa”. Para ele:

[...] sobre todo debido al hecho de que la función principal de los parlamentos, en su expresión mayoritaria, consiste hoy en sostener a los gobiernos o criticar-los a la espera de ocupar su lugar en el caso de los grupos de oposición constituidos en su seno. En consecuencia, los partidos se han vuelto elementos auxiliares de la actividad del Poder Ejecutivo (...) De hecho, representan más la razón de los gobiernos ante los ciudadanos que a estos frente a aquellos²⁵ (ROSANVALLON, 2015, pp. 29-30).

Desta forma o predomínio do executivo expresso em números no subcapítulo anterior é reforçado pelos aspectos trabalhados pelo autor acima citado. O executivo, além de ter maior poder de agenda, tem também nos partidos políticos a sua maior força de sustentação ou de oposição, e não mais na opinião dos eleitores.

Essa limitação na representação descrita por Rosanvallon é parte central deste trabalho, por isso importa apresentar, também a partir da visão do autor, as consequências desse problema:

El problema es que la única respuesta actualmente dada a ese imperativo se limita a la elección de la cabeza del Ejecutivo. Pero de ese modo solo se instaura una *democracia de autorización*: no se otorga otra cosa que un permiso para gobernar. Ni más ni menos. Lo cual no puede ser suficiente: ¿no vemos acaso en el mundo presidentes elegidos que distan mucho de comportarse como demócratas? Si podemos considerar que, con ciertas condiciones, le elección es capaz de determinar adecuadamente la relación entre representantes e representados, no sucede lo mismo con la relación entre gobernados y gobernantes²⁶ (ROSANVALLON, 2015, pp. 24-25).

É a **democracia de autorização** um dos aspectos fundamentais do presente trabalho. Essa dificuldade em superar o predomínio do executivo e reaproximar os eleitores de seus representantes.

²⁵ [...] sobretudo devido ao fato de que a função principal dos congressos, em sua expressão majoritária, consiste hoje em sustentar aos governos ou criticá-los a espera de ocupar seu lugar no caso de os grupos de oposição constituídos em seu seio. Em consequência, os partidos se tornaram elementos auxiliares da atividade do Poder Executivo (...) De fato, representam mais a razão dos governos ante os cidadãos do que a estes frente aqueles.

²⁶ O problema é que a única resposta atualmente dada a esse imperativo se limita a eleição da cabeça do Executivo. Mas deste modo só se instaura uma *democracia de autorização*: não se outorga outra coisa além de uma permissão para gobernar. Nem mais nem menos. O qual pode não ser suficiente: por acaso não vemos no mundo presidentes eleitos que se distanciam muito de comportar-se como democráticos?

Se podemos considerar que, com certas condições, a eleição é capaz de determinar adequadamente a relação entre representantes e representados, não acontece o mesmo com a relação entre governados e governantes.

Um claro exemplo deste papel que os parlamentares passaram a ocupar como agentes de apoio ou de desestabilização de um governo foram as chamadas “pautas-bomba”, utilizadas ao longo do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Eram, em apertada síntese, projetos que a oposição buscava aprovar de forma a onerar os cofres públicos e a dificultar as metas econômicas do Palácio do Planalto, agravando assim a crise política e deteriorando o apoio ao governo – que seria alvo de um juízo político apenas alguns meses mais tarde.

Sendo assim, devido ao protagonismo do atual sistema político que está centrado no Poder Executivo, os partidos que compõem o Poder Legislativo acabam se comportando de modo divergente do que deles se esperava, deixando de lado em muitas vezes (ou em quase a totalidade das vezes) o interesse dos representados frente aos interesses dos próprios partidos.

Os membros do legislativo passam a se comportar como um “braço” do executivo quando o seu partido (ou sua base aliada) está no poder e buscam dar a ele estabilidade. Quando o partido está na oposição buscam dificultar a atuação daqueles, com vistas a tomar o seu lugar na próxima eleição.

Há outros aspectos nessa relação entre os partidos e Poder Executivo que influenciam, em maior ou menor grau, na formação de crises políticas. Podemos citar aqui, principalmente no caso brasileiro, a fragilidade das alianças firmadas entre os partidos, tanto de oposição quanto de situação; a falta de clareza quanto ao espectro político defendido pelos partidos; a fragmentação partidária; o alto índice de troca de partidos por parte dos representantes, mesmo depois de eleitos; entre outros que, infelizmente, são demasiadamente complexos para serem aqui também trabalhados.

É necessário, porém, dar voz às conclusões de José Álvaro Moisés em seu artigo aqui já citado. Ao analisar o sistema político brasileiro, que claramente assegura ao presidente maiores prerrogativas, tece algumas importantes constatações quanto ao funcionamento do legislativo. Quanto ao nosso modelo político, ele afirma que:

A questão não afeta apenas a coerência da doutrina de divisão de poderes, mas se refere à qualidade da democracia vigente no país. Os dados sobre o desempenho do parlamento entre 1995 e 2006 indicam que as condições para a realização de suas funções específicas são limitadas. (...) O problema afeta o funcionamento da democracia, em especial, a capacidade do sistema político de representar e incluir a enorme diversidade e pluralidade de interesses que constituem sociedades complexas como a brasileira. Os limites à ação do parlamento - às suas funções de *accountability* horizontal - tornam o sistema como um todo menos transparente e mais suscetível à avaliação crítica dos cidadãos. No contexto de uma cultura política que

valoriza excessivamente o papel do executivo, as dificuldades de desempenho do parlamento representam um limite à legitimação do regime democrático, pois os cidadãos se sentem pouco representados pelo legislativo. O que afeta a qualidade da democracia não é, portanto, a inexistência de conflito entre os poderes executivo e legislativo, ou o saudável bloqueio da paralisia decisória, mas o fato de que muitas ações dos representantes populares deixam à margem o necessário escrutínio dos rumos e das políticas adotadas pelos governos (MOISÉS, 2011, p. 30).

Essa análise, portanto, confirma aquilo já aventado por Rosanvallon quanto ao papel do legislativo e dos partidos políticos. Os sistemas presidencialistas hoje, sobretudo em presidencialismos de coalizão, tendem a esvaziar as esferas representativas as quais os cidadãos têm acesso. Resta, assim, aos eleitores autorizarem um ou outro candidato a ser chefe do executivo e governar em seu nome.

3.2.2 Análise da crise política no governo Dilma Rousseff

A crise que afetou o governo de Dilma Rousseff e culminou com seu juízo político em 2016 é um ótimo exemplo das limitações do sistema presidencialista. É necessário entender, primeiro, como foi construída uma aliança que ao longo dos mais de dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores parecia sólida, mas que em pouco tempo ruiu a ponto de não haver mais condições de sustentação da presidenta Dilma no cargo de Chefe do Executivo.

O Partido dos Trabalhadores disputou as eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998 com Luiz Inácio Lula da Silva como candidato à presidência, sem lograr êxito. Todavia, em 2002 a história muda. Fazendo uma aliança mais conservadora, com setores que até então eram vistos como oposição, o PT adota um discurso mais brando quanto as reformas econômicas e sociais e elege Lula presidente.

Eduardo Munhoz Svartman e André Luiz Reis da Silva avaliam que a aliança entre um líder sindical como Lula e um empresário como José Alencar só foi possível:

porque o país vivia uma forte crise econômica, financeira e energética, decorrente das políticas neoliberais que predominaram na década anterior. Setores da indústria brasileira temiam as consequências da “abertura indiscriminada” do mercado brasileiro e da retração do Estado como agente econômico, a classe média ligada às profissões estatais temia pelas reformas que afetavam privilégios, como salários e pensões diferenciados do sistema universal. Com um discurso mais ameno, o compromisso de recuperar a ação indutora do Estado sobre a economia e de promover políticas de inclusão social sem romper com a política financeira monetarista, o PT venceu as eleições de 2002 (SVARTMAN & SILVA, 2016, p. 5).

Ainda que finalmente tivesse vencido as eleições presidenciais, o PT estava longe de ter maioria no congresso nacional. A forma encontrada para angariar o apoio necessário foi aquela estuda anteriormente: as negociações e trocas inerentes ao presidencialismo de coalisão.

Os autores acima citados descrevem que para obter o apoio da maioria do Congresso brasileiro:

as tradicionais moedas do presidencialismo de coalizão foram mobilizadas: ministérios, cargos em empresas estatais e postos estratégicos na máquina pública federal, mais uma vez, foram ofertados a congressistas sem qualquer identidade ideológica com o governo. Gradualmente, o PMDB (derrotado junto com PSDB nas últimas eleições) e outros partidos menores foram sendo incorporados à coalizão governista. Em síntese, a heterogênea aliança que permitiu os governos do PT combinava a manutenção no poder de segmentos tradicionais e conservadores da política brasileira com a implantação de políticas progressistas de inclusão social e de recuperação da capacidade estatal. Para viabilizar o pacto, uma terceira moeda, a provisão de recursos ilegais para financiar campanhas eleitorais (e enriquecimento ilícito) de aliados, oriundos de empresas contratadas pelo serviço público, também foi utilizada. A prática não era nova e nem exclusividade da coalizão, mas sua descoberta, investigação e julgamento foram a primeira grande ferida do PT, o que lhe custou dirigentes importantes e o início da perda de credibilidade na classe média (SVARTMAN & SILVA, 2016, p. 5).

Ainda que o apoio a Lula tenha sido afetado pelas fortes denúncias de corrupção, o presidente conseguiu sua reeleição em 2006. As alianças se mantiveram quase inalteradas ao longo desse mandato e, em 2010, o PT deu continuidade ao seu governo elegendo Dilma Rousseff como primeira mulher a ocupar o cargo de Presidenta da República.

O governo de Dilma Rousseff foi um dos grandes alvos das manifestações populares que tomaram conta do país em 2013. O que iniciou como um movimento contra o aumento das tarifas de transporte público em capitais como Porto Alegre e São Paulo acabou se tornando um proposto com bandeiras amplas como o fim da corrupção e mais investimentos em saúde e educação.

Dilma buscou formas de reagir a queda de popularidade do seu governo, com a aprovação de leis como a Lei Anticorrupção (12.846/2013) e a Lei da Delação Premiada (12.850/2013), além de fortalecer a Polícia Federal, principal agente de investigação dos crimes de corrupção.

Essas medidas, todavia, acabaram por expor ainda mais o próprio PT, além de dois dos seus maiores aliados, o PMDB e o PP. Com a deflagração da Operação Lava-Jato em 2014, o apoio ao governo caiu ainda mais.

Entretanto, em que pese as denúncias de corrupção e a pressão da mídia, Dilma Rousseff consegue sua reeleição em 2014, no quarto mandato consecutivo do Partido dos Trabalhadores, com uma pequena margem de 51,64% dos votos. Irrresignados com a nova derrota, setores do PSDB em pouco tempo passaram a adotar discursos pedindo o impeachment da presidenta.

Em 2015 a Operação Lava-Jato atingiu em cheio a base do governo, tornando públicas as investigações oito políticos do PT, oito do PMDB (incluindo os presidentes da Câmara, Eduardo Cunha, e do Senado, Renan Calheiros) e 32 do PP, entre outros (SVARTMAN & SILVA, 2016, p. 6). Para além disso, a crise financeira e a crescente inflação minaram ainda mais o apoio popular ao governo petista.

Num cenário como esse, era questão de tempo para que as alianças que duravam mais de uma década se desfizessem. O descontentamento do empresariado, que antes apoiava e financiava a base aliada, somado ao descontentamento popular e massivas manifestações populares convocadas por setores conversadores da política, serviu para acelerar a erosão da base aliada de Dilma.

Não bastassem as pressões externas, o governo se viu irreversivelmente isolado quando o então vice-presidente da República, Michel Temer, passou a articular a destituição da Presidenta Dilma Rousseff. Conforme explicam Svartman e Silva:

O crescente insulamento do governo em relação a sua base no Congresso ficou evidente com a mobilização de Michel Temer para a articulação política em abril de 2015. Sua breve atuação acabou redundando na divulgação da famosa carta na qual explicitou o rompimento com a presidente em dezembro. Desde então, Temer passou a trabalhar pelo impeachment, cujo processo fora acolhido pelo presidente da Câmara, Eduardo Cunha, alguns dias antes em resposta à recusa do PT em defendê-lo nas investigações. A aliança estava claramente desfeita (SVARTMAN & SILVA, 2016, p. 7).

Em 2 de dezembro de 2015, o até então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), acolhe a denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Rousseff, em retaliação à negativa do PT em barrar as investigações contra si, votadas no mesmo dia no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados.

O prosseguimento do processo de impeachment foi aprovado em 17 de abril de 2016, por 367 votos favoráveis a 137 contrários. Em 12 de maio do mesmo ano a presidenta Dilma é afastada, após o Senado autorizar a abertura do processo de juízo

político. Finalmente, em 31 de agosto de 2016, o Senado confirma a cassação do mandato de Dilma Rousseff e Temer, que até poucos meses era parte fundamental da base de apoio do governo petista, assume de forma definitiva a Presidência da República.

Como visto no Capítulo 2 deste trabalho, a crise política que culminou com a destituição de Dilma Rousseff cumpriu todas as condições catalisadores previstas por Pérez-Liñán. Os escândalos políticos revelados pela “Operação Lava-Jato”, com massiva repercussão na mídia, criaram um cenário de fortíssima indignação popular. Aliado a isso, tivemos um período de instabilidade econômica seguida de medidas impopulares.

O fator derradeiro e mais importante, foi o isolamento político de Dilma e do PT, que sem aliados suficientes para manter uma maioria no Congresso nacional, sofreu sucessivas derrotas em ambas as câmaras, pouco podendo fazer para evitar o juízo político.

Mais ainda, o caso brasileiro mostra como a crítica feita por Rosanvallon para o atual sistema presidencialista reflete o nosso cenário político. Conforme citado acima, o autor francês critica o distanciamento que há entre os partidos políticos e os seus eleitores, um “enfraquecimento da representação”.

Um caso quase pitoresco, mas que permite vislumbrar o quão distante está nosso sistema de uma real representatividade, é o ocorrido com o Partido dos Trabalhadores no estado de Pernambuco nas eleições de 2014. Em uma coligação com outros cinco partidos (PTB, PSC, PDT, PRB e PTdoB), o PT teve 8,6% do total de votos para a escolha de Deputados Federais. Todavia, conforme o cálculo do coeficiente eleitoral, ficou sem nenhuma cadeira. Das 6 vagas destinadas a coligação, 4 ficaram com o PTB, enquanto PDT e PSC ficaram com uma vaga cada um. Apenas dois anos mais tarde, um dos deputados eleitos pelo PTB em uma aliança com o PT, votou a favor da cassação da Presidenta Dilma Rousseff. (NICOLAU, 2017, pp. 47-48)

O comportamento dos demais partidos, principalmente do PMDB, também elucidada claramente o que Rosanvallon diz com o “deslizamento dos partidos para a função governativa”. Enquanto o apoio ao governo era interessante, o partido manteve-se firme aos acordos firmados. Após o declínio do apoio popular, como visto acima:

[...] o enfraquecimento do governo (que apesar de ter viabilizado as investigações não conseguiu se descolar da imagem de corrupção) e o avanço das investigações da “operação lava-jato”, a liderança do PMDB (Temer e Cunha em especial) virou o partido contra o governo e desenhou uma nova aliança para garantir sua posição de partido chave no sistema político. Programas divulgados pelo PMDB, como o “Uma Ponte para o Futuro” apontam para a direção inversa daquela praticada pelos governos petistas: privatizações, flexibilização da legislação trabalhista, revisão do regime de exploração do petróleo, revisão das políticas sociais e estabelecimento de acordos de livre-comércio (SVARTMAN & SILVA, 2016, p. 7).

Esse comportamento dos partidos reforça o predomínio do Poder Executivo frente aos demais. Ainda que o comportamento do Poder Legislativo tenha sido definitivo para pôr fim ao governo petista, ambas as casas do congresso apenas se comportaram dessa forma com o objetivo de reorganizar as forças políticas, levando à chefia do Executivo o partido que agora detinha a maioria do apoio, desprezando as alianças e promessas feitas quando das eleições.

3.3 A REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A crise política vivida pelo Brasil no último governo Dilma reascendeu a atenção de diversos parlamentares e setores da sociedade sobre a possibilidade da inclusão da revogação do mandato eletivo no nosso ordenamento jurídico.

Essa ideia não é propriamente uma novidade no Brasil, ainda que tenha estado “adormecida” por um certo período. Veremos nesse subcapítulo como foram as primeiras propostas apresentadas no nosso Congresso Nacional e como o número de propostas cresceu conforme se agravava a crise institucional vivida no nosso país.

Por fim, analisaremos essas propostas, testando-as quanto a algumas características básicas e necessárias para que possamos vislumbrar se o instituto do *Recall* seria ou não uma saída adequada, ou pelo menos auxiliar, para crises políticas no sistema presidencialista.

3.3.1 As propostas esquecidas e o “boom” de novas propostas

Como visto anteriormente, a América Latina encontrou nos juízos políticos uma nova forma de lidar com graves crises políticas. Essa tendência pode ser mais notada no Brasil, com dois casos de impeachment de presidentes em pouco mais de 20 anos

e, mais intensamente, no Paraguai, que passou por esse processo nada menos do que três vezes.

Neste mesmo espaço de tempo, podemos constatar que ao menos quatro países da região buscaram agregar aos seus ordenamentos jurídicos uma forma mais rápida de retirar do cargo algum representante que venha enfrentando problemas. Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia preveem em seus Constituições formas de revogação do mandato eletivo por vontade dos eleitores.

No capítulo anterior se buscou entender como esses mecanismos funcionam e qual a sua aplicabilidade, de forma a avaliar as defesas e as críticas feitas pelos autores anteriormente citados.

Essa nova tendência, a de inclusão de um mecanismo de revogação de mandato antes do seu término, não é novidade no Brasil, ainda que a Constituição de 1988 não preveja tal instrumento. Segundo Auro Augusto Caliman “Goiás, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, observada essa ordem, inseriram o instituto do *recall* em dispositivos de suas primeiras Constituições” (CALIMAN, 2005, p. 199).

Tais previsões não tiveram vida longa e, em maioria, acabaram sendo revogadas logo após sua criação ou, com a exceção de São Paulo e Rio Grande do Sul, jamais foram regulamentadas. Nestes dois estados onde houve a regulamentação, tão pouco pode se perceber alguma efetividade do instituto. Conforme Caliman:

A revogação do mandato parlamentar mediante *recall*, no entanto, jamais se efetivou no Estado de São Paulo, bem assim no Rio Grande do Sul. As razões que poderiam ser apontadas para tanto perpassam a evidência, pelo bom desempenho do mandato pelos parlamentares; ou, sobretudo, pelas dificuldades no recolhimento de número de assinaturas dos eleitores, mercê da precariedade dos meios de comunicação, à época, e também do domínio do coronelismo na esfera pública. (CALIMAN, 2005, p. 201)

Assim, sem que tenham tido uma contribuição positiva para a vida política nos estados em que foi previsto, o *Recall* foi sendo esquecido e deixou de vigorar de vez em 1905 em São Paulo, o último estado em que ainda era previsto (CALIMAN, 2005, p. 201).

Nas décadas que seguiram não se têm muitas notícias sobre tentativas de aprovação de um sistema de revogação popular de mandatos. Todavia, tal proposta volta a ganhar força na Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 1988.

Sob o nome de “Voto Destituente”, a revogação do mandato foi proposta pelo Constituinte Lysâneas Maciel, do PDT do Rio de Janeiro. A proposta apresentava a revogação ao mandato concedido aos representantes no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores.

Aieta faz uma análise da tramitação da proposta durante a Constituinte, narrando que:

Na Comissão de Soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher, mais precisamente na subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias, na fase “A” do processo legislativo (anteprojeto do relator da subcomissão), a proposta do voto destituente surgiu como forma de revogar o mandato concedido aos representantes do povo em todas as esferas legislativas, bem como forma institucional de participação popular, ao lado das próprias eleições, da apresentação de proposta de norma legal, da ação popular, do júri, da Defensoria do Povo, da consulta popular e do referendo.

[...]

Todavia, não tendo sido acolhido, no anteprojeto de Constituição, nem o voto distrital nem o voto distrital misto, no âmbito da Comissão de Sistematização a proposta do voto destituente foi rechaçada, malgrado o esforço dos Constituintes Lysâneas Maciel e Domingos Leonelli. (AIETA, 2002, p. 165)

Desta forma, até 1988 havíamos tido a previsão da revogação do mandato em quatro estados, com a sua regulamentação em apenas dois deles e sem que fossem levados a cabo uma única vez. Também havíamos tido a proposta de inclusão deste instituto na Constituição promulgada em 1988, todavia não logrando êxito, mesmo com toda a árdua defesa feita por Lysâneas Maciel.

Fenômeno diverso é o que podemos perceber nos últimos anos. A tabela, inserida na sequência, mostra o quanto o número de propostas de criação de um mecanismo de revogação aumentou em escala absolutamente maior do que em períodos passados.

Analisando os últimos 15 anos, temos duas propostas em 2003, com um breve espaço de tempo antes de uma nova proposta em 2005. Passados cinco anos, nova proposta em 2010. Ocorre que, após novo lapso temporal de cinco anos sem a propositura de nova Emenda Constitucional sobre o tema, em apenas três anos – de 2015 a 2017 – temos nada menos do que oito propostas. Ou seja, em três anos tivemos o dobro de propostas em comparação aos doze anos anteriores.

Tabela 2 - Propostas de inclusão da revogação de mandato no ordenamento jurídico brasileiro

PEC	Autor (a)	Casa
332/2017	Dep. Renata Abreu (PODE/SE) e outros (as)	Câmara
214/2016	Dep. Rubens Pereira Júnior (PCdoB/MA) e outros (as)	Câmara
37/2016	Sen. Álvaro Dias (PV/PR) e outros (as)	Senado
17/2016	Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP) e outros (as)	Senado
16/2016	Sen. João Capiberibe (PSB/AP) e outros (as)	Senado
160/2015	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF) e outros (as)	Senado
21/2015	Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e outros (as)	Senado
08/2015	Vários (as)	Senado
477/2010	Dep. Rodrigo Rollemberg (PSB/DF)	Câmara
73/2005	Sen. Eduardo Suplicy (PT/SP)	Senado
82/2003	Sen. Jefferson Peres (PDT/AM)	Senado
80/2003	Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e outros (as)	Senado

Fonte: elaborado pelo autor

Este “boom” de propostas de inclusão da revogação de mandato ao nosso ordenamento jurídico obviamente não é aleatório. Conforme visto no ponto anterior, ao assumir seu segundo mandato como Presidenta da República em 2014, Dilma Rousseff enfrentou uma forte crise política que levou à sua deposição por impeachment em 2016.

Com a retirada de Dilma Rousseff do poder quem assume é o, até então, Vice-Presidente Michel Temer. Gozando de baixíssima popularidade e com forte oposição popular, o governo Temer desde o início encontra dificuldades para estabilizar a política nacional. Desta forma, na esteira do que aconteceu com sua antecessora, novas proposta de criação de um mecanismo de revogação de mandatos seguem surgindo.

3.3.2 Análise das diferente propostas apresentadas em âmbito nacional

Frente ao enorme crescimento de Propostas de Emenda à Constituição sobre o tema aqui abordado que temos visto nos últimos anos, far-se-á agora uma análise comparativa destas, de forma a entender quais os principais pontos defendidos por elas e de forma visam efetivar a participação popular na revogação dos mandatos.

Essa análise é fundamental para entendermos se, de fato, alguma destas propostas aproxima os eleitores dos mecanismos de decisão e efetiva uma verdadeira participação popular, constituindo-se, como defendido por Aieta, em uma ferramenta

de “democracia semidireta” ou se, conforme nos alertou Sampaio, os riscos deste instituto são maiores do que os seus possíveis benefícios.

De forma a facilitar a compreensão e a sistematização, serão analisadas as seguintes características de cada proposta: (i) o quórum para convocação; (ii) se há a necessidade de motivação; (iii) qual o procedimento para a aplicação da revogação; (iv) se há alguma vedação temporal; (v) quais os cargos passíveis de revogação; (vi) se há previsão de eleições simultâneas para ocupar o cargo que se procura vagar; (vii) se prevê a possibilidade de reedição da aplicação deste instituto; e (viii) qual a forma de participação popular.

Tabela 3 - Comparativo entre PECs sobre a revogação de mandatos eletivos, parte I

	PEC 80/2003	PEC 82/2003	PEC 73/2005	PEC 447/2010	PEC 08-21/2015 ²⁷	PEC 160/2015
Quórum	Não estipula	10% dos eleitores	2% dos eleitores ou maioria absoluta do congresso	10% dos eleitores	Não estipula	5% dos eleitores
Motivação	Não estipula	Não	Não	Sim	Não estipula	Não
Procedimento	Não estipula	Referendo conjunto as eleições mais próximas	Suplência para o executivo e novas eleições para o legislativo	Plebiscito em até 60 dias após parecer favorável do STF	Não estipula	Revogação de titulares e suplentes, sucessão conforme Arts. 80 e 81 CF/88
Vedação Temporal	Não estipula	Dois últimos anos	Primeiro ano de mandato	Não estipula	Dois primeiros anos	Não estipula
Cargos	Todos	Todos	Todos	Prefeito, Senador e Governador	Presidente e membros do Congresso	Presidente, Senador, Governador e Prefeito
Eleições simultâneas	Não estipula	Sim	Apenas para o legislativo, após 3 meses	Não, suplência	Não estipula	Não, após 90 dias
Reedição	Não estipula	Não	Não	Não estipula	Não estipula	Não
Participação popular	Voto	Propositura e voto	Propositura e voto	Propositura e voto	Voto	Propositura e voto

Fonte: elaborado pelo autor

²⁷ Por solicitação do Senador Lasier Martins as PECs 08/2015 e 21/2015 passaram a tramitar em conjunto, de forma que será analisada apenas o texto da PEC 21/2015, o qual foi mantido.

Tabela 4 - Comparativo entre PECs sobre a revogação de mandatos eletivos, parte II

	PEC 16/2016	PEC 17/2016	PEC 37/2016	PEC 214/2016	PEC 332/2017
Quórum	10% dos eleitores	Maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso	Conforme Art. 61, § 2º da CF/88	Iniciativa de membro do legislativa ou partido político com representação na respectiva casa	5% dos eleitores
Motivação	Não	Não	Expressiva insatisfação ou flagrante descumprimento do programa de governo	Não	Não
Procedimento	Referendo 30 dias após aprovação do TSE e mais votos do que quando eleito	Referendo após 60 dias da convocação	Conforme lei complementar	Consulta 30 dias após a autorização pela casa responsável, com maioria de dois terços	Referendo até 90 dias após aprovação do TSE
Vedação Temporal	Primeiro ano do mandato	Primeiro ano do mandato	Primeiro ano do mandato	Primeiro ano do mandato	Não
Cargos	Presidente e Vice-Presidente	Presidente e Vice-Presidente	Presidente, Governador e Prefeito	Presidente, Governador e Prefeito	Todos
Eleições simultâneas	Não, em 30 dias	Não, em 90 dias	Não, suplência	Não estipula	Não, em 90 dias
Reedição	Não	Não	Não	Não	Não estipula
Participação popular	Propositura e voto	Voto	Propositura e voto	Voto	Propositura e voto

Fonte: Elaborado pelo autor

Da análise acima elaborada podemos destacar alguns pontos de grande relevância. Sete das treze propostas dão maior protagonismo neste processo aos eleitores, sendo eles os responsáveis por iniciar o processo de revogação e, querendo, confirma-lo quando a realização da votação.

Essa previsão é fundamental para conferir a esse processo maior legitimidade, uma vez que permite a ação direta dos cidadãos na tomada de decisão, constituindo-se assim como uma verdadeira ferramenta de democracia participativa. Ao passo que, quando deixamos a capacidade de propositura desta ação nas mãos daqueles já eleitos, nada mais estaríamos fazendo do que reforçando os mecanismos de

democracia de autorização denunciados por Rosanvallon, vez que apenas autorizaríamos ou não o ocupante do cargo a mantê-lo.

Outros dois pontos importantíssimos que devem ser destacados são a vedação temporal de propositura deste mecanismo no primeiro ano, ou até mesmo na primeira metade, do mandato e a de não realização de novo processo em caso de aprovação da revogação. Essas duas vedações estão presentes em seis e em sete propostas, respectivamente.

A vedação temporal no primeiro ano de mandato é fundamental para que se tenha um tempo suficiente de avaliação do trabalho do eleito. O espaço de um ano visa dar ao representante tempo suficiente para pôr em prática, ao menos em parte, aquilo a que se propôs nas eleições e para os eleitores avaliarem se o seu desejo, expresso nas urnas, está sendo seguido.

Essa vedação, da mesma forma, evita que o candidato derrotado nas eleições se revolte contra este resultado e inicie de imediato uma campanha com vistas a impossibilitar o mandato do eleito enquanto este ainda não teve hábil demonstrar seu trabalho.

Por este mesmo motivo que deve se evitar que, uma vez aprovada a revogação do mandato, essa possa ser repetida. Essa medida garante maior segurança para aquele que irá assumir o posto e dá-lhe tranquilidade para sua atuação até o final do mandato.

Outro fator que não pode ser desconsiderado é o quão custoso é um processo deste tipo. Como visto anteriormente, as eleições são deveras dispendiosas e o uso desenfreado da revogação poderia causar um prejuízo não democrático, de estabilidade política, como também econômico.

Quanto aos cargos passíveis de revogação, apenas a PEC 447/2010 não prevê que o Presidente da República possa ser removido do cargo por vontade direta dos eleitores. Enquanto que cinco das propostas permitem que, além dos membros do executivo, os eleitos para o legislativo possam ter seus mandatos revogados.

Frente a tudo aqui trabalhado, é importante que entendamos o *Recall* como uma ferramenta capaz de remover de seu cargo tanto o chefe do executivo quanto os membros do legislativo. Dada a definição utilizada de que uma crise política ocorre quando os membros de um destes Poderes tendem retirar do cargo o (os) membro (os) do outro, a vontade popular é que deve decidir qual dos lados da querela melhor lhe representa.

Pois bem, feito este detalhamento sobre as propostas apresentadas em âmbito nacional e estudado como funciona este instituto nos países vizinhos que o aplicam, devemos agora buscar entender se ele, de fato, é uma resposta para as crises políticas como as trabalhadas até aqui.

4. A INEFICIÊNCIA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO PARA A SUPERAÇÃO DE CRISES POLÍTICAS E DA DEMOCRACIA DE AUTORIZAÇÃO

Apresentada a atual conjuntura política e institucional na América Latina, com enfoque principal na casuística brasileira, buscou-se entender como se intensificou no nosso subcontinente a tendência de buscar resolver as crises políticas a partir da retirada do poder dos mandatários de cargos eletivos.

Vislumbrou-se que o sistema presidencialista, nas suas atuais conformações, tem o poder claramente centrado na figura do Presidente da República. Todavia, apesar de seu grande destaque, este por si só não é capaz de sustentar tal poder se não contar com um forte apoio das câmaras legislativas.

O chamado “presidencialismo de coalizão” dá ao presidente enormes possibilidades de tocar em frente a sua agenda, mas por outro lado ele também demanda contrapartidas aos partidos que fazem parte desta base de coalizão. Essa relação, a priori, se mantém sadia enquanto a pressão popular ou outras fontes de instabilidade não atuam sobre o mandato daquele representante.

No momento em que o descontentamento popular cresce a ponto de inflamar grandes protestos públicos, em que a imprensa passa a investigar as irregularidades ocorridas ao longo do mandato e o apoio parlamentar passa a diminuir, a retirada deste mandatário do seu cargo tem sido historicamente a opção adotada.

Pérez-Liñán mostra que, ao contrário do que ocorria em tempos idos, não mais é possível a interferência das forças militares como agentes desta retirada. Assim, a opção adotada na América do Sul, especialmente, tem sido a revogação do mandato do presidente por vias institucionais, como forma de resolver tal impasse político. Se o mandatário do cargo político goza de grande influência e forte apoio dos membros do legislativo, esse processo tende a fracassar, caso contrário, a destituição é um caminho difícil de evitar.

A tendência de como lidar com estas crises agora, parece ser a de adoção da revogação do mandato eletivo através do voto popular. Previsto na Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela, e com uma enorme quantidade de PECs propostas no Brasil nos últimos anos, o *Recall* passou a ser pensado como a chave para resolver o problema do tamanho que é uma grave crise política.

Porém, como se verá ao longo deste capítulo, este instituto, em que pese as contribuições que possa trazer ao exercício da democracia no nosso atual sistema, não é, infelizmente, um remédio que possa atuar frente a tão grande problema.

4.1 A INEFICIÊNCIA FRENTE A DEMOCRACIA DE AUTORIZAÇÃO

Nos capítulos anteriores tratou-se sobre o que Pierre Rosanvallon chamou de “democracia de autorização”, que pode ser resumidamente compreendida pela autorização que o eleitorado dá a alguém para governar em seu lugar, através do voto, e sem exercer maior participação na vida política após a eleição.

Foi visto também que alguns autores, com destaque para Vania Siciliano Aieta, possuem uma ideia otimista quanto aos benefícios que a revogação do mandato eletivo poderia trazer ao exercício da democracia. Aieta afirma, inclusive, que o *Recall* se apresenta com um mecanismo de democracia semidireta.

De outra banda, temos autores com uma visão mais pragmática e que levantam suspeitas quanto a efetividade desta medida, como é o caso de Néelson de Souza Sampaio. As principais críticas negativas tecidas a este instituto abordam, geralmente, a sua complexa aplicação, seu processo dispendioso (tanto economicamente quanto politicamente) e as perversões às quais ele pode ser submetido se não for revestido de uma segurança jurídica suficiente.

Em que pese seja mais sedutor o otimismo da visão de Aieta sobre a revogação do mandato eletivo, há de se levar em conta outros aspectos que, lamentavelmente, levam a um entendimento de que os benefícios deste instituto não são assim tão profundos.

Por si só, o *Recall* não tem a força de alavancar uma mudança na forma de participação popular na vida política do país como acreditam seus mais ferrenhos defensores. Há avanços inegáveis que poderemos vislumbrar, porém, como se demonstrará na sequência, temos dois grandes obstáculos.

4.1.1 Protagonismo dos partidos políticos

O primeiro ponto que se deve ressaltar aqui é a mudança do comportamento dos partidos políticos e como esta alterou a dinâmica da representação dos eleitores ao longo dos últimos séculos. Parte desse problema já foi tratado anteriormente, mas

é preciso fazer uma análise mais profunda, conjuntamente com um exercício de imaginação prática dos efeitos da revogação do mandato eletivo em um sistema como o nosso.

Para Pierre Rosanvallon, conforme já visto, os partidos políticos “deslizaram” de uma representação dos interesses de toda uma classe com quem possuem (ou possuíam) identificação, para servirem de “braço” do poder executivo, buscando a manutenção do eleito em seu cargo ou a sua destituição, quando não pertencem a essa base de sustentação. (ROSANVALLON, 2015, pp. 27-31)

Em sua crítica ao atual funcionamento dos partidos políticos, o autor afirma que:

La actividad de los partidos se redujo al mismo tiempo a la gestión de los plazos electorales, cuyo eje central es la elección presidencial, que gobierna todo el resto de la vida política. [...] Sea cual fuere el rodeo por el que se considere la función democrática de los partidos, la conclusión es que están ahora limitados al funcionamiento de la democracia de autorización e nada más²⁸ (ROSANVALLON, 2015, p. 31).

Desta forma, temos que os partidos políticos se alijaram bastante de sua função original. Assim, qual o benefício que um mecanismo como a revogação do mandato eletivo poderia trazer para sanar esse problema?

Pode-se afirmar que, com a ameaça de ter seu mandato cassado pelos próprios eleitores, o representante buscaria reforçar os seus laços com estes e manter uma atuação mais vinculada com seu eleitorado. Também poderíamos imaginar que, com uma maior fiscalização quanto as promessas de campanha, essas passariam a ser pautadas por um caráter de maior pragmatismo, com hipóteses mais concretas de serem levadas a cabo.

Porém, ao fim e ao cabo, esses benefícios alcançam muito mais os cargos destinados ao legislativo, aquele em que a proximidade do eleitorado e do eleito já é maior. Em cargos como o de Presidente da República, mais distantes do eleitor comum, e em que as promessas são sempre muito maiores, há como o *Recall* exercer uma pressão de veras forte sobre o ocupante do cargo?

Vimos que, ao longo da previsão deste instituto na América Latina, Hugo Chavez na Venezuela e Evo Morales na Bolívia foram alvos de processos de remoção

²⁸ A atividade dos partidos se reduziu ao mesmo tempo a gestão dos prazos eleitorais, cujo eixo central é a eleição presidencial, que governa todo o resto da vida política [...] Seja qual for o ponto de vista pelo qual se considera a função democrática dos partidos, a conclusão é que estão, agora, limitados ao funcionamento da democracia de autorização e nada mais.

do cargo via voto popular, e lograram êxito em manter seus cargos. Também vimos dados de que na Colômbia, onde este mecanismo está mais extensamente previsto, ele tem se mostrado pouco efetivo.

Outro ponto fundamental é o prestígio que o Chefe do Executivo possui frente aos membros do Legislativo. Vimos que o forte poder de agenda do presidente, em um sistema que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão” é fundamental para o bom funcionamento do governo, que depende e muito da sua base de apoio.

Via de regra, em um sistema como o nosso, quando este apoio que o Chefe do Executivo recebe se deteriora, temos a instauração de uma crise. O primeiro capítulo deste trabalho se debruçou a tratar sobre como essas crises se formam e mostrou que, na nossa continente, a saída preferida para quando ela se agrava a níveis que comprometem o funcionamento dos dois poderes em disputa é a remoção – ou tentativa – do Presidente da República de seu cargo.

Na esteira deste fenômeno vimos no Brasil uma enorme quantidade de Propostas de Emenda à Constituição que buscavam a inserção no ordenamento jurídico nacional da figura da revogação do mandato, principalmente após o início da instabilidade no governo Dilma Rousseff.

Esse fenômeno mostra que, em primeiro lugar, o Poder Legislativo tem buscando uma maneira mais simples de solucionar os impasses existentes com o Poder Executivo. Um processo como o impeachment do Presidente da República tem um rito demorado e depende da constatação de um crime de responsabilidade. Já a revogação do mandato seria uma forma mais rápida e, dependendo de como for previsto o mecanismo, sem uma justificativa para que ocorresse.

Desta forma, observada a conjuntura política criada no Brasil nos últimos anos, as iniciativas de inclusão do *Recall* no direito pátrio não buscam, em sua maioria, uma aproximação entre eleitores e eleitos, mas sim uma forma mais simples de resolução de conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo.

Tanto o é que, das sete propostas apresentadas após a reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, duas delas²⁹ preveem que o processo de revogação iniciará apenas por vontade do legislativo (ou partido político com representação), e uma delas³⁰ nem

²⁹ Propostas de Emenda à Constituição nº 17 de 2016 e nº 214 de 2016.

³⁰ Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2015, tramitando em conjunto com a Proposta de Emenda à Constituição 08 de 2015.

se quer estipula como se dará este *start*. Todas elas, porém, preveem a participação dos eleitores apenas para a confirmação ou não da revogação do mandato.

Dos dados apresentados no capítulo anterior podemos constatar que, de 2015 até 2017, quase metade das propostas não insere o eleitor como elemento fundamental desde o início do processo. Outro ponto que cumpre salientar é que, dentre estas sete propostas apresentadas após 2014, em apenas uma delas os cargos do legislativo também estariam aptos a revogação.

Esta tendência corrobora com o entendimento de que, ao menos nestes últimos anos, a principal intenção dos legisladores quando buscam a inclusão do *Recall* no nosso sistema não é o aperfeiçoamento do nosso processo democrático, mas sim a resolução de crises de maneira mais simples e rápida.

Lamentavelmente, em se confirmando que seja esta a intenção dos legisladores, a adoção da revogação do mandato eletivo acabaria não por solucionar um problema de representação, mas sim por agravá-lo. Veremos que, dentro desta ideia, a revogação poderia contribuir para um aprofundamento da chamada democracia de autorização.

4.1.2 Reforço da democracia de autorização

Conforme a ideia desenvolvida por Rosanvallon e tratada diversas vezes ao longo deste trabalho, a democracia de autorização é um problema existente principalmente nos sistemas presidencialistas. Uma das possíveis formas de superá-lo seria através da criação de mecanismos como o *Recall*, que fomentem e fortaleçam a participação popular na vida política do país.

Como visto a pouco, o modo como ele vem sendo proposto nos últimos anos no Brasil e a sua baixa efetividade e, até mesmo, sua pouca utilização em outros países, causam um certo pessimismo sobre a sua real efetividade.

No ponto anterior tratou-se de como a revogação poderia não ser para diminuir o distanciamento entre eleitores e eleitos e, em certa medida, aumentar o distanciamento entre os partidos políticos e as camadas que deveriam representar. De mesmo modo, algumas propostas parecem evidenciar que para uma camada do legislativo esse mecanismo seria muito mais útil como uma forma mais rápida de retirar do cargo o chefe do Poder Executivo, do que aproximar os agentes políticos.

Esse uso da revogação do mandato eletivo apenas como uma “solução rápida” para a remoção do presidente em caso de crises políticas é claramente destoante do que se imagina em um sistema político estável e deve ser desencorajado. A ideia do *Recall*, conforme os autores destacados, é de que ele sirva para retirar do cargo aqueles representantes que realmente se afastaram de seus representados, de tal modo que houve entre ambos um rompimento de confiança que não pode mais ser reestabelecido.

Se a cada crise política a revogação do mandato for utilizada para tentativa do congresso de retirar do poder o presidente, ou em sentido contrário, do presidente em tentar reforçar sua posição frente ao congresso, não só o instituto seria descaracterizado como reforçaríamos o problema da democracia de autorização.

Ao chamarmos os eleitores para que votem se aceitam ou não a remoção do representante de seu cargo, nada mais estaríamos fazendo do que repedir a lógica que vem ocorrendo nas eleições, quando, segundo Rosanvallon, o povo apenas autoriza alguém a governar em seu nome. Estaríamos optando apenas por se mantemos ou não essa autorização.

A saída, para Rosanvallon, é buscarmos formas de superar a democracia de autorização e alcançar uma *democracia de exercício*. Nas palavras do autor:

De ahí, en este caso, la imperiosa necesidad de prolongar la democracia de autorización con una *democracia de ejercicio*, cuyo objeto es determinar las cualidades esperadas de los gobernantes y las reglas que organizan sus relaciones con los gobernados. En la instauración de esa democracia se juega ahora esencial. [...] Las patologías mortíferas y destructivas de la democracia fueron en el siglo XX, con los totalitarismos, patologías de la representación. Se trataba entonces de poderes que, al encarnar a la perfección a la sociedad, pretendían haber superado las aporías estructurantes del sistema representativo y su carácter inacabado. Esta adecuación justificaba su absolutismo. Esas antiguas patologías subsisten aún hoy, sin duda. Pero las nuevas patologías del siglo XXI han cambiado de naturaleza. Derivan ahora de la restricción de la democracia gubernativa al mero procedimiento de autorización. Si hay enfermedad del presidencialismo, la hay en el sentido de esta atrofia³¹ (ROSANVALLON, 2015, pp. 25-26).

³¹ Daí, neste caso, a imperiosa necessidade de superar a democracia de autorização com uma democracia de exercício, cujo objetivo é determinar as qualidades esperadas dos governantes e as regras que organizam suas relações com os governados. A instauração desta democracia é agora essencial. [...] As patologias mortíferas e destrutivas da democracia foram no século XX, com os totalitarismos, patologias da representação. Se tratava, então, de poderes que, ao incorporarem perfeitamente a sociedade, pretenderam superar as aporias estruturantes do sistema representativo e seu caráter inacabado. Esta adequação justificava seu absolutismo. Essas antigas patologias subsistem ainda hoje, sem dúvida. Mas as novas patologias do século XXI mudou de natureza. Derivam agora da restrição da democracia governativa ao mero procedimento de autorização. Se há enfermidade no presidencialismo, há no sentido desta atrofia.

Ou seja, devemos superar a “atrofia” da democracia governativa como um mero “procedimento de autorização”, precisamos, portanto, de mecanismos que nos aproximem de um exercício de democracia semidireta. É hora de avançarmos na busca por novas formas de representação e de efetivação da participação popular na tomada de decisões.

4.2 A NECESSIDADE DE OUTROS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA PARA ALCANÇAR UMA DEMOCRACIA DE EXERCÍCIO

Após toda a explanação sobre o que é a revogação do mandato eletivo por voto popular, como ele foi previsto e aplicado em outros países e como ele proposto no Brasil, podemos vislumbrar que ele, por si só, não é capaz de cumprir todas as promessas que os mais otimistas dele esperavam.

É bem verdade, porém, que ele de fato pode contribuir para avanços em certos aspectos da vida política dos cidadãos em geral. Todavia, devemos sopesar os seus possíveis prejuízos, conforme visto no ponto anterior.

Entende-se então, dentro de da ideia tratada a partir da obra de Rosanvallon sobre superação da democracia de autorização, que o *Recall* é um instrumento que necessita de amparos de outros meios de participação popular para que possamos alcançar uma democracia de exercício.

A ideia de democracia de exercício, conforme tratada pelo autor francês, é fundamental na criação de um novo vínculo entre os representados e os representantes. Essa relação, como visto no primeiro capítulo, está fortemente desgastada e necessita ser renovada.

Apenas a partir de uma renovação e da efetivação de um vínculo forte entre os atores da vida política é que poderemos, de fato, ter mecanismos com força suficiente para a superação de crises políticas.

Neste ponto se buscará entender o que é essa forma de exercício da democracia e como ela é fundamental para a superação das crises aqui entendidas, principalmente no sistema presidencialista.

4.2.1 A democracia de exercício

Em sua obra intitulada O Bom Governo, Pierre Rosanvallon faz um apanhado histórico das formas de representação e de como a ligação entre os eleitos e seus eleitores foi se transformando ao longo do tempo. O autor dá um enfoque maior nas formas de governo do Estado francês, por óbvio.

Importa para o presente trabalho aquilo que Rosanvallon trata como “democracia de exercício”. Essa visão de como os eleitores e os eleitos irão pautar a sua relação. Para tanto, o primeiro ponto que o autor frisa é a necessidade de uma relação de confiança entre ambos os agentes.

Nas palavras do autor:

El restablecimiento de una relación democrática entre gobernantes y gobernados pasa antes que nada por la recreación de un vínculo de confianza, hoy sumamente degradado. La confianza es lo que permite contar con alguien. Por ello, en sociología se la define como una disposición hacia el otro que permite hacer “una hipótesis sobre una conducta futura”. Caracteriza una relación con un tercero fundada en el conocimiento que se tiene de él, y gracias al cual se puede presumir su capacidad de perseguir un objetivo, se sinceridad o su dedicación al bien común. La confianza es a la vez un economizador de explicación y justificación [...] y un economizador de institución, que permite es establecimiento sólido de una relación en el tiempo, sin que esta deba apoyarse en dispositivos formalizados de verificación [...]. Esa confianza tiene ahora un papel más importante entre gobernados y gobernantes, dado que la “calidad representativa” de los segundos se ha degradado, como lo hemos mostrado antes³² (ROSANVALLON, 2015, pp. 294-295).

Tal raciocínio vai ao encontro do que se tratou aqui no segundo capítulo, quando se trabalhou a ideia de crise de representatividade enfrentada pelo nosso sistema. É este, pois, o primeiro problema que devemos enfrentar na busca de solucionar as crises políticas existentes no nosso sistema.

A forma como os governados e os governantes interagem – ou, no caso, não interagem – nos levou a uma democracia de autorização. Para quebrarmos tal modelo

³² O reestabelecimento de uma relação democrática entre governantes e governados passa, antes de mais nada, pela recriação de um vínculo de confiança, hoje sumariamente degradado. La confianza é o que permite contar com alguém. Por essa razão, na sociologia ela é definida como uma disposição em relação ao outro que nos permite fazer "uma hipótese sobre um comportamento futuro". Caracteriza uma relação com um terceiro fundada no conhecimento que tem dele e graças a qual se pode presumir sua capacidade de perseguir um objetivo, se sinceridade ou dedicação ao bem comum. A confiança é, por sua vez, um economizador de explicação e justificação [...] e um economizador das instituições, que permite o estabelecimento sólido de uma relação no tempo, sem que esta deva apoiar-se em dispositivos formais de verificação [...] Essa confiança tem agora um papel mais importante entre governados e governantes, dada que a “qualidade representativa” dos segundos se degradou, como mostramos antes.

de representação é necessário um fortalecimento da confiança entre os cidadãos e os políticos.

Esse fortalecimento, ainda segundo Rosanvallon, nos levaria a um outro patamar de relação política. Para o autor:

Renace de esta manera el antiguo modelo del *trustee*, el personaje de la confianza, como figura de referencia cardinal para caracterizar al buen gobernante. Antaño aplicada a las formas más arcaicas del vínculo representativo, la de una delegación total del poder de actuar por otro, con el doble aspecto de confianza absoluta y reconocimiento incondicional de la capacidad de realizar las tareas confiadas, esta noción que esencializa la representación recupera paradójicamente pertinencia en un universo político posrepresentativo. Pero de un modo que podríamos calificar de estrictamente funcional, en el sentido de que por su naturaleza misma el Poder Ejecutivo gobernante vuelve técnicamente caducas las nociones de mandato y figuración que estructuraban el concepto moderno de representación. Expresión de la intervención en el orden de lo imprevisto y de la particularidad, el Poder Ejecutivo solo puede ahora ser democráticamente convalidado, más allá de su procedimiento inicial de autorización, si adquiere una dimensión de intertemporalidad del orden de la que caracteriza la posición del *trustee*. A eso apunta en el orden de las prácticas la construcción de la democracia de ejercicio considerada desde el punto de vista de las cualidades de que caracterizan el vínculo gobernados-gobernantes, examinado en el capítulo anterior. En el caso de la noción de confianza es la calidad de los propios gobernantes la que se considera como medio de darlas esa capacidad de existir en la duración³³ (ROSANVALLON, 2015, pp. 295-296).

Portanto, para o francês, uma nova forma de relação entre governados e governantes passa, antes de tudo, por fortalecimento da confiança dos primeiros nos segundos. Não se trata de desenvolver um sistema de confiança cega e absoluta, uma carta branca, dada aos eleitos. Mas, antes de tudo, em formas de os eleitores verem em seus representantes aquilo que anseiam no campo político.

Todavia, não é apenas através da confiança que o autor entende que se alcançará uma democracia de exercício. São necessários outros fatores e instituições.

³³ Dessa maneira, o velho modelo fiduciário, o caráter da confiança, ressurgiu como uma figura de referência cardinal para caracterizar o bom governante. Anteriormente aplicada às formas mais arcaicas de vínculo representativo, de uma delegação completa do poder para agir sobre o outro, com o duplo aspecto de absoluta confiança e reconhecimento incondicional da capacidade de realizar as tarefas confiadas, essa noção do que é essencial na representação recupera paradoxalmente relevância em um universo político pós-representativo. Mas de uma forma que poderia ser descrito como estritamente funcional, no sentido de que por sua própria natureza o poder executivo governante torna-se tecnicamente obsoletas as noções de mandato e figuração que estruturaram o conceito moderno de representação. Expressão da intervenção na ordem do inesperado e da particularidade, o Poder Executivo somente pode agora ser democraticamente validado, para além do seu procedimento de autorização inicial, se adquire uma dimensão de temporalidade de ordem que caracteriza a posição de *trustee*. É isso que a construção do exercício da democracia considerou, do ponto de vista das qualidades que caracterizam o elo governados-governantes, examinado no capítulo anterior. Neste caso da noção de confiança é a qualidade dos próprios governantes a que se considera como meio de lhes dar essa capacidade de existir ao longo do tempo.

A construção desse novo modelo é deveras complexa e necessita de muito trabalho, mas o autor ancora esse modelo em três polos:

Una democracia que se preocupe por desarrollar la calidad de su funcionamiento podría organizarse alrededor de tres polos: un *consejo del funcionamiento democrático*, custodio de los principios jurídicamente formalizables de la democracia de ejercicio (la integridad de los gobernantes y la transparencia de las acciones e intuiciones antes que nada); *comisiones públicas* encargadas de la evaluación de la calidad democrática de la determinación de las políticas públicas y las prácticas de las estructuras administrativas, así como de la organización del debate público en torno de los campos abordados, y *organizaciones de control ciudadano* especializadas en la vigilancia de los gobernantes (en materia de responsividad, de ejercicio de las responsabilidades o de crítica de la palabra política, por ejemplo) y que lleven a cabo un trabajo de implicación, formación e información de los ciudadanos. Estos tres tipos de organizaciones constituirán los pilares de una democracia de ejercicio³⁴ (ROSANVALLON, 2015, p. 349).

A construção dessa forma de representação passa, portanto, pelo reforço da confiança dos eleitores em seus representantes e em formas de aproximar o exercício e a fiscalização entre ambos, conferindo a essa relação maior profundidade e responsabilidade.

4.2.2 Incapacidade de alcançar uma democracia de exercício através da revogação do mandato

A representação partidária, como visto nos primeiros capítulos, em muito tem se afastado desse modelo de representatividade. Os partidos políticos centram muito mais suas forças em respaldar o governo eleito, quando dele fazem parte, ou em buscar formas de tomar seu lugar e, até lá, enfraquece-lo, quando são sua oposição, do que realmente responder as vontades daqueles que neles depositaram seus votos.

Para manter essa relação de estabilidade com a sua base partidária, o Poder Executivo por muitas vezes tem de fazer uma série de concessões aos membros

³⁴ Uma democracia que se preocupa com o desenvolvimento da qualidade de seu funcionamento poderia ser organizada em torno de três polos: um conselho de funcionamento democrático, guardião dos princípios legalmente normalizável de exercício da democracia (a integridade dos governantes e transparência das ações e intuições em primeiro lugar); comissões públicas responsáveis pela avaliação da qualidade democrática da determinação de políticas e práticas públicas para as estruturas administrativas, bem como a organização de um debate público em torno dos campos abordados e organizações de controle social especializada em monitoramento governantes (em termos de responsividade, o exercício de responsabilidades ou crítica do discurso político, por exemplo) e para levar a cabo o envolvimento de trabalho, formação e informação dos cidadãos. Estes três tipos de organizações serão os pilares de uma democracia de exercício.

dessa base. Essa relação permitirá que ele mantenha seu poder de agenda. Assim, enquanto a relação for estável as chances de uma grave crise política são pequenas.

Porém, conforme visto, não são raros os momentos em que o Poder Executivo perde influência frente ao Poder Legislativo, formando assim uma crise política entre ambos. Quando essa crise atinge um ponto crítico, vimos que a forma corriqueiramente buscada na América Latina tem sido a tentativa destituição dos presidentes de seus cargos, via de regra dentro da legalidade institucional.

Assim, temos que o nosso sistema representativo chegou a um limite que, quando enfrentadas crises como as aqui trabalhadas, um mecanismo de participação popular como é a revogação do mandato eletivo pelos próprios eleitores não é capaz de superar. É necessário um aprofundamento na participação cidadão no desenvolvimento democrático, aquilo que Rosanvallon chamou de “democracia de exercício”.

A avaliação do autor, a qual aqui se segue, é de que:

La primera revolución democrática se organizó en torno de la conquista del sufragio universal. Quería en ello hacer del ciudadano elector el principal agente de la soberanía del pueblo. Esta revolución está ahora detrás de nosotros, a pesar de que algunos países aún la esperan. Pero distó mucho de producir todos los efectos que se descontaban³⁵ (ROSANVALLON, 2015, p. 347).

Padece, assim, o nosso sistema de uma nova revolução que nos permita abordar a democracia de uma forma diferente, a partir de um modelo de participação e de instituições que realmente alcem os cidadãos a sujeitos de fato da soberania do povo.

Um instituto como o da revogação eletiva do mandato pode ser muito útil, dentro de um sistema de aplicação de um modelo de democracia de exercício, quando pensamos a partir da confiança necessária entre eleitores e eleitos. Se essa confiança é parte central do bom funcionamento da democracia, então deve haver uma forma de retirar o eleito de seu cargo quando ela for quebrada.

O *Recall*, então, se mostra muito mais capaz de servir como uma ferramenta verdadeiramente útil em um sistema que pressupõe uma ideia de representação

³⁵ A primeira revolução democrática se organizou em torno da conquista do sufrágio universal. Queria com isso fazer do cidadão eleitor o principal agente de soberania do povo. Esta revolução era agora no passado, apesar de alguns países ainda a esperarem. Mas ficou muito distante de produzir todos os efeitos que se esperavam.

diferente da que temos hoje. Se formos pensá-lo como uma forma de superar crises políticas, parece que a sua eficácia cai drasticamente.

Exemplo disso é que, em âmbito presidencial, foi levado a cabo em apenas duas oportunidades (Venezuela em 2004 e Bolívia 2008) em mais de vinte e cinco anos de previsão no nosso continente. Para além disso, temos a fraca aplicação do *Recall* na Colômbia (com a previsão restrita a governadores e prefeitos) onde apenas 32 das 130 propostas chegaram a fase votação (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2012, p. 33).

Portanto, quanto a efetividade da aplicação da revogação do mando eletivo pelo voto popular, podemos concluir, a partir da análise países vizinhos, que como instrumento de superação de crises políticas ele tem se mostrado pouco efetivo. Assim, dentro um prognóstico positivo, podemos imaginá-lo com melhor efetividade quando parte de um conjunto maior de formas de participação popular.

4.3 A INEFICIÊNCIA FRENTE AS CRISES POLÍTICAS

Conforme exposto anteriormente, entende-se aqui por “crise política” a definição trabalhada por Pérez-Liñán, qual seja: “casos graves de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en los cuales una de las ramas electas del gobierno busca la disolución de la otra³⁶” (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 26).

O Brasil enfrentou crises como essa duas vezes nos últimos anos. Primeiro com Fernando Collor de Melo, em 1993, e posteriormente com Dilma Rousseff, em 2016. Estas duas situações, principalmente a segunda, conforme se viu, podem ser consideradas responsáveis por um enorme aumento no número de propostas de inclusão da revogação do mandato eletivo no nosso ordenamento.

Porém, a pouca aplicação deste instituto e a falta de um diagnóstico claramente favorável de sua aplicação onde já é previsto na América Latina nos mostra a sua previsão não pode ser considerada como suficiente para a superação de crises políticas.

Essa conclusão se extrai principalmente de dois fatores preponderantes, o primeiro é a de que o *Recall* não tem força o bastante para aumentar a participação

³⁶ Casos graves de conflito entre o executivo e o legislativo nos quais um dos ramos eleitos do governo busca a dissolução do outro.

popular a ponto de ela ser suficiente para contribuir na superação de crises políticas. O segundo fator é de que, se almejarmos uma evolução da nossa atual democracia de autorização para uma democracia de exercício, devemos para além da revogação do mandato eletivo desenvolver outras formas de efetiva participação dos cidadãos no exercício democrático.

4.3.1 Participação Popular

Conforme tratado acima, o nosso sistema político hoje, principalmente quando tratamos da eleição do chefe do Poder Executivo, se resume a uma democracia de autorização. Ou seja, o eleitor participa do processo eleitoral apenas para autorizar um ou outro candidato a governar em seu nome. Não há uma efetiva participação.

Alguns entusiastas da revogação do mandato eletivo acreditam que, através desse instituto, se poderá aproximar eleitores e eleitos, aumentando a fiscalização de uns sobre os outros. Todavia, conforme já demonstrado ao longo do trabalho, o problema da crise de representação é maior e mais profundo do que isso.

Dentro da nossa atual conjuntura corre-se o risco de o uso do *Recall* ser distorcido. Sua aplicação, como parecem demonstrar algumas das propostas mais recentes, não teria início com os eleitores, mas sim com os representantes já eleitos. Se isso assim ocorresse, os cidadãos participariam efetivamente apenas na votação que decidiria sobre a perda ou não do mandato, nada mais fazendo do que reforçando a autorização para que o representante siga no cargo ou seja afastando dele.

Ao invés de aproximar o eleitor das esferas de participação e decisão, uma proposta nestes moldes apenas reproduziria os problemas que já encontramos atualmente. Além do mais, com o poder de iniciativa unicamente nas mãos do Poder Legislativo, aumenta-se assim o seu poder frente ao Poder Executivo em caso de crises, mas não o poder do povo na mesma medida.

Mesmo nas propostas que preveem a iniciativa da revogação do mandato eletivo através da participação dos eleitores, seja colhendo um número mínimo de assinaturas ou através de motivação por motivos previamente elencados, entende-se que o mecanismo não é suficiente para cumprir as promessas que dele poderia se esperar.

Diversas propostas usam um sistema de convocação similar ao da propositura de leis de iniciativa popular, em que pese os seus requisitos serem realmente

interessantes, com assinaturas exigidas em diversos estados, esse modelo mostrou-se pouco aplicável ao longo de sua previsão. Alcançar estes requisitos tem sido uma grande dificuldade em diversos temas legislativos, o que nos dá um alerta de que, possivelmente, enfrentemos os mesmos desafios para a convocação do *Recall*.

Para além disso, temos o exemplo dos demais países que preveem a revogação popular no América Latina. A sua pouca aplicabilidade nesses países, bem como o farto estudo feito na Colômbia, que escancara algumas das dificuldades para que os cidadãos se sintam atraídos por esse instituto, nos mostram que esta não é uma das formas de participação popular mais efetiva.

4.3.2 Necessidade de outros mecanismos de democracia semidireta

Se a revogação do mandato eletivo, por si só, não é suficiente para aproximar os cidadãos da vida política do país de forma a auxiliar na resolução de crises políticas, como visto, são necessários outros mecanismos que possam auxiliar nisso. Porém, quais mecanismos e de que forma?

Quanto aos problemas do nosso sistema representativo, Rosanvallon afirma que:

[...] Durante dos siglos las sociedades no dejaran, en consecuencia, de buscar los medios de corregir las fallas y las perversiones que lo alimentaban. Hoy hemos llegado al final del ciclo de esta exploración. Modificación de los modos electorales, mejora de la representatividad de los elegidos, implementación del principio de paridad, limitación de la acumulación de mandatos, participación de los ciudadanos en la elección de los candidatos, introducción de elementos de democracia directa o participativa: la lista de correctivos y paliativos está establecida desde hace tiempo. Estos tuvieron efectos positivos cuando se los llevó a la práctica. Y todavía queda mucho por hacer en este terreno para luchar contra las reformas persistentes de confiscación de la expresión ciudadana, ya se trate por ejemplo del papel del dinero en las campañas, del predominio de los aparatos de los partidos en la gestión del proceso electoral e incluso de la persistencia e hasta agravamiento del hecho de la mala representación. Pero las mejoras aportadas en ese ámbito han tropezado al mismo tiempo con un doble limite. El de la incorporación implícita a una concepción mayoritaria de la democracia, en primero lugar. [...] Pero una limitación aún más decisiva debido al hecho de que la expresión ciudadana se restringe a la elección de los representantes y gobernantes, es decir a un simple procedimiento de validación de los poderes y determinación de las grandes orientaciones políticas³⁷ (ROSANVALLON, 2015, pp. 347-348).

³⁷ Durante dois séculos as sociedades não deixaram, todavia, de buscar os meios de corrigir as falhas e as perversões que o alimentavam. Hoje chegamos ao final do século desta exploração. Modificação dos modelos eleitorais, melhora da representatividade dos eleitos, implementação do princípio da

Assim, uma democracia que pretenda superar as limitações da democracia de autorização, não pode pautar suas reformas e transformações em uma série de medidas já exaustivamente repetidas ao longo dos últimos séculos e que mostraram um resultado extremamente limitado.

A superação de crises políticas como as enfrentadas no sistema presidencialista, conforme se entende aqui, passam pela participação realmente efetiva dos cidadãos no exercício democrático. Para que isso ocorra, devemos aprofundar os nossos mecanismos de participação.

Rosanvallon propõe uma reorganização do exercício democrático centrada em três pilares, como explanado acima, que possam conduzir a uma democracia de exercício. É este modo de democracia que se julga aqui fundamental para um avanço tamanho que permita aos cidadãos serem agentes verdadeiramente capazes de contribuir para a resolução de possíveis crises políticas.

paridade, limitação da acumulação de mandatos, participação dos cidadãos na eleição dos candidatos, introdução de elementos de democracia direta ou participativa: a lista de corretivos e paliativos está estabelecida faz tempo. Estes tiveram efeitos positivos quando colocados em prática. E, todavia, ainda há muito por fazer neste terreno de luta contra as reformas persistentes de confisco da expressão cidadã, ainda que se trate, por exemplo, do papel do dinheiro nas campanhas, do predomínio dos aparatos sobre os partidos na gestão do processo eleitoral e, inclusive, da persistência até o agravamento de fato da má representação. Mas as melhoras feitas neste âmbito tropeçaram, ao mesmo tempo, em dois limites. O da incorporação implícita a uma concepção majoritária da democracia, em primeiro lugar. [...] Mas uma limitação ainda mais decisiva devido ao fato de que a expressão cidadã se restringe a eleição dos representantes e governantes, isso é, um simples procedimento de validação dos poderes e determinação das grande orientações políticas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisado ao longo do trabalho, o desenho institucional pós fim dos regimes ditatoriais na América Latina alterou-se substancialmente. Os militares perderam seu protagonismo político e a sua influência nesta seara diminuiu consideravelmente. Não havendo mais espaço para a resolução de crises políticas através das armas, os juízos políticos começaram a ganhar força, sendo responsáveis por retirar do cargo sete presidentes entre 1992 e 2016.

Tais crises, explica Pérez-Liñán, são catalisadas por algumas condições políticas e sociais. A primeira está relacionada a escândalos políticos que acabam por minar o apoio popular ao governo. Um segundo fator é o crescimento das grandes corporações de mídia e a facilidade de transmissão das informações pelos mais diversos meios. Outra condição que colabora com o crescimento desse tipo de crise são os maus resultados econômicos, que afetam diretamente a vida da população em geral. A soma destes fatores, aliada a um isolamento político do chefe do executivo, via de regra, conduz a sua destituição do cargo.

Essa tendência de resolução de crises políticas através da destituição do mandatário do cargo político acendeu a discussão quanto a previsão e o uso do mecanismo chamado de voto destituente, *Recall*, ou revogação do mandato eletivo. Esse instituto está previsto em diversos países latino-americanos, porém sua aplicação até o momento se mostrou pouco efetiva.

Vimos, também, que para entender como se formam essas crises, precisamos entender quais são os dois maiores fatores de instabilidade dentro do nosso atual sistema presidencialista. O primeiro deles é a chamada crise de representatividade, ou seja, um descontentamento por parte dos eleitores do papel que seus eleitos exercem. Segundo a doutrina e a análise aqui feita, um dos grandes responsáveis por esse distanciamento é a limitação que a o chamado “presidencialismo de coalizão” impõe a esse modelo de governo.

O acima exposto está diretamente ligado à segunda limitação do sistema presidencialista, que foi chamada por Pierre Rosanvallon de “democracia de autorização”. Para ele, o distanciamento entre eleitores e eleitos se dá principalmente pelo predomínio do executivo sobre o legislativo e, como consequência, o deslocamento do papel dos partidos políticos para uma função de simples apoio ou

oposição ao governo eleito, sem forte vinculação com a base a qual estaria representando.

O caso brasileiro, com a crise que culminou com a retirada do poder da presidenta Dilma Rousseff em 2016, ilustrou bem as limitações do nosso sistema presidencialista. Também, restaram demonstrados todos os fatores catalisadores que, segundo Pérez-Liñán, fazendo parte destas graves crises políticas.

Tal cenário contribuiu para um aumento significativo das propostas de inclusão do *Recall* no nosso ordenamento jurídico pátrio, porém, como vimos, as propostas até agora postas em discussão pouco poderiam contribuir para a resolução das crises abordadas. Isso porque, em pouco contribuiriam para um aprofundamento do exercício democracia, já que o seu provável desfecho seria apenas acelerar a retirada do mandatário do seu cargo, e não efetivamente tornar os eleitores parte fundamental da resolução.

Dessa forma, não há como se imaginar que o uso da revogação do mandato eletivo, por si só, contribua de forma decisiva e seja suficiente para a superação das crises políticas no sistema presidencialista. Sozinha, essa medida acabaria por aprofundar o que se entende por democracia de autorização.

É preciso, portanto, que se estimulem outras formas de participação popular na vida política, meio de democracia semidireta que tornem os cidadãos como parte fundamental das instâncias decisórias e aproximem representados e representantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. (1998). **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Revista de Ciência Sociais*, 31, 5-34.
- AIETA, V. S. (jul/set de 2002). **O recall e o voto destituente**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 157-170.
- ANASTASIA, F., & NUNES, F. (2006). **A Reforma da Representação**. Em L. AVRITZER, & F. ANASTASIA, **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BRASIL. **Constituição Federal**, de 1988
- CALIMAN, A. A. (jan./mar. de 2005). **O recall no Estado de São Paulo**. *Revista da Informação Legislativa*, 197-204.
- COLOMBIA. **Constitución Política**, de 1991.
 _____. **Ley 131**, de 1994.
 _____. **Ley 134**, de 1994.
- EQUADOR. **Constitución** de 2008
- FREITAS, A. (2016). **O Presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- LIJPHART, A. (2003). **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMONGI, F. (2006). **Presidencialismo e Governo de Coalisção**. Em L. AVRITZER, & F. ANASTASIA, **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MEZZAROBA, O. (Dezembro de 2006). **A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, 27, 95-112. Acesso em 27 de junho de 2018, disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15094>
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. (2012). **Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones**. Bogotá: MOE.
- MOISÉS, J. Á. (setembro de 2011). **Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)**. *Cadernos Adenauer XII*, 2.
- NICOLAU, J. (2017). **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados** (1ª ed.). Rio de Janeiro: Zahar.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (2009). **Informe de la misión de observación electoral sobre el referéndum revocatorio del mandato**

- popular celebrado en bolivia el 10 de agosto de 2008.** Secretaría de Asuntos Políticos.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. (2009). **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina** (1ª ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- PORTO, W. C. (1995). **Dicionário do voto.** São Paulo: Editora Giordano.
- ROSANVALLON, P. (2015). **El buen gobierno** (1ª ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manatíal.
- SAMPAIO, N. S. (Abril de 1950). **O "recall" e o direito brasileiro.** *Revista Forense*, 19-26.
- SANTOS, F. (2006). **Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988.** Em F. ANASTASIA, & L. AVRITZER, *Reforma Política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SOUZA, R. R., & VIEIRA, J. R. (Abr/Jun de 2014). **Recall, democracia direta e estabilidade institucional.** *Revista da informação legislativa*, 51(202), 43-57. Acesso em 27 de junho de 2018, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503036/001011298.pdf>
- SVARTMAN, E. M., & SILVA, A. L. (abr./mai. de 2016). **Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira.** *Conjuntura Austral*, 4-14.
- THE CARTER CENTER. (2005). **Observing the Venezuela Presidential Recall Referendum.** Atlanta, GA: The Carter Center.
- VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana**, de 1999.