

PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO¹, APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA

Plebiscite of Dismissal, Improvement of Democracy

Luciano I. de Castro²

Recebido em: 01 mar. 2015

Aceito em: 30 jun. 2015

RESUMO

O plebiscito de destituição é o procedimento democrático de afastamento definitivo dos cargos que ocupam representantes que, por uma razão ou outra, perderam a confiança do povo que os elegeu. Esse instituto democrático existe em alguns países do mundo, notadamente nos Estados Unidos, onde vem sendo adotado com sucesso e sem grandes problemas pelo menos desde 1903. O presente artigo descreve o que é a eleição de retirada, revisa a experiência internacional e discute suas vantagens e desvantagens para o sistema político de um país. Finalizamos com uma discussão sobre a oportunidade de sua implementação no Brasil, dada a atual conjuntura.

ABSTRACT

The plebiscite of dismissal is the democratic procedure of permanent removal from office occupied by representatives who, for one reason or another, lost the confidence of the people who elected them. This democratic institution exists in some countries of the world, notably

1 Sugerimos a abreviação Plebiscito D, por simplicidade.

2 O autor é Associate Professor, no Tippie College of Business da University of Iowa, nos Estados Unidos, onde ensina economia para alunos de doutorado, MBA e Executive MBA. Tem doutorado em Economia Matemática pelo IMPA, e sua principal área de pesquisa é Teoria de Jogos.

the United States, where it has been adopted successfully and without major problems since at least 1903. This article describes what is the removal of election, reviews the international experience and discusses their advantages and disadvantages for the political system of a country. We end with a discussion of the opportunity of its implementation in Brazil, given the current situation.

“(…) [Q]ue o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desapareça da face da terra.”³

“A democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos”.⁴

1 INTRODUÇÃO – A DEMOCRACIA EM APERFEIÇOAMENTO

Se observarmos os acontecimentos políticos na história da humanidade, desde as primeiras experiências na Grécia de Sócrates e Péricles até os mais recentes esforços de liberação política do presente, somos naturalmente levados a reconhecer que a expansão da democracia é uma das mais claras tendências políticas. Tal expansão não é, obviamente, monótona; há idas e vindas, recuos e avanços. A anos de pacífica experiência democrática, podem-se seguir décadas de recuo tirânico. No entanto, felizmente para o gênero humano, lentamente a democracia avança sobre o mundo.

Esta percepção de progresso das formas políticas não está porém restrita à passagem da tirania ou da oligarquia para a democracia. Não, a própria democracia evolui, e talvez a passos ainda mais rápidos que os demais regimes. Constatar isso é tão fácil quanto indiscutível. Se voltarmos por exemplo a seu berço,

3 Abraham Lincoln, Discurso de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863. Original: “(…) that government of the people by the people for the people, shall not perish from the earth.”

4 Winston Churchill, em Em discurso na Casa dos Comuns, em 11 de Novembro, 1947. Original: “Democracy is the worst form of government except from all those other forms that have been tried from time to time.”

a Grécia, encontraremos uma sociedade em que o poder era partilhado apenas entre os homens livres e com posses. Excluídos ficavam os escravos e as mulheres, que representavam a maior parte da população. Se avançamos para a Inglaterra, veremos que em 1780, o parlamento era eleito por apenas 3% da população.⁵ Em sua fundação, também os Estados Unidos exigiam a posse de bens como requisito para obter direitos políticos.

Foi através de um processo gradual que a democracia foi se aperfeiçoando. Em vários locais, tal processo de aperfeiçoamento acabou sendo realizado de forma violenta, até mesmo com revoluções. No entanto, pelo menos nos Estados Unidos e Inglaterra, a democracia conseguiu reformar-se e aperfeiçoar-se sem ruptura da ordem institucional. Foi assim que foi conquistado primeiro o voto de todos os homens adultos, independentemente de suas posses e, muitos anos depois, o sufrágio universal, estendendo direitos políticos também às mulheres. Essas foram profundas e fundamentais mudanças, mas ao longo do processo houve outros avanços menos dramáticos. Por exemplo, o voto passou a ser secreto, em contraste com o que era praticado no passado.⁶

Assim, quando vemos a relativa estabilidade das últimas décadas, podemos pensar que a democracia é uma forma estável, mas isso é uma ilusão, explicável pelo excessivo foco no presente. Como quase tudo na Natureza e na sociedade, a própria democracia se modifica e pode se aperfeiçoar.

Neste artigo, discutimos um aperfeiçoamento da democracia que tem tomado impulso nos últimos anos, particularmente nos

5 Ver http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/struggle_democracy/getting_vote.htm, consultado em 23 de março de 2015.

6 Talvez valha a pena mencionar que os progressos do sistema democrático também foram acompanhados com progressos no que se poderia chamar de respeito à dignidade humana. Por exemplo, a escravatura, em algum momento quase universal, foi abolida. A discriminação, que era institucionalizada em lei em várias partes, passou a ser progressivamente condenada. Similarmente, vários outros direitos foram conquistados de maneira paulatina, frequentemente sem nenhuma necessidade de revoluções, embora muitas vezes com manifestações populares.

Estados Unidos: o plebiscito de destituição.⁷ Esse instituto, definido em mais detalhes na seção 2 abaixo, dá o direito da população determinar a destituição de um representante eleito antes do término de seu mandato. Poderia ser caracterizado como o simples reconhecimento de que pertence ao povo, sempre e a todo momento, o poder de escolher, manter e destituir seus representantes. O instituto tem sido crescentemente adotado pelos estados americanos e já suficiente evidência de que funciona bem.

Entendemos que o momento atual no Brasil é altamente propício para realizar esse aperfeiçoamento, incorporando-o à nossa democracia por meio de emenda constitucional. Não obstante a relevância para a atual conjuntura, as vantagens do instituto impõem-se por si mesmas, fato que é corroborado pela experiência internacional, de mais de século. Neste artigo procuramos estabelecer de forma objetiva tais vantagens, discutindo também seus eventuais problemas, à luz dessa experiência e de uma análise econômica (de teoria de jogos). Deixamos de lado, portanto, por quase todo o artigo, qualquer menção aos fatos recentes da política brasileira. Por completude, porém, examinamos tais fatos e relacionamos com esta ideia, procurando mostrar exatamente a oportunidade criada pela conjuntura política atual para que o plebiscito de destituição seja incorporado à Constituição brasileira.

Se, como defendemos neste artigo, o Brasil aproveitar a atual crise para convertê-la em oportunidade de aperfeiçoar sua democracia dessa forma, acreditamos que estará se unindo, ainda em seus primeiros momentos, a uma tendência que contagiará a maioria das democracias do mundo nos anos vindouros. Neste ponto, estamos apenas ressonando a conclusão a que chegou outro estudioso do assunto, que concluiu o prefácio de seu livro, um dos poucos trabalhos publicados sobre o instituto, com as seguintes palavras:

7 O termo usado nos Estados Unidos é recall election, cuja tradução literal seria eleição de retirada. Preferimos adotar o termo plebiscito de destituição porque parece melhor descrever o instituto em questão, conforme descrevemos abaixo.

“Antecipo que o instituto de participação popular do plebiscito de destituição vai gradualmente ser adotado por um número crescente de países.”⁸

Se assim ocorrerá, se tais palavras serão proféticas ou não, apenas o correr do tempo definirá. No entanto, que pelo menos sirva este artigo para fomentar, nos homens de reflexão, a salutar e honesta pergunta: “por que não?” E, após essa necessária análise, se nossa tese sobreviver robusta e consequente, que inspire, nos homens de ação, a energia e a decisão de convertê-la em realidade.

1.1 ORGANIZAÇÃO DO ARTIGO

O presente artigo está organizado da seguinte forma. Na seção 2, definimos o plebiscito de destituição e as diversas opções que podem ser adotadas na sua implementação. Esta seção também inclui uma análise baseada em teoria de jogos, de porque tal instituto faz sentido como aperfeiçoamento do jogo democrático.

A seção 3 revisa os antecedentes históricos desse instituto e descreve a experiência internacional com o mesmo, em países como Suíça, Canadá, Venezuela e Estados Unidos. Damos um destaque considerável a este último país, porque é nele onde o instituto tem sido mais intensamente praticado e por mais tempo. Este fato é particularmente auspicioso para nossa análise, dada a similaridade dos sistemas políticos americano e brasileiro.

Prosseguimos na seção 4 com uma discussão dos argumentos contrários e a favor da realização do instituto, tal como foram apresentados na experiência internacional. O caso brasileiro é o foco da seção 5. Nessa seção descrevemos as opções de implementação que nos parecem mais convenientes para o Brasil, dando conta de evitar os principais problemas que poderiam vir a ocorrer e ainda os procedimentos legais necessários para sua implantação no Brasil, o que naturalmente exigiria emendar a Constituição. Toda

8 Zimmerman, Joseph F. (2013-12-13). *The Recall*, Second Edition. State University of New York Pr. Texto original: “I anticipate the popular participatory device of the Recall gradually will be adopted by an increasing number of nation-states.”

essa discussão é feita sem conexão direta com a conjuntura política atual, mas apenas com a organização política do país desde uma perspectiva mais ampla. A seção 6 complementa esta discussão, focando em acontecimentos recentes e mostrando a oportunidade de implementar o instituto. A seção 7 conclui com uma revisão da ideia e razões para implementá-la.⁹

2 O QUE É O PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO?

O conceito de plebiscito¹⁰ de destituição (*recall election* em inglês) é bastante intuitivo.¹¹ Trata-se da convocação do eleitorado para decidir se prefere manter ou destituir de suas funções um representante legitimamente eleito. Ao contrário de um processo de impeachment, que tem caráter principalmente judicial e está ligado a fatos que geralmente se caracterizam como delitos, o plebiscito de destituição pode ter por causa a simples insatisfação do povo com a performance de seu representante eleito. É, portanto, um processo de decisão exclusivamente política, em nada se aproximando de um processo judicial. Uma vez convocados para se manifestar, os eleitores respondem se

9 Ao longo do artigo citamos uma série de fontes que abordam recall elections nos Estados Unidos, mas o artigo não inclui uma revisão formal da literatura. A principal razão é que o tema recebeu pouquíssima atenção dos meios acadêmicos, o que se traduz em muito poucos artigos ou livros publicados sobre o tema. Em particular, fomos incapazes de encontrar qualquer tratamento teórico do assunto. O próprio Zimmerman, autor do livro mencionado acima, observa surpreso a escassez de literatura e auspícia que seja preenchida no futuro. Este artigo tenta cumprir esse desiderato, possivelmente abrindo seu desenvolvimento em língua portuguesa.

10 A constituição brasileira já prevê o instituto do plebiscito em seu capítulo IV, art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; (...)”, mas não está prevista a possibilidade de destituição de nenhum governante por meio de plebiscitos.

11 Preferimos o termo plebiscito de destituição ao invés da tradução literal “eleição de retirada” porque, na forma proposta neste artigo para o Brasil, não se trata exatamente de uma eleição (como ocorre nos Estados Unidos), mas simplesmente uma consulta (plebiscito) ao eleitorado: deve o atual ocupante ser destituído de seu cargo?

querem ou não destituir o representante em questão, e se a maioria responder positivamente, este perde imediatamente seu cargo.

Apesar de esta sucinta descrição captar a essência do procedimento, há inúmeras formas, condições e restrições que podem ser impostas a esse instituto, que poderemos classificar da seguinte forma.

1) Quanto aos requisitos

A. Simples número mínimo de assinaturas – basta que uma petição de plebiscito seja protocolada. O número mínimo de assinaturas pode ser de 2%, 5% ou até 25% do eleitorado ou, então, um número fixo de assinaturas (por exemplo 1000, como nos cantões suíços).

B. Assinaturas com restrição de tempo – o pedido precisa ser protocolado na autoridade eleitoral e esta concede um prazo (por exemplo 30 ou 60 dias) para a coleta das assinaturas.¹² Se não é alcançado o número mínimo, pode ser concedida ou não uma prorrogação.

C. Misto – pode ser requerido um número mínimo de assinaturas, com ou sem restrição de tempo, e ainda outros requisitos como testemunhos, provas, documentos e justificação por fatos que devem se enquadrar em determinadas condições (ver próximo item).

2) Quanto à justificação

A. Por fato específico – incluindo abuso de poder (especialmente em interesse próprio), decisões administrativas julgadas impróprias e todo tipo de crime ou conduta inadequada. As principais razões usualmente listadas são: prevaricação¹³ ou

12 Isso visa evitar que peticionantes recolhem assinaturas e usem a ameaça do plebiscito como instrumento de pressão.

13 Trair, por interesse ou má-fé, os deveres do seu cargo ou ministério (Dicionário Priberam online). O artigo 319 do Código Penal Brasileiro define a prevaricação da seguinte forma: “Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para interesse ou sentimento pessoal,” e estipula uma pena de detenção de três meses a um ano e multa. Note-se que esta definição de certa forma abrange as outras duas modalidades, abuso de poder e omissão.

conduta corrupta, inépcia e omissão;¹⁴

B. Por julgamento político geral – quando não há necessidade de fato específico, ou seja, a justificativa é apenas incompetência ou insatisfação popular com o desempenho do eleito.

3) Quanto aos cargos sujeitos ao mesmo

A. Para todos os cargos executivos eleitos por voto direto

B. Para todos os cargos eleitos por voto direto

C. Para todos os cargos públicos, independentemente de terem sido eleitos ou não diretamente.¹⁵

4) Quanto aos procedimentos

A. Simples – é suficiente atingir os requisitos mínimos mencionados acima;

B. Com etapas processuais – por exemplo os proponentes submetem uma lista de fatos, que é encaminhada ao acusado. Este responde às acusações e tanto a acusação quanto as respostas são juntadas ao processo e submetidas aos eleitores.

5) Quanto à aprovação

A. Automática – quando o número mínimo de assinaturas é atingido e reconhecido, um plebiscito é automaticamente convocado;

B. Condicionada ou sujeita à autorização ou possível impedimento por parte de tribunais ou órgãos legislativos.

6) Quanto à apresentação do plebiscito

A. Descritiva – neste caso, a folha de voto contém a descrição dos fatos ou justificativas para a *recall election* e possivelmente também a defesa do acusado na folha de voto.

B. Simples – ao eleitor é apresentada tão somente a pergunta se o sujeito do plebiscito deve ser destituído de seu cargo ou não.

7) Quanto à decisão de substitutos

A. Sequencial – os eleitores são convocados unicamente para

14 No inglês: “malfeasance, misfeasance and nonfeasance”.

15 O estado de Montana, nos Estados Unidos, permite “recall elections” inclusive para funcionários públicos que não foram eleitos. No presente artigo, porém, focaremos a discussão a cargos obtidos através de eleição direta.

decidir se o representante deve permanecer no cargo ou não. Se a decisão for pela destituição, o cargo é ocupado por outro representante público de forma interina (ou o cargo fica vago) e é convocada nova eleição para um substituto;

B. Concomitante – ao mesmo tempo em que é feita a pergunta sobre a destituição, são também votados os candidatos que substituirão o agente, se a destituição for de fato aprovada.¹⁶

8) Quanto à frequência

A. Ilimitada – não há restrições de números de tentativas ou de períodos para os plebiscitos de destituição.

B. Com limites de intervalos entre plebiscitos – se um plebiscito não resulta em destituição se estabelece um limite mínimo de tempo (por exemplo, seis meses) para que novo plebiscito possa ser submetido.

C. Com limites de tempo com respeito ao mandato – por exemplo não se pode apresentar o plebiscito de destituição com menos de seis meses de mandato ou faltando um ano para seu término.

D. Com número máximo de plebiscitos em um mesmo mandato – por exemplo, apenas um plebiscito deste tipo pode ser permitido por mandato, por representante.

9) Quanto ao que ocorre após a destituição

A. Com mandato provisório de outro representante eleito – por exemplo, o chefe do legislativo assume interinamente e convoca eleições em um prazo definido;

B. Com passagem do cargo ao vice para completar o mandato

Como se vê, há grande variedade de opções para implementar um plebiscito de destituição. Assim, a pergunta básica de saber se é uma boa ideia complica-se com a de analisar qual alternativa deveria ser adotada.

Na seção 5, discutiremos as vantagens dessas opções, selecionando um conjunto de alternativas que nos parece mais conveniente para o caso brasileiro. No entanto, antes disso, procederemos à análise do instituto à luz da teoria de jogos.

¹⁶ Essa modalidade é mais comum nos Estados Unidos, o que justifica o termo usado ali, de “recall election”.

2.1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Não encontramos, em nossa revisão da literatura, uma discussão teórica do plebiscito de destituição. Nesta seção, procuraremos cobrir parcialmente essa lacuna, desenvolvendo *informalmente* um modelo que compreende seus principais elementos. Caberá a trabalhos futuros a formalização matemática do modelo aqui esboçado. Dividimos nossa análise no exame de dois jogos distintos. Em um deles, não há plebiscito de destituição, e o mandato do eleito fica garantido até a próxima eleição, salvo para casos de crime. No segundo modelo, consideramos o jogo em que o plebiscito de destituição é previsto.

2.1.1 JOGO DEMOCRÁTICO COM APENAS IMPEACHMENT

A principal questão diz respeito a informações que um político pode deter privadamente no momento da eleição, mas que acabam não sendo captadas ou reconhecidas pelo eleitor médio (ainda que uma parcela bem informada do eleitorado seja capaz de percebê-la completa ou parcialmente). A existência de informação privada é algo usualmente analisado em modelos modernos de jogos. No caso em questão, um político que se candidata (ou recandidata) a um cargo executivo pode deter diversas formas de informação privada que seriam relevantes para o voto, mas que acabam não chegando ao eleitor até o momento da votação. Citaremos apenas um par de exemplos dessas informações privilegiadas: em relação ao orçamento, em relação à dinâmica futura das condições de vida e em relação às políticas e atos que de fato adotará uma vez eleito.

Informação privada em relação ao orçamento

O político geralmente tem muito melhor informação sobre a situação do orçamento público do que o eleitor médio. Não é apenas uma questão de ser especialista ou não em finanças públicas. Mesmo especialistas podem ficar em desvantagem informativa em relação ao político. Por exemplo, em casos de reeleição, os gastos em obra (que poderão apoiar o apelo ao eleitorado) são decididos pelo governante mas só ficam disponíveis para especialistas em finanças públicas semanas ou até meses depois, quando tais gastos entram no sistema de informação financeira do governo.

Como o político tem informação superior, pode explorar essa vantagem manipulando-a durante a campanha eleitoral. Por exemplo, se existe um desequilíbrio das contas públicas que não é conhecida do grande público, ele pode omiti-lo e inclusive negá-lo, caso especialistas o apontem. Mesmo que essa negativa não convença a todos, pode retardar ou mesmo impedir a difusão desse conhecimento para o resto da sociedade, alterando o resultado eleitoral.¹⁷

Informação privada em relação à dinâmica futura das condições de vida

Um candidato ou governante que busque uma reeleição também tem acesso privado às projeções do que ocorrerá com a economia e, de forma mais geral, com as condições de vida da população. Por exemplo, poderá saber da necessidade de mudanças futuros de preços, retração da atividade econômica, até mesmo pela necessidade de redução de gastos (este aspecto está ligado ao anterior) que tende a provocar tal tipo de retração. Da mesma forma que no caso anterior, o candidato poderá manipular a passagem dessas informações ao eleitor, impedindo que se difunda normalmente, com isso influenciando em seu benefício a eleição.

Uma vez passada a eleição, o verdadeiro estado da economia e do orçamento podem ser revelados, uma vez que seu cargo está garantido até o fim do mandato. De fato, a omissão de tais informações durante o período eleitoral é dificilmente caracterizável como crime de responsabilidade que motive um impeachment.

Esses dois primeiros exemplos de informação privada entram na categoria do que os economistas chamam de seleção adversa (por razões que não vem ao caso agora discutir). Há um outro

17 Apesar de estarmos tratando ainda de casos gerais, sem referência direta ao Brasil, talvez convenha reconhecer que este país já realizou consideráveis avanços na transparência e acesso a informação. O problema, porém, não é exatamente a disponibilidade de informações que em geral existe em grandes volumes, mas exatamente o que o político escolhe enfatizar, manipulando a opinião pública. Naturalmente é extremamente complicado afirmar que um dado ou propaganda eleitoral foi capaz de manipular ou enganar o eleitor. Em última análise, apenas este mesmo pode dizer se sentiu enganado ou não – e o instrumento para fazê-lo é o plebiscito de destituição.

tipo de informação privada, o prejuízo moral (*moral hazard*), e o último exemplo ilustra esse tipo.¹⁸

Informação privada em relação às políticas e atos que de fato adotará

Passada a eleição, não há nenhuma restrição formal – além da reputação – entre o que o candidato prometeu em seu programa e o que de fato executará. Vencer a eleição é quase como receber um cheque em branco da população; o que fará com ele é restringido apenas pelo efeito que terá em sua reputação. Em muitos casos, é possível pensar que a reputação seja considerada suficientemente valiosa pelo candidato para que evite descumprir o que prometeu. No entanto, essa parece ser uma garantia tênue em outros casos. De fato, mesmo que o político valorize sua reputação, há incerteza em como suas ações impactam essa reputação e esta poderá ser mantida posteriormente à custa de novas distorções.

Quando levamos em conta essa assimetria de informações entre o eleitor e o candidato, vemos que há espaço para manipulações eleitorais com impacto negativo na escolha do povo.

Uma intuição que poderia moderar o aspecto negativo acima descrito é o fato de que as eleições se repetem e, pelo menos no que diz respeito a partidos, os mesmos agentes se submetem repetidamente ao julgamento do povo. De fato, em modelos de jogos repetidos é possível sustentar cooperação, isto é, o comportamento honesto, mesmo com informação assimétrica. No entanto, a maioria dos resultados relacionados exigem um elevado grau de paciência do eleitor. Sendo o mandato de longa duração, e havendo outros fatores em jogo numa eleição futura, pode ser que a ameaça de eleger um opositor num próximo mandato não seja suficientemente forte para evitar comportamentos inadequados.

Por essas razões, parece conveniente considerar como se altera o jogo quando introduzimos o plebiscito de destituição.

18 Para os especialistas: na verdade o que descrevemos abaixo poderia, em certo sentido, ser classificado como *adverse selection*, sendo o *moral hazard* algo ligeiramente diverso. Um modelo formal poderia clarificar este problema, de que estou ciente, mas nesta discussão informal preferimos ignorar este detalhe técnico.

2.1.2 JOGO DEMOCRÁTICO COM O PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO

Se é concedida à população a possibilidade de realizar plebiscitos de destituição quando o representante eleito não está à altura das promessas que fez ou das expectativas que criou, então a dinâmica eleitoral muda significativamente. O esforço de desinformação durante a campanha eleitoral terá muito pouco valor, porque passada a eleição e revelada a informação que se procurou tergiversar, o eleito poderá prontamente perder seu cargo. A punição de perda de cargo pode ainda ser acrescentada a inelegibilidade por um período limitado de tempo.

Da mesma forma, terá o representante de continuar realizando esforços para manter uma boa administração durante todo seu mandato, pela ameaça que o plebiscito mantém viva.

Por outro lado, o plebiscito de destituição teoricamente abre espaço para um novo conjunto de estratégias que podem ter efeitos nocivos para a sociedade:

- Derrotados nas eleições usuais podem usar o instrumento para abreviar o mandato do que lhes venceu, com a expectativa de vitória subsequente.
- Grupos de interesse particular ou que se oponham às políticas implementadas, podem usar o instrumento para desgastar e pressionar o mandatário, mesmo que tenham pouca chance de sucesso final.

Como veremos nas experiências discutidas abaixo, essas estratégias não parecem ter sido muito exploradas nos casos concretos observados, mas é possível que tenham jogado um papel relevante em alguns episódios. Porém, antes de passarmos a essa experiência, vale a pena avaliar tais estratégias desde um ponto de vista teórico.

Em primeiro lugar, derrotados nas eleições não deveriam ter nenhuma razão para crer que a decisão do povo irá mudar, a menos se houver revelação de informações que não estavam disponíveis na eleição anterior. Assim, forçar uma nova eleição sem novas informações relevantes não parece ser uma estratégia

consequente. Além do mais, há riscos e custos para um candidato que assim se reapresenta pouco depois de perder uma eleição: pode ser visto como mau perdedor e desestabilizador. Por outro lado, se há novas informações, então uma nova eleição pode ser inclusive desejável do ponto de vista do povo e a estratégia não pode ser considerada como perigosa.

A segunda estratégia é um pouco mais problemática, mas parece ter ocorrido ainda menos frequentemente nos casos analisados abaixo. A principal razão é que os grupos de interesse, se forem de expressão limitada, não conseguem em geral reunir o número de assinaturas suficientes para forçar a realização do plebiscito de destituição. Isso nos dá uma indicação de como eliminar a relevância dessa estratégia: tornar a exigência de assinaturas suficientemente restrita de forma a evitar que grupos extremistas, sem grande representatividade, consigam forçar a realização de tais plebiscitos.¹⁹ É fácil ver que controlando o número de assinaturas necessárias para a realização do plebiscito, pode-se eliminar esse problema. Para efeito de argumento, consideremos um caso extremo em que se exija assinaturas de 40% do eleitorado para que o plebiscito seja convocado. Se um grupo é capaz de entregá-las de forma legítima, então isso significa que o descontentamento não é mais de um grupo isolado e sim de um conjunto significativo da população. Nesse caso, provavelmente o melhor mesmo seria que houvesse o plebiscito (para verificar se o número total ultrapassa 50%). Note-se, porém, que não recomendamos um requisito tão elevado, pelos elevados custos que representa. Discutiremos na seção 5 qual seria o nível mais adequado para o número de assinaturas no Brasil.

E já que falamos de custos, esse é precisamente outro fator que não se pode deixar de considerar. Conforme o famoso dito, “não existe almoço grátis” e certamente isso é verdadeiro aqui. Um plebiscito de destituição pode implicar os seguintes custos para a sociedade:

19 Por outro lado, o requisito não deve ser exageradamente restrito, uma vez que pode tornar a própria realização dos plebiscitos praticamente impossível. É preciso encontrar um meio termo que evite problemas, sem inviabilizar o instituto. Discutiremos mais este ponto abaixo.

1. Custo de coleta e conferência de assinaturas – embora o custo de coleta possa ser privado, o de conferências de assinaturas demandará um significativo esforço de tribunais eleitorais, especialmente se seu número for vultoso.

2. Custo de incerteza política – durante o período em que a tentativa de destituição está em curso, grande parte do que precisa ser tocado pelo governo, muitas decisões e projetos acabam ficando suspensas ficando em compasso de espera ou suspensos, aguardando o desfecho, e isso tem efeitos negativos para a sociedade.

3. Custo psicológico e de tempo para o mandatário, que acaba tendo de colocar em segundo plano suas funções para defender-se da tentativa de destituição.

4. Custo de realização das campanhas – a favor e contra a destituição. Tais campanhas podem, de fato, chegar a ser milionárias.

5. Custo de realização da votação propriamente dita, o que inclui o tempo requerido pelos eleitores, pelos mesários e funcionários públicos, e todos os custos envolvidos na realização de uma eleição.

Como se vê, há uma variedade de custos e estes não estão restritos à realização da votação em si. Sem chegar a dar valores a tais custos, podemos dizer que o mais expressivo de todos é o segundo, o custo de incerteza política. Os demais, na medida em que há uma razoável dúvida sobre a conveniência ou não de permanência do mandatário – e um plebiscito de destituição só deveria ocorrer se tal dúvida existir em nível razoável – então todos esses custos se tornam perfeitamente palatáveis. Dirimir essa dúvida é muitas vezes mais valioso que esses custos todos – e prova esta afirmação o simples fato de que jamais gostaríamos de suspender eleições para evitar tais custos, presentes em qualquer pleito.

Resta, portanto, apenas discutir o segundo custo. O ponto de vista da análise deve ser claro. Em princípio não precisaríamos introduzir o plebiscito de destituição e, se sua introdução acarreta um custo de incerteza política que não havia antes, este custo deve ser comparado com as vantagens do instituto. De fato, o efeito descrito acima existe, mas devemos perceber que para os casos em que o plebiscito de destituição deve se aplicar, provavelmente a

sociedade estará enfrentando uma situação de crise, com exatamente a mesma paralisia descrita no item 2 acima. Numa crise assim, mesmo sem o instrumento da destituição, a população pode estar pressionando por uma renúncia ou talvez por um impeachment, e a crise pode se arrastar dessa forma por um período bastante longo. Nesse caso, o plebiscito pode ser exatamente uma das melhores formas de pôr fim à crise, qualquer que seja seu resultado. De fato, se o representante perder seu mandato, a população poderá escolher em seguida quem melhor poderá enfrentar a crise; se o representante vencer o plebiscito, por outro lado, sairá fortalecido e terá maior força e suporte para executar suas funções.

Com isso concluímos que uma adequada calibração do instituto poderá evitar os maiores problemas, ao mesmo tempo que garante um valioso benefício para a sociedade.

A presente seção estabeleceu em linhas gerais e sem entrar em muitos detalhes técnicos, o fundamento teórico do plebiscito de destituição. Como complementação importante da teoria, discutiremos agora os casos concretos em que foi utilizado.

3 EXPERIÊNCIAS COM O PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO

Antes de prosseguir nossa análise, convém repassar antecedentes históricos desse instituto democrático, bem como analisar exemplos correntes de sua aplicação. A subseção 3.1 revê exemplos na Grécia, Roma e nos Estados Unidos, em seu período colonial. Revisamos as discussões na convenção constituinte americana sobre o processo de impeachment, mostrando que por muito pouco critérios mais amplos não foram adotados. A subseção 3.2 descreve de forma sucinta a experiência americana a partir de 1903. Finalmente, na subseção 3.3 mencionamos exemplos do instituto em outros países.

3.1 DOS GREGOS ATÉ A CONSTITUIÇÃO AMERICANA

Aparentemente a possibilidade de o povo destituir seu representante é tão antiga quanto a própria democracia. De fato,

a prática era adotada no Conselho dos Quinhentos de Atenas no período sócrático.²⁰

Poucos séculos mais tarde, em 133 a.C. em Roma, o Tribuno Octavius foi retirado do seu cargo, a partir de uma monção iniciada pelo Tribuno Tiberius porque vetou uma medida aprovada pelo Senado.²¹

Vários séculos depois, em 1631, o instituto reapareceu nas leis da colônia de Massachusetts, nos Estados Unidos e em sua *charter*, de 1691.²² A constituição da Pennsylvania de 1776 (ano da declaração da independência dos Estados Unidos) previa a possibilidade de destituição por iniciativa popular.²³ O estado de Vermont incluiu uma provisão similar em 1777.²⁴ Os artigos da Confederação anteriores à Constituição também previam a possibilidade de *recall*.²⁵

20 A constituição de Atenas prescreve, no artigo 43, inciso 4: “Em uma delas [assembleias], a principal, deve-se submeter os oficiais a uma votação por mãos levantadas, na qual é apreciado se exercem bem os seus cargos; deliberar as questões respeitantes ao trigo e à defesa do território; proceder às denúncias dos requerentes nesse mesmo dia (...)”; In Aristóteles, “A Constituição de Atenas”, tradução de Francisco Murari Pires, Editora HUCITEC, São Paulo, 1995, p. 91. Uma tradução em inglês estabelece o seguinte para o trecho: “(...) in this [meeting] the people have to ratify the continuance of the magistrates in office, if they are performing their duties properly, and to consider the supply of corn and the defence of the country. On this day, too, impeachments are introduced by those who wish to do so (...)”, available at: http://classics.mit.edu/Aristotle/athenian_const.2.2.html, consultado em 22 de março de 2015.

21 A história é relatada por Frank F. Abbott, “The Plebiscito and the Recall Among the Ancient Romans,” *The Sewanee Review*, January 1915, 92–94.

22 Robert Luce, *Legislative Principles*, Boston: Riverside Press, 1930.

23 O texto é o seguinte: “That those who are employed in the legislative and executive business of the state may be restrained from oppression, the people have a right, at such periods they may think proper, to reduce their public officers to a private station, and supply the vacancies by certain and regular elections.”, citado por Zimmerman, Joseph F. (2013-12-13). *The Recall*, Second Edition. State Univ of New York.

24 Spivak, Joshua, “California’s Recall: Adoption of the ‘Grand Bonuce’ for Elected Officials”, in *California History*, v. 82, 2 (2004), p. 20-37, footnote 15.

25 Os artigos da Confederação foram enviados para ratificação pelas treze colônias que então formavam os Estados Unidos em 1777, um ano após

Os artigos da Confederação americana levaram a um governo extremamente fraco, e essa experiência levou à busca de um governo central mais fortalecido durante os debates na convenção que preparou a Constituição dos Estados Unidos. O instituto do impeachment foi considerado desde o momento em que se centralizou poder na figura do presidente. James Wilson, delegado de Pennsylvania, sugeriu que *negligência e descuido*, entre outros deslizes, pudessem dar causa ao impeachment.²⁶

O impeachment foi incluído nas propostas iniciais à convenção constitucional no plano da Virgínia, que o estabelecia como responsabilidade do judiciário. Uma sugestão para que o presidente pudesse ser removido pelo legislativo foi prontamente rejeitada, porque isso tornaria o presidente uma “mera criatura do legislativo”.²⁷ No entanto, em seguida a essa rejeição foi aprovada por unanimidade a possibilidade de destituição por “negligência ou má conduta”.²⁸

Posteriormente, uma moção para eliminar o impeachment foi rejeitada, mas reabriu o debate. James Madison argumentou em favor do impeachment como indispensável para defender o país da “incapacidade, negligência ou perfídia do presidente”, mas havia a preocupação de que o presidente ficasse refém do

a declaração da independência. A provisão sobre a destituição está no artigo 5: “For the more convenient management of the general interests of the United States, delegates shall be annually appointed in such manner as the Legislature of each State shall direct, to meet in Congress on the first Monday in every year, with a power reserved to each State to recall its delegates, or any of them, at any time within the year, and to send others in their stead, for the remainder of the year.” Available at: <http://memory.loc.gov/rbc/rbpe/rbpe17/rbpe178/17802600/002r.jpg>.

26 Trecho de um de seus discursos: “he [the president] cannot act improperly, and hide either his negligence or inattention; (...) far from being above the laws, he is amenable to them in his private character as a citizen, and in his public character by impeachment”, citado por J. Elliot, *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution*, 1974 (reprint of the 2nd ed.), available at: http://www.washingtonpost.com/wp--srv/politics/special/clinton/stories/watgatedoc_3.htm, consultado em 22 de março de 2015.

27 Farrand, M. *The Records of the Federal Convention*, ed. 1911, p. 85-86.

28 Farrand, M. *The Records of the Federal Convention*, ed. 1911, p. 87.

congresso. Aparentemente, não se considerou de forma clara a opção de consulta popular direta (o plebiscito de destituição que tratamos aqui) e toda a disputa ficou concentrada em como manter um equilíbrio de poder entre o legislativo e o executivo. Neste momento da convenção, o impeachment ficou mantido, mas restrito apenas a traição e suborno. No entanto, o debate sobre o assunto persistiu até os últimos dias da convenção. George Mason sugeriu que fosse acrescentada a “má-administração” como uma das razões para o impeachment, mas James Madison argumentou que esse termo era muito vago e colocaria o presidente à mercê do congresso. Ficou acordado então acrescentar o termo “altos crimes e delitos contra o Estado”.²⁹

Damos destaque a essas considerações feitas por ocasião da definição da Constituição americana porque este documento teve uma influência muito grande na organização de várias repúblicas que apareceram posteriormente no mundo. Apenas para efeito ilustrativo, todas as constituições da época republicana brasileira, até 1967, denominavam nosso país de “Estados Unidos do Brasil”.

Outra razão para essa discussão detalha é que revela como se reconhecia a importância de ampliar as razões para a destituição para além dos delitos que pudessem ser tipificados criminalmente. Este caminho acabou impossibilitado porque colocaria excessivo poder no Congresso, virtualmente convertendo o país num sistema parlamentarista. Ainda que este ponto vá um pouco além de nosso objetivo, convém lembrar, como explicado acima, que a experiência negativa com os artigos da Confederação foi um dos grandes fatores levando os constituintes americanos a preferir um poder central executivo mais forte.

Por outro lado, deve-se observar que a eleição para presidente nos EUA não é, até hoje, uma eleição direta por voto simples, mas feita através dos estados. Assim, uma “*recall election*” para presidente deveria ter de seguir as mesmas complicadas regras, o que pode ter sido um fator a dificultar a implementação desse instituto.

29 Ver http://www.washingtonpost.com/wpsrv/politics/special/clinton/stories/watergatedoc_3.htm, consultado em 22 de março de 2015.

Em todo caso, o fato de que plebiscitos de destituição (ou recall elections) fossem finalmente rejeitados pela constituição americana para o presidente, acabou levando o instituto a uma espécie de ostracismo, que perdurou até o final do século XIX. O plebiscito de destituição voltou a ser institucionalizado no início do século XX, na Califórnia, como narramos a seguir. Também apareceu na Suíça antes disso, no século XIX, mas discutimos a experiência deste e de outros países na subseção 3.3.

3.2 A EXPERIÊNCIA AMERICANA A PARTIR DO SÉCULO XX

O plebiscito de destituição reviveu nos Estados Unidos em Los Angeles, em 1903. O líder progressista John Haynes recebeu o crédito por grande parte do esforço para a aprovação do instituto. Uma das preocupações da ocasião era o excessivo poder da companhia de trens Southern Pacific, que aparentemente controlava políticos através de corrupção, para obter vantagens. Com o plebiscito de destituição, pensava-se transferir esse poder novamente a quem por direito deve detê-lo: o povo.

Desde esse renascer, houve milhares de tentativas de destituição, principalmente a nível local. Para uma discussão de alguns desses casos, veja-se Zimmerman, Joseph F. (2013-12-13). *The Recall*, Second Edition State Univ of New York Pr., chapter 4. Analisaremos apenas alguns casos a nível estadual, que nos parecem interessantes.³⁰

Até hoje, apenas dois governadores americanos foram removidos através de “recall elections”. O primeiro deles foi Lynn Frazier, governador de North Dakota, removido em 1921. O segundo foi Gray Davis, governador da Califórnia, removido em 2003. Até 2003, houve 31 tentativas anteriores de destituição de governadores na Califórnia, mas nenhuma chegou a ser votada. O mínimo de assinaturas necessárias na Califórnia é de 12% do eleitorado, mas como a Califórnia é um estado bastante populoso, este requisito não é fácil de atingir. De 1986 a 2003,

30 Tais casos são relatados por Spivak, Joshua, “Califórnia’s Recall: Adoption of the ‘Grand Bonuce’ for Elected Officials”, in *Califórnia History*, v. 82, 2 (2004), p. 20- - 37.

houve também 117 tentativas de destituição de congressistas na Califórnia, mas apenas sete delas chegaram ao voto.

As três primeiras ocorreram na década de 1910 e ilustram diferentes razões para a destituição. Em 1912, o senador Marshall Black foi indiciado por desfalque de fundos públicos. O senador foi convocado por seu partido a renunciar, mas recusou e foi em seguida removido. O senador democrata James Owens se elegeu prometendo apoiar certas posições trabalhistas, mas sindicalistas acreditaram que ele não cumpriu sua promessa. Seu partido o apoiou para defender seu cargo e o senador derrotou o plebiscito com folga. Edwin Grant foi também desafiado, após derrotar Eddie Wolfe na eleição para senador pela Califórnia em 1912 por apenas 95 votos. A principal justificativa para o referendun foi a sua posição em um número de matérias polêmicas. Grant foi deposto em 1914, por 531 votos, e Wolfe foi eleito em seu lugar.

As outras quatro tentativas que chegaram ao voto foram motivadas por diferentes razões. Paul Horcher, Doris Allen e Mike Machado não seguiram a orientação de seu próprio partido a votação do representante do Senado e esses partidos voltaram-se contra eles. O senador David Roberti que havia atuado para restringir o porte de armas pesadas, foi desafiado pelo lobby armamentista, mas acabou vencendo o plebiscito.

De todos os casos, o mais relevante é certamente o do democrata Gray Davis, que era o governador durante a crise elétrica que a Califórnia enfrentou em 2001. Sua atuação durante a crise, considerada aquém do aceitável, é geralmente apontada como a principal razão para a destituição. Aponta-se sua falta de ação nos primeiros momentos da crise como um dos fatores que tornaram a crise elétrica mais aguda. Soma-se a isso o grande déficit orçamentário que o estado passou a sofrer (inclusive por causa dessa mesma crise). No entanto, sua personalidade também é apontada como importante fator. No pleito, os eleitores não apenas respondiam se queriam ou não destituir Davis (55% votaram sim), mas também qual deveria ser o substituto. O vice-governador Cruz Bustamante fez campanha como candidato democrata caso houvesse a destituição, mas o republicano Arnold Schwarzenegger acabou vencendo o pleito com 48% dos votos.

O governador democrata Rod Blagojevich, de Illinois, sofreu impeachment por corrupção em 2009, mas seu caso motivou uma mudança posterior na constituição do estado para permitir o plebiscito de destituição. A possibilidade de *recall* foi aprovada pela população em 2010.

Em 2011, ocorreu a maior tentativa de destituição na história dos Estados Unidos. Houve um esforço de destituição de seis republicanos e dois democratas do Senado do estado de Wisconsin. No entanto, apenas dois senadores estaduais, ambos republicanos, foram removidos.

Atualmente, o plebiscito de destituição é autorizado por pelo menos 18 estados americanos e por várias municipalidades.³¹ Alguns estados, como Montana, autorizam plebiscitos de destituição até para cargos não eletivos. Em alguns estados até juízes podem ser removidos. A destituição de juízes, no entanto, é considerada uma das partes mais polêmicas do instituto, e vários estados excluem essa possibilidade, para preservar a independência do judiciário.

3.3 A EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES

O plebiscito de destituição está previsto em seis cantões suíços: Bern (desde 1846), Schaffhausen (desde 1876), Solothurn (desde 1869); Ticino (desde 1892), Thurgau (desde 1869); Uri (desde 1888). O instrumento não tem sido usado com frequência, usualmente por dificuldade em coletar as assinaturas requeridas. Foram registradas apenas quatro tentativas de destituição, todas infrutíferas.

A província de British-Columbia no Canadá instituiu a possibilidade de destituição em 1995. Desde então, nenhuma das vinte e duas tentativas de destituição obteve sucesso, embora um representante tenha renunciado antes da finalização do processo de contagem e divulgação do resultado final.

A Venezuela instituiu a figura do plebiscito de destituição em sua constituição de 1999. No entanto, o plebiscito somente pode

31 Zimmerman, Joseph F. (2013-12-13). The Recall, Second Edition. State Univ of New York Pr., Chapter 2.

ocorrer após metade do mandato ser completado. A constituição exige assinaturas de 20% do eleitorado e a destituição é efetivada se o quórum de votantes é de pelo menos 25% do eleitorado. Uma tentativa de destituição foi executada em 2004, contra o presidente Hugo Chávez. O órgão eleitoral venezuelano (Consejo Nacional de Elección) rejeitou duas tentativas anteriores, em agosto e novembro de 2003. O plebiscito foi executado no dia 15 de agosto de 2004, apenas quatro dias antes do presidente completar quatro anos de governo, o que levaria o vice-Presidente a completar o mandato. Houve inúmeras alegações de fraude, mas nada ficou provado e alguns observadores internacionais descartaram sua ocorrência.

Note-se, porém, que não houve nenhuma crítica à existência do instituto em si, na Venezuela, mas apenas à sua execução. Não é difícil conjecturar que tanto a oposição, que saiu derrotada, quanto o governo que saiu fortalecido (e havia incluído o dispositivo na Constituição), poderiam concordar em pelo menos uma coisa: a possibilidade de executar plebiscitos de destituição é muito melhor do que a inexistência de tal prerrogativa.

O plebiscito de destituição também já foi praticado na Romênia, em julho de 2012 contra o presidente Traian Basescu. Apesar de 88% dos votantes terem votado pela destituição, o plebiscito contou com a participação de apenas 46% dos votantes, enquanto a legislação romena exigia 50% de participação. O presidente foi portanto mantido.³²

Um plebiscito de destituição também foi marcado para março de 2014 contra o prefeito Gustavo Petro, de Bogotá, na Colômbia. No entanto, uma batalha jurídica foi travada e o plebiscito até o presente momento não ocorreu.

A lista de casos acima é provavelmente incompleta, uma vez que é bem possível que vários outros países já adotem o instituto.

32 Veja-se: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/07/apuracao-invalida-plebiscito-na-romeniasobre-destituicao-do-presidente.html>

4 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS E A FAVOR

Discutimos a seguir as argumentos a favor e contra a realização dos plebiscitos de destituição, tal como têm sido apresentados nos debates que levaram à sua implementação, principalmente nos Estados Unidos, que permanece como o país líder no uso desse instituto.

4.1 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS

Uma série de críticas e argumentos contrários às *recall elections*, como o instituto é conhecido nos Estados Unidos já foram apresentados. A seguir, examinamos alguns dos argumentos discutidos por Zimmerman, Joseph F. (2013-12-13). *The Recall*, Second Edition State Univ of New York Pr., chapter 5.

4.1.1 Existência de métodos alternativos de destituição

Algumas vezes a conveniência ou necessidade de criação de um mecanismo como o plebiscito de destituição é disputada com o argumento de que já existem métodos previstos para a destituição de representantes eleitos, tais como o impeachment.

O impeachment, no entanto, não é um bom substituto para o plebiscito de destituição. A principal razão é que o impeachment em geral estabelece condições muito restritas para seu início, requerendo a verificação de crimes.³³ Entre cometer crimes de responsabilidade e não ter apoio popular, há um espaço tão grande, que certamente podemos ali encontrar mandatários com elevados níveis de rejeição popular, que o povo teria preferido destituir.

Uma desvantagem adicional do processo de impeachment é o tempo e os procedimentos mais rígidos que requer, uma vez que se trata de quase um julgamento. Um plebiscito de destituição é mais simples e consiste basicamente em apenas uma consulta à população sobre a manutenção de um representante em seu cargo. É algo mais simples e direto, que definitivamente não está coberto pela possibilidade do impeachment.

33 Isso é verdade não apenas nos Estados Unidos, mas também no Brasil. O caso específico do Brasil, no entanto, é discutido apenas na subseção 5.1.

Além do impeachment, pode existir também a figura da impugnação da eleição.³⁴ No entanto, a impugnação somente alcança fatos relativos à campanha e, pelo menos no Brasil, tem um prazo muito exíguo após a eleição. A revelação de informações discutida na seção 2 podem requerer tempo muito superior a esses quinze dias.

4.1.2 Uso para propósitos indesejáveis

Conforme discutimos acima na subseção 2.1, o referendunm poderia ser usado por isolados grupos de interesse para pressionar o governante para lhe conceder vantagens, sob a ameaça (quase chantagem) de forçar a realização do plebiscito e criar problemas ao mandatário, mesmo que não haja grande chance de destituição. Essa crítica não parece muito pertinente, uma vez que se pode sempre reduzir essa ameaça com requisitos suficientemente restritos de realização do plebiscito. Voltaremos a esse ponto abaixo, na seção 5.2.1, quando discutimos que requisitos deveriam ser adotados.

4.1.3 Desnecessária coibição de mandatários inovativos

Outro argumento levantado é o de que a possibilidade de destituição pode prejudicar particularmente mandatários inovativos e arrojados, que podem se sentir inibidos em adotar medidas impopulares e sofrer processos de destituição. Embora este argumento tenha certo apelo, deve-se lembrar que uma das mais importantes tarefas de um líder é exatamente convencer a população de que certas medidas, mesmo impopulares, são necessárias. Se um líder for incapaz de alcançar o apoio para fazer o que intenciona fazer, então provavelmente não deve mesmo fazer o que queria. É claro que isso exclui alguns casos em que o benefício só é realmente entendido posteriormente, mas esta é uma desvantagem inerente à democracia. É sabido que algumas vezes um “déspota esclarecido” pode tomar as melhores decisões,

34 No Brasil, a impugnação está prevista no Art. 14 da Constituição: “§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. § 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.”

mas a esperança de que o governante seja um déspota benevolente e competente não compensa o risco de que seja simplesmente um déspota. A opção pela democracia impõe uma escolha nesse sentido. Há uma potencial perda? Sim, mas não suficientemente relevante para mudar nossa inclinação democrática.

4.1.4 Desestímulo para candidatos qualificados

Outro ponto, ligeiramente diferente do anterior, é que pessoas qualificadas podem ser desestimuladas a concorrer a cargos públicos pela percepção de que terão de lidar com o “jogo sujo da política”, exacerbado pela possibilidade de destituição. Não há nenhuma evidência empírica de que esse problema é relevante, embora seja um fato, particularmente grave no Brasil, de que muitos cidadãos honestos e competentes acabam se abstendo de concorrer a cargos eletivos. Essa participação deve ser estimulada, obviamente, mas a instituição de um plebiscito de participação não parece exacerbar o problema. Pelo contrário, se o instituto for usado para retirar políticos corruptos ou incompetentes, pode abrir espaço exatamente para candidatos mais qualificados.

4.1.5 Uso partidário

Como discutimos na seção 3, há exemplos de casos em que a principal motivação para a realização de plebiscitos de retirada parece ter sido a busca de poder por parte de partidos, principalmente em casas legislativas quando o limiar de controle da casa está muito próximo. Lança-se a ofensiva para reverter eleições e ganhar o controle da casa legislativa. Apesar de isso ser muito relevante no caso dos Estados Unidos, é muito menos importante no Brasil, onde a representação no poder legislativo é dividido entre vários partidos e o controle é definido por negociações entre tais partidos. Além do mais, não sugerimos, neste momento, a aplicação do instituto para o poder legislativo por razões que discutiremos na seção 5.

Para o poder executivo, há menos chance de uso em benefício partidário, a menos que assim se considere o interesse de um candidato derrotado de capturar a cadeira. Na experiência que examinamos na seção 3 tais tentativas de fato parecem ter ocorrido

em eleições apertadas, mas a mais clara delas (Mike Machado, em 1995) não foi frutífera. A substituição do senador Grant em 1914 por Wolfe, que tinha derrotado em 1912, foi influenciada por posições impopulares que o primeiro adotou durante seus dois anos como representante. Mesmo assim, é possível que ocorra contestações desse tipo, mas entendemos que um candidato derrotado enfrenta um caminho muito difícil para simplesmente contestar uma eleição que perdeu; o público em geral olha com mais simpatia o bom perdedor do que o recalcitrante. No entanto, se entre a eleição e o plebiscito surgirem informações novas que ponham em questionamento a eleição, o fato de que um perdedor lidere um movimento de plebiscito de destituição não parece ser algo indesejável; pelo contrário, pode ser um benefício para a sociedade ter a oportunidade de rever suas decisões em face de uma nova situação.

4.2 ARGUMENTOS A FAVOR

Esta seção avalia as principais vantagens que a realização do plebiscito de destituição pode conferir.

4.2.1 Criação de incentivos para campanhas mais verdadeiras

Conforme enfatizamos acima, um dos principais problemas de um sistema sem o plebiscito de destituição é o incentivo para campanhas pouco verdadeiras, o que no Brasil chegou-se a denominar de “estelionato eleitoral”. Embora a instituição do plebiscito não chegue a eliminar a prática, pelo menos dá ao eleitor a possibilidade de revisar sua escolha, em qualquer momento durante o mandato, principalmente se novas informações vierem à tona.

Deve-se lembrar que não há nenhuma forma legal de punição dos candidatos que abusarem da prática de distorção de fatos durante uma eleição, além de esperar o fim de seu mandato para punir seu partido (caso o eleito não estiver pleiteando reeleição). É uma punição muito tênue, muito longínqua, que tem pouco poder inibitório. Muito mais conveniente é trazer a ameaça de destituição para qualquer momento durante o mandato. Cientes dessa ameaça, os candidatos deverão ter muito mais cuidado em distorcer fatos e fazer promessas que sabem que não cumprirão.

4.2.2 Correção de erros nas decisões eleitorais

Enfatizamos até aqui a ocorrência de erros nas eleições por conta de manipulação de informações. Mas muitas vezes tais informações não estão disponíveis nem para o candidato nem para o eleitor. Ou este pode se enganar, com uma preferência irrealista por determinadas políticas, que começa a perceber como equivocadas no meio de um mandato. O plebiscito de destituição confere ao povo o poder de revisar suas decisões, minimizando os custos dos erros que por ventura cometer, e corrigindo rumos muito mais rapidamente.

4.2.3 Fortalecimento do controle popular sobre seus representantes

Além de problemas advindos da campanha, a possibilidade de perda imediata do cargo fortalece o controle popular sobre os governantes. Apesar de que estes podem e devem exercer liderança para mudar a opinião pública, devem curvar-se a ela nos assuntos mais relevantes, porque essa é a natureza da democracia.

5 COMO PODERIA SER IMPLEMENTADO UM PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO NO BRASIL

Nesta seção particularizamos nossa discussão, apresentada até agora em termos mais ou menos gerais, para o caso brasileiro. Inicialmente discutimos na subseção 5.1 porque o plebiscito de destituição seria um aperfeiçoamento democrático no Brasil. Em seguida, descrevemos na subseção 5.2 uma série de parâmetros que sugerimos ser escolhidos em sua definição. Finalmente, a subseção 5.3 aponta os passos legais para a instituição do plebiscito no arcabouço legal brasileiro.

5.1 POR QUE O PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO É UM APERFEIÇOAMENTO DEMOCRÁTICO NO BRASIL

A Constituição do Brasil estabelece na seção III do Capítulo II (artigos 85 e 86) os crimes de responsabilidade do presidente da República e as condições para seu afastamento (impeachment):

Seção III Da Responsabilidade do Presidente da República Federal.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º - O Presidente ficará suspenso de suas funções:

- I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;
- II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado

§ 2º - Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º - Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º - O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Observe-se, portanto, que as condições para sua destituição estão ligadas ao cometimento de crime. Ainda que o julgamento de um processo de impeachment seja preponderantemente político, como bem frisa o jurista Ives Gandra Martins em seu parecer sobre o impeachment,³⁵ ele não deixa de ter as características de um processo judicial.³⁶

Em particular, e de forma mais relevante, o processo de destituição estipulado atualmente na Constituição brasileira é restrito ao que tipifica como crimes de responsabilidade do presidente, e exclui inclusive a responsabilidade por atos estranhos ao exercício de suas funções (Art. 86, § 4º). Fora disso, a eleição acaba se constituindo em um cheque em branco que o eleitor entrega ao Presidente que elege. Havendo simples quebra de confiança e traição das promessas de campanha, o povo não contará com os instrumentos para cancelar tal cheque em branco.

O plebiscito de destituição que propomos preenche essa lacuna e devolve ao povo um poder que é essencialmente seu. Portanto, trata-se de um aperfeiçoamento da democracia brasileira, que amplia a força do povo para disciplinar seu representante.

5.2 ESPECIFICAÇÃO DE UM PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO PARA O BRASIL

Como vimos na seção 2, há várias alternativas distintas para um plebiscito de destituição. A seguir, discutimos tais alternativas e apontamos o que nos parece ser o conjunto de melhores características que poderiam definir o instituto no Brasil atual.

Em linhas gerais, entendemos que a especificação das condições de realização de plebiscitos de destituição devem ser generosas, evitando que se torne tão difícil que o converta em letra

35 O parecer foi publicado em 26 de janeiro de 2015 e está disponível em <http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/0ed01f9c48ff7e2a4ba993c9dc3b9e98>

36 Este ponto também é enfatizado por Zimmerman, op. cit.

morta, mas não tão fácil que se converta em uma constante perturbação do acontecer político. Nisto, como em praticamente tudo, é necessário encontrar um ponto de equilíbrio.

A seguir, discutimos as opções relacionadas na seção 2 que a nosso ver seriam mais adequadas ao Brasil.

5.2.1 Quanto aos requisitos

Como já discutimos acima, há um *trade-off*³⁷ entre facilitar o exercício democrático do instituto e a conveniência de evitar seu abuso. Por um lado não se quer tornar os requisitos tão restritos que o plebiscito nunca seja realmente aplicado e, por outro, tais requisitos não podem ser tão frouxos que criem a oportunidade de manipulação por grupos minoritários. De fato, com requisitos muito flexíveis, tais grupos poderiam se aproveitar dessa possibilidade para prejudicar o mandato de governantes que o povo preferiria manter e deixar trabalhar sem incômodos.

Como vimos, o requerimento de assinaturas varia desde 2% até 25% do eleitorado. Como o Brasil conta com cerca de 150 milhões de eleitores, até mesmo 5% dos mesmos representa o elevado número de quatro milhões e meio de assinaturas. No entanto, para evitar o problema das minorias acima mencionado, poder-se-ia pensar em 20%, o que leva este número à enorme cifra de 30 milhões de assinaturas. Os custos de conferir número tão grande de títulos e assinaturas não é desprezível.³⁸

Como solução intermediária, propomos que seja adotado um número de 10 a 12% do eleitorado, exigência que pode ser ampliada para até 20% do eleitorado para o caso de municípios.³⁹

Dever-se-ia evitar todo outro tipo de requisito, ainda que as assinaturas deveriam ser coletadas apenas dentro de um período

37 Lamentamos o anglicanismo, mas não encontramos uma boa tradução para este termo, consagrado em economia.

38 Para governos estaduais e municipais, porcentagens elevadas podem ser requeridas com menos problemas, porque o número de eleitores é significativamente menor.

39 Poder-se-ia combinar um requisito auxiliar de pesquisas de opinião, contratadas pelo tribunal eleitoral e por este fiscalizada.

definido (por exemplo, 60 dias).⁴⁰ O procedimento para entrega de assinaturas deve ser também facilitado e descentralizado.

5.2.2 Quanto à justificação

Parece-nos que é desejável evitar qualquer necessidade de justificativa para originar o processo. A razão disso é a simplicidade. Embora a exigência de uma justificativa poderia favorecer a exclusão de iniciativas impróprias, tal exigência cria espaço para o questionamento de se a justificativa apresentada é válida ou não. Ou seja, surge o espaço para disputas jurídicas, o que é indesejável.

Ao final, o que importa simplesmente é a vontade popular e esta será determinada com o plebiscito. Se o povo decidir pela destituição, não cabe perguntar-lhe qual é sua justificativa. O povo é soberano, e não deve explicações ou justificativas a ninguém. Por isso mesmo, não se deve ser restrita sua manifestação com tal tipo de exigência.

5.2.3 Quanto aos procedimentos

Pelas mesmas razões descritas acima, entendemos que o plebiscito deve ter procedimentos muito simples. O processo inicia-se quando um conjunto pequeno de eleitores (por exemplo dez), protocola no tribunal eleitoral competente um pedido de plebiscito, com um pagamento de uma quantia de, digamos, dez ou vinte salários mínimos. Esse pagamento, que pode ser posteriormente devolvido se houver a destituição, tem o intuito de evitar a proposição fortuita de processos.

Com esse pagamento, o tribunal emite automaticamente um número de protocolo, que deve ser impresso nas folhas que deverão ser usadas no recolhimento de assinaturas. Este ato marca também o início do período em que as assinaturas podem ser recolhidas. Tal

40 A razão de restringir o tempo é que se arraste o recolhimento de assinaturas por um tempo extremamente longo. Alguns dos que assinaram, digamos seis meses antes, podem já ter mudado de ideia. Além do mais, sem a restrição temporal, o recolhimento de assinaturas pode ser usado para chantagem política, sem grandes custos.

período pode ser estabelecido em, digamos, 60 dias, prorrogáveis a pedido, por 30 dias. O tribunal deve disponibilizar a quem quiser pela internet e em diversas sedes, os formulários adequados, dando publicidade à iniciativa.

As assinaturas poderão ser recebidas, também de forma descentralizada, ao longo do período, nas diversas sedes do tribunal eleitoral, com protocolo que fique registrado publicamente (pendente apenas a conferência das assinaturas). Procedida a conferência de assinaturas, se for atingido o número mínimo, sem mais nenhuma deliberação ou questionamento, o tribunal deverá convocar a realização do plebiscito de destituição dentro de um prazo de, digamos, 30 dias, notificando o mandatário em questão.

5.2.4 Quanto aos cargos sujeitos ao mesmo

Como as eleições parlamentares no Brasil não são distritais, como nos Estados Unidos, há uma considerável complicação em instituir em plebiscitos de destituição para parlamentares. Não é claro como ela pode ser adaptada, sem criar vários problemas, a parlamentares. Por exemplo, alguns deputados, mesmo muito bem votados, podem ser fortemente antipáticos à maioria do eleitorado. Essa maioria poderia então promover processos de destituição de tais deputados, o que parece um abuso – tais deputados podem estar representando uma minoria que pelas regras atuais teria número suficiente para ter seus representantes no poder legislativo. Ao criar a instituição para parlamentares, pode-se estar eliminando dessas minorias organizada seu direito de serem representados. Ou seja, o caso de parlamentares é muito mais complicado do que o caso de mandatários eleitos por voto majoritário.

Sendo assim, pensamos ser mais conveniente restringir sua execução para os chefes dos poderes executivo, em todos os níveis: municipal, estadual e federal.

5.2.5 Quanto à aprovação

Como já discutimos acima, preferimos uma aprovação automática do plebiscito, exigindo-se apenas que o número

mínimo de assinaturas seja atingido, sem qualquer outro espaço para questionamento jurídico ou intervenção de outros órgãos. Em particular, não caberá ao parlamento autorizar ou aprovar a realização do plebiscito.

5.2.6 Quanto à apresentação do plebiscito

Como se pode deduzir das posições defendidas acima, também pensamos que a pergunta ao eleitor deve ser simples, ou seja, apenas se o mandatário deve ser destituído de seu cargo ou não (mas ver item 5.2.7 abaixo para outra questão que pode ser apropriada).

5.2.7 Quanto à decisão de substitutos

Conforme vimos, nos Estados Unidos é comum que a eleição do substituto seja feita no mesmo dia que a consulta sobre a destituição. Embora isso poupe aos eleitores uma visita adicional às urnas, há uma considerável complicação, porque mistura a decisão de se o mandatário deve ser destituído ou não com a decisão de quem eleger. A nosso ver, se houver a destituição, a eleição deve ser realizada dentro de um quadro mais claro e de menos incerteza que o que precede um plebiscito de destituição. Além do mais, ao decidir pela destituição, o eleitor já estará levando em conta que criará para si o custo de ter de escolher um sucessor numa eleição subsequente.

Não obstante, pode encontrar-se uma solução intermediária, acrescentando à questão da destituição do mandatário, uma segunda questão: caso haja destituição, se o eleitor prefere que o vice governe pelo resto do mandato ou se prefere convocar imediatamente novas eleições.

5.2.8 Quanto à frequência

Como vimos, há países que estabelecem limites de intervalo mínimo para realização de um plebiscito de destituição, tanto com relação ao início do mandato (por exemplo é exigido um mínimo de seis meses desde o início do mandato), como entre sucessivos plebiscitos de destituição. O que está em jogo é oferecer flexibilidade para que o povo exerça seu poder e o custo de um assédio constante ao mandatário por parte de opositores minoritários. O

ponto de equilíbrio depende de preferências individuais, de forma que deixamos esta escolha mais ou menos aberta, apenas com a ênfase que as restrições não sejam tão fortes como para impedir que a população exerça o direito de destituir seus representantes quando assim julgar conveniente.

5.2.9 Quanto ao que ocorre após a destituição

Como mencionamos acima, pode-se dar ao eleitor a opção de permitir que o vice assuma o poder pelo resto do mandato ou, caso isso não seja aprovado pela população, que o chefe do legislativo assuma interinamente, enquanto eleições são convocadas num prazo de, digamos, 60 dias.

Os parâmetros sugeridos acima visam informar a implementação do plebiscito de destituição no Brasil. Discutimos a seguir o processo para criar tal instituto na democracia brasileira, aperfeiçoando-a.

5.3 PROCEDIMENTO LEGAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO

Para sua implementação, a proposta aqui apresentada precisaria ser convertida em emenda à Constituição. O artigo 60 da Constituição Federal de 1988 estabelece que uma emenda deve ser proposta por no mínimo $\frac{1}{3}$ (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa (isto é, maioria simples) de seus membros.

A discussão e votação da emenda em cada Casa do Congresso Nacional deve ser feita em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre um e outro, tendo de atingir três quintos (60%) dos votos dos membros de cada uma delas, ou seja, 308 deputados e 49 senadores. Há restrições do número de sessões entre tais votações. Uma vez aprovada e publicada, a emenda entra em vigor imediatamente.⁴¹

41 Como discutido acima, não é conveniente envolver o Congresso na autorização dos plebiscitos. Ou seja, não se aplicaria ao plebiscito de destituição o Art. 49 da Constituição, que estabelece: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV – autorizar plebiscito e convocar referendo.”

Além da emenda constitucional, é possível que seja necessária a promulgação de uma lei complementar regulamentando o dispositivo, uma vez que, conforme vimos acima, uma série de detalhes requerem ser definidos. No entanto, a emenda poderia estabelecer – se assim for julgado conveniente – que a falha de promulgação de uma lei complementar não deveria impedir a realização de um plebiscito; sendo o Tribunal Superior Eleitoral incumbido de preencher as necessárias lacunas, até que o Congresso o faça.

Como se vê, os requisitos para a implementação de um plebiscito de destituição não são triviais. Para que esta proposta fosse transformada em emenda constitucional, seria necessário um grande esforço de convencimento de congressistas, mas uma pressão da sociedade brasileira pode vencer naturais resistências e levar à sua implementação.

Na conjuntura atual – que até agora não foi discutida neste artigo mas que é o tema da próxima seção –, esta possibilidade não parece tão remota. No entanto, queremos ainda acrescentar uma sugestão que seria conveniente incorporar à emenda que crie o instituto: uma consulta à população sobre sua manutenção.

5.3.1 Recomendações para uma revisão

Sugerimos que nessa mesma emenda seja previsto também uma consulta à população, dentro de um prazo de cinco anos, sobre sua manutenção ou necessidade de aperfeiçoamento. Especificamente, a própria emenda constitucional discutida acima poderá convocar, para um prazo de cinco anos, uma consulta popular para que o eleitorado decida manter o plebiscito de destituição na forma definida pela própria emenda ou se o deseje suspender.

Idealmente, seria conveniente – embora se possa considerar um pouco mais complexo – dar ainda duas alternativas adicionais: manter o plebiscito, tornando as condições para sua implementação mais rígidas ou, alternativamente, manter o plebiscito relaxando as condições para sua realização.

A justificativa para impor uma consulta popular nestes termos, cinco anos após sua implementação é a garantia da

oportunidade de corrigir eventuais problemas que não hajam sido suficientemente ponderados. Como observamos acima, a experiência internacional mostra que o instituto funciona relativamente bem, e que os benefícios superam suas desvantagens. No entanto, parece conveniente manter aberta a possibilidade de futuros aperfeiçoamentos.

Poder-se-ia perguntar porque não uma consulta popular imediata. É claro que se não houver suporte popular imediato para a criação de uma emenda como esta, dificilmente o Congresso a implementará. Detendo o Congresso a prerrogativa exclusiva de aprovar emendas, esta não precisaria ser consultada. No entanto, após o transcurso de cinco anos, haverá um acúmulo de experiência que poderá informar uma nova decisão do povo. Por isso é que fazemos a sugestão de consulta posterior, não imediata.

6 COMENTÁRIOS SOBRE A CONJUNTURA BRASILEIRA ATUAL

Neste artigo, procuramos analisar a ideia de implementar um plebiscito de destituição desde uma perspectiva teórica e empírica que mantenha certa distância da conjuntura brasileira atual. No entanto, uma vez que esta proposta é apresentada neste momento histórico específico, convém relacioná-la com tal conjuntura.

Nos últimos meses, o Brasil vive uma crise política de grandes proporções, dir-se-ia surpreendente, dado a proporção do desgate, o nível de insatisfação popular e o pouquíssimo tempo desde o início do novo governo eleito. Tal crise política alimenta e é alimentada pela indignação da população expressa através de protestos de rua, iniciados em março e previstos para continuar em abril.

6.1 OS PROTESTOS E SEU OBJETIVO

Como é bem sabido, cerca de duas milhões de pessoas tomaram as ruas de diversas cidades brasileiras no domingo 15 de março, para protestar contra o governo, gritando slogans como “fora PT” e “fora Dilma”. O que significa tais gritos? O que a população de fato quer?

É sabido que houve manifestantes defendendo um golpe militar que destituísse o governo, mas isso certamente foi uma posição minoritária; a maioria dos manifestantes claramente preferia que o governo mudasse, sim, mas respeitando a normalidade jurídica. Para constatar isso, é interessante observar o manifesto de alguns dos grupos por trás das manifestações.

Por exemplo, na página do movimento Vem pra Rua (vempraru.org), encontramos o seguinte (todos os grifos são nossos):⁴²

O Movimento Vem Pra Rua foi criado para dar palco e voz ao povo brasileiro, que está indignado e cansado de ser desrespeitado pelo governo e pelos políticos, que vêm inchando o Estado e roubando o nosso dinheiro.

Após anos de silêncio e passividade, os brasileiros resolveram clamar por mudança, cada vez mais, unindo--se abertamente, pois não aguentam mais as consequências de um modelo de governo já comprovadamente falido.

Quem está farto sente que o Impeachment é a mais rápida solução para interromper essa trajetória desastrosa. Porém, nem todos têm consciência de que o processo de Impeachment é um processo político que requer fundamentos jurídicos – provas legalmente aceitas – para ter alguma chance de sucesso. **Os juristas que nos acompanham, altamente experientes e especializados, não consideram as provas atuais suficientes para o sucesso do Impeachment. Ainda.** No ritmo das denúncias, isso pode mudar a qualquer momento.

O povo, indignado, não está preocupado com os detalhes jurídicos do Impeachment, e isso é totalmente compreensível. Eles querem apenas estancar a dor e as perdas do país com a forma de governo atual. Gritar por Impeachment é gritar BASTA, é tentar desesperadamente parar de sangrar, impedir o governo de sugar mais ainda os recursos da nação para sua causa populista e de perpetuação de poder. E é para esse grito de indignação que o Vem Pra Rua oferece palco, desde seu primeiro dia.

42 Acessado em 23 de março de 2015. Imagem disponível em: <http://goo.gl/FO3Fx3>

Por isso o Vem Pra Rua, **independente de sua posição jurídica em relação ao Impeachment**, decidiu mobilizar e chamar sua base às ruas neste 15 de março, em todo o Brasil, para nos juntarmos aos movimentos que querem libertar o povo brasileiro deste modelo falido de governo. Estaremos sempre ao lado de quem quer, de forma pacífica, democrática e constitucional, manifestar sua indignação e mudar o Brasil.

Por outro lado, o Movimento Brasil Livre pleiteou decididamente o impeachment:⁴³

15 MAR 2015, 14:00

Ato pelo Impeachment da Dilma

O Movimento Brasil Livre oficialmente anuncia que irá pleitear o IMPEACHMENT da presidente Dilma Rousseff, e convoca o país a sair às ruas contra a cleptocracia instalada em Brasília.

Essas duas posições exemplificam bastante bem que parece haver uma massa da população compartilhando dois desejos que poderiam ser resumidos da seguinte forma:

1. A saída de seu cargo da Presidente da República;
2. A manutenção da normalidade democrática.

Como o primeiro dos manifestos acima deixa claro, ainda que alguns juristas defendam que as condições para o impeachment já estão satisfeitas,⁴⁴ boa parte dos advogados parece entender que tais condições ainda não foram alcançadas. E enquanto não forem – como é possível que não sejam –, não obstante todo o esforço de mobilização da população e não obstante a pressão que venha a exercer, não se poderá alcançar a satisfação de um desejo que parece ser de uma parte significativa da população. Qual é a solução para essa situação, que pode escalar perigosamente?

43 Acessado em 23 de março de 2015. Imagem disponível em: <http://goo.gl/kikz6t>

44 Referimo - nos, naturalmente, ao Professor Ives Gandra Martins, que publicou parecer defendendo esta tese. O parecer está disponível no endereço: <http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/0ed01f9c48ff7e2a4ba993c9dc3b9e98>

A solução é simples, demasiadamente simples: aperfeiçoar a democracia brasileira instituindo o plebiscito de destituição através dos procedimentos previstos na própria Constituição.

Queremos frisar que a criação desse instituto estaria ainda muito longe de implicar a destituição da presidente. Como revisamos nos casos acima, a maioria das tentativas de destituição falharam, não apenas na fase de coleta de assinaturas mas também no voto mesmo. Por outro lado, a simples criação desse novo mecanismo pode servir para apaziguar os movimentos das urnas que poderão agora direcionar suas energias para a campanha democrática de deposição e, se perderem, não terão outra alternativa que se curvar à vontade da maioria.

Assim, acreditamos que a incorporação do plebiscito de destituição à democracia brasileira não é simplesmente um aperfeiçoamento de longo prazo, mas também uma interessante saída para a crise atual.

6.2 COMO COMBATER O “ESTELIONATO ELEITORAL”

Convém observar que provavelmente uma das grandes razões pelas quais a população está irritada é o que a imprensa e vários críticos estão chamando de “estelionato eleitoral”, isto é, a percepção de que houve um contraste muito grande entre o que foi dito e prometido na campanha eleitoral com o que foi feito e aconteceu imediatamente após a mesma. Naturalmente, implícita na denominação “estelionato” está a noção de que tal contraste era sabido e que foi apenas escondido do eleitor, propositalmente.

Está além do escopo deste artigo entrar no mérito de se isso corresponde ou não à realidade – embora acompanhando-se a mídia, isto parece ser admitido inclusive por apoiadores do governo, principalmente na escolha do ministro da Fazenda e na alteração de benefícios trabalhistas.

No entanto, parece ser também uma atitude generalizada dar por normal ou considerar inevitável que isso aconteça. É quase como se fizesse parte do “jogo eleitoral”, por mais frustrante que seja.

Como discutimos na seção 2 deste artigo, este problema acompanha de fato eleições. Da mesma forma que falamos em

“falhas de mercado”, poderíamos falar em “falhas de eleições”. Aliás, a principal razão apontada ali – assimetria de informações – está por trás dessas duas falhas, na maioria dos casos. No entanto, assim como se pode reduzir o problema (não resolver completamente e sem limitações) das falhas de mercado com regulação apropriada, também se pode combater o problema do *estelionato eleitoral* com a instituição do plebiscito de destituição.

6.3 GOLPISMO

O governo e seus defensores têm caracterizada a vontade de destituir a presidente como golpismo, comparando o movimento ao que ocorreu em 1964. Devemos nos lembrar, no entanto, que após 1964 houve outro período em que a população demandou a saída do presidente legalmente eleito, Fernando Collor, que acabou sendo destituído por processo de impeachment em 1992. Praticamente ninguém caracteriza esse período como tendo sido inspirado por golpismo.⁴⁵

De fato, o que há é algo muito natural: ocasionalmente a população preferiria destituir presidentes a suportá-los até o término de seus mandatos. O normal e desejável é que os eleitos façam um bom trabalho e cumpram seus mandatos de forma ordenada. No entanto, nem sempre a realidade é assim ideal, há momentos em que a vontade popular muda e isso é tão simples e compreensível quanto a existência mesma da democracia. Nesses casos, obrigar a população a suportar até o fim do mandato alguém que perdeu a confiança popular parece ser exigir um sacrifício demasiado alto.

Mas o que pode o povo fazer diante de situações como essa? Qual é a melhor maneira de dar vazão a essa vontade popular, quando esperar o término do mandato pode representar uma perda enorme de tempo e um sofrimento de alto custo?

Certamente essa necessidade se manifestou em vários outros momentos na história. Em sua defesa do impeachment, Benjamin Franklin ironizou que uma das alternativas é o assassinato,

45 Pode - se inclusive especular que se o plebiscito de destituição fosse permitido naquela época, a saída do presidente teria ocorrido de forma muito mais rápida e sem tantos problemas como acabaram ocorrendo.

acrescentando que é muito melhor ter um procedimento mais civilizado previsto na constituição.⁴⁶ Além do assassinato, assistimos na história esse problema ser resolvido pelo golpe, algumas vezes pela renúncia e até pelo suicídio. Todas essas soluções são extremamente indesejáveis. Muito melhor é criar um instituto que dê vazão a esses momentos críticos, abrindo uma válvula de escape que, de forma ordenada e controlada, permita ao povo – e somente este – destituir aqueles que perderam sua confiança.

Fica patente, portanto, que perseguir a introdução do plebiscito de destituição na democracia brasileira não é golpismo. Pelo contrário, é criar a solução definitiva para todos os golpes, é eliminar definitivamente o golpismo do país, estabelecendo de uma vez por todas que ao povo pertencem os cargos eletivos e que este pode dispor deles sempre e quando julgar conveniente.

7 CONCLUSÃO: A OPORTUNIDADE DE APERFEIÇOAR A DEMOCRACIA BRASILEIRA

O povo brasileiro está assistindo a uma crise política de profundo custo social e econômico. A falta de autoridade do governo, a má vontade da população e a incerteza política complicam sobremaneira uma situação que por si só já seria sofrida e dolorosa.

46 Essa manifestação ocorreu em 20 de julho de 1787, durante os debates na Convenção que preparou a Constituição dos Estados Unidos, quando Franklin defendeu o impeachment. James Madison registrou a manifestação da seguinte forma: “History furnishes one example only of a first magistrate being formally brought to public justice. Every body cried out against this as unconstitutional. What was the practice before this, in cases where the chief magistrate rendered himself obnoxious? Why, recourse was had to assassination, in which he was not only deprived of his life, but of the opportunity of vindicating his character. It would be the best way, therefore, to provide in the Constitution for the regular punishment of the executive, where his misconduct should deserve it, and for his honorable acquittal, where he should be unjustly accused.” in James Madison, *Debates on the Adoption of the Federal Constitution*, ed. Jonathan Elliot (1845), vol. 5, p. 340–41.

Crises, no entanto, também são oportunidades. Nossa sociedade tem diante de si a oportunidade de aperfeiçoar sua democracia, tornando-a mais robusta, tornando-a capaz de suportar e superar, de forma ordenada, até mesmo as piores crises políticas.

Se estendemos nossa visão de uma forma ampla, perceberemos que a necessidade de criar essa solução – o plebiscito de destituição – não está ligada apenas ao momento corrente. Este apenas criou as condições para vermos sua importância e sua urgência. Mas a necessidade desse instituto perpassa a história.

Melhor seria, naturalmente, que tal debate tivesse ocorrido na tranquilidade em que se pensa o país, na assembleia constituinte de 1988. Mas talvez o instrumento não tivesse sido, até aquele momento, suficientemente experimentado em outras partes do mundo, como tem sido nos últimos anos. Assim, aquela oportunidade passou.

Qualquer outra oportunidade será exatamente como a que estamos vivendo agora, infelizmente. É assim porque sempre haverá assuntos urgentes ocupando a atenção dos políticos e empurrando para uma posição inalcançável da agenda tudo que não for de relevância do momento. Infelizmente, ainda não conseguimos viver em uma situação suficientemente tranquila por tempo suficientemente longo como para podermos olhar para o futuro e o passado com clareza. E é por isso mesmo que uma oportunidade como esta não deve ser desperdiçada.

É uma oportunidade, não oportunismo. Não é oportunismo porque essa ideia contempla condições mais amplas, que vão além das idas e vindas do momento. Mas é a oportunidade de aperfeiçoar a nossa democracia, criando um instituto que será incorporada à mesma para prestar seus serviços no auge de futuras crises.

Auguro que os homens de ação deste país percebam essa oportunidade de afirmar que ao povo pertence, de forma exclusiva, o controle sobre seu destino. Que seja este triunfo da democracia, a coroação de suas lutas.