

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
FACULDADE DE DIREITO**

**THIAGO FERNANDES BOVERIO**

**A REVOGAÇÃO DE MANDATOS COMO INSTRUMENTO PARA A SOLUÇÃO DE  
CRISES POLÍTICAS E DE PACIFICAÇÃO SOCIAL**

**SÃO PAULO**

**2020**

THIAGO FERNANDES BOVERIO

**A REVOGAÇÃO DE MANDATOS COMO INSTRUMENTO PARA A SOLUÇÃO DE  
CRISES POLÍTICAS E DE PACIFICAÇÃO SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor.

**SÃO PAULO**

**2020**

Boverio, Thiago Fernandes.

A revogação de mandatos como instrumento para a solução de crises políticas e de pacificação social. / Thiago Fernandes Boverio. 2020.

79 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2020.

Orientador (a): Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor.

1. Crise política. 2. Legitimidade do sistema de representação. 3. Democracia participativa. 4. Revogação de mandato eletivo. 5. Poder popular.

I. Victor, Sérgio Antônio Ferreira.      II. Título.

CDU 34

**THIAGO FERNANDES BOVERIO**

**A REVOGAÇÃO DE MANDATOS COMO INSTRUMENTO PARA A SOLUÇÃO DE  
CRISES POLÍTICAS E DE PACIFICAÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Mestrado em Direito da  
Universidade Nove de Julho como  
parte das exigências para a obtenção  
do título de Mestre em Direito

São Paulo, 21 de junho de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor  
Orientador  
UNINOVE



---

Prof. Dr. Ricardo Hasson Sayeg  
Examinador Interno  
UNINOVE



---

Prof. Dr. André Nunes Chaib  
Examinador Externo  
MAASTRICHT UNIVERSITY

Dedico este trabalho à Maria Inês Belini Sant'anna  
(*in memoriam*), exemplo de mulher, mãe e avó,  
minha sogra e amiga, com quem muito aprendi  
durante a sua breve passagem.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Nove de Julho – UNINOVE pela oportunidade e privilégio de me fazer evoluir em conhecimento mediante impecável processo de aprendizagem, o qual foi construído pela fiel dedicação de seus funcionários da secretaria de programa do mestrado e, ao fim, aperfeiçoado pelo corpo de renomados professores, sendo este representado pelo Professor Doutor André Lemos Jorge, Coordenador do Mestrado em Direito, a quem nutro profunda admiração e respeito.

Ao meu querido orientador, Professor Doutor Sérgio Antônio Ferreira Victor, essencial na minha trajetória acadêmica, o qual nos ensina muito sobre a vida, dentro ou fora da sala de aula, cuja amizade sincera inspira a projetar em nós mesmos as qualidades que nele são admiradas.

Aos amigos, aos verdadeiros amigos, esses que são uma benção, uma dádiva com que Deus me fartou, os quais nos fazem aprender, tal como diz a música, ser extraordinário “quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que se pense estar”.

À minha esposa Daysa, à minha filha Heloisa, à minha mãe Zilda, a meu pai e a meu irmão, Paulo e Paulo Henrique. A palavra de Deus diz para escolhermos a quem servir, se a palavra do Senhor não agradar. “Mas eu e a minha família serviremos ao Senhor”. (Josué 24:15).

## RESUMO

Este trabalho tem como finalidade imiscuir nas razões que traduzem o sentimento popular de descrédito em relação à classe política como um todo, sendo que esta percepção passa pela falta de identificação ou de legitimidade do sistema representativo, conforme demonstrado mediante uma narrativa do mundo contemporâneo e também em relação aos encargos históricos consequentes do descolamento da classe política com a sociedade, o que reflete no enfraquecimento do modelo democrático, principalmente quando se tem a frente o sistema presidencialista de governo. Ao analisar os institutos atinentes à democracia participativa, em especial à necessidade da implementação de um sistema de revogação de mandatos eletivos mediante iniciativa popular, tem-se o objetivo de demonstrar que este instrumento pode ser o necessário estímulo para o arrefecimento do momento politicamente turbulento vivenciado pelo Brasil e no mundo, sendo que, quanto mais alargada a participação popular nas questões atinentes ao controle político da sociedade, mais legítimo será o sistema de representação e maior o fortalecimento do sistema democrático.

**Palavras-Chave:** Crise política. Legitimidade do sistema de representação. Democracia participativa. Revogação de mandato eletivo. Poder popular. Pacificação Social.

## ABSTRACT

The purpose of this work is to immerse in the reasons that reflect the popular feeling of discredit in relation to the political class as a whole, and this perception goes through the lack of identification or legitimacy of the representative system, as demonstrated through a narrative of the contemporary world and also in relation to the historical burdens resulting from the detachment of the political class with society, which reflects in the weakening of the democratic model, especially when the presidential system of government is facing. When analyzing the institutes related to participatory democracy, especially the need to implement a system of revocation of elective mandates through popular initiative, the objective is to demonstrate that this instrument may be the necessary stimulus for the cooling of the politically turbulent moment experienced by Brazil and in the world, and the more popular participation in issues pertaining to the political control of society, the more legitimate the system of representation and the greater the strengthening of the democratic system.

**Keywords:** Political crisis. Legitimacy of the representation system. Participatory democracy. Revocation of elective mandate. Popular power. Social Pacification.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DILEMAS DO SISTEMA REPRESENTATIVO.....</b>	<b>11</b>
1.1 A crise do sistema representativo pelo mundo .....	11
1.2 Histórico sobre algumas manifestações populares no Brasil geradas pelo descolamento entre governantes e governados .....	15
1.3 Críticas ao sistema representativo.....	22
<b>CAPÍTULO 2 – PROBLEMAS DA DEMOCRACIA NO BRASIL.....</b>	<b>26</b>
2.1 A redemocratização negociada e as suas consequências .....	26
2.2 O <i>populismo</i> troca de mãos.....	32
2.3 O Presidencialismo trôpego .....	37
<b>CAPÍTULO 3 - A REVOGAÇÃO DE MANDATOS COMO INSTRUMENTO PARA SANAR CRISES POLÍTICAS NO BRASIL .....</b>	<b>46</b>
3.1 A “quase” reforma política no Brasil.....	46
3.2 Tentativas de implementação do sistema de revogação de mandatos no Brasil.....	52
3.3 Inspirações: <i>Recall</i> e <i>Abberufungsrecht</i> .....	58
3.4 Da revogação de mandatos como instrumento concretizador do princípio da democracia participativa .....	66
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, a insatisfação com a classe política atinge níveis inéditos, conforme vertente nas inúmeras manifestações populares, em várias partes do planeta, que cravaram uma nova realidade na relação entre governantes e governados, sendo o Brasil um dos países onde há uma das maiores e mais profundas crises políticas da atualidade, cuja pauta vem gerando dúvidas e questionamentos em relação à própria democracia.

Vivenciamos também sérias dificuldades em relação ao sistema presidencialista de governo, o que pode ser analisado como um momento crítico em relação à democracia representativa, muito agravado pelo histórico do populismo, pois, nos últimos anos, as eleições no Brasil tiveram resultados legítimos, mas fortemente contestados, tendo havido várias tentativas de *impeachment* presidencial, e dois presidentes içados do cargo em três décadas de redemocratização.

Nesta toada, o presente estudo visa identificar estes fenômenos e lançar luz sobre elementos para a solução destas crises e, conseqüentemente, para a pacificação social, mas sempre considerando que a democracia é um processo que se desenvolve através dos tempos e se constrói essencialmente a partir de aspectos culturais e históricos, também relacionando a vários outros fatores. Neste contexto, em relação ao Brasil, trata-se de um conceito ainda arraigado em sua origem, tendo em vista a forma como foi estabelecida a redemocratização após a abertura do regime militar sendo que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. Não se trata de pensar as determinações estruturais para a constituição dessa nova gramática. Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais. A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder. Nos processos de redemocratização, junto com a ampliação da democracia ou da sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003. p. 43-60.

Há, portanto, conexão temporal entre as circunstâncias e a formulação dos conceitos de democracia.<sup>2</sup> Ocorre que, no Brasil, a nova realidade democrática nos parece estática e refém de sua própria negociação, isto é, não houve ruptura suficiente para que surgissem novas redefinições da classe política, pois os figurantes de hoje são os mesmos protagonistas da reabertura democrática, o que tornou a realidade brasileira ainda escrava do mesmo cenário em que foi promulgada a Carta Constitucional em 1988. Daí que, no mesmo espaço de “retroalimentação política” entre eles, voltado à preservação dos interesses comuns das mesmas classes políticas de outrora, como uma categoria profissional, vem cada vez mais surgindo um abismo de desconexão entre a classe política e a população.

Apresentado o cenário crítico, aqui se investe no pensamento de se ter a reforma política como prioridade e como um primeiro passo para o processo de melhora real e verdadeira na qualidade da política do Brasil, sendo que houve um importante avanço no ano de 2017, porém ainda tacinho, com a constitucionalização de temas como o fim das coligações nas eleições proporcionais e da cláusula de desempenho escalonada para os partidos terem acesso aos recursos públicos do fundo partidário e para a exposição gratuita na programação eleitoral do rádio e da tv.

O passo seguinte em estudo seria então um maior engajamento da sociedade no processo de definição e manutenção do poder político, para o fim de se evitar um descolamento do verdadeiro detentor do poder, que é o povo, para com seu representante escolhido nas urnas. O cenário de incerteza política que vem cada vez mais agravando as crises no Brasil é, por si só, o gatilho para a desestabilização de qualquer governo, ainda que recém-eleito, o que somente poderá ser controlado pela aceitação da sociedade de uma forma perene de relacionamento e de concordância com a atuação dos eleitos, sendo que os modelos existentes pelo mundo inspiram até mesmo atribuir aos eleitores a decisão pela destituição individual dos representantes ou a própria dissolução de um poder e a convocação de novas eleições, considerado um apoio de valor altamente representativo.

Concluiu se, portanto, que a sociedade precisa ter em mãos uma forma de poder que permita exigir uma identificação durante o exercício do mandato pelos eleitos, sendo que atualmente há um verdadeiro escárnio em relação à atuação política dos representantes se comparado aos discursos feitos em campanha. Certamente o descolamento entre as expectativas geradas por uma pauta eleitoral que convenceu a maioria do país deve projetar no povo também

---

<sup>2</sup> KOSELLECK, Reinhart. Historia de los conceptos y conceptos de historia. **Ayer**, Madrid, n. 53, p. 27-45, 2004. p. 30. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41325249>. Acesso em: 17 mar. 2020.

a solução para a descontinuidade daquela proposta estranhamente colocada em prática, que não seja aquela legitimada nas urnas e para qual foi atraído.

Da mesma forma que campanhas eleitorais mentirosas exploram a ingenuidade social para conseguirem a eleição, talvez pela recorrente prática do populismo que manipula verdades para lograr êxito eleitoral, entendemos que, a partir dos exemplos oferecidos em algumas democracias pelo mundo, algum mecanismo que preveja a revogação de mandatos eletivos mediante a iniciativa popular durante a sua vigência poderá ser verdadeira fonte de inspiração para a efetivação e para a legitimação da democracia representativa brasileira, com força para sustentar e aperfeiçoar o sistema presidencialista e, portanto, apaziguar os ânimos dos verdadeiros detentores do poder político. Talvez assim seja desmistificada a parêmia de Carlos Drummond de Andrade, a qual revela que a “democracia é a forma de governo em que o povo imagina estar no poder”.<sup>3</sup>

A metodologia aplicada é qualitativa e utiliza a pesquisa bibliográfica como método de coleta de dados.

---

<sup>3</sup> Carlos Drummond de Andrade foi um poeta, contista e cronista brasileiro, considerado por muitos o mais influente poeta brasileiro do século XX e um dos principais poetas da segunda geração do Modernismo brasileiro. VASCONCELLOS, Eliane. O arquivo Carlos Drummond de Andrade. *In*: FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA; ARQUIVO-MUSEU DE LITERATURA BRASILEIRA. **Inventário do arquivo Carlos Drummond de Andrade**. 2. ed. e aum. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2002. p. 7-14.

## CAPÍTULO 1 - DILEMAS DO SISTEMA REPRESENTATIVO

### 1.1 A crise do sistema representativo pelo mundo

Estamos vivenciando alguns aspectos de crise da democracia representativa, em relação ao que ocorre em todo o mundo, mas em especial no Brasil. Certo é que o sistema representativo sempre despertou muitas objeções durante os tempos, sendo que, até mesmo um de seus mais ardorosos opositores, Jean-Jacques Rousseau, a ele se renderam.

Na obra ‘Considerações sobre o governo da Polônia e sua reforma projetada’, Rousseau (1982) abandona sua bandeira revolucionária, o que faz excluindo os burgueses e camponeses da participação política. Cede, assim, ao conceito e a necessidade da democracia representativa. Procurou justificar que o objetivo do governo era representar e inserir estas pessoas gradativamente, enquanto elas não fossem capazes de gozar plenamente dos seus direitos políticos.<sup>4</sup>

Quanto à corrupção dos representantes, e que seria um inconveniente da representação, Rousseau discorria que seria um problema a ser resolvido por mandatos curtos, frequência de reuniões das Dietas<sup>5</sup> e a instituição do mandato imperativo, que sujeitaria os representantes às vontades de seus constituintes (BERCOVICI, 2005, p. 285).

Historicamente, muitas foram as ocorrências mundo afora em que os povos se rebelaram contra o sistema político e seus respectivos agentes. No século XXI, por exemplo, tivemos a chamada Primavera Árabe, que impactou o mundo tendo em vista a dimensão da insatisfação popular, ocasião em que foi gerada uma verdadeira onda revolucionária de manifestações e protestos contra o sistema político ocorridos no Norte da África e no Oriente Médio e a partir de 17 de dezembro de 2010, segundo notícias da época, após um jovem vendedor atear fogo ao próprio corpo para protestar contra o confisco de suas mercadorias na Tunísia.<sup>6</sup>

Houve fortes revoluções também no Egito, uma guerra civil de graves proporções na Líbia e na Síria, bem como grandes protestos em alguns países como na Argélia, Bahrein, Djibuti, Iraque, Jordânia, Omã e Iémen e alguns menores no Kuwait, Líbano, Mauritânia, Marrocos, Arábia Saudita, Sudão e Saara Ocidental, que trouxeram à tona questões como

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1288625a4bdcf110>. Acesso em: 18 marc. 2020

<sup>5</sup> As Dietas consistiam em sessões do Parlamento polonês.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://noticias.band.uol.com.br/mundo/noticias/?id=100000445600>. Acesso em: 18 mar. 2020.

desemprego elevado, inflação de alimentos, corrupção, falta de liberdade política e condições de vida precárias, entre outras.<sup>7</sup>

Em comum, na maioria dessas manifestações populares foram compartilhadas técnicas e operações de resistência civil em campanhas que envolviam greves, manifestações, passeatas e comícios, bem como foram utilizadas mídias sociais – como *Facebook*, *Twitter* e *YouTube* – para a comunicação entre a população, o que foi uma das grandes marcas desses movimentos, servindo, também, para chamar a atenção da comunidade internacional, tendo em vista as tentativas de censura para impedir a utilização desses veículos de internet por partes de alguns dos Estados aqui citados.<sup>8</sup>

Em 2016, na França, o movimento *Nuit Debout* pode ser definido como uma manifestação espontânea de rua, a qual foi iniciada com uma grande mobilização feita por jovens a partir de alguns protestos contra a reforma da lei trabalhista, no início de março daquele ano, após a proposta apresentada pela então ministra do Trabalho, Myriam El Khomri.<sup>9</sup> Estudantes parisienses, tanto do ensino médio quanto universitários, aderiram em massa às manifestações convocadas por sindicatos de trabalhadores, sendo essa a característica que o difere de outros “movimentos de ocupação de praças”<sup>10</sup>.

O movimento foi organizado em torno de um objetivo geral de derrubar o projeto de lei da ministra El Khomri. Para auferir uma repercussão contra o modelo que aquela proposta representava, chegou ao ponto de endossar o chamado por uma nova Assembleia Constituinte, que buscava a refundação da política no país, o qual encontrou algum eco na sociedade, confirmando que a democracia era percebida, primeiramente, como uma questão de método, e não como produto de uma luta coletiva. Devido à grande repercussão, o movimento se espalhou para dezenas de cidades e vilas na França, bem como para os países vizinhos na Europa e para países mais longe.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/norte-africa-e-oriente-medio-levantes-populares-e-mudancas.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

<sup>8</sup> UM ano de Primavera Árabe, a primavera inacabada. **Estadão**, São Paulo, 17 de dezembro de 2011. Internacional. Blogs. Olhar sobre o mundo. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/blogs/olhar-sobre-o-mundo/um-ano-de-primavera-arabe/>. Acesso em: 18 mar. 2020.

<sup>9</sup> Tradução livre: “De pé à noite”. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2016/04/28/novos-protestos-de-trabalhadores-e-estudantes-na-franca-contr-reforma-trabalhista.htm>. Acesso em: 14 abr. 2020.

<sup>10</sup> CARNEIRO, Henrique Soares. Apresentação: Rebeliões e ocupações de 2011. In: HARVEY, David et al. Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo editorial, 2012. P. 7-14. [Henrique Soares Carneiro aponta para uma “sincronia cosmopolita febril e viral” na sequência de rebeliões. De fato, a expressão “viralização” foi frequentemente usada para se referir a esses eventos, tanto no espaço público, quanto no espaço virtual.

O movimento francês, portanto, foi um grande aborrecimento para o governo da época, que não encontrava formas de arrefecer as manifestações sem muitos danos colaterais, pois o tratamento pela grande mídia foi sistematicamente desdenhoso, ao apontar a irritação da classe política, responsável por propagar a linha de resposta do governo, que viu nas manifestações de rua um lugar onde ideias e ações políticas eram discutidas sem qualquer controle e fora de qualquer enquadramento.

Em linhas gerais, pode ser, de certo modo, comparado ao movimento Occupy Wall Street, nos Estados Unidos, e ao movimento antiausteridade espanhol 15-M ou Indignados, pois descortinou o abismo que há entre o Estado e a população, especialmente entre a parte que se supõe apoiar as políticas de governo e a parte insatisfeita – abismo este que confirma a crise que ronda o sistema “representativo”, o que pode desaguar em uma democracia fictícia.<sup>11</sup>

Por sua vez, o movimento Occupy Wall Street (OWS ou Ocupe Wall Street)<sup>12</sup> foi um protesto que começou em setembro de 2011, no Zuccotti Park, distrito financeiro de Wall Street, em Nova York.

Inicialmente de caráter anticonsumista e pró-meio ambiente, com o *slogan* "nós somos os 99%", referindo-se à desigualdade de distribuição de renda e riqueza nos Estados Unidos, comparada ao 1% mais rico da população, tinha, entre seus principais motivos, o lançar de luzes sobre a ausência de participação popular na tomada de decisões econômicas e políticas.

Ademais, o movimento conseguiu conectar problemas nacionais a uma dimensão global, ao tratar de temas sobre o neoliberalismo como orientação dominante da política econômica ou, ainda, ao questionar o sistema democrático e provocar a discussão sobre representatividade das instituições políticas.<sup>13</sup>

Com a crescente adesão ao movimento, as reivindicações englobaram ainda a desigualdade social e econômica, a ganância, a corrupção e a grande influência de empresas sobre o governo, particularmente do setor de serviços e o financeiro.

Para atingir seus objetivos, realizou uma ocupação permanente de Wall Street e, ao final de 2011, uma onda de protestos semelhantes espalhou-se por diversas cidades americanas,

<sup>11</sup> BRINGEL, Breno. 15-M, Podemos e os movimentos sociais na Espanha: trajetórias, conjuntura e transições. **Novos estudos – CEBRAP**, n. 103, São Paulo, nov. 2015.

<sup>12</sup> SILVA, Nara Roberta. Considerações sobre as estruturas de um movimento sem estruturas: o caso do Occupy Wall Street. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 42; SPG 04 – Anticapitalismos, democracia radical e sociabilidades emergentes: abordagens teóricas e empíricas sobre o ativismo social contemporâneo, 2018, Caxambu - MG. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/spg-5/spg04-5> Acesso em: 8 abr. 2020.

<sup>13</sup> TELES, Paulo Roberto Alves. **Sob a névoa**: o que os movimentos *occupy wall street* e *los indignados* têm a nos dizer? *In: SIMPÓSIO DA ANPUH*, 29, 2017, Brasília - DF. **Anais** [...]. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548953097\\_b151c6715b454da9b584f67a88c6206d.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548953097_b151c6715b454da9b584f67a88c6206d.pdf). Acesso em: 25 abr. 2020.

como Boston, Chicago, Los Angeles, Portland e São Francisco, que foi recebendo apoio de personalidades acadêmicas, políticos, artistas e sindicatos. Houve também, entretanto, muitas críticas de alguns afamados economistas americanos, os quais definiram o protesto como uma "irritação legítima" da população perante a situação econômica e "a falta de êxito" dos políticos em solucioná-la.

A manifestação Occupy Wall Street teve por inspiração o movimento Indignados, da Espanha. Quanto a esse movimento espanhol, também chamado de antiausteridade espanhol 15-M,<sup>14</sup> ocorrido em 2011, fez tremer os alicerces políticos da Espanha ao levar mais vinte mil pessoas às ruas contra os altos índices de desemprego e contra as medidas de austeridade impostas pelo governo. Na época, o país tinha uma taxa de desemprego superior a 20%, sendo que centenas de pessoas ficavam sem emprego a cada dia, e a desigualdade era cada vez maior, o que fez a sociedade espanhola abandonar sua apatia política, sendo detectadas mais de vinte e uma mil manifestações, as quais foram rotuladas de "antissistema" pela direita política, pois buscavam uma mudança radical, que transcendia as ideologias e centrava sua ira na classe política e econômica com lemas como: “Não somos mercadoria nas mãos de políticos e banqueiros”<sup>15</sup>. Em 2014, com a criação de um partido político chamado “Podemos” por um grupo de professores universitários inspirados pela esquerda latino-americana, os "indignados" viram concretizada parte de suas aspirações, inclusive com grande sucesso nas urnas.

---

<sup>14</sup> ALCAIDE, Soledad. Movimento 15-M: os cidadãos exigem reconstruir a política. **El País**, Madri, 17 de maio de 2011. Disponível em: [https://elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500\\_751064.html](https://elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500_751064.html). Acesso em: 25 abr. 2020.

<sup>15</sup> Respondendo à convocatória do movimento 15M, mais de 150 mil manifestantes ocuparam neste domingo a Praça de Netuno, em Madri, para expressar a sua oposição aos planos de austeridade defendidos pelo FMI e pelo Banco Central europeu e aos sistemas político e financeiro, apontados como principais culpados da crise econômico-financeira. Em Barcelona, outras 270 mil pessoas saíram às ruas. Valência também registrou protestos com milhares de manifestantes. Na França, 100 pessoas foram detidas em Paris quando protestavam em frente da Catedral de Notre Dame. Segundo o jornal espanhol Público, o movimento 15M ganhou este domingo a forma de um enorme 19J (19 de Junho), juntando mais de 150 mil pessoas na Praça de Netuno, em Madrid, às portas do Congresso dos Deputados, guardado por um forte cordão policial. Ali, os organizadores leram um manifesto no qual incentivam os cidadãos a participar numa Greve Geral. Os manifestantes partiram logo pela manhã de seis zonas distintas da capital, juntando-se ao início da tarde na praça Netuno, junto ao Congresso dos Deputados. Sustentando cartazes e faixas com palavras de ordem como “caminhemos contra a crise e o capital”, “escutem a ira do povo” ou “não sejas violento”, os manifestantes – gente de todas as idades e de vários estratos sociais, jovens, reformados, famílias com crianças – gritavam slogans já identificados com o Movimento 15M, como “chamam-lhe democracia, mas não o é” ou “não, não nos representam”. Disponível em: [http://www.adur-rj.org.br/5com/pop/milhares\\_manifestantes.htm](http://www.adur-rj.org.br/5com/pop/milhares_manifestantes.htm). Acesso em: 25 abr. 2020.

## 1.2 Histórico sobre algumas manifestações populares no Brasil geradas pelo descolamento entre governantes e governados

Muitos foram os movimentos populares no Brasil desde a chamada República Velha,<sup>16</sup> e pode-se dizer que a característica principal deles recai sobre a forma como alguns grupos ou classes sociais diferentes se manifestam por intermédio de alguns seguimentos da sociedade, tendo em vista não se sentirem representados por nenhum partido, nenhum político ou nenhuma ideologia clara com força para unir, em uma única identidade, uma representatividade política efetiva que traduza os anseios populares.

A título de ilustração, inafastável serem aqui consideradas algumas dessas passagens sobre mobilizações populares que perfazem a história política brasileira, as quais tiveram força de provocar profundas consequências nessa relação entre governantes e governados.

Iniciamos com a chamada Revolta da Vacina, que ocorreu em novembro de 1904 e uniu militares e povo, chama a atenção a iniciativa da população que residia na cidade do Rio de Janeiro e se rebelou contra a lei que tornava a vacinação obrigatória, a qual foi criada pelo sanitarista Oswaldo Cruz. A peculiaridade dessa manifestação popular é que a cidade virou um campo de batalha, com aparência de guerra, com a população depredando lojas, incendiando bondes, atacando as forças da polícia com pedras, paus e pedaços de ferro, com o registro de 30 mortos e 110 feridos, e inicialmente sem que o poder público soubesse as razões que levaram as pessoas a chegarem ao extremo em suas manifestações, sendo que o país vivia um surto de doenças e havia a necessidade da vacinação.<sup>17</sup>

Na reportagem intitulada “Rio: cidade doente”, realizada pela revista Aventuras na História, foi desvendado o contexto da insatisfação popular à época:

Pela lei, os agentes de saúde tinham o direito de invadir as casas, levantar os braços ou pernas das pessoas, fosse homem ou mulher, e, com uma espécie de estilete (não era uma seringa como as de hoje), aplicar a substância. Para alguns, isso era uma invasão de privacidade – e, na sociedade de 100 anos atrás, um atentado ao pudor. Os homens não queriam sair de casa para trabalhar, sabendo que suas esposas e filhas seriam visitadas por

<sup>16</sup> República Velha é o período da história do Brasil que se estendeu de 1889 a 1930. Os marcos que estipulam o início e o fim desse período são a Proclamação da República e a Revolução de 1930. Esse período é mais conhecido entre os historiadores como Primeira República, por se tratar do primeiro período da República no Brasil.

<sup>17</sup> RIO DE JANEIRO (Cidade). Secretaria Especial de Comunicação Social. **1904 - Revolta da Vacina**: a maior batalha do Rio. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. A Secretária, 2006. 120 p.: il. (Cadernos da Comunicação. Série Memória).

desconhecidos. E tem mais: pouca gente acreditava que a vacina funcionava. A maioria achava, ao contrário, que ela podia infectar quem a tomasse.<sup>18</sup>

Em uma conotação política, pode-se ilustrar que, de um lado, a cidade sofria com sérios problemas de saúde pública, como varíola, peste bubônica e febre amarela, que preocupavam as autoridades.

Na tentativa de controlar essas epidemias, o então presidente Rodrigues Alves iniciou uma série de reformas urbanas e sanitárias. Todavia, de outro lado, o projeto exigia comprovante de vacinação para matrículas nas escolas, para realizar viagens e hospedagens, para obter empregos e também para casamentos, sendo devido o pagamento de multas para quem não se submetesse à vacinação.

Enfim, para entendermos o descolamento da identificação política do então presidente da República com a sociedade à época e suas consequências, verifica-se que, embora a vacinação obrigatória tenha sido o deflagrador da revolta, os protestos tomaram outra proporção e descambaram para uma ofensiva contra os serviços públicos em geral e os representantes do governo, em especial contra as forças repressivas.

Nesse cenário é que um agrupamento de militares, com o apoio de alguns setores civis, tentou se aproveitar do descontentamento popular para pôr em prática um golpe de Estado, porém sem sucesso. Aliaram-se a eles os alunos da Escola Militar da Praia Vermelha, sendo que, a partir desse apoio, os militares tentaram afastar o presidente Rodrigues Alves do governo para tentar a volta ao poder, mas acabaram sendo presos, e a escola militar foi fechada.

Também as greves operárias do início do século XX significaram um marco na história das manifestações populares no país, pois, até o início do século, não havia ainda direitos trabalhistas, sendo muito forte e recorrente o emprego maciço de mão de obra infantil, os salários eram baixos e a jornada de trabalho era interminável. Os imigrantes europeus que à época eram fortemente influenciados pelos princípios anarquistas e comunistas advindos do outro lado do oceano foram um fator importante para a eclosão das greves operárias da época.<sup>19</sup>

Foi então criada a Federação Operária de São Paulo em 1905, a qual reunia as associações de trabalhadores da cidade e, no ano seguinte, o Rio de Janeiro recebeu o 1º Congresso Operário Brasileiro – por muitos considerado a origem do sindicalismo no Brasil. Assim, no dia 1º de maio de 1907 eclodiu a primeira greve geral da história do Brasil, com forte

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/revolta-da-vacina-rio-de-janeiro.phtml>. Acesso em: 11 maio 2020.

<sup>19</sup> KHOURY, Yara Aun – As greves em São Paulo, São Paulo, Ed. Cortez/Autores Associados, 1981. No Brasil, o movimento de greves operárias teve início no começo do século XX, a partir de uma sucessão de lutas visando mudanças nas relações entre trabalhadores e empregadores, além de melhorias no que se refere a garantias, salários e condições de trabalho.

repreensão e violência, resultando, porém, em êxito, pois muitas empresas adotaram a jornada de oito horas de trabalho.

No entanto, passada a Primeira Guerra mundial, a crise no comércio exterior fez com que os preços dos produtos aumentassem e os alimentos sumissem das prateleiras, bem como provocou a diminuição dos salários e a volta das prolongadas jornadas de trabalho, o que fez eclodir a segunda greve geral, em 1917, na cidade de São Paulo. Em 9 de julho, os trabalhadores organizaram uma passeata e um sapateiro foi morto pela repressão, o que fez com que a revolta dos trabalhadores tivesse a adesão de 45 mil pessoas paradas sem trabalhar – praticamente todos os operários da capital paulista. Assim, o movimento operário passou a ser reconhecido como algo representativo, e os patrões passaram a negociar com eles.<sup>20</sup>

O General Hermes da Fonseca foi o primeiro presidente a dialogar com o movimento operário e a admitir sua existência, mas foi a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criada em 1943 pelo então presidente Getúlio Vargas, que unificou toda a legislação trabalhista então existente no Brasil.

Por fim, os movimentos tornaram forte a organização do operariado brasileiro e ainda geraram a insurreição anarquista de 1918 no Rio de Janeiro (à época a capital nacional), inspirados pela Revolução Russa, com a intenção de derrubar o governo central. Importante para a contextualização deste episódio, contudo, é destacar que esse aceno do poder político à classe trabalhadora, com a legislação protetiva aos seus interesses, não foi fruto de uma identificação legítima entre as lideranças políticas com os anseios populares, mas adotado somente para frear o movimento operário e conter a pressão social.

No dia 26 de junho de 1968 outro movimento chacoalhou os bastiões da política, chamado de “passeata dos 100 mil”,<sup>21</sup> ocorrida também no Rio de Janeiro. Pode ser definido como uma manifestação popular de protesto contra a ditadura militar, organizada pelo movimento estudantil, que contou também com a participação de artistas, intelectuais, setores da Igreja e outros da sociedade brasileira. Iniciou-se com a pretensão de cobrar uma postura do governo frente aos problemas estudantis e, ao mesmo tempo, refletia o descontentamento crescente com o governo central da época.

---

<sup>20</sup> JUNIOR, Roque Lemos. **Sociedade operária vista pelos periódicos**: as críticas dos periódicos anarquistas às habitações operárias em 1917. 2019. TCC (Graduação em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

<sup>21</sup> 26 de junho, a passeata dos 100 mil. **Historinet**. Disponível em: <http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=314>. Acesso em: 14 abr. 2020.

Uma enorme faixa à frente do movimento com a frase “Abaixo à Ditadura. O Povo no poder”<sup>22</sup> foi levada até a Assembleia Legislativa carioca. Em São Paulo, por força desse movimento, houve confrontos envolvendo facções da direita e da esquerda, que resultaram em uma verdadeira batalha entre alunos da Universidade Mackenzie e da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, com disparo de rojões, e a utilização paus, pedras, coquetéis *molotov*, sendo lançado vidros com ácido sulfúrico e até tiros, sendo que um estudante que fazia parte do grupo pertencente à USP acabou morrendo, como também cerca de 900 estudantes no congresso clandestino da União Nacional dos Estudantes em Ibiúna, estado de São Paulo, foram presos.

A Passeata dos Cem Mil também pode ser considerado um movimento que representa um paradigma que explica a reação da sociedade contra o regime militar e seus atos, como a censura, a violência e a repressão às liberdades.<sup>23</sup> Mais uma vez, a ditadura iria reagir endurecendo o regime, como o que ocorreu no final daquele ano, pois resposta do governo militar ao discurso e à polarização do país que ascendeu com esse movimento foi o que originou o Ato Institucional n. 5, que permitiu a prática de poderes praticamente ilimitados ao presidente da República para dissolver o Congresso, retirar direitos políticos e civis de dissidentes e até confiscar seus bens.

O presidente se justificou dizendo que havia feito isso para “salvar a democracia”. Contudo, o movimento do governo com a repressão deixou os ânimos ainda mais exaltados, o que provocou a reação popular com guerrilhas urbanas e rurais no fim dos anos 1960 e começo dos anos 1970, mas a mística que surgiu em torno desse movimento popular contrário à repressão acabou virando o modelo da luta pela redemocratização do país.

Outra manifestação popular pode ser considerada como paradigmática. Entre janeiro e abril de 1984, ocorreram vários comícios das “Diretas Já”, cujo discurso pedia a volta das eleições diretas para presidente, abolidas desde 1964.<sup>24</sup> Os adeptos do movimento, entretanto,

---

<sup>22</sup> CONTREIRAS, Hélio. AI-5. dezembro 2005. O início da década de 60 foi um dos períodos mais significativos na história política brasileira. Uma época de criatividade, conscientização social e, para muitos, subversão. Uma atmosfera de liberdade estancada pelo golpe de 1964, que pôs fim ao processo de crescente mobilização popular. Com mais de 40 anos, a ditadura ainda é um período obscuro em nossa história recente, assim como seu principal instrumento de coerção e suspensão dos direitos civis, o AI - 5. Para lançar nova luz sobre o tema, Hélio Contreiras traz sua experiência como repórter da área militar em AI-5. *A Opressão No Brasil*.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/passeata-dos-cem-mil-afronta-a-ditadura>. Acesso em: 14 abr. 2020.

<sup>24</sup> MORALIS, Edileusa Gimenes. **Enunciação e representação:** na conjuntura das Diretas Já! 2008. Tese (Doutorado em Linguística) – Instituto de Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP, 2008. Os dois maiores foram em abril: na Candelária, no Rio, cerca de um milhão de pessoas se reuniram no dia 10; no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, o número estimado chegou a 1,5 milhão no dia 16 daquele mesmo mês. Na praça da Sé, em São Paulo, um comício reuniu entre trezentas e quatrocentas mil pessoas, que cantavam “Um, dois, três, quatro, cinco, mil, queremos eleger o presidente do Brasil”. Esse comício foi a mola

conquistaram uma vitória parcial em janeiro do ano seguinte, quando Tancredo Neves foi eleito presidente pelo Colégio Eleitoral, mas veio a falecer em 21 de abril de 1985 na cidade de São Paulo. José Sarney, eleito vice-presidente, assumiu a Presidência no dia 15 de março dando fim a 21 anos de ditadura militar no Brasil. Porém, a redemocratização só se completou com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, a qual previa as eleições diretas para Presidente da República.<sup>25</sup>

Em 1989, com a conquista das eleições diretas, portanto, o Brasil viveu a consolidação do regime democrático no país, pois a população brasileira escolheu o novo presidente da República pelo voto direto: Fernando Collor de Mello<sup>26</sup>. Ocorre que denúncias de corrupção contra o presidente Fernando Collor começaram a aparecer na imprensa em 1992, sendo que Pedro Collor, o irmão mais novo do então presidente, entregou um dossiê para a imprensa com denúncias de corrupção envolvendo o presidente e PC Farias, tesoureiro de sua campanha eleitoral. Todo mundo já andava extremamente descontente com seu mandato: as medidas de seu governo levaram à recessão do país e desagradaram boa parte dos partidos políticos e da população. A inflação acumulada no primeiro ano de seu governo foi de 4.853%, e o confisco das cadernetas de poupança atingiu em cheio a elite brasileira, que logo ficou contra o presidente.

Com as denúncias e a insatisfação política e econômica, o povo, revoltado, realizou passeatas em vários estados para exigir o *impeachment*<sup>27</sup> do então presidente. Daí nasceu um movimento popular basicamente de natureza estudantil chamado de “os caras-pintadas”<sup>28</sup>, com

---

propulsora para a ida de milhões de pessoas às ruas de outras capitais, assim como para a Proposta de Emenda Constitucional n. 5, do então deputado federal Dante de Oliveira, a qual dispunha que o presidente da República deveria ser eleito por voto direto, e não pelo Colégio Eleitoral. Entretanto, a PEC foi rejeitada, frustrando a sociedade brasileira.

<sup>25</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diretas Já: 30 anos do movimento**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/diretas-ja>. Acesso em: 12 abr. 2020.

<sup>26</sup> Segundo levantamento do instituto Datafolha, em março de 1990, quando Collor tomou posse, 71% dos eleitores tinham uma expectativa de que o governo federal fosse "ótimo" ou "bom". Três meses depois, em junho de 1990, esse percentual de Collor já havia caído para 36%. No final, entretanto, a administração foi rejeitada (respostas "ruim" e "péssimo") por 68% dos pesquisados. Collor terminou o seu governo com apenas 9% de aprovação popular. RODRIGUES, Fernando. Avaliação do governo Fernando Collor de Mello: Datafolha. **UOL Notícias – Política**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/pesquisas/datafolha/collor-popularidade.jhtm>. Acesso em: 14 abr. 2020.

<sup>27</sup> VILLA, Marco Antônio. **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

<sup>28</sup> ALENCASTRO, L. F. Relatório; Estado de S. Paulo (27/5, 5, 8, 22/7, 17, 22, 26/8, 28 e, 30/9/92); Por Maria Ester Lopes Moreira. Disponível em: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/caras-pintadas>. Acesso em: 15 abr. 2020. Denominação dada aos jovens e estudantes que se reuniram em manifestações públicas durante o processo de impeachment do presidente Fernando Collor em agosto e setembro de 1992. A principal característica desse movimento, que lhe deu o nome, foi o uso das cores preto, verde e amarelo pintadas nos rostos de todos que foram para as ruas pedir o impeachment do presidente e a prisão do empresário Paulo

diversas manifestações no decorrer do ano de 1992, sendo que, no dia 11 de agosto daquele ano, uma passeata reuniu cerca de dez mil pessoas em frente ao Museu de Arte de São Paulo (MASP). As reuniões foram marcadas pela irreverência, diversidade política e apartidarismo, isto é, afastando-se do viés político.

Dois dias depois, o presidente Collor fez um pronunciamento em rede nacional de televisão, pedindo apoio à nação e convocando a população para vestir as cores nacionais verde e amarelo e a sair pelas ruas no domingo seguinte, dia 16 de agosto, em resposta aos que o acusavam. Porém, naquele dia milhares de jovens tomaram as ruas das capitais vestindo roupas negras e com o rosto pintado na mesma cor, em sinal de luto contra a corrupção. Esse domingo ficou conhecido como o "domingo negro".

Com a proximidade da votação da abertura do processo de *impeachment*, no dia 18 de setembro, uma manifestação em São Paulo mostrou que o movimento social passava a dominar a situação e os rumos do país com a participação não só de estudantes e jovens, mas de milhões de pessoas, que se reuniram no Vale do Anhangabaú, sem haver, porém, uma estimativa oficial de presentes. A Câmara dos Deputados votou pelo *impeachment*, com 448 deputados a favor, 38 contra, 23 ausentes, e uma abstenção.

Em um passado mais recente, houve quatro grandes protestos na cidade de São Paulo em junho de 2013, inicialmente realizadas com o pretexto de questionar o aumento das passagens de ônibus, o que posteriormente ocorreu em várias capitais do país. Este, contudo, foi o estopim para a realização de inúmeros outros protestos em razão de diversos problemas socioeconômicos pelos quais o país passava à época, como a corrupção política, os gastos públicos exorbitantes, questões salariais ou estruturais.

Houve uma crescente na adesão do número de manifestantes a cada edição – assim como a violência usada para contê-los, sendo que, no dia 13 daquele mês, mais de duzentas pessoas foram presas, incluindo jornalistas. Também foram publicados na internet inúmeros vídeos e relatos de pessoas que presenciaram extrema violência policial contra manifestantes e transeuntes pacíficos. Os protestos se espalharam por dezenas de cidades do país e, em algumas delas, incluindo São Paulo e Rio de Janeiro, o aumento da tarifa de ônibus foi revogado.

Em artigo publicado na Revista Jus Navigandi, Pedro Henrique Santana Pereira analisa que pouco se tem estudado sobre a projeção desses movimentos de 2013 no Brasil, os quais, surgidos em uma democracia, governo do povo, permitem uma reflexão acerca da real

representatividade dos eleitos e sobre a satisfação da sociedade com a atual forma de gerência do Poder Legislativo. Vale destacar, ainda, a seguinte conclusão do autor:

A breve reflexão tecida acerca das mazelas havidas no sistema representativo pátrio seve como justificativa, ao menos no plano teórico, e numa visão prefacial, para as manifestações ocorridas no mês de junho de 2013. Se o sistema representativo atendesse diretamente os anseios da população não haveriam motivos para que se iniciassem.<sup>29</sup>

Outras manifestações passaram a ser feitas no Brasil a partir daquele ano, todavia seus participantes tinham reivindicações variadas, pouco objetivas e, muitas vezes, contraditórias, a demonstrar uma irritação com o sistema político em si, sendo que as consequências totais desses atos ainda não foram plenamente compreendidas, mas uma delas, certamente, foi a crise política que culminou no *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff.

Nesse contexto, muitos protestos populares, que ocorreram em diversas regiões do Brasil, provocados pela crise político-econômica iniciada nas eleições 2014, desaguararam em várias manifestações, que reuniram milhões de pessoas nos dias 15 de março, 12 de abril, 16 de agosto e 13 de dezembro de 2015 em todas as regiões do país, sendo que, a teor de algumas estimativas, foram as maiores mobilizações populares no país desde o início da Nova República. E o dia 13 de março de 2016, especificamente, foi considerado por historiadores como o maior ato político na história do Brasil,<sup>30</sup> superando as “Diretas já”. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, as manifestações populares geralmente passaram a se focar apenas na defesa da operação Lava-Jato.<sup>31</sup>

A partir das narrativas históricas acima, é correto afirmar que os levantes populares no Brasil colocam em evidência falhas estruturais no sistema de representação política, o que fica ainda mais claro, por exemplo, ao analisarmos o discurso de boa parte dos Deputados Federais durante a votação da admissibilidade do processo de *impeachment* da então presidente Dilma.

---

<sup>29</sup> PEREIRA, Pedro Henrique Santana. Um ano das manifestações populares de junho de 2013: reflexões acerca da efetividade do atual modelo de democracia representativa em vigência no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29956>. Acesso em: 15 abr. 2020.

<sup>30</sup> MAIOR manifestação da história do país aumenta pressão por saída de Dilma. **Estadão**, São Paulo, 13 de março de 2016. Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>. Acesso em: 15 abr. 2020.

<sup>31</sup> A Operação Lava Jato é a maior iniciativa de combate a corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Iniciada em março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, a investigação já apresentou resultados eficientes, com a prisão e a responsabilização de pessoas de grande expressividade política e econômica, e recuperação de valores recordes para os cofres públicos. O caso se expandiu e, hoje, além de desvios apurados em contratos com a Petrobras, avança em diversas frentes tanto em outros órgãos federais quanto em contratos irregulares celebrados com governos estaduais. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso> Acesso em: 16 abr. 2020.

### 1.3 Críticas ao sistema representativo

O abade Emmanuel Sieyès, um dos pensadores da Revolução Francesa, ensinava que em virtude dos obstáculos de tempo, da numerosidade e dispersão dos associados em uma superfície muito extensa, estes deveriam se fazer representar. Os representantes deveriam ser dignos da confiança dos representados. Ademais, o exercício desta vontade nacional pelos representantes seria a origem do “governo por procuração.” (SIEYÈS, 2009, p. 53).

Desta feita, e a partir do cenário narrado no capítulo anterior, considerando as ebulições políticas provocadas pela sociedade no Brasil e no mundo, remonta a uma antiga lição, que o sistema político em geral está vivenciando atualmente, isto é, de que as revoluções são imprevisíveis e pode-se levar anos para que compreender exatamente suas consequências, pois os representados não enxergam mais uma identificação política em seus representantes.

No sistema democrático ou não, as rebeliões ajudaram a derrubar regimes que estavam consolidados há décadas e a devolver o poder político aos cidadãos, mas, sobretudo, revelaram um potente canal para que a sociedade seja ouvida pelos agentes políticos.

Enfim, todos esses movimentos, ou verdadeiros levantes populares, indicados acima são alguns dos exemplos que o mundo oferece como apresentação sintomática de que o atual modelo do sistema representativo, em geral, pode estar chegando ao limite na aceitação dos povos, talvez em razão de uma característica comum aos países que vivem o sistema democrático, que é a valorização da imagem dos candidatos em vez da qualificação de uma agenda política ou de um projeto de governo que abranja as expectativas dos mais variados anseios populares.

Nota-se que, na maioria dos países atingidos pela desesperança política dos povos, a estratégia eleitoral dos candidatos e partidos está fortemente concentrada na força de uma linguagem encantadora, que persuade e engana, bem como na construção de imagens atrativas de seus líderes. O ponto comum é que a maioria dos representantes chega ao poder por terem sido transformados em um produto derivado do domínio de técnicas de comunicação em massa e não por estarem, de fato, alinhados e comprometidos com as esperanças ou com as expectativas que os tornem semelhantes aos seus eleitores.

Extraí-se desse contexto a necessidade de criação de mecanismos que construam um sistema representativo mais alinhado à representação do povo, mas não somente no instante em que se pede votos; não somente naquele momento do brilho nos olhos em uma apresentação retórica ou no calor da paixão de uma campanha eleitoral, que muitas vezes perdura por pouquíssimo tempo. É preciso que se busque um sistema representativo no qual exista uma

agenda permanente, que comprometa a linguagem de campanha aos anseios populares, isto é, um instrumento de cristalização da identificação entre governantes e governados, a qual se inicia no momento do pedido de votos, mas que deve se estender a todo o mandato político representativo, para o fim de aproximar ainda mais os representantes dos representados.

Característica relevante foi assinalada pelo professor Bernard Manin,<sup>32</sup> o qual consigna o seguinte pensamento:

um dos maiores problemas enfrentado pelo cidadão nas grandes democracias é a desproporção dos custos necessários para conseguir a informação necessária e a influência que ele espera exercer sobre o resultado das eleições. Esse problema não ocorre na democracia de partido, porque a decisão dos eleitores se define por um sentimento de identidade de classe. Igualmente poderia se dizer que a identificação partidária é uma solução para o problema dos custos da informação na democracia de partido. Seja como for, quando a identidade social e a identificação partidária perdem importância na determinação do voto, surge a necessidade de encontrar caminhos alternativos para obter informação política. Já que os representantes são escolhidos a partir dessas imagens esquemáticas, sobra-lhes um espaço de liberdade, após eleitos, para agir. A causa de sua eleição foi um compromisso relativamente vago que naturalmente se presta a diversas interpretações. Fica assegurada, portanto, a independência parcial dos representantes, que sempre caracterizou o governo representativo.

O Brasil, conforme lembra Bonavides, escolheu a democracia como forma de governo e adota o sistema representativo de gestão contudo, aponta o autor mediante estudos realizados em sua obra, que esse sistema político passa por um tormentoso problema de identidade, pois acaba muitas vezes voltando-se para a defesa de interesses de determinadas classes e vontades pessoais. Para o autor:

Não fala a vontade popular, não falam os cidadãos soberanos de Rousseau; fala, sim, a vontade dos grupos, falam seus interesses, falam suas reivindicações. Com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo sofreu severo e profundo golpe. Golpe que fere de morte também o coração dos sentimentos democráticos, volvidos para o anseio de uma “vontade geral”, cada vez mais distante e fugaz. (...) o princípio da - “identidade”, tão caro à doutrina democrática, foi “instrumentalizado”- aqui com máxima eficácia- para colher vivos e sem deformações os interesses prevalentes dos grupos que estão governando a chamada sociedade de massas e lhe negam a vocação democrática. O termo representação passou pois por aquela “depravação ideológica” a que se refere Hans J. Wolff e o sistema representativo culmina logicamente numa depreciação progressiva da independência do representante, cada vez mais “comissário”, cada vez menos “representante”.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. 27 de agosto de 2018. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod\\_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf). Acesso em: 12 maio 2020.

<sup>33</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 217-218.

Para os autores Alexandre J. Romagnoli e Martiniano Borges de Melo, pensar a crise da democracia representativa é retomar uma sociologia a respeito do pensamento social que habita os atores – representantes e representados –, já que estes são agentes de uma interação social e de compartilhamento de uma mesma cultura, uma mesma visão de mundo.

Quando dizemos que nosso foco está em pensar o representado, e não o representante, não significa que estamos separando o inseparável, já que os dois atores compartilham dos mesmos símbolos e são relacionáveis diretos em seu tipo de trocas sociais.

Emmanuel Sieyès, escreve que a confiança dos representados deveria ter limitações, que os representantes não poderiam, a título de exemplo, mudar os limites dos poderes que lhe foram confiados. Desse modo, a questão da representação eleitoral para ele era mais importante do que as teorias políticas sobre a organização do estado moderno de Voltaire, Montesquieu e Rousseau. Sua preocupação era eleitoral, tendo, inclusive, criado uma teoria de inelegibilidades. (BASTOS, 2009)

Separamos e recortamos o representado nesta análise pelo fato de que é este quem está livre das amarras institucionais e burocratizadas que poderiam confundir a análise. Na verdade, é perceptível o fato de que, quando tentamos analisar o representante, não podemos chegar diretamente à pessoa do representante, mas sim ao instituto do representante, à persona misturada à sua entidade institucional, a qual está presa aos regimentos e regras pertencentes ao cargo de representante.

O representado, por sua vez, é para nós aquele ator livre dessas amarras e máscaras institucionais. Ele está inserido apenas naquela que é a forma mais pura de habitação sociológica, a sua civilização, que é a própria teia de cultura por trás das ações dos homens e que serve para fazê-los ser como são e agir como agem no mundo das relações sociais.

Na verdade, analisar o representado é estudar o funcionamento da base de pensamento da civilização nesta pós-modernidade.<sup>34</sup>

Daí que, no rompimento dessa característica do sistema representativo, em que os grupos sociais apenas elegem o seu arauto e, a partir daí, é cada um para o seu lado, bem como na ocasião do descolamento do representante em relação aos representados, por sua atuação política deslegitimada em razão do afastamento da identificação que o alçou ao poder político, entende-se que é urgente a busca por um instrumento que aprisione a identificação dos eleitores

---

<sup>34</sup> ROMAGNOLI, Alexandre J.; MELO, Martiniano Borges de. Os problemas da democracia representativa: a crise do representado. **Revista Húmus**, v. 1, n. 3, p. 112-124, set./dez. 2011. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/1623/1288>. Acesso em: 17 abr. 2020.

com seus eleitos, isto é, deve-se ter como vacina à insatisfação popular pós urnas o controle popular permanente do poder mediante um sistema que represente uma “eternização da confirmação do voto então creditado”. As consequências da insatisfação popular devem ser naturais e não traumáticas, pois o povo é o legítimo dono do poder.

## CAPÍTULO 2 – PROBLEMAS DA DEMOCRACIA NO BRASIL

### 2.1 A redemocratização negociada e as suas consequências

Após mais de 20 anos de ditadura militar no Brasil, que foi caracterizada por uma forte censura e opressão aos direitos democráticos, houve a chamada “abertura política e a reintegração das instituições”, momento em que vários direitos civis e políticos foram reconquistados, desaguando, enfim, na transição do governo militar para o governo civil.

De 1964 até o ano de 1985, contudo, os governos promulgaram medidas que ampliaram o Poder Executivo em detrimento dos Poderes Judiciário e Legislativo, mas, nos estertores da década de 1970, a divulgação dos crimes de tortura começaram a aumentar a rejeição ao então regime político, e o fim do “milagre econômico” tornou o governo ainda mais impopular.

Assim, com o enfraquecimento do regime militar, a abertura política foi mais que uma demonstração de boa vontade dos militares, o que ficou claro nas eleições legislativas de 1974, com a perda da legitimidade do regime repressivo pela ascendência do MDB – único partido da oposição permitido pelo militarismo. Com a mobilização da sociedade civil, houve, então, uma abertura “lenta, gradual e segura”, em que demoradamente os direitos foram devolvidos à população.

Os sindicatos de trabalhadores do ABC Paulista tiveram especial importância nesse contexto ao organizarem grandes manifestações por melhorias nas condições de trabalho, com o apoio da imprensa “alternativa” e do movimento estudantil, que se engajavam com força à oposição do Governo.

Foi assim que o governo tomou a iniciativa de ter o controle sobre o processo de transição para se inserir no novo regime ao negociar com a oposição. Torna-se sintomática a decisão de não serem julgados os crimes contra os direitos humanos, especialmente os de tortura, cometidos durante a ditadura. A Lei da Anistia, promulgada em agosto de 1979 pelo então presidente João Batista Figueiredo, concedeu “a anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes”.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979.** Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6683.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

Foi nesse cenário que a redemocratização brasileira aconteceu, isto é, por um acordo entre os moderados da oposição com representantes do regime militar. Enfim, a abertura política ocorre, mas, em troca, os interesses militares não seriam feridos, isto é, emplacaram a impossibilidade de um julgamento legítimo e, conseqüentemente, qualquer condenação.

Segundo o historiador Tau Golin,<sup>36</sup> “o processo de abertura gradual e a anistia da ditadura militar, em que os torturadores, assassinos, criminosos políticos, que cometeram crimes de lesa humanidade e contra os direitos humanos foram blindados, não poderiam ser punidos”. Para o autor, tal fato teria ocorrido porque a ala de abertura política e as Forças Armadas não entravam em consenso, o que arrastou as forças da repressão para dentro da redemocratização.

Ocorre que, de outro lado, a negociada transição também traria benefícios para a sociedade civil ao conceder anistia aos que tiveram seus direitos políticos restringidos por conta dos Atos Institucionais e Complementares, permitindo-lhes o retorno à vida político-partidária, desde que mediante partidos legalmente constituídos (fim do bipartidarismo).

Foram anistiados tanto os que haviam pegado em armas contra o regime quanto os que simplesmente haviam feito críticas públicas aos militares. Graças à lei, exilados e banidos voltaram para o Brasil, clandestinos deixaram de se esconder da polícia, réus tiveram os processos nos tribunais militares anulados, presos foram libertados de presídios e delegacias.<sup>37</sup>

Daí em diante, sem efetiva ruptura, o período de redemocratização do Brasil pode ser dividido entre o grupo dos militares – agora anistiados de seus crimes e demais horrores – e aqueles que lutaram contra o regime destes militares – os quais também foram igualmente anistiados para possibilitar o acordo de abertura democrática. Enfim, com a negociação, os dois lados não teriam contas a pagar, algo atrativo às duas pontas, mas ambos saíram desse “armistício” sabedores de que haveria um encontro marcado num futuro próximo, porém em outra arena, isto é, em um novo cenário estabelecido em comum acordo pelos dois “grupos”: sob à luz do sistema democrático.

Para os interesses das classes dominantes brasileiras, afirmou Fernandes, ainda no início dos anos 1980, a “abertura democrática” nada mais representava do que a possibilidade de reformar o Estado de modo a manter seu *status* e sua capacidade de controle político e econômico sobre a nação:

---

<sup>36</sup> GOLIN, Tau; BOEIRA, Nelson. **História geral do Rio Grande do Sul – República**: da Revolução de 1930 à ditadura militar (1930-1985). Passo Fundo: Méritos, 2007. v. 4.

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-40-anos-lei-de-anistia-preparou-caminho-para-fim-da-ditadura>. Acesso em: 18 abr. 2020.

O que é (...) a abertura democrática? Trata-se, no fundo, do máximo de resistência obstinada possível; não um avanço em campo aberto na direção da democracia, mas uma tentativa de restringir o impacto das forças sociais que lutam pela revolução democrática e para reduzir seu espaço político. (...). De novo, a “abertura democrática” busca apenas proteger os “mais iguais” e, no melhor estilo do paternalismo elitista, manter a contra-revolução por outros meios (o ritualismo eleitoral; uma democracia representativa sob tutela e dotada de dispositivos constitucionais suficientemente fortes para “garantir a segurança nacional” e “defender o Estado” – configuram-se, no momento, como o equivalente funcional do regime vigente).<sup>38</sup>

Para o professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS Rodrigo Stumpf González, mesmo com a volta da democracia há mais de 30 anos, ainda há reflexos dos longos períodos de repressão e autoritarismo. Nunca se conseguiu desenvolver e consolidar uma cultura política democrática. Práticas e discursos autoritários continuaram sendo aceitos pela população. O resultado foi uma democracia formal, porém de baixa qualidade.<sup>39</sup>

Não há nada mais emblemático do que as manifestações de alguns deputados durante a sessão do *impeachment* que afastou Dilma Rousseff da Presidência da República em 2016. O momento de maior impacto foi a exaltação do Coronel Alberto Brilhante Ustra, manifestada pelo então deputado Jair Bolsonaro, atual presidente da República. Em sua campanha eleitoral de 2018, aliás, alguns apoiadores da sua candidatura faziam passeatas nas ruas com cartazes e camisetas com os dizeres “Ustra vive!”, o que pode ser entendido como um reflexo do processo de redemocratização brasileira, que nunca puniu os crimes da Ditadura Militar.<sup>40</sup>

Vários outros discursos exteriorizaram a intenção da volta da ditadura militar, inclusive com uma parcela de apoio popular que pedia intervenção militar, a exemplo do Movimento Vem Pra Rua, na Avenida Paulista, cidade de São Paulo, em julho de 2016. Beatriz Panazzo de Araújo recorda com propriedade, em artigo publicado no início de 2020, que o discurso adotado por essas pessoas era de que os militares restabeleceriam a ordem no país – retomando o crescimento econômico e diminuindo a taxa de desemprego – e expulsariam todos os corruptos, algo parecido com o que foi veiculado no contexto do golpe de 64. Esse discurso – observado nos cartazes dos manifestantes – parte da ideia de que, apesar da falta de liberdades civis, as

<sup>38</sup> FERNANDES, F. **Brasil em compasso de espera**: pequenos escritos políticos. São Paulo: Hucitec, 1980.

<sup>39</sup> BERTOLDI, Bruna; TEMPAS, Camila; MENEZES, Lidiane. Lenta e gradual redemocratização. **Beta redação**, 29 de novembro de 2018. Disponível em: <https://medium.com/betaredacao/lenta-e-gradual-redemocratiza%C3%A7%C3%A3o-4e832236076> Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>40</sup> Deixa-se aqui de explorar a instauração da “Comissão Nacional da Verdade”, pois, ainda que tenha descortinado muitos crimes e casos de tortura em seu relatório final, o qual revelou que não seriam passíveis de anistia, o pedido não foi levado adiante.

“coisas funcionavam” durante a ditadura. Há uma idealização do regime no sentido de que muitos acreditam que nessa época não existia corrupção no país.<sup>41</sup>

Por sua vez, o pensamento político do outro lado pode ser notado na manifestação de alguns políticos e entidades que criticaram o discurso de Jair Bolsonaro, que, já na condição de Presidente da República, participou de ato que defendia a intervenção militar.

Em matéria publicada no dia 19 de abril 2020, pelo portal G1, Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente da República, manifestou ser lamentável a adesão do Presidente da República a manifestações antidemocráticas: “É hora de união ao redor da Constituição contra toda ameaça à democracia. Ideal que deve unir civis e militares; ricos e pobres. Juntos pela liberdade e pelo Brasil”.

Jurema Werneck, diretora-executiva da Anistia Internacional Brasil, disse que a entidade “repudia qualquer manifestação pública que tenha como objetivo pedir a volta do regime militar, pedir a volta do AI-5, pedir a volta de um regime político que trouxe para o Brasil tanto sofrimento, trouxe tortura, trouxe desaparecimentos, trouxe famílias até hoje sem resposta, e trouxe uma sociedade que ainda não resolveu, não prestou contas e não superou esse terrível período da história nacional. É grave que o presidente da República se junte a esse tipo de manifestação. O presidente da República é o guardião da constituição, tem dever de respeitar a constituição federal, de fazer cumprir suas obrigações em relação aos direitos humanos”.

Juliano Medeiros, presidente do PSOL, partido com raízes de esquerda, entendeu que “a participação de Jair Bolsonaro numa manifestação que, dentre outros propósitos, pedia a intervenção das forças militares contra os demais poderes da República, é uma grave afronta à democracia e à Constituição Federal. É, também, uma afronta às recomendações da Organização Mundial da Saúde, que tem desestimulado eventos públicos e quaisquer formas de aglomeração”.<sup>42</sup>

Portanto, o contexto democrático brasileiro atual apresenta a seguinte radiografia: a história política que foi iniciada com uma redemocratização negociada somente teve, entre seus figurantes até o presente momento, após mais de trinta anos, os próprios representantes que a negociaram.

Fernando Collor, o primeiro presidente eleito, que ficou no poder de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992, foi filiado ao partido do regime militar (ARENA) e iniciou

---

<sup>41</sup> ARAUJO, Beatriz Panazzo de. Redemocratização do Brasil: você conhece a história política do nosso país? **Politize!**, 2 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/redemocratizacao-do-brasil/> Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/19/repercussao-sobre-o-discurso-de-bolsonaro-diante-de-manifestantes-que-defendiam-intervencao-militar.ghtml> Acesso em: 20 abr. 2020

sua carreira política com a indicação para prefeito de Maceió, em 1979, pelo então governador Guilherme Palmeira.

Itamar Franco, que concluiu o mandato de Collor, era filiado ao MDB, antigo opositor do regime militar, foi eleito senador em 1982 e, durante seu mandato, foi um ativo defensor da campanha das “Diretas já!”.

Fernando Henrique Cardoso foi Presidente da República de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003 e coordenou a elaboração da plataforma eleitoral do MDB. Em 1978, iniciou sua carreira política elegendo-se suplente do então Senador por São Paulo Franco Montoro, tendo assumido a cadeira no Senado efetivamente em março de 1983, tornando-se um dos principais protagonistas da campanha das “Diretas Já” e fundamental personagem na articulação junto aos militares para que não houvesse radicalização política durante a transição para a democracia.

Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011, liderou grandes greves de operários no ABC Paulista durante a ditadura militar e ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores em 1980, durante o processo de abertura política, tendo sido também uma das principais lideranças da “Diretas Já”.

Dilma Rousseff foi Presidente da República de 1º de janeiro de 2011 até a conclusão do processo de *impeachment*, em 31 de agosto de 2016. Ingressou na luta armada de esquerda como membro do Comando de Libertação Nacional (COLINA) e, posteriormente, da Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares) – ambas as organizações defendiam a luta armada contra a ditadura militar.

Seu sucessor, Michel Temer, que concluiu o mandato em 1º de janeiro de 2019, entrou na vida política em 1981 pelo MDB. Em 1983, foi nomeado pelo governador Franco Montoro para a Procuradoria-Geral do Estado e tornou-se deputado da Assembleia Nacional Constituinte.

Por fim, Jair Messias Bolsonaro, que se formou na Academia Militar das Agulhas Negras em 1977 e serviu nos grupos de artilharia de campanha e paraquedismo do Exército Brasileiro, ingressou na carreira política com a eleição para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 1988. Em 2018, foi Presidente da República eleito com discurso político de extrema-direita, enaltecendo, inclusive, a ditadura militar brasileira e defendendo as práticas de tortura à época, conforme aqui já mencionado.

A realidade exposta acima pode ser um ponto de partida para a decodificação de uma aparente exaustão do sistema democrático brasileiro, o qual se sustenta há pouco mais de trinta anos com a retroalimentação política dos grupos negociadores do período atual. São

representantes de apenas dois lados de uma mesma história de guerra e a paz, forjados num acordo negociado dentro de um campo denominado de democrático, para eles próprios disputarem a vez do melhor discurso palatável à sociedade.

O que se tem no Brasil, devido à retroalimentação política dos autodenominados “libertadores do sistema ditatorial” com os sectários do sistema repressivo, é uma sociedade refém desse discurso maniqueísta. O discurso político brasileiro está limitado ao acesso a apenas um desses dois lados de uma mesma moeda, sendo que o avanço democrático poderia ocorrer na medida em que fossem inseridas outras culturas políticas nas disputas eleitorais, expressadas num crescente desimpedimento dos ideais, o que permite deduzir, então, que, no Brasil, houve uma redução drástica do significado de “democracia”.

No artigo “Democracia: um conceito em disputa”, publicado pela Fundação Lauro Campos, Carlos Nelson Coutinho publicou, em 22 de dezembro de 2008, a seguinte definição sobre conceitualização democrática:

Portanto, a disputa ideológica hodierna não tem tanto como objeto a oposição explícita entre democracia e antidemocracia, como ocorria até meados do século XX, mas sim a oposição entre diferentes conceitos de democracia. Com efeito, como já observei antes, nenhum ator político significativo se posiciona hoje abertamente, nem no Brasil nem no mundo — salvo, talvez, em alguns regimes fundamentalistas islâmicos —, contra a democracia. Por conseguinte, quando nos dispomos hoje a examinar uma situação concreta para avaliá-la como democrática ou não, temos de saber previamente qual conceito de democracia estamos utilizando. Não podemos nos limitar, para fazer tal avaliação, apenas ao nível dos procedimentos formais. Se nos mantivermos neste nível, quase todos os Estados hoje existentes são Estados de direito e, portanto, segundo os “procedimentalistas”, democráticos. Stalin, por exemplo, fez promulgar na ex-União Soviética, em 1934, uma Constituição formalmente democrática (ele até dizia se tratar da Constituição mais democrática do mundo!), que assegurava aos cidadãos soviéticos os direitos de opinião, de voto, de ir e vir, etc. — e nós sabemos o que ocorria na realidade, ou seja, o terrorismo brutal de uma ditadura despótica. Portanto, não basta estatuir regras do jogo. Temos aqui, certamente, uma condição necessária, mas que está longe de ser suficiente para que exista efetivamente uma democracia. Para isso, é preciso, por um lado, que tais regras sejam efetivamente democráticas, ou seja, que contemplem a presença não só de formas de representação, mas também de institutos de democracia direta, participativa; e, por outro, que existam também as condições jurídicas e econômicas-sociais para que tais regras sejam efetivamente cumpridas. Temos então que a definição minimalista de democracia é uma mera ideologia, cujo objetivo principal é esvaziar a democracia do caráter subversivo e anticapitalista que, tanto teórica como praticamente, caracterizou-a desde sua origem.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia: um conceito em disputa. **Fundação Lauro Campos**, 7 de junho de 2016. Disponível em: [http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao\\_democratica/kit2/democracia\\_um\\_conceito\\_em\\_disputa.pdf](http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/democracia_um_conceito_em_disputa.pdf). Acesso em: 25 maio 2020.

Lalo Watanabe Minto, em artigo publicado na revista, exterioriza seu entendimento no sentido de que a democracia é um conceito difícil de ser compreendido quando isolado das experiências históricas concretas. Muito mais do que apenas um conjunto de valores e práticas gerais, a democracia adquiriu significados distintos ao longo da história.

Não é possível fazer, aqui, uma recuperação dessas modificações históricas. Interessamos mostrar que não são apenas as concepções (ou idealizações) de democracia que se modificam, mas também as condições histórico-sociais que as sustentam. Estas, ao serem transformadas, impõem novas formas de entendimento, de prática e de delimitação das possibilidades da democracia.<sup>44</sup>

A partir de todo esse apanhado histórico e considerados os entendimentos doutrinários acima expostos, avalia-se que os prognósticos para a conceitualização da democracia no Brasil parecem ser sombrios, pois a retroalimentação política entre os agentes negociadores da redemocratização levou a população brasileira ao centro da ação política, e não os modelos orientadores de concepções típicos de uma democracia representativa.

## 2.2 O *populismo* troca de mãos

O termo “populismo” aqui utilizado deve ser estribado na acepção de uma “ação política que toma como referência e fonte de legitimidade o cidadão comum, cujos interesses pretende representar” ou de uma “política fundada no aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo”.<sup>45</sup>

No Brasil da redemocratização negociada, vê-se há mais de trinta anos os grupos políticos serem sustentados por uma retroalimentação maniqueísta, isto é, estão satisfeitos e confortados num ambiente democrático limitado, construído por ideias que objetivam galvanizar o apoio da sociedade, não para uma depuração da democracia.

Para Ernesyo Laclau,<sup>46</sup> filósofo argentino e professor da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, o populismo é uma forma de construir o político, não é uma ideologia. Supõe uma divisão da sociedade em dois campos e ocorre quando os “de baixo” interpelam o poder. Surge quando as instituições já não são capazes de absorver as

---

<sup>44</sup> MINTO, Lalo Watanabe. Educação e lutas sociais no Brasil pós-ditadura: da democratização à ausência de alternativas. **Revista HISTEDBR on-line**, v. 13, n. 54, p. 242-262, dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640181>. Acesso em: 19 mar. 2020.

<sup>45</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário** da língua portuguesa. 1999. São Paulo: Positiva, 1999.

<sup>46</sup> LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. 1. ed. São Paulo: Três estrelas, 2013.

reivindicações dos "de baixo". Tais demandas tendem a se aglutinar fora do sistema, num ponto de ruptura com o sistema. É o corte populista, define o autor.

Na apresentação da edição brasileira da obra de Ernesto Laclau, os professores Alice Casimiro Lopes e Daniel de Mendonça frisam que o populismo pode ser de “direita ou de esquerda”, pois representa uma construção do povo contra o seu inimigo – pobres *versus* ricos, nacionais *versus* estrangeiros. O povo não é uma categoria estática, mas sempre uma construção discursiva, com as mais diversas experiências e tendências ideológicas.<sup>47</sup>

A partir dessa conceitualização, apresentamos a realidade brasileira desde a reabertura democrática.

Edison Gomes e Firmino Geraldo de Oliveira Júnior, que escreveram a obra “COLLOR, FHC E LULA: um discurso semelhante, na busca pelo populismo”, descrevem que Fernando Collor de Melo (PRN – Partido da Reconstrução Nacional), Fernando Henrique Cardoso (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) têm discursos mais parecidos e repetidos do que se possa imaginar.

A análise dos discursos de posse de cada um deles demonstra como a busca pelo carisma supera a realidade ideológica de cada agremiação política. Não cabe à análise encerrar a discussão acerca do conteúdo dos discursos de posse dos ex-presidentes, mas, pelo menos, esta repetição nos leva a uma reflexão em relação aos rumos que o país toma, no que tange à unicidade dos discursos presidenciais.

A maior diferença que se percebeu foi no vocabulário. Enquanto Collor e FHC têm um discurso mais elaborado e menos inteligível, Lula fala às massas, com um português simples e utilizando-se de metáforas. Quando Collor chama os brasileiros de “meus compatriotas”, FHC de “os brasileiros mais humildes” e Lula de “companheiros e companheiras”, fica claro o traço populista no discurso. Essa proximidade com o povo, tentada por todos, é talvez um dos recursos discursivos mais antigos da história da política.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/143691-o-discreto-charme-do-populismo.shtml?origin=folha> Acesso em: 29 abr. 2020.

<sup>48</sup> Disponível em: [http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt\\_ipp-firmino.pdf](http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ipp-firmino.pdf). Acesso em: 9 mar. 2020.

Os autores, por fim, fazem as seguintes observações sobre alguns aspectos semelhantes dos discursos destes três ex-presidentes, ao revelarem uma sintonia populista:

Percebeu-se que Collor, FHC e Lula proferiram discursos muito semelhantes. Quando a mídia, ou quem quer que seja, diferencia muito estes candidatos ou faz comparações sem fundamentação científica, pode estar cometendo um equívoco. Este estudo é, sem sombra de dúvida, limitado, e analisou apenas o discurso de posse, e não a trajetória política de Collor, FHC e Lula. No entanto, se apresenta pelo menos como um indício de que o populismo pode aparecer nas mais diferentes manifestações políticas, contextos históricos ou sócio-políticos. Collor, em seu discurso de posse afirmara “(...) sou um democrata moderno e não um demagogo populista” (MELO citado por GARCIA; GASTALDI FILHO, 2007, p. 17). O então presidente mostra que tinha receio em ser confundido com um líder populista, no entanto, o que a análise mostrou foi que ele obedecia a praticamente todos os preceitos da dominação carismática. É bem verdade que ele foi menos semelhante em três aspectos: prioridades do governo, imprensa e participação internacional, no entanto, ele se mostrou mais populista do que ele mesmo acreditava. O discurso sociológico de Fernando Henrique Cardoso, que provavelmente conhecia Max Weber muito bem, se assemelhou com o de Lula, estritamente, em nove dos dez aspectos contemplados. Ouve uma pequena diferença em relação ao Brasil no cenário internacional. FHC fala de sentimentos e emoções, características intrínsecas ao populismo. “O sentimento que move esse apoio de todos ao País tem um nome: solidariedade” (CARDOSO, 1995, p. 1). Por mais que este presidente-sociólogo não admita ter um governo parecido com o de Lula, pelo menos, pode-se afirmar que seu discurso não é diferente em quase nenhum momento. Lula, dos presidentes aqui analisados, o populista mais assumido, deixou claro seu estilo carismático quando fala de lutas e acordos. Certa vez chegou a afirmar que a única coisa que havia feito durante a vida era “negociar”. Lula da Silva fala de todos os assuntos que interessam ao povo. Quando o tema é política internacional, por exemplo, prefere resumir. Afinal de contas, às massas pouco interessa este assunto.<sup>49</sup>

No dia 15 de junho de 2020, o portal UOL publicou uma reportagem sobre um comunicado divulgado nas redes sociais em que o PSDB – partido do então Presidente Fernando Henrique Cardoso – afirma que os governos da ex-presidente Dilma Rousseff e de Jair Bolsonaro, atual Presidente da República, se “irmanam na destruição do país”. A nota, assinada pelo Presidente Nacional da legenda, consignou ainda que: “O populismo ideológico e irresponsável da petista nos trouxe ao populismo também ideológico e irresponsável do atual governo, mas de sinal trocado. Ambos se irmanam na destruição do país. Ambos até hoje apostam em dividir a população, em jogar brasileiros contra brasileiros”.<sup>50</sup>

O economista Luiz Felipe d’Avila, em seu artigo “Populismo e a Década Perdida”, conclui que em 2011 Dilma Rousseff teria assumido a Presidência da República com uma

<sup>49</sup> Disponível em: [http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt\\_ipp-firmino.pdf](http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ipp-firmino.pdf). Acesso em: 2 maio 2020.

<sup>50</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/15/populismo-do-pt-e-de-bolsonaro-destroem-o-pais-diz-psdb-em-resposta-dilma.htm>. Acesso em: 2 maio 2020.

política desastrosa, que combinava populismo com o intervencionismo do Estado na economia. O economista traz a seguinte conclusão para explicitar seu entendimento sobre a atuação daquele governo sob o traço populista:

Sua obra-prima, a “nova matriz econômica”, deturpou os princípios basilares da economia de mercado, ressuscitando o protecionismo da indústria, interferindo no preço de produtos regulados (como petróleo e energia elétrica), privilegiando o financiamento público de empresas amigas do governo – os “campeões nacionais” –, aumentando os gastos públicos de maneira irresponsável, com déficits crescentes. Em vez de enfrentar os reais problemas, Dilma optou por deturpar a dura realidade. Apelou para a “contabilidade criativa” do governo para transformar déficits públicos em superávits. A farsa serviu de estopim do processo de impeachment que a tirou da Presidência da República em 2016. O resultado do populismo econômico petista foi desastroso para o País. Dilma deixou para seu sucessor, Michel Temer, um País com 13 milhões de desempregados, inflação de 9% ao ano, dívida pública se aproximando de 70% do PIB e uma recessão econômica cuja perda acumulada do PIB em 2015 e 2016 foi de menos 7%.<sup>51</sup>

Em estudo atual, Alejandro Pelfini, Director de la Sede Latinoamericana del Global Studies Programme, da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales na Argentina, escreveu importante estudo intitulado “¿Hacia un populismo global? Indignados, Occupy y las protestas en Brasil bajo la lupa”, em que adverte sobre uma crescente onda populista:

El fantasma populista está amenazando nuevamente, pero ahora no sólo en la forma de algunas "figuras curiosas y pintorescas" en América Latina o en otras sociedades emergentes, como Tailandia o Sudáfrica, sino como una conexión transnacional de protestas, ciberpolítica y movilizaciones de masas, en la forma de Indignados, el movimiento Occupy y las recientes protestas en Brasil. Estos reclamos por más democracia contra los agentes financieros internacionales y eventos deportivos globales no ocurren en la periferia ni representan un movimiento de reacción en el campo y en ciudades pequeñas. Es justamente un movimiento cerca del centro del poder mundial, llevado a cabo básicamente por ciudadanos con alto nivel educativo y de sectores medios y por creativos activistas en grandes metrópolis.

(...)

Para analizar la cuestión de un posible populismo global y evitar clasificaciones apuradas y peyorativas sobre el concepto de populismo, es necesario aclarar que el término designa un posible régimen político, entre muchos otros, con una combinación no muy distinta de ventajas y problemas que la que ofrecen, en principio, otros regímenes u orientaciones políticas. Depende del contexto y del caso concreto cuán problemático puede ser un régimen o un movimiento populista y para quién lo es. En ningún caso concibo aquí al populismo como una patología o algo que debe ser evitado a priori. El populismo consiste en una apelación al "pueblo" en contra tanto de la estructura establecida por el poder como de las ideas y valores dominantes de la sociedad.

(...)

<sup>51</sup> Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/populismo-e-a-decada-perdida/>. Acesso em: 2 maio 2020.

Una segunda característica más sociológica del populismo que considero importante es la idea de la movilización de masas "desde arriba" en condiciones de crisis de la hegemonía. Tal como consideran los sociólogos brasileños Ianni (1972) y Weffort (1968), en sociedades con diferenciación y movilidad social crecientes y con oligarquías debilitadas luego de crisis políticas y económicas, el populismo cumple un papel mediador en la representación de sectores que no son suficientemente poderosos para organizarse y para guiar a otros sectores. Este papel mediador puede ser tomado por un líder carismático personal (como dice el prejuicio y como la mayoría de los casos históricos confirman) o por un colectivo (como en el populismo americano y ruso a finales del siglo XIX).

(...)

En estos momentos "populistas" numerosos sectores de la población pierden su conexión afectiva con sus líderes y también la esperanza invertida en una dirección determinada de la economía. De forma similar, se puede decir por tanto, que globalmente estamos asistiendo a un momento o instante populista, que aún no cuenta con un movimiento populista de envergadura: algo así como un momento populista sin un movimiento populista. El momento populista delinea una eventual crisis de hegemonía de las élites financieras actuales expresada en la creciente pérdida de legitimidad de su dominación.<sup>52</sup>

Fácil verificar, portanto, que os governos populistas tendem a corroer as regras e normas dos sistemas políticos de suas épocas ao ponto de reverberar na qualidade da democracia. A forma de governo populista leva à necessidade de a sociedade buscar instrumentos de limitação na atuação dos líderes políticos que aprisionam os eleitores e impedem a fruição de um sistema democrático pleno.

No passado, as democracias normalmente desmoronavam sob a mira de uma arma. Entre 1960 e 1990, quase três dos quatro colapsos democráticos foram causados por golpes de estado ou pela eclosão da guerra civil.<sup>53</sup> Argentina, Brasil, Nigéria, Paquistão e Turquia, entre outros, todos sofreram um colapso democrático pelo uso da violência, da coerção e do poder por forças não eleitas.

Todavía, atualmente as democracias começaram a desmoronar cada vez mais por causa das ações dos líderes democraticamente eleitos, que aproveitam o descontentamento com o funcionamento das instituições democráticas para dismantelar os limites tradicionais de seu poder. Desde o fim da Guerra Fria, esta se tornou a forma predominante de retrocesso, com pouco mais da metade de todos os casos impulsionados por líderes democraticamente eleitos.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www.flacso.org/secretaria-general/flacso-argentina-hacia-un-populismo-global-indignados-occupy-y-protestas-brasil-0>. Acesso em: 8 maio 2020.

<sup>53</sup> Cálculos dos autores com dados sobre rupturas democráticas retirados de: MAEDA, Ko. Two modes of democratic breakdown: a competing risks analysis of democratic durability. *Journal of Politics*, v. 72, n. 4, p. 1129-1143, out. 2010.

<sup>54</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Segundo estudo traduzido por Augusto de Franco, líderes populistas frequentemente afirmam que eles estão exclusivamente comprometidos com a vontade do povo, tornando-se legítimo para eles se sobreporem a restrições legais ou constitucionais em seu poder.

Essa afirmação básica pode assumir formas muito diferentes. Os populistas de esquerda tendem a argumentar que a ordem legal existente apenas sustenta a riqueza e o poder das elites. Os populistas de direita sustentam que as regras e normas existentes da democracia consagram os interesses de intelectuais arrogantes ou funcionários públicos e transmitem vantagens ilegítimas a estrangeiros de etnia ou religião. O que ambos os conjuntos de alegações têm em comum é que eles capacitam os governos populistas a minar o controle de sua autoridade, como um Judiciário independente.<sup>55</sup>

No estudo, importantíssima dedução foi de que os populistas buscam mobilizar as pessoas contra as estruturas de poder estabelecidas e conseguem motivar massas de cidadãos anteriormente alienados a participarem de estruturas políticas formais. Ao mesmo tempo, a retórica negativa que os populistas introduzem na política aprofunda o desencanto e a desconfiança da sociedade em relação à política, aos partidos e à democracia, levando mais cidadãos a abandonar totalmente a política formal.

### **2.3 O Presidencialismo trôpego**

O sistema de governo presidencialista brasileiro surgiu na Constituição da República de 1891 e – com a exceção da única interrupção em nossa história, no governo do então presidente João Goulart, de 1961 a 1963 – figura até hoje na Constituição vigente após confirmado pelo plebiscito de 1993, oportunidade em que a sociedade brasileira também ratificou a forma de governo republicana.

O Presidente da República Federativa do Brasil exerce então a função de chefe de Estado e também de chefe de governo. Em relação ao sistema parlamentarista, essa é a primeira diferenciação que se sobressai, isto é, a figura do presidente, pois no parlamentarismo este responde apenas pela chefia de Estado, ou seja, possui função meramente honorária. Em geral, também as monarquias modernas se organizam dessa forma, portanto os reis e rainhas são personagens mais simbólicos. Enfim, seja na forma monárquica

---

<sup>55</sup> “O estrago que o populismo faz na democracia: uma avaliação empírica” é a tradução do *paper* “The Populist Harm to Democracy: An Empirical Assessment de Jordan Kyle” (Senior Fellow and Chief of Data and Analytics, Renewing the Centre) & Yascha Mounk (Executive Director, Renewing the Centre), Tony Blair Institut for Global Change, 26th December 2018. Disponível em: <http://dagobah.com.br/o-estrago-que-o-populismo-faz-na-democracia-uma-avaliacao-empirica/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ou na republicana, no sistema parlamentarista a chefia de governo é delegada a um representante escolhido de pelo Poder Legislativo, e não mediante o voto popular direto, pois quem governa de fato é o primeiro-ministro – também chamado premiê ou chanceler.

Outra característica marcante do sistema presidencialista é que o presidente precisa, em predominância, buscar um alinhamento político com o Poder Legislativo, independentemente do resultado das urnas, o que não ocorre no parlamentarismo, em que o processo é inverso, isto é, o primeiro-ministro governa com apoio da maioria do Parlamento, representando, em princípio, uma maior estabilidade política ao governante, o que só é abalado quando a maioria do Parlamento aprova um voto de desconfiança, fazendo com que o gabinete de ministros seja obrigado a renunciar.

Chamado de “Presidencialismo de coalizão” pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988,<sup>56</sup> a peculiaridade desse sistema político é que, por mais bem votado que tenha sido o presidente eleito, o seu capital eleitoral tem de ser, logo em seguida às eleições, convertido em capital político com a conquista do apoio do parlamento para a fruição do governo, se pretender qualquer avanço programático, sendo que o seu poder de governança pode se tornar ínfimo sem uma base parlamentar aliada e fiel, isto é, no sistema presidencialista, corremos o risco de eleger quem não consiga governar efetivamente se não galgar a obtenção e a manutenção do poder político por todos os meios, o que pode ser uma problemática como, por exemplo, realização de alianças com adversários durante a campanha eleitoral, articulações que envolvem a distribuição de cargos, sabotagens, chantagens e até corrupção, desviando o foco das razões e do discurso que o fez alçar ao poder, afastando-se também das convicções democráticas e dos princípios cuja realidade vem há tempos minando a confiança nas instituições políticas brasileiras e fazendo com que a população desenvolva apatia política e descrença nos governantes.

Na visão do professor doutor Sérgio Antônio Ferreira Victor, as consequências que se podem esperar da combinação de um sistema presidencialista com representação proporcional são a dificuldade de construção e manutenção de maiorias estáveis no Parlamento, a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que gera a dificuldade sistêmica de o Estado responder aos anseios do eleitorado no que

---

<sup>56</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

concerne à produção de políticas públicas, e, por fim, põe em risco o próprio regime democrático, ameaçado pela instabilidade, inoperância e patronagem.<sup>57</sup>

Ezequiel Lutzosa descreve que o fracasso do modelo presidencialista não se resume apenas à corrupção. Revela que a maioria (42 de 60) dos países presidencialistas tem um IDH<sup>58</sup> menor que 0,7 (o máximo é 1 e o Brasil tem pouco mais que 0.75). Ou seja: A maioria dos países presidencialistas é muito pior para se viver que no Brasil. Diferentemente das monarquias parlamentaristas, onde mais de 75% (27 de 36) contam com IDH acima de 0,7, ou das parlamentaristas republicanas, com mais de 65% (27 de 41) com IDH acima de 0,7.

E continua o articulista, afirmando que os dados não deveriam ser uma surpresa se um pouco sobre esse sistema: “Nele o Chefe de Estado e Governo são as mesmas pessoas (o que concentra muito poder na mão de apenas um)...; Para piorar, como um Presidente pode ser eleito sem ter base no Legislativo, muitas vezes há o condicionamento para “institucionalizar corrupção”.<sup>59</sup>

Ao contrário do Presidente da República, no entanto, no parlamentarismo, o Primeiro-Ministro que perder o apoio da maioria no Legislativo deve formar uma coalizão político-partidária para sustentar sua gestão ou se esforçar para liderar um governo de minoria, que em tese pode ser formado até mesmo por alguns dos partidos da oposição.

Aliás, ainda que tenha a sustentação da maioria, em geral o primeiro-ministro governa sob a batuta das orientações encaminhadas pelos membros de seu partido ou de seu grupo político, sob o risco de perder a sua liderança caso tenha uma vertente autônoma, bem como governa sob o risco de estes mesmos partidos aliados sofrerem baixas na eleição seguinte.

Lutzosa continua destacando que, no “parlamentarismo o poder está na mão de várias pessoas, assim como o Primeiro-ministro não depende de conchavos para ter base aliada ou precisa da elite para ser eleito. Sem falar que há maior facilidade de surgir novas lideranças e partidos políticos, diferente do presidencialismo onde poucos tem condições financeiras e de articulação para fazer frente aos grandes partidos (não à toa provavelmente só os candidatos dos grandes partidos tradicionais terão chances nas eleições a governador)”.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 90-91.

<sup>58</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. (PNUD Brasil)

<sup>59</sup> LUZTOSA, Ezequiel. **Presidencialismo é o sistema mais corrupto que existe**. Disponível em: <https://medium.com/@ezequiellutzosa/presidencialismo-%C3%A9-o-sistema-mais-corrupto-que-existe-50d5829b0c4a>. Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>60</sup> LUZTOSA, Ezequiel. **Presidencialismo é o sistema mais corrupto que existe**. Disponível em: <https://medium.com/@ezequiellutzosa/presidencialismo-%C3%A9-o-sistema-mais-corrupto-que-existe-50d5829b0c4a>. Acesso em: 18 maio 2020.

Daí que, no sistema presidencialista, essa característica pode ser considerada como um elemento extremamente negativo, sendo que o chefe de governo poderá governar até mesmo sem contar com seu próprio partido, pois vai depender de uma ampla aliança no parlamento e não de seus próprios pares, o que podemos entender como uma situação esdrúxula, como ocorre no Brasil de 2019/2020, em que o Presidente da República se desfiliou do partido que o elegeu após uma crise pública que envolveu até mesmo disputas pelos recursos do fundo partidário.

Isto é, no presidencialismo, é factível uma situação que exponha a ausência mínima de composição político-partidária para a sustentação do governo, fazendo com que o Presidente da República busque, no varejo, o apoio dos parlamentares das duas Casas congressuais, um a um, o que torna clara a instabilidade de um governo nesse sistema.

Nessa perspectiva, faz-se necessário trazer à baila trecho salutar da obra do Professor Sérgio Victor, publicada em 2015, que sintetiza a disfuncionalidade presente no sistema presidencial brasileiro:

O que importa para o momento é dizer que, ao contrário do que afirmado por vários cientistas políticos citados anteriormente, o presidencialismo de coalizão brasileiro não é um sistema estável. A leitura estatística pode levar a equívocos ao não considerar momentos cruciais de crise e outros fatores. Um país que adota uma nova Constituição buscando inserir-se no mundo democrático e, em menos de 20 anos, passa por crises políticas como *impeachment* de um presidente e paralisa de todo o país durante alguns meses, em razão de um escândalo de corrupção que se conecta inevitavelmente ao sistema de governo em vigor, não pode considerar ter constituído um sistema estável.<sup>61</sup>

Nesse cenário, para muitos cientistas políticos, o presidencialismo verte para o autoritarismo em quase todos os países em que tem sido tentado, devido à ampla concentração de poderes e, com base no estudo do sociólogo político Seymour Martin Lipset,<sup>62</sup> também se pode descrever que, em certas culturas políticas, o presidencialismo não contribui para a depuração da democracia, pois não seria um sistema constitucionalmente estável e teria dificuldades para sustentar as práticas democráticas, sendo que as Forças Armadas tendem a desempenhar um papel proeminente na maioria desses países. Deve-se considerar, ainda, o

<sup>61</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 142.

<sup>62</sup> MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, p. 191-213, nov. 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4706207/mod\\_resource/content/2/Mainwaring%20e%20Shugart%201993.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4706207/mod_resource/content/2/Mainwaring%20e%20Shugart%201993.pdf). Acesso em: 17 maio 2020.

fato de que, nas 22 democracias mais antigas do mundo, apenas em dois países – Costa Rica e Estados Unidos – foi adotado o sistema presidencialista.

No caso do presidencialismo americano, Geraldo Galindo assevera, em artigo recém-publicado, uma importante consideração acerca da realidade democrática dos EUA, considerado o modelo do sistema adotado:

Aproveito o ensejo para lembrar de um aspecto bastante discutível nas eleições norte-americanas quando se examina a questão democrática. Os eleitores quando votam, não elegem diretamente o presidente – estão, na verdade, elegendo os delegados (os grandes eleitores) que, efetivamente, elegerão o presidente, semelhante ao colégio eleitoral da ditadura militar no Brasil. Nas votações, para se eleger esses delegados não é respeitada a proporcionalidade, ou seja, se num estado um partido tem 49% dos votos e outro tem 51%, o vencedor fica com todos os delegados. É essa absurda regra de deformação da vontade popular que termina por permitir que um presidente possa ser eleito, mesmo tendo menos votos do que outro, como ocorreu na última eleição. Hillary teve 65.853,516 e Trump 62.984,825, quase três milhões de diferença. No final das contas, quem teve cerca de 51% votos na eleição ficou com apenas 42% do colégio eleitoral, e quem teve cerca de 49% dos votos ficou com 58% dos delegados. Está claro que a “democracia do livre mercado” e a forma como se dá a eleição americana não podem servir de modelo para quem efetivamente luta pela democracia em seu sentido mais abrangente.<sup>63</sup>

Em entrevista para a revista *Época*, Robert Reich, ex-secretário de Trabalho do Governo Bill Clinton e autor do livro “Como salvar a democracia”, respondeu que níveis altos de desigualdade provocam polarização política e divisionismo. É difícil a democracia funcionar nessas circunstâncias. Coincidentemente, experimentamos, neste momento, as maiores divisões políticas e a maior polarização que temos visto em várias gerações.<sup>64</sup>

Já a autora Dana D. Nelson,<sup>65</sup> em seu livro de 2008 intitulado “Bad for Democracy”, expõe o gabinete do atual Presidente dos Estados Unidos como essencialmente antidemocrático e caracteriza o presidencialismo como adoração ao presidente pelos cidadãos, o que – ela argumenta – enfraquece a participação cívica.

<sup>63</sup> GALINDO, Geraldo. A farsa da democracia norte-americana: as eleições estadunidenses são uma mera formalidade para referendar a perpetuação no poder – o poder real – de suas elites políticas e econômicas. **Vermelho, 12 de junho de 2020**. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2020/06/12/a-farsa-da-democracia-norte-americana/>. Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>64</sup> Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2013/11/brobert-reichb-os-ricos-nao-criam-empregos.html>. Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>65</sup> NELSON, Dana D. **Bad for democracy**: how the presidency undermines the power of the people. Minneapolis, Minnesota: Minnesota: University of Minnesota Press, 2008.

Eis o trecho extraído de um artigo de Jeremy Engels, em que faz comentários acerca do livro de Dana Nelson:

Presidentialism is the logic by which the president of the United States justifies putting himself above the demos, above the other forms of government, and in the case of President George W. Bush, above the Constitution itself. Whereas democracy means rule by the people, and whereas the Constitution is clear that political power flows from the people to their representatives (including the president), presidentialism teaches that the president is the apotheosis of democracy and that “the president’s power (i.e., his sovereignty) is what constitutes and defines our power as a nation” (70). In presidentialism, there is a deactivation of citizen agency and a depoliticization of democracy, for presidentialism teaches that the ultimate democratic act for citizens is voting for a president who will then take charge and make things right. What is troubling to Nelson is not merely that presidentialism exists but that it has become part of our “democratic common sense” (10). Our vision of the president as first among equals, as avenging superhero, as national father is part of the habitus in which Americans are raised. Thus we find ourselves at a critical juncture in U.S. history. Will we accept a model of the unitary, corporate executive who stands above, and is no longer accountable to, the people? Or will we reclaim the power that the Constitution guarantees us?<sup>66</sup>

No caso da Costa Rica, cuja Constituição foi promulgada em 1949, o modelo vigente adotou a República organizada sob um sistema presidencialista unitário em que o Presidente da República é eleito por voto popular direto, secreto e por sufrágio universal para um mandato de quatro anos, porém ele mesmo é o responsável por nomear os governadores das províncias e o Conselho de Ministros.

Todavia, ainda que haja muita concentração nas mãos do Presidente, o país é conhecido por ter a mais sólida democracia da América Latina, conforme consignado no “Índice de Democracia da The Economist Intelligence Unit”,<sup>67</sup> sendo o único país da América Central considerado uma democracia plena, e ainda possui uma média melhor na qualificação que a maioria dos países da União Europeia, embora, a partir de 2015, tenha passado para a categoria de “democracia imperfeita”, perdendo alguns décimos na classificação.

Dado interessante é que a Costa Rica não possui exército, isto é, o fim dessa força armada foi consignado na Constituição do país, que somente contempla a formação de um exército se for por acordo continental ou por defesa nacional, porém, ainda assim, este exército sempre estará subordinado ao poder civil, o que pode ser considerado como um fator

---

<sup>66</sup> ENGELS, Jeremy. Review of *Bad for democracy: how the presidency undermines the power of the people*. *Rhetoric & Public Affairs*, v. 12, n. 3, p. 478-480, 2009. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/363160/pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

<sup>67</sup> O Índice de Democracia é um índice compilado pela revista The Economist para examinar o estado da democracia em 167 países, na tentativa de quantificar este com o Economist Intelligence Unit Democracy Index, que se concentrou em cinco categorias gerais: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política.

de muita influência para impedir que o Presidente da República tente flertar com a tendência autoritária.

No mundo, enfim, os demais países que adotaram o sistema presidencialista são: Afeganistão, Angola, Argentina, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Cazaquistão, Chile, Chipre, Colômbia, Coreia do Sul, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Indonésia, Irão, Libéria, Malawi, México, Nicarágua, Nigéria, Panamá, Peru, Quênia, República Dominicana, Ruanda, Seicheles, Serra Leoa, Sudão, Sudão do Sul, Tajiquistão, Tanzânia, Uganda, Uruguai, Venezuela, Zâmbia e Zimbábwe, o que revela uma característica única nos países presidencialistas:

A escolha institucional oferece uma fuga parcial dessa armadilha: sistemas parlamentaristas nos países mais pobres, embora permaneçam muito frágeis, têm probabilidades cerca de duas vezes maiores de sobreviver do que as democracias presidencialistas, subindo para quatro vezes caso haja crescimento econômico. Mas como ao que tudo indica os países pobres estão mais propensos a escolher o presidencialismo, pouco alento é oferecido pela possibilidade de recorrer à engenharia institucional. Igualmente, pouco alento é oferecido pelo aprendizado político.<sup>68</sup>

Por sua vez, no que diz respeito aos sistemas presidencialistas latino-americanos, Marvin Carvajal Pérez faz a seguinte observação:

Os sistemas de governo da América Latina têm se caracterizado por adotar e aprofundar os clássicos elementos do presidencialismo norte-americano. Mesmo existindo variações de país em país, as linhas gerais confluem em alguns temas centrais, que basicamente conferem grandes poderes ao Poder Executivo, em prejuízo do controle do Legislativo. A figura do Presidente da República é a que maior destaque tem nos sistemas latino-americanos. Trata-se não apenas do Chefe do Estado e do Governo. Também é a cabeça da Administração Pública, detém largos poderes normativos a até poder ingerir na conformação do Poder Judiciário.

(...)

Não há um sistema de governo ideal e, mesmo considerando as vantagens que os modelos parlamentares e semi-parlamentares apresentam na Europa, a história latino-americana parece ter propiciado a instituição do presidencialismo. O desafio é construir uma forma que permita a governabilidade, mas que para atingir tal objetivo não sacrifique a liberdade, o império do sistema democrático e a satisfação do interesse geral.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. O que mantém as democracias?. *Lua Nova - Revista de cultura de política*, n. 40/41, p. 113-135, 1997. p. 129. (As transições e a modernidade)

<sup>69</sup> PÉREZ, Marvin Carvajal. O presente dos sistemas de governo na América Latina. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 35-50, jan./jun. 2008.

Em relação ao sistema presidencialista brasileiro, especificamente, Filomeno Moraes expõe que a análise política sistemática também tem destacado que, nas democracias novas, como a brasileira, estão presentes, combinados, pelo menos dois componentes perversos, a saber: uma grande distância entre as normas formais e o funcionamento da maioria das instituições políticas; e o particularismo como uma instituição política dominante.

O segundo componente do particularismo refere-se aos vários tipos de relações não universalistas, desde as relações particularistas hierárquicas, como a patronagem e o nepotismo, os favores e jeitinhos, até as ações que, do ponto de vista das normas jurídicas vigentes, seriam consideradas corruptas.

O particularismo é antagônico a um dos principais aspectos do complexo institucional de qualquer democracia política mais enraizada, qual seja: a distinção comportamental e legal entre a esfera pública e a esfera privada.<sup>70</sup>

Alexandre de Moraes (2010, p. 127) traz um caso interessante de 2006 quando eclodiam no país diversos escândalos políticos no Brasil:

Na verdade, o noticiário traz à luz mais um espasmo de uma das mazelas mais renitentes da vida política brasileira: a troca de bens públicos por apoio político.

Quer dizer, ainda persiste no Brasil um estilo de fazer política extremamente atrasado e antirrepublicano, próprio de sociedades de corte oligárquico, estilo este que funciona à base da troca de bens públicos e que faz com a vida política brasileira em boa medida funcione de acordo com o seguinte figurino: no sentido ascendente, através da distribuição de bens e vantagens aos poderosos em troca de apoio político; no sentido descendente, na interação com determinados setores das classes subalternas, através do clientelismo.

[...]

Evidentemente, a jovem democracia brasileira vivencia uma crise de grandes proporções. Mas, democracias passam por crises. Não se tem conspiração de elites, nem crise institucional, que são argumentos da retórica política crescente em momentos como o que passa. Evidentemente, tal retórica deve ter limites, pois viver perigosamente a democracia tem a sua medida, que as elites realmente democráticas

têm condição de mensurar.

No sistema presidencialista brasileiro, ademais, há somente o *impeachment* como meio de solução de conflitos políticos entre Executivo e Legislativo. Ocorre que esse mecanismo constitucional tem gerado questionamentos, por causar inseguranças e gerar a instabilidade do próprio sistema presidencialista. Inclusive, no momento atual da política nacional, vêm

---

<sup>70</sup> ABRANCHES, 2001, *apud* MORAES, Filomeno. Executivo e legislativo no Brasil pós-constituente. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, São Paulo, out./dez. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 15 maio 2020.

surgindo fortes indagações<sup>71</sup> sobre esse modelo de destituição do mandato popular, sendo que alguns autores entendem que o instrumento constitucional deveria ser repensado, pois a democracia presidencialista só foi restabelecida na maioria dos países latino-americanos nos anos 1980, e o desempenho dos países governados por presidentes tem sido bastante ruim, sugerindo que a raiz do problema seria o sistema presidencialista em si. (SARTORI, 1993, p. 5).<sup>72</sup>

Ocorre que uma eventual migração para o sistema parlamentarista exigiria uma maior coesão partidária para a escolha do primeiro-ministro e sua manutenção na chefia do governo, o que seria inviável atualmente no Brasil devido ao pluripartidarismo exacerbado. Assim, entende-se que a cultura e a tradição da política brasileira, no que diz respeito à formação e ao surgimento de inúmeras legendas sem personalidade própria, tornariam inviável, a curto e a médio prazos, a adoção do parlamentarismo no país.

Conclui-se, então, de forma mais específica, e a teor da renomada obra do professor Sérgio Antônio Ferreira Victor, que o presidencialismo brasileiro possui característica distinta dos demais países que o adotaram:

O alto grau de heterogeneidade ideológica e o fracionamento político-partidário decorrentes da proliferação de partidos, a alta propensão de conflitos de interesse em razão das clivagens sociais, a tradição presidencialista e proporcional, o insuficiente quadro institucional para resolução de conflitos somado à inexistência de mecanismos institucionais de destituição de governos ilegítimos são alguns dos fatores do atual sistema político-partidário que se conjugam para desencadear a atual crise.<sup>73</sup>

O cenário apresentado descortina, então, as dificuldades e os entraves do sistema presidencialista, sendo correto afirmar que, na dificuldade de eventual cruzada congressual para verter numa mudança do próprio sistema de governo, com a alteração para o semipresidencialismo ou até mesmo para o parlamentarismo, temos como alento, a médio prazo, a adoção de mecanismos que possam sustentar o modelo vigente, porém com uma completa reformulação de ordem política, que passe pelos principais instrumentos de depuração e fortalecimento dos partidos políticos, bem como por aqueles que sejam capazes de conectar eleitores e eleitos para o fortalecimento de uma unidade democrática no país.

---

<sup>71</sup> LIMA, Erika Cordeiro. Sistemas de governo: o presidencialismo no Brasil e os casos de impeachment. **Conteúdo Jurídico**, 7 de agosto de 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/53257/sistemas-de-governo-o-presidencialismo-no-brasil-e-os-casos-de-impeachment>. Acesso em: 30 maio 2020.

<sup>72</sup> SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 35, p. 3-14, 1993.

<sup>73</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

## **CAPÍTULO 3 - A REVOGAÇÃO DE MANDATOS COMO INSTRUMENTO PARA SANAR CRISES POLÍTICAS NO BRASIL**

### **3.1 A “quase” reforma política no Brasil**

A partir do contexto até aqui apresentado, temos que a realidade política atual escancara o descolamento existente entre os representantes eleitos e os representados que os elegeram, sendo que a cada eleição, e antes mesmo de os escolhidos tomarem posse, a população já não mais acredita nos vencedores, de modo que a insatisfação política se prolonga durante o exercício do mandato como se fosse uma extensão da campanha eleitoral.

Entendemos também que o modelo democrático vem sofrendo impactos devido ao perfil dos representantes eleitos, que aderem à mesma linhagem política desde a reabertura democrática no Brasil, cuja cultura populista, aliada a um sistema presidencialista de ampla outorga de poderes, tem limitado a fruição de governos e, ademais, tornam comuns as recorrentes crises políticas.

Essa realidade clama por uma das reformas institucionais mais importantes e urgentes, que é a reforma política. Ocorre que uma agenda completa de reformas enfrenta grandes dificuldades para avançar no Congresso Nacional, pois teria de ser alteradas substancialmente muitas regras que envolveriam os partidos, as eleições, as candidaturas e a atuação política em si, o que poderia ocasionar reflexos inesperados nas urnas, o que não é muito bem visto pelos representantes que venceram no sistema atual.

Daí que as mudanças que ocorreram em nosso sistema político-eleitoral – desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988 até os dias atuais – foram, em geral, pequenas e sem abalo substancial, inclusive pode-se dizer que algumas foram adotadas para o benefício daqueles que estão no poder. A exceção está na alteração constitucional promovida pela Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, que vedou a formação de coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabeleceu a cláusula de desempenho progressiva para os partidos terem o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão.

A nova regra assim dispõe:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 17.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Primeiramente, deve restar claro que a Emenda não acabou com o regime da eleição proporcional, pois ainda haverá cálculo do quociente partidário para a assunção às vagas no parlamento, sendo também possível o voto em legenda, tal como sempre ocorreu, o que acaba por forçar uma maior identificação dos partidos com os seus candidatos, isto é, as legendas começarão a ter uma “cara”, a formar uma identidade, pois, na adoção da coligação, dois ou mais partidos tornavam-se “uma só legenda”, inclusive com denominação própria, para as finalidades específicas de uma determinada eleição, e os votantes sequer notavam qual candidato pertencia a determinada legenda.

Portanto, a antiga regra beneficiava principalmente os partidos de menor expressão, ao valorizar a soma do tempo de rádio e TV que eles podiam oferecer aos partidos que tinham candidatos viáveis, mas os nomes e perfis de todas as legendas que a compunham eram ignorados por grande parte dos eleitores que, após proclamados os resultados, continuavam sem entender muito bem como determinados candidatos “puxavam” votos e elegiam também candidatos de siglas diferentes.

O senador Valdir Raupp, em seu parecer na época da votação da proposta de Emenda Constitucional, disse:

A medida contribuirá para o fortalecimento dos partidos políticos e para a transparência na representação política, já que, com o fim das coligações nas eleições proporcionais, o voto dado no candidato de um determinado partido não poderá contribuir para a eleição de candidato de outra agremiação.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Disponível em: <https://exame.com/brasil/senado-aprova-pec-que-acaba-como-o-chamado-efeito-tiririca/>. Acesso em: 25 maio 2020.

Contudo, não se tem ainda efeitos práticos e não se sabe quais poderão ser os resultados que a nova regra implicará, pois a mudança somente terá início nas eleições de 2020,<sup>75</sup> em que os partidos disputarão individualmente as eleições para Câmaras de Vereadores, sendo que, somente em 2022, a regra irá valer para as vagas nas Assembleias Legislativas e para a Câmara dos Deputados.

O deputado Rodrigo Maia, que presidia a Câmara dos Deputados ao tempo da promulgação da Emenda, revelou, em entrevista, que o Congresso Nacional melhorou a forma com serão feitas as campanhas eleitorais nos próximos anos, em razão do fim das coligações partidárias em eleições para deputados e vereadores.

Disse o então Presidente em uma entrevista publicada após a aprovação da nova regra constitucional em 2017:

A emenda à Constituição que trata principalmente do fim de coligação vai ser uma grande revolução na política brasileira. Eu não tenho dúvida de que sem a coligação, a partir do ano de 2022, ou os partidos vão construir projetos majoritários ou não terão bancada de deputados. A coligação é ruim porque você não constrói quadros, não constrói candidatos, por exemplo, ao governo do estado, e você coliga e se beneficia do outro partido.<sup>76</sup>

Aliás, sobre o tema, importante consignar que, no início de 2020, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 4. da Lei 13.165/2015, que alterou o art. 108 do Código Eleitoral, cuja regra exige que, para que o candidato seja eleito a cargo legislativo, deve obter individualmente a marca de 10% do quociente eleitoral.<sup>77</sup>

A decisão do Pleno confirmou a liminar deferida em dezembro de 2015 pelo ministro Dias Toffoli, presidente do STF, que havia suspenso a aplicação da mudança nas eleições municipais de 2016 e nas eleições gerais de 2018.

Os ministros entenderam à época, por unanimidade, que a lei também provocaria a diminuição dos “puxadores de votos”, porém tal regra se tornou menos importante com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 97, uma vez que não mais se permite a coligação proporcional, e dificilmente os partidos irão inserir em suas chapas proporcionais candidatos de pouca expressão, pois necessitarão cada vez mais de uma somatória de votos entre seus representantes para o preenchimento das cadeiras nos parlamentos.

---

<sup>75</sup> Esse tópico foi redigido em 5 de julho de 2020, sendo que, na data de 4 de julho de 2020, foi publicada a Emenda Constitucional n. 107, que adiou as eleições municipais deste ano de outubro para novembro. Antes previstos para os dias 4 e 25 de outubro, os dois turnos das eleições agora serão realizados nos dias 15 e 29 de novembro.

<sup>76</sup> Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2017-10-07/reforma-politica-parlamentares.html>. Acesso em: 22 maio 2020.

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5420**. Plenário. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 04/03/2020. DJe n. 58, de 13/03/2020.

Todavia, precioso se faz o devido destaque do seguinte trecho de concessão do pedido liminar:

E concluí que, no nosso sistema proporcional, não há como afirmar, simplesmente, que a representatividade política do parlamentar está atrelada à legenda partidária para a qual foi eleito, ficando em segundo plano a legitimidade da escolha pessoal formulada pelo eleitor por meio do sufrágio. Pelo contrário, em razão das características próprias do sistema de listas abertas, diversas daquelas das listas fechadas, o voto amealhado dá prevalência à escolha pessoal do candidato pelo eleitor, em detrimento da proposta partidária.

Como explicita Maurizio Cotta, a escolha do sistema partidário não se resume à forma de decidir quais são os eleitos; a escolha entre o sistema de listas abertas e listas fechadas significa também decidir qual o aspecto da representação que se quer ressaltar (Dicionário de Política. ed. Brasília: UnB, 2010. v. 2, p. 1105).

Desse modo, embora a filiação partidária seja condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V, CF/88), não se admitindo candidaturas avulsas, o voto só na legenda partidária é apenas uma faculdade do eleitor (art. 176 do Código Eleitoral), opção exercida por uma pequena minoria de eleitores. Conquanto se faculte a possibilidade do voto de legenda, a verdade é que o voto do eleitor brasileiro, mesmo nas eleições proporcionais, em geral, se dá em favor de determinado candidato”.

Sob esse raciocínio, observa-se que a alteração legislativa, ao adicionar como requisito para a obtenção de vaga o recebimento, pelo candidato, de votação correspondente a pelo menos 10% do quociente eleitoral, apenas reforça essa característica do sistema proporcional brasileiro: o voto do eleitor brasileiro, mesmo nas eleições proporcionais, em geral, se dá em favor de determinado candidato.

Basta ver os números das últimas eleições para deputado federal (2014): segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, do total de votos válidos, 8,37% foram de legenda e 91,63%, votos nominais.

Observe-se, por fim, que a alteração legislativa não desnaturou o sistema proporcional, uma vez que não excluiu do processo de distribuição das vagas a essencialidade da quantidade de votos total obtida pelo partido ou coligação, uma vez que esse dado – apurado pelo quociente partidário – continua sendo considerado na distribuição de vagas aos partidos.<sup>78</sup>

Entende-se, portanto, que o fim das coligações nas eleições proporcionais foi implantado dentro do contexto de fortalecimento dos partidos políticos e, assim, haverá uma maior preocupação do eleitor em relação ao partido ao qual determinado candidato pertence, pois irá gerar efeitos benéficos, como a abertura das ideologias políticas na disputa das eleições, na medida em que implicará o fim das legendas de aluguel e propiciará a permanência de partidos fiéis às suas convicções, evitando, ainda, o fortalecimento individual do candidato.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5420**. Plenário. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 04/03/2020. DJe n. 58, de 13/03/2020.

<sup>79</sup> DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. **Revista eletrônica da EJE**, ano 2, n. 6, out./nov. 2012. Disponível em: <https://ieadireito.jusbrasil.com.br/artigos/767353163/fim-das-coligacoes-proporcionais-quais-os-efeitos-praticos-dessa-mudanca>. Acesso em: 25 maio 2020.

Contudo, por mais que não tenha o poder de resolver todas as arestas do sistema político-partidário do Brasil, a Emenda n. 97 terá, a médio prazo, força suficiente para a depuração da qualidade das legendas, em relação ao alcance e à representatividade social dos partidos, isto é, além do fim das coligações em eleições proporcionais a partir de 2020, a nova regra constitucional também prevê o aumento gradativo, até 2030, do desempenho mínimo exigido das legendas para que tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV.

Dado interessante é que, depois das eleições de 2018, quando iniciou a vigência da nova regra constitucional, apenas 21 dos 35 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral à época continuaram recebendo as cotas do fundo partidário, bem como obtiveram o direito de acesso à propaganda gratuita.<sup>80</sup>

Segundo consta na cláusula de desempenho instituída pela EC n. 97, na eleições de 2018 os partidos precisavam eleger uma bancada de pelo menos nove deputados em nove unidades da Federação diferentes, ou atingir o desempenho mínimo de votos, sem do 1,5% dos votos válidos para deputado federal (1.475.085 votos), distribuídos em pelo menos 9 unidades da federação e com, ao menos, 1% de votos em cada uma delas.<sup>81</sup>

Eis a redação consignada na referida Emenda Constitucional:

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

<sup>80</sup> Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/>. Acesso em: 26 maio 2020.

<sup>81</sup> Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/>. Acesso em: 26 maio 2020.

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Certamente, a fragmentação partidária sempre foi um grande problema para o cenário político do país, sendo que a nova regra visa até mesmo benefícios em prol da governabilidade.

Para os professores Herval Sampaio e Joyce Morais, a cláusula de desempenho foi defendida com a justificativa de se garantir um maior controle político-partidário, baseado na legitimidade e na representatividade popular, a fim de fortalecer cada vez mais a democracia, ao coibir-se a criação de profissionais das eleições, que acabam deturpando a finalidade de uso dos recursos públicos. Infelizmente, prevalece hoje a politicagem, que longe está de se constituir como política. Busca-se, então, em certa medida endurecer as regras para aqueles que querem fazer dos partidos políticos um trampolim de acesso e permanência indefinida no poder ou até mesmo utilizá-los para negociatas, a fim de lucrar monetariamente com um instituto tão sério e prestigiado constitucionalmente, como são os partidos políticos.<sup>82</sup>

Com a depuração dos partidos que certamente ocorrerá, isto é, com a diminuição da quantidade de legendas existentes e com a melhora da representatividade partidária no esclarecimento das propostas e programas ventilados pelas agremiações – o que também ocorrerá a médio prazo em razão das novas regras constitucionais lançadas pela EC n. 97 –, fácil imaginar que haverá uma maior sustentação do modelo político vigente no Brasil.

Em outras palavras, o sistema representativo tenderá a ser mais alinhado à representação do povo, porque as agendas das agremiações partidárias, ao se tornarem mais claras e para que continuem a existir, deverão buscar uma linguagem de campanha que se torne um compromisso permanente com os anseios populares.

O desafio de sobrevivência dos partidos será o exercício de identificação com os eleitores, sendo que essa conclusão, via reflexa, certamente irá também enaltecer a força do eleitor e, portanto, tenderá a cristalizar o poder da democracia com amplas vertentes, não só com aqueles que ainda estão presos aos grilhões da abertura política com o fim da ditadura militar.

---

<sup>82</sup> SAMPAIO JR., José Herval; MORAIS, Joyce. Cláusula de Desempenho e o Direito Eleitoral Brasileiro: o que mudou com a reforma eleitoral? Uma das poucas mudanças que pode, no futuro, representar avanço para nosso sistema político! **Jusbrasil**. Disponível em: <https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/522034357/clausula-de-desempenho-e-o-direito-eleitoral-brasileiro-o-que-mudou-com-a-reforma-eleitoral>. Acesso em: 25 maio 2020.

Todavia, ainda que as regras trazidas ao sistema político brasileiro pela Emenda Constitucional n. 97 tenham a capacidade de aproximar os representantes dos representados, entende-se que as medidas não são suficientes para gerar uma amálgama definitiva na identificação dos eleitores com seus eleitos, isto é, essa pequena “reforma política” feita pelo Congresso Nacional em 2017 não deve ser o suficiente para vacinar os eleitos de uma insatisfação popular pós-urnas ou da beligerância atualmente inserida nos ambientes de debate político.

Entendemos como urgente e extremamente inafastável que haja a adoção de uma espécie de controle permanente do poder popular sobre os eleitos através de um sistema que represente, de uma única vez, a manutenção permanente da confirmação do voto a eles creditado nas urnas e que, ao mesmo tempo, seja eficazmente menos traumático que o processo político do *impeachment* nos casos em que o dono do poder, que é o povo, esteja insatisfeito em relação às práticas adotadas após o discurso eleitoral em sentido contrário, ou por outras razões que introjetem a insatisfação naqueles representantes eleitos.

Para a sustentação de um sistema presidencialista sadio, considerando toda a sua sistematização, inclusive em relação ao Poder Legislativo, entendemos que somente a implementação de um sistema de revogação eleitoral de mandatos poderá ser eficaz para manter o poder político nas mãos da população, ocasionando uma maior reverência dos eleitos em relação àqueles que lá o colocaram ou, ainda, para que sejam sanadas de uma forma mais legítima, e menos suscetível às manobras políticas, as eventuais crises de representação política, que sempre estarão presentes no modelo presidencialista em que está forjada a democracia brasileira.

### **3.2 Tentativas de implementação do sistema de revogação de mandatos no Brasil**

De início, enfatizamos, em linhas gerais, que na assertividade consignada neste estudo sobre a revogação de mandatos como medida eficaz e legítima para o aperfeiçoamento do princípio democrático, para o aprimoramento do sistema presidencialista e para o controle de crises políticas, certamente, estamos atestando que o cenário brasileiro exige um instrumento de “reavaliação eleitoral” pelo qual, individualmente ou em grupo, um mandato público concedido a um representante ou a um grupo de eleitos possa ser revogado.

Porém, a premissa maior é de que a iniciativa deva sempre se dar mediante iniciativa popular, para que sejam evitadas manobras políticas e, assim, o desvirtuamento dessa eficaz ferramenta constitucional.

Portanto, sob o prisma de que o exercício do mandato está vinculado à vontade popular, somente essa mesma força popular poderia reavaliar a manutenção ou não destes mesmos eleitos.

Nesse sentido, a possibilidade de revogação do mandato pela vontade popular, a ser conceituada aqui, tem sempre como fundamento a soberania popular. Daí se dizer também que, ao estar ligada ao exercício dos direitos políticos, a soberania não se exaure no sufrágio, conforme deduzido na doutrina de Jorge Miranda, que enumera uma série do que denomina de direitos políticos “menores”, ou seja, diversos direitos de sufrágio. Entre eles, o “direito político de iniciativa”, que se subdivide, por seu turno, nos direitos de ação popular, de iniciativa em sentido estrito, ou seja, perante o parlamento, e de iniciativa referendária, com vista à sujeição de proposta ou projeto de lei de referendo ou à não entrada em vigor ou cessação de vigência de lei, ou, ainda, à revogação de titular de cargo eletivo,<sup>83</sup> que é o objeto sob exame.

José Ribas Vieira e Raphael Ramos Monteiro de Souza, ao analisarem o instituto de revogação de mandatos, lembram que tal fato gera uma grande riqueza de terminologias, como, por exemplo, “direito de revogação individual e coletivo”, “plebiscito de confirmação de mandato”, “referendo revocatório” e “plebiscito destituente”.<sup>84</sup>

Pelo mundo, Adrian Sgarbi ressalta, em sua obra, que é possível se deparar com vários outros sistemas e com diversas oscilações terminológicas, como em algumas províncias da Argentina e nas antigas Constituições das Repúblicas Socialistas Soviéticas, mas foi na terminologia “*Recall*” que o instrumento ganhou força e conhecimento global quando, em 1903, o presidente americano Theodore Roosevelt estabeleceu os parâmetros legais para a hipótese de destituição de mandatos eletivos.<sup>85</sup>

Já no Brasil, entre os anos de 1822 a 1823, portanto durante o Império, foi instituído o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil pelo príncipe regente Dom Pedro I e, de forma atrelada, foi estabelecida a possibilidade de uma “troca” dos eleitos, mas por iniciativa dos respectivos eleitores, caso os “mandatários” não cumprissem suas obrigações.

<sup>83</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. t. VII. (Estrutura constitucional da democracia) Coimbra: Coimbra, 2007. p. 108-9.

<sup>84</sup> VIEIRA, José Ribas; SOUZA, Raphael Monteiro de. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 202, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503036/001011298.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 maio 2020.

<sup>85</sup> SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 99.

Embora tenha vigorado por curtíssimo tempo, esse mecanismo iniciado em 1822 foi a primeira forma de intervenção direta do eleitor na representação política de que se tem notícia no Brasil:

Os quaes Procuradores Geraes poderão ser removidos de seus cargos pelas suas respectivas Provincias, no caso de não desempenharem devidamente suas obrigações, si assim o requererem os dous terços das suas Camaras em vereação geral e extraordinaria, procedendo-se á nomeação de outros em seu lugar.<sup>86</sup>

Após a proclamação da República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, em 1889, e seu grupo político, e com a adesão ao sistema federativo, algumas Constituições estaduais, como as do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás e São Paulo, adotaram expressamente em seu texto o princípio do voto “destituinte”, para prever a troca de mandatos, porém, em pouco tempo, essa hipótese foi retirada das respectivas Cartas Estaduais.

Depois dessa época, e passado um século praticamente, somente durante os debates na Assembleia Constituinte que antecederam a promulgação da atual Constituição da República, o tema voltou ao debate no Brasil. Houve a tentativa de incorporação da revogação de mandato eletivo na Constituição Federal de 1988, mediante a proposta do Deputado Lysânias Maciel, que apresentou um texto com a instituição do “voto destituinte”. No entanto, a iniciativa não foi acatada pelos constituintes e a proposta não foi adiante.<sup>87</sup>

Todavia, já no decorrer do período democrático, isto é, após a promulgação da Carta Constitucional atual, algumas Propostas de Emendas Constitucionais abordaram essa temática, a começar pelo Senado Federal, quais sejam:

PEC n. 80/2003 (Sen. Antônio Carlos Valadares – PSB/SE e outros) - Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular (ARQUIVADA ao final da legislatura);  
 PEC n. 82/2003 (Sen. Jefferson Peres – PDT/AM e outros) - Altera os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição, para prever o plebiscito de confirmação demandado dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário (ARQUIVADA ao final da legislatura);  
 PEC n. 73/2005 (Sen. Eduardo Suplicy – PT/SP e outros) – Altera dispositivos dos arts. 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o art. 14-A, (institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista) (ARQUIVADA ao final da legislatura);

<sup>86</sup> BRASIL. **Decreto de 16 de fevereiro de 1822**. Crêa o Conselho de Procuradores Geraes das Provincias do Brazil. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/antioresa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html). Acesso: 28 jul. 2020.

<sup>87</sup> HUMBERTO, Welton Lucas. **Recall político**: instituto de revogação de mandatos, condições e possibilidades de inserção no âmbito da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/recall-politico-instituto-de-revogacao-de-mandatos-condicoes-e-possibilidades-de-insercao-no-ambito-da-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

PEC n. 8/2015 – (Sen. Reguffe – PDT/DF e outros) - Acrescenta o art. 14-A à Constituição para permitir que mandatos políticos, em todas as esferas, possam ser revogados pela Justiça Eleitoral, mediante ação ajuizada por qualquer eleitor, nas condições que estabelece (Atualmente aguardando parecer do relator Sem. Marcos Rogério);

PEC n. 21/2015 (Sen. Antonio Carlos Valadares - PSB/SE) - Acrescenta incisos e parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal, para determinar que a soberania popular será exercida, nos termos da lei, mediante veto popular e direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo que poderão ter seus mandatos revogados após transcurso de dois anos da data da posse (Aguardando deliberação do Plenário desde 2017);

PEC n.º 16/2016 (Sen. João Capiberibe PSB/AP) - Acrescenta o art. 81-A à Constituição Federal, para prever a possibilidade de revogação dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República mediante referendo, convocado pelo TSE após petição de dez por cento do eleitorado nacional (Arquivada ao final da Legislatura nos termos do art. 332 do RISF);

PEC n. 17/2016 (Sen. Randolfe Rodrigues - REDE/AP) - Modifica os arts. 49 e 81 da Constituição Federal e insere o art. 86-A, para dispor sobre a revogação de mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República convocado pela maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso Nacional (Atualmente aguardando parecer do relator Sem. Marcos Rogério);

PEC n. 37/2016 (Sen. Álvaro Dias – PV/PR) - Autoriza revogação do mandato eletivo, em caso de expressiva insatisfação dos eleitores da correspondente circunscrição eleitoral com a administração ou de flagrante descumprimento do programa de governo, do Presidente da República, do Governador de Estado e do Distrito Federal e do Prefeito, que se dará por maioria absoluta dos votos válidos, mediante referendo autorizado pelo respectivo órgão do Poder Legislativo, não podendo ser autorizado no curso do primeiro ano do mandato (Aguardando designação de pauta na CCJ).<sup>88</sup>

Ao analisar as propostas acima transcritas, Jorge de Torres Bandeira afirma, em sua obra sobre o *recall* na democracia participativa, publicada em 2018, que o texto original da PEC 21/2015 – cuja proposta está mais avançada no Senado Federal –, além de propor a revogação de mandato do mandato do Presidente da República, estende a medida ainda a governador, prefeito, senador, deputado (federal, estadual e distrital) e vereador após dois anos de exercício no cargo.

No entanto, substitutivo elaborado pelo relator, senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), restringe essa possibilidade ao Presidente da República. A nova proposta seria, então, que a revogação se daria da seguinte forma: 10% dos eleitores teriam que apresentar a proposta, que seria analisada pelo Congresso Nacional; se a Câmara e o Senado aprovarem a iniciativa, ela

---

<sup>88</sup> Situação da tramitação verificada em 10 de junho de 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 8 abr. 2020.

seria submetida a todos os eleitores em forma de referendo. Além disso, a revogação não seria permitida no primeiro nem no último ano de exercício do mandato.<sup>89</sup>

Perante a Câmara dos Deputados, foram as seguintes propostas apresentadas:<sup>90</sup>

PEC 17/2003 (Dep. Maurício Rands – PT/PE) Dá nova redação ao art. 46 da Constituição Federal. (Devolvida ao Autor em 2003);

PEC 67/2003 (Dep. Maurício Rands – PT/PE) (Dá nova redação ao art. 46 da Constituição Federal. (Arquivada em 2003);

PEC 478/2005 (Dep. André Figueiredo – PDT/CE) Cria novo instrumento de democracia participativa na Constituição Federal, a fim de (Arquivada em 2005);

PEC n. 477/2010 (Dep. Rodrigo Rollemberg – PSB/DF) - Acrescenta o art. 14-A na Constituição Federal para instituir a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente e dá outras providências (ARQUIVADA nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados);

PEC 226/2016 (Dep. Rubens Pereira Júnior – Pcdob/MA) Acresce o art. 14A e institui o inciso IV ao art. 14 da CF e inciso VI ao art. 51 da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular. (Aguardando parecer na CCJ desde 2016. Atualmente o relator é o Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança);

PEC 332/2017 (Dep. Renata Abreu – PODE/SP) Estabelece o procedimento de revogação dos mandatos eletivos (recall). (Tramitando em Conjunto com a PEC n. 226/2016).

Devem ser realçadas nestes projetos apresentados na Câmara dos Deputados as justificativas consignadas nas respectivas propostas. Por exemplo, a proposição da Deputada Renata Abreu justifica que o tema proposto permitirá uma saída institucional para a crise sem recorrer ao traumatismo do *impeachment*. Fundamenta, ainda, que nada mais legítimo do que recorrer ao povo soberano, que se pronunciará sobre a continuidade no poder de seus governantes.<sup>91</sup> Essa proposta, no entanto, está apensada à versão apresentada pelo Deputado Rubens Pereira Júnior, na qual estão consignados importantes argumentos justificadores, cujo trecho merece destaque:<sup>92</sup>

Apesar das citadas possibilidades de responsabilização temos que em nosso sistema constitucional não há a previsão da substituição do Chefe do Executivo, de forma direta pela vontade do poder soberano que é do povo.

Nesse sentido é que apresentamos a presente proposta de alteração do texto constitucional visando exatamente instituir tal possibilidade, por vias de uma consulta popular revogatória, o que nos parece salutar por dois motivos básicos.

<sup>89</sup> BANDEIRA, Jorge de Torres. **Uma reflexão acerca do recall na democracia participativa**. 2018. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/27779/1/TCC%20Uma%20reflex%C3%A3o%20acerca%20do%20recall%20na%20democracia%20participativa.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020.

<sup>90</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaportal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificada=true&q=recall&tipos=PEC> Acesso em: 11 jun. 2020.

<sup>91</sup> PEC 332/2017.

<sup>92</sup> PEC 226/2016.

O primeiro é que em havendo situação de crise, de ordem política, de ordem econômica, de ordem ética, de ordem moral e que gere clamor popular desfavorável ao chefe do executivo, este poderá vir a ser substituído, pela vontade soberana dos seus governados sem maiores traumas.

Segundo que essa substituição não se dará mais tão somente em decorrência da prática de crimes comuns ou de responsabilidade, como hoje nos parece ser as únicas e excepcionais possibilidades.

Até porque em um Estado Democrático de Direito não se pode incorrer, ao se instituir um procedimento para afastamento do Chefe do Executivo por crime de responsabilidade, em desvios de finalidade de ordem política.

Em suma basta que o chefe do executivo perca legitimidade, perca as condições políticas de governabilidade que a Constituição poderá autorizar sem maiores percalços a sua substituição.

Portanto em havendo a perda da confiança, expressada inequivocamente - de forma direta, em sede do preceituado no parágrafo primeiro, ou pela manifestação dos representantes do titular do poder, nos termos do parágrafo segundo - depositada pelos governados em relação ao governante já se tem criadas as condições para que o afastamento se dê em decorrência da mais importante expressão do poder: a vontade popular, no caso concreto, materializada em uma consulta popular revogatória.

Embora sejam propostas sérias e da mais alta relevância, a realidade é que atualmente não há no Brasil nenhum dispositivo legal ou constitucional em vigor que se assemelhe ao instrumento de revogação de mandatos mediante a participação popular.

Em artigo publicado em 2019 pela revista eletrônica de direito JOTA, Nicholas Perry descreve que muitos são os fatores que dificultam a implantação desse instrumento em nosso sistema jurídico, porém a grande maioria deles nada tem a ver com situações que seriam “ilegais”, mas sim com fatores políticos. Um dos principais pontos criticados e elencados pelo autor é que a participação direta da população na política nacional estaria exatamente no procedimento necessário para a convocação de um plebiscito, ou um referendo, cuja competência para autorizar a convocação é do Congresso Nacional.<sup>93</sup>

Todavia, ainda que haja entraves de ordem política, ou até mesmo que não seja uma temática que desperte grandes paixões pelos atuais congressistas brasileiros, entendemos que a premissa lançada no parágrafo único do art. 1.º da própria Constituição Federal, no sentido de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente,<sup>94</sup> revela uma pilastra basilar no ordenamento constitucional, que torna o instrumento de revogação de mandatos mediante a participação popular um mandamento pré-existente, mas que ainda não foi regulamentado.

<sup>93</sup> PERRY, Nicholas J. M.: Recall político seria uma solução viável para o Brasil?. Qual a consequência da utilização de um instituto que possibilita a revogação de um mandato eletivo? **JOTA**, 2 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/recall-politico-seria-uma-solucao-viavel-para-o-brasil-02112019>. Acesso em: 7 jun. 2020.

<sup>94</sup> BRASIL. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 jun. 2020.

Concluimos, portanto, que, além de não haver barreiras em nosso sistema jurídico que impeça de ser disciplinada a revogação de mandatos, adotamos o entendimento de ser este um legítimo instrumento conferido pelo constituinte ao povo brasileiro, sem que tenha havido, contudo, uma adequada atenção, carecendo, portanto, de uma urgente instrumentalização para a sua fruição.

A “reavaliação eleitoral” mediante a revogação de mandatos por iniciativa popular eleitoral é uma possibilidade constitucional rudimentar, o que dispensa a ritualística por proposta de emenda constitucional, isto é, há um verdadeiro represamento para a efetivação de sua disciplina pelo Congresso Nacional, inclusive mediante projeto de lei, o que tem tornado inviável o exercício dos direitos e garantias constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania envolvidos nesse instrumento, sendo até mesmo cabível, nesse contexto, a impetração de mandado de injunção perante o Poder Judiciário, com a finalidade de dar ciência ao Poder Legislativo da ausência de norma regulamentadora sobre o tema.

### 3.3 Inspirações: *Recall* e *Abberufungsrecht*

O ordenamento Constitucional brasileiro optou por três mecanismos de participação direta do povo, pois, conforme consagrado no art. 14 da CF/88, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.<sup>95</sup>

Luciana Gomes do Nascimento da Costa, em sua obra “Os mecanismos de participação popular no Brasil”, resume a atividade relativa ao exercício do poder de forma direta da seguinte forma:

A previsão no texto constitucional dos mecanismos de participação popular, não é o bastante para que sejam garantidos a esses o dinamismo necessário para a sua aplicação no âmbito social, se fazia necessário à edição de uma norma infraconstitucional para reger as formas de aplicação desses mecanismos.

Essa norma apenas foi editada em 1998, a Lei n. 9.709 com o escopo de regulamentar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, que somente dez anos depois foi promulgada, deixando esse direito de suma importância para obtenção de um regime democrático mais efetivo.

<sup>95</sup> 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;

III - iniciativa popular.

(...)

Mesmo com os mecanismos de participação, ainda que mal regulamentados, a disposição do povo, imprimir a esse uma posição ativa ao colocar suas demandas nos centros decisórios do Estado e apesar de parecer para muitos apenas uma figura decorativa, a iniciativa popular, em pouco mais de duas décadas da nova ordem constitucional tem demonstrado o inverso. Já foram apresentados até então quatro Projetos de Lei de Iniciativa Popular que se transformaram em leis no Brasil.

É um número considerável se formos comparar com outras realidades constitucionais, nas quais a propositura do instituto encontra circunstâncias mais favoráveis. Assim, demonstra que a iniciativa popular apresenta um futuro promissor em nosso ordenamento, pois o amadurecimento da sociedade civil vai concretizar o princípio da democracia participativa construindo verdadeiramente o chamado Estado Democrático de Direito.<sup>96</sup>

Portanto, apesar de um histórico ainda tacinho, a participação direta de iniciativa popular representa um avanço da sociedade civil, mas talvez o fator que mais dificulta o alargamento deste cenário na democracia participativa, com a implementação da revogação de mandatos no Brasil, seria a formalização do procedimento necessário para a sua efetivação, pois trata-se de competência do Congresso Nacional estabelecer os parâmetros para a implantação desse mecanismo de participação popular na política.

Daí que demandaria amplo debate nas Casas Legislativas para se encontrar o sistema ideal de participação popular em um imaginado procedimento de revogação de mandatos, principalmente a maneira como ele seria instrumentalizado, não quanto à sua natureza especificamente, pois teria que se evitar requisitos extremamente burocráticos ou condicionados.

Analisado de forma contemporânea e, em um conceito pátrio, tem-se que a revogação de mandatos representaria a possibilidade mais viável dos representados reverem e consertar algo que não está, de fato, funcionando como deveria na democracia representativa. É a forma mais eficaz e rápida para o restabelecimento da função original de uma proposta política que apresentou um vício. Em outras palavras, pode se dizer que seria então o instituto necessário para devolver aos nacionais a capacidade de mudança relacionada à recomposição dos integrantes do poder legislativo e executivo, de forma que uma melhor gestão, conduzida pelos eleitos, potencialize a administração da máquina pública, perpetrando com que o “fazer” política no Brasil seja encarado com probidade e respeito, não só às leis expressas, mas também em relação à população que a cada quadriênio deposita suas esperanças nos candidatos em prol de um país com mais justiça social, com plena capacidade de auto desenvolvimento em todos

---

<sup>96</sup> COSTA, Luciana Gomes do Nascimento da. Mecanismos de participação popular no Brasil. **Âmbito Jurídico**, 1º de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/mecanismos-de-participacao-popular-no-brasil/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

os setores e, ainda, deseja ver sua soberania respeitada em detrimento de um bom governo, alicerçado pela ética e pela competência gerencial<sup>97</sup>.

No mundo, há alguns exemplos sobre os principais sistemas implementados de efetivação da participação popular na revogação de mandatos, tal como descrito por Welton Lucas Humberto num importante esboço sobre os dois modelos de mais aceitação no mundo, o *Recall* e o *Abberufungsrecht*. O autor faz a seguinte análise:

O primeiro Estado norte americano a aderir ao Recall político foi a Califórnia, em 1911. De lá para cá, neste Estado, há relatos esparsos de que quatro governadores teriam perdido seus cargos em detrimento do instituto. Atualmente, nos Estados Unidos, não há previsão legal do *Recall* em âmbito federal, porém, doze Estados e mais de mil municípios aplicam o *Recall* Político como medida eficaz no combate à incompetência e a corrupção.

Em outras regiões do mundo, em épocas distintas, verifica-se, ainda, a interposição do *Recall* em consonância com a política, como é o caso do artigo 71 da Constituição de *Weimar* de 1919.

A respeito dessa história do *Recall* Político pelo mundo, Adrian Sgarbi,<sup>98</sup> em sua obra *O Referendo*, ressalta que é possível se deparar em outros sistemas e com diversas oscilações terminológicas a previsão do *Recall*, como em algumas províncias da Argentina e nas antigas Constituições das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Não obstante a análise do *Recall* Político no Brasil, verifica-se a presença deste instituto em diversas outras nações, como é o caso dos Estados Unidos da América, já mencionado, e em outros países, dentre os quais a Alemanha, Suíça, Venezuela e Argentina.

Na Suíça, verifica-se um instituto parecido com o modelo de *Recall* Político aqui estudado, trata-se do *Abberufungsrecht*, que, traduzindo, pode ser destacado como Direito de Revogação. Este direito diverge-se do *Recall* Político pensado para o Brasil, no limite de que aquele permite a dissolução de toda uma Assembleia ou Parlamento, ao contrário deste que teria como objetivo principal a extirpação individual do político eleito.

Dessa forma, destaca-se o *Abberufungsrecht*, como direito de revogação coletiva de mandatos políticos.

O doutrinador Paulo Bonavides<sup>99</sup> em sua obra *Ciência Política* destaca que o *Abberufungsrecht* é previsto em sete regiões que este autor denomina “cantões” e um “semi-cantão” do Estado Suíço.

Na Alemanha, assim como na Suíça, o direito de revogação é de caráter coletivo, vez que possibilita a extinção de todo o parlamento ou assembleia por questões éticas, morais ou mesmo de falta de competência.

Já no continente americano, a Venezuela, país limítrofe ao Brasil, há previsão legal para o que eles denominam “*Referendo Convocatório*”, disciplinado pelo art. 72 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/recall-politico-instituto-de-revogacao-de-mandatos-condicoes-e-possibilidades-de-insercao-no-ambito-da-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

<sup>98</sup> SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 99.

<sup>99</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 314.

<sup>100</sup> VENEZUELA. (1999) **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-int-const.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html). Acesso em: 3 abr. 2020.

A Argentina surge como mais um país latino que prevê constitucionalmente a revogação de mandatos políticos. O instituto está inserido no art. 66 da Constituição Argentina.<sup>101</sup>

O modelo de revogação na forma que se conhece, com o nome de *Recall*, termo já estudado e de origem norte-americana, é entendido nos Estados Unidos da América como a possibilidade de revogação do mandato político do indivíduo que não conseguiu assegurar a confiança popular por questões ético/morais em detrimento de uma boa gestão.

Há previsões constitucionais em diversos outros países, não só os citados, da possibilidade de revogação de mandatos políticos em detrimento da incapacidade ética e moral ou gerencial de um cargo eletivo.

Destaca-se, no direito comparado, a inserção deste instituto em países como Cuba e Venezuela que vivenciam certa “ditadura” mitigada, onde se perpetua o poder de acordo com ideais partidários ou pessoais, ou mesmo de forma hereditária, em que o poder se confina nas mãos de uma estirpe.<sup>102</sup>

Segundo Azambuja, o sistema de *recall* tem sido aplicado não só para membros do Executivo, mas também para os do Legislativo e do Judiciário, podendo, inclusive, ser requerido com 20% a 25% dos eleitores a favor de sua instalação. Contudo, o indivíduo que for destituído mediante esse sistema, o chamado “recalled”, pode apresentar-se à reeleição, bem como imprimir na cédula de votação uma possível “defesa” política do que o fez ter seu mandato questionado e, assim, expor os seus argumentos ou os seus motivos de justificação. Fato importante, segundo o autor, é que se for confirmada a manutenção do mandatário questionado, as despesas decorrentes do procedimento serão custeadas pelos peticionários, o que evitaria a banalização do instrumento e gastos ao erário decorrentes de erro ou de conveniências políticas daqueles que propõem o *recall*.<sup>103</sup>

Leonardo Martins acrescenta que a Califórnia, estado norte-americano que adota o *recall* como forma de revogação do mandato eletivo de seus representantes, traz um dos exemplos históricos da aplicação desse mecanismo no mundo, a revogação do mandato eletivo do governador Gray Davis, em 2003.<sup>104</sup> Todo o rito do *recall* na Califórnia está contido no art. 2º da California Code (Constituição da Califórnia), sendo detalhado no Código Eleitoral em mais de 60 artigos. Segundo a seção 13 do art. 2º,<sup>105</sup> tal procedimento pode atingir quaisquer

<sup>101</sup> ARGENTINA. (1994) **Constitución de la Nación Argentina**. Disponível em: <https://www.casarsada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>102</sup> HUMBERTO, Welton Lucas. Recall político: instituto de revogação de mandatos, condições e possibilidades de inserção no âmbito da Constituição Federal de 1988. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 158, ano XX, mar. 2017.

<sup>103</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 236.

<sup>104</sup> Antes de governar a Califórnia, Davis foi vice-governador e membro da Assembleia do Estado da Califórnia. Durante seu governo o estado passou por uma crise de energia, com frequentes blecautes. Davis então pediu ajuda ao governo federal para acabar com o problema, mas essa crise da energia durou durante todo o seu mandato. Davis foi reeleito em 2002, mas sua popularidade estava tão baixa que houve um *recall*. A maioria dos eleitores votaram por seu afastamento e a subsequente eleição de Schwarzenegger. CARDOSO, Cíntia. Votação histórica mobiliza a Califórnia. **Folha de S. Paulo**. 5 de outubro de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0510200302.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

<sup>105</sup> SEC.13. Recall is the power of the electors to remove an elective officer.

servidores eletivos do estado federado. Conforme a seção 14 do mesmo art.18, o rito do *recall* inicia-se com a entrega de uma petição assinada por cidadãos da Califórnia ao secretário de Estado. Tal petição deve conter as razões para o afastamento do representante popular, destacando-se, nesse procedimento, que tais razões não precisam ser de motivação específica, ou seja, não é necessário haver qualquer comportamento ilícito do eleito, o que configura uma das principais características desse modelo californiano, baseado apenas na confiança do eleitorado no representante.<sup>106</sup>

Frederick L. Bird conceitua recall como “técnica política destinada a permitir ao eleitorado, mediante uma eleição especial, a substituição de um funcionário público antes da extinção normal do tempo de exercício das suas funções”.<sup>107</sup>

Thomas E. Cronin<sup>108</sup> conceitua recall como o dispositivo de democracia formal que confere aos eleitores a possibilidade de destituir e substituir uma autoridade pública. E sobre a concepção do instituto, registra o mesmo autor que a ideia de recall baseia-se na noção de que os eleitores devem conservar o direito de controlar suas autoridades eleitas. Os candidatos podem ter sido eleitos por um grande número de razões, incluindo algumas

que não têm qualquer relação com sua capacidade para exercer seus deveres públicos de forma competente. A premissa do recall é que se as pessoas podem ser eleitas por motivos não-relacionados à sua capacidade para exercer a função pública, eles também podem ser destituídos por uma série de motivos.<sup>109</sup>

Segundo William Bennett Munro<sup>110</sup>, o recall pode ser definido como o direito de um determinado número de eleitores de requerer a imediata remoção de um governante ou qualquer outro ocupante de cargo eletivo, bem como de ter seu requerimento submetido aos eleitores para decisão. Diz também o mesmo autor que o recall baseia-se na ideia de que o povo deve manter o maior controle possível sobre as suas autoridades eleitas ou, como diz um velho ditado de Oregon, o povo deve ser capaz de destituir seus agentes públicos “da mesma forma que um fazendeiro pode demitir seu empregado”.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> MARTINS, Leonardo Furtado. **O recall eleitoral no direito comparado e sua viabilidade no Brasil**. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário Uni7. Fortaleza. 2017. Disponível em: <https://www.uni7.edu.br/wp-content/uploads/2017/10/Monografia-2017.1-Leonardo-Furtado-Martins1.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

<sup>107</sup> BIRD, F.L. “recall”, no ESS, XIII, p. 147 apud FERREIRA, Luiz Pinto. op. cit., t. 1, p. 155-156.

<sup>108</sup> CRONIN, Thomas E. op. cit., p. 125.

<sup>109</sup> 11Id. Ibid., p. 130

<sup>110</sup> MUNRO, William Bennett. **The government of the United States: national, state and local**. 5. ed. New York: The MacMillan Company, 1949. p. 672.

<sup>111</sup> Id. Ibid., p. 298.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho rotula o instituto como direito de arrependimento.<sup>112</sup>

Já o instituto do *Abberufungsrecht*, "direito de revogação" na tradução literal da expressão de origem alemã,<sup>113</sup> é um mecanismo parecido com o *recall*, mas que guarda diferenças mais significativas em relação ao quanto disciplinado pelos estados-membros norte-americanos. Bonavides leciona que a principal diferença é quanto ao objeto do procedimento. No *recall* aplicado nos demais países já estudados, o mecanismo é utilizado para destituir do mandato eletivo uma só pessoa, já o *Abberufungsrecht* aplica-se a uma coletividade de membros, dissolvendo toda uma Assembleia, que decaiu da confiança popular.<sup>114</sup>

Alexander Santana, em monografia apresentada no curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, denominada “O Direito de Revogação do Mandato Político Representativo”, tece excelentes considerações acerca do tema:

Jean-François Aubert define o *abberufungsrecht* (ou *droit de révocation*) como o direito de pedir a dissolução do Parlamento antes do fim do mandato dos seus membros. Ou, em outras palavras, é a avaliação antecipada dos membros do Parlamento perante os eleitores, para verificar se eles ainda desfrutam da confiança do povo.<sup>115</sup>

No *Dictionnaire historique de la Suisse*,<sup>116</sup> *abwahlrecht* é o direito que permite submeter ao voto do povo uma iniciativa popular solicitando a destituição de autoridades tais como o parlamento e o governo, dentre outros.<sup>117</sup> Deve-se destacar que esta é única fonte encontrada que admite que o direito de revogação pode ser utilizado não somente para a destituição do parlamento, mas também do governo (o que entendemos ser aqui utilizado como sinônimo - ou conceito similar - de poder executivo) e de outras autoridades.

Ou seja, o *abberufungsrecht* é a dissolução de uma assembléia de representantes ou pelo voto do povo ou em razão da aprovação referendária de um pedido para uma revisão geral da constituição, momento em que o

<sup>112</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Apud CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia**. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 97.

<sup>113</sup> *recht* significa “direito”; *abberufung* significa “revogação, destituição”. Cf.: RAMOS, F. S. **Dicionário jurídico alemão-português**. Coimbra: Almedina, 1995. p. 11.

<sup>114</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 315-316.

<sup>115</sup> Assim disse Jean-François Aubert sobre o *abberufungsrecht*: “le droit de demander la révocation du Parlement avant terme, c'est-à-dire, plus exactement, son renvoi anticipé devant les électeurs, de manière à s'assurer qu'il jouissait encore de la confiance populaire (Abberufungsrecht). Si, dans un vote préalable, le corps électoral acceptait la proposition, la législature était abrégée, et de nouvelles élections étaient organisées”. o direito de pedir a revogação do Parlamento antes do fim do mandato, isto é, mais exatamente, sua avaliação antecipada perante os eleitores, de modo a assegurar que eles ainda desfrutam da confiança popular. Se, em uma votação preliminar, o corpo eleitoral aceitar a proposição, a legislatura será abreviada e novas eleições serão organizadas.” AUBERT, Jean-François. **Traité de droit constitutionnel suisse**. Neuchâtel: Editions ldes et Calendes, 1967. v. 2.

<sup>116</sup> Droit de révocation. In: **Dictionnaire Historique de La Suisse**. Disponível em: <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010385/2002-11-26/>. Acesso em: 23 abr. 2020.

<sup>117</sup> No referido dicionário, a tradução francesa para *abwahlrecht* é “droit de révocation”, que é definido como aquele direito que “pennet de soumettre au vote du souverain une Initiative populaire réclamant la destitution d'autorités telles que le parlement, le gouvernement ou d'autres encore”. Droit de révocation. In: **Dictionnaire Historique de La Suisse**. Disponível em: <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010385/2002-11-26/>. Acesso em: 23 abr. 2020.

parlamento é inteiramente destituído e uma nova eleição é convocada para escolher os membros da assembléia constituinte.<sup>118</sup>

A quase unanimidade dos autores nacionais consultados também reconhece que o *abberufungsrecht* nada mais é do que o direito de revogação coletiva do parlamento.<sup>119</sup> Palhares Moreira Reis, por exemplo, ensinou, com base na lição de *Prélot e Boulois* que “(...) a revogação individual leva a denominação americana de *recall*, enquanto a coletiva deve ser denominada pela expressão suíço-alemã de *Abberufungsrecht*”. Reis ainda explicou que: “Na situação de uma revogação coletiva, ou seja, de toda uma assembléia, o procedimento se aproxima por demais do mecanismo da dissolução, apenas desta se distinguindo pelo fato de que não decorre de decisão do Governo, nem do Chefe de Estado a pedido daquele, mas de um voto popular”.<sup>120</sup>

O *abberufungsrecht* e o *recall* são, portanto, espécies de um mesmo gênero, diferenciando-se apenas pelo fato de que o *recall* diz respeito à revogação “individual” de mandato enquanto o *abberufungsrecht* é uma revogação “coletiva” de mandatos”.<sup>121</sup>

Dos autores apresentados, podemos concluir que os elementos essenciais do *abberufungsrecht* são os seguintes:

- a) direito - como já demonstrado, *abberufungsrecht* é, essencialmente, definido como “direito de revogação”; ao contrário do *recall*, a ênfase aqui está no direito e não no procedimento;
- b) caráter jurídico e político - não é mencionado expressamente pelos autores, mas decorre da identidade atribuída entre o *recall* e o *abberufungsrecht*;
- c) votação especial - possivelmente em razão da barreira linguística e mesmo geográfica, não há estudos sobre o procedimento do *abberufungsrecht*, mas sendo um instrumento de democracia semi-direta, podemos concluir que uma das fases do procedimento será necessariamente a consulta popular realizada mediante sufrágio universal;<sup>122</sup>
- d) titularidade reservada aos eleitores - tal como no *recall*, a titularidade da iniciativa e da decisão do procedimento é dos eleitores e não uma casa legislativa ou outro órgão judicial ou administrativo;
- e) revogação do mandato antes do prazo normal - também está presente nas definições apresentadas;
- f) agente público - o *abberufungsrecht* também visa agentes públicos, geralmente designando uma revogação coletiva (membros do Parlamento); entretanto, como visto, há referência á possibilidade de revogação dos membros do Governo (poder executivo do sistema parlamentarista).<sup>123/124</sup>

<sup>118</sup> É novamente Jean-François Aubert que traz essa lição: “Théoriquement, une initiative populaire pourrait tendre à la dissolution du parlement, en demandant la revision totale de la Constitution, ou insertion d'une règle transitoire. Tradução livre: “Teoricamente, uma iniciativa popular poderia intentar a dissolução do Parlamento, ou requerendo a revisão total da Constituição, ou através da inserção de uma regra transitória. AUBERT, Jean-François. **Traité de droit constitutionnel suisse**. Neuchatel: Editions Ides et Calendes, 1967. v. 2. p. 442.

<sup>119</sup> cf. AIETA, V. S. O *recall* e o voto destituente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002. p. 100.

<sup>120</sup> REIS, Palhares Moreira. O *recall* no direito brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 33-40, maio/ago. 2006. p. 34.

<sup>121</sup> Parecem ser Marcel Prélot e Jean Boulois os autores mais citados quando se trata de defender a identidade entre o *abberufungsrecht* e o *recall*. Cf.: PRELOT, Marcel.; BOULOUIS, Jean. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. 11. ed. Paris: Dalloz, 1990. p. 50-51.

<sup>122</sup> Cf. explicação na seção anterior.

<sup>123</sup> “pennet de soumettre au vote du souverain une Initiative populaire réclamant la destitution d'autorités telles que le parlement, le gouvernement ou d'autres encore”.

<sup>124</sup> SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo**. 2004. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em:

Importante anotar, portanto, que há uma condicionante que une os institutos do *recall* e do *Abberufungsrecht* ao serem revogados os mandatos eletivos, pois nos procedimentos de ambos não está incluída a necessidade de, simultaneamente, se propor a eleição do eventual substituto daquele ou daqueles que tiveram os mandatos revogados, sendo que uma diferença a ser considerada em relação ao Direito Constitucional brasileiro é que este não permite a vacância do cargo, que deve ser preenchido imediatamente mediante o chamado “mandato tampão”, cujo titular irá presidir a convocação de novas eleições para a assunção do substituto, ou dos substitutos, conforme o prazo anotado.<sup>125</sup>

Ocorre que esse sistema de revogação de mandatos é pouco difundido no Brasil, mas é definido por diversos doutrinadores, dentre eles Maria Benedita Malaquias Pires Urbano<sup>126</sup>, ao destacar que o povo tem o poder de eleger os seus representantes e, dessa forma, deverá também deter o poder de destituí-los quando estes frustrarem as expectativas neles depositadas, antes de expirar o prazo relativo ao cargo que estão a exercer. Os doutrinadores afirmam ainda que a eventual revogação terá lugar por via de uma eleição em que o povo seria questionado sobre a pretensão de manter ou não as funções o representante visado. Em poucas palavras, trata-se de uma substituição antecipada de representantes<sup>127</sup>.

Portanto, em consideração das opiniões de peso que abordadas neste estudo, percebe-se que a revogação de mandatos, seja em qual modalidade for adotada, deve ser entendida como um mecanismo de controle político pelos representados, legítimos detentores do poder, sendo também diretamente relacionado à responsabilidade do representante como uma forma de correção dos vícios e problemas dessa representação política. Nota-se que se trata de um procedimento de natureza constitucional-eleitoral por se aproximar muito ao procedimento de iniciativa legislativa popular existente na Carta Magna Brasileira, uma vez que, para dar início ao mecanismo de revogação de mandatos, é necessário que uma parcela dos cidadãos- eleitores tome a iniciativa de instaurar o procedimento e de levar a questão da manutenção ou não do agente público à votação popular, para a manutenção ou não daquela representação política alçada ao poder.

---

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41421/M345.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jul. 2020.

<sup>125</sup> LOHN, Maria Rosa Müller. **Soberania popular e mecanismos de participação: a revogação de mandato eletivo**. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

<sup>126</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Proteção do Mandato Parlamentar**. cit., p.79-80. São Paulo: Edições Almedina, 2009.

<sup>127</sup> Disponível em: [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/recall-politico-instituto-de-revogacao-de-mandatos-condicoes-e-possibilidades-de-insercao-no-ambito-da-constituicao-federal-de-1988/#\\_ftn2](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/recall-politico-instituto-de-revogacao-de-mandatos-condicoes-e-possibilidades-de-insercao-no-ambito-da-constituicao-federal-de-1988/#_ftn2). Acesso em: 4 abr. 2020.

### 3.4 Da revogação de mandatos como instrumento concretizador do princípio da democracia participativa

Apesar de se enquadrar dentro do conceito de democracia semidireta, o sistema político brasileiro não traduz a essência do comando constitucional, no sentido de que o poder emana do povo, para abarcar algum instituto apto a permitir que a própria população possa dispor de sua soberania e revogar os mandatos eletivos sufragados por ela própria nas urnas. A exemplo do *recall* e do *Abberufungsrecht*, a democracia participativa pede que haja a possibilidade da revogação de mandato, mediante a substituição dos candidatos eleitos que não conseguem sustentar o apoio popular por uma legítima representação. .

Para o professor Leonardo Sarmento, no Brasil, com o *recall* teríamos a verdadeira soberania popular, quando o Executivo e o Legislativo não mais poderiam modular os efeitos das consultas e vontades populares nos termos dos seus interesses:

A sociedade teria em mãos o poder de exigir transparência nas funções de poderes, quando o escárnio que sistematicamente estes sistemas de poderes submetem o povo poderiam sofrer uma solução de descontinuidade pela vontade popular antes de findo o jogo em seu tempo normal. Assim que, campanhas eleitorais mentirosas que exploram a ingenuidade social para conseguirem a eleição, manipulam verdades através de dados falsos para lograr êxito no processo de reeleição, poderiam restar cassados pelos representados que os elegeram, nada mais justo, responsável e democrático quando o “poder emana do povo”.

O “recall” nestes termos, retiraria a “tirania” da vontade política do Congresso – no caso do processo de *impeachment* no Brasil, da Câmara - de simplesmente por interesses políticos conluiados arquivarem uma iniciativa popular de cassação de um mandato político que pode haver perdido a legitimidade, praticando o que chamamos de “negação à representação popular”, que nosso ver é um gravíssimo desvio funcional.<sup>128</sup>

Publicação interessante no canal político na internet do Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança destaca que o modelo americano também permite a revogação de cargos nomeados, como burocratas, secretários indicados por políticos, chefe de polícia, auditores, secretário de finança, etc., sendo que, ao permitir que a população também possa intervir diretamente na ação dos servidores, estes passam a trabalhar pensando no interesse popular, e não em quem os indicou para o cargo. Diz o parlamentar:

Com a criação de um dispositivo de revogação de mandato, a população pode fazer um pedido por novas eleições de bancadas inteiras ou até mesmo

<sup>128</sup> SARMENTO, Leonardo. *Impeachment ou recall eleitoral? Com recall o mandato de Dilma já estaria revogado! Jusbrasil*. Disponível em: <https://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/234930658/impeachment-ou-recall-eleitoral-com-recall-o-mandato-de-dilma-ja-estaria-revogado>. Acesso em: 29 jun. 2020

eleições gerais! O Congresso está sem legitimidade? A população pode dissolvê-lo e exigir novas eleições. O recall político cria políticos mais responsáveis. A possibilidade de revogação de mandato, ou sujeito a novas eleições por voto de não confiança, causa efeitos imediatos. Ao deixar claro que o dono daquele mandato é o eleitor, e não o político, o *recall* faz com que o parlamentar se torne muito mais próximo ao seu eleitorado e a sociedade, que por consequência, passa a confiar mais no sistema político daquele país. O recall político serve até como uma válvula de escape, pois permite que todo o sistema não fique contaminado e chegue a situações patéticas como a do Brasil de hoje.<sup>129</sup>

Quanto às opiniões favoráveis sobre o instituto de revogação de mandatos, portanto, constatamos tratar-se de um sistema permanente de controle das autoridades públicas, que aumenta a sensibilidade dos governantes, aproximando-os dos eleitores, e tende a tornar o governo mais representativo e a diminuir a troca de favores com o poder econômico, isto é, aproxima os cidadãos das questões públicas e é uma alternativa ao *impeachment* (principalmente porque este processo político sofre influências e pode ser controlado pelas autoridades públicas). Também tende a melhorar a eficiência da Administração Pública (principalmente das pequenas cidades) por meio da aplicação do “*good business principle*”, além de ser o corolário lógico do direito de sufrágio.

Contudo também existem aspectos contrários ao *recall*. Em geral, hoje, nos Estados Unidos, por exemplo, os eleitores rejeitam o uso político (eleitoreiro) do mecanismo, pois há consequências políticas e financeiras se for banalizado. Além disso, o *recall* desperta um grande interesse na população, havendo um elevado nível de participação nessas eleições especiais, o que significa que há efetivamente uma aproximação entre os políticos e os eleitores e que o recall desperta nos cidadãos o interesse pelos assuntos públicos. Sua utilização ocorre basicamente nas pequenas cidades.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> BRAGANÇA, Luiz Philippe de Orleans e. **O que é o recall político e como ele funciona em outros países**. 13 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.lpbraganca.com.br/recall-politico-o-que-e/>. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>130</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010\\_094820/publico/Caio\\_Marcio\\_de\\_Brito\\_Avila\\_Tese\\_Simplificada.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010_094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Simplificada.pdf). Acesso em: 11 jul. 2020.

## CONCLUSÃO

O mundo vem assistindo, desde o início da década, uma onda de protestos e movimentos populares que envolvem greves, manifestações, passeatas e comícios, bem como o uso crescente das mídias sociais como forma de alerta para a insatisfação popular em relação ao sistema político como um todo. No Brasil, não é diferente, pois muitos foram os movimentos populares desde a República Velha, sendo que a característica principal é que a sociedade não se sente respaldada por uma identificação política efetiva, que traduza os seus anseios, o que coloca em evidência as falhas estruturais no sistema de representação política, por exemplo, no quanto evidenciado nos discursos de boa parte dos Deputados Federais durante a votação da admissibilidade do processo de *impeachment* da então presidente Dilma.

As reações populares são sintomas de que o atual modelo do sistema representativo, em geral, pode estar chegando ao limite na aceitação dos povos, talvez em razão de uma característica comum aos países que vivem o sistema democrático, onde a valorização da imagem dos candidatos sobrepõe uma agenda política que abranja as expectativas sociais.

No Brasil, particularmente, a forma como a redemocratização foi negociada expõe verdadeira retroalimentação política, que deixa a sociedade refém de um discurso maniqueísta desde o fim da ditadura, o que limita o acesso da sociedade a apenas um desses dois lados de uma mesma moeda e dificulta o avanço democrático, na medida em que impede de serem inseridas outras culturas políticas nas disputas eleitorais, o que implica reconhecer que no Brasil houve uma redução drástica do significado de “democracia”.

Dá que nos governos populistas a corrosão da qualidade da democracia é ainda maior, pois a forma de governo populista aprisiona os eleitores e impede a fruição de um sistema democrático pleno, ao controlar massas de cidadãos, anteriormente alienados, para participarem de estruturas políticas formais. Ao mesmo tempo, a retórica negativa que os populistas introduzem aprofunda o desencanto e a desconfiança da sociedade em relação ao sistema político.

Tal cenário descortina as dificuldades e os entraves do sistema presidencialista, sendo correto afirmar que há uma urgência para a adoção de mecanismos que possam sustentar o modelo vigente, em vez de se pensar em uma virada brusca, como, por exemplo, na mudança para o parlamentarismo.

A realidade atual clama por uma mudança que passe pelos principais instrumentos de depuração e fortalecimento dos partidos políticos, bem como por aqueles que sejam capazes de conectar eleitores e eleitos para o fortalecimento de uma unidade democrática no país, o que quase ocorreu em 2017, quando foi aprovada a Emenda Constitucional n. 97, a qual não foi suficiente para gerar uma amálgama definitiva na identificação dos eleitores com seus eleitos, mas que serviu como o primeiro passo para a reformulação de ordem política nacional, ao vedar a formação de coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecer a cláusula de desempenho progressiva para os partidos terem o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão

Resta, contudo, a adoção de um instrumento de controle permanente do poder popular sobre os eleitos mediante um sistema que represente, de uma única vez, a manutenção da confirmação do voto aos eleitos e, ao mesmo tempo, seja eficazmente menos traumático que o processo político do *impeachment*.

Para a sustentação de uma democracia representativa sadia, somente a implementação da revogação de mandatos poderá ser eficaz para manter o poder político nas mãos da população, ocasionando uma maior reverência dos eleitos em relação aos verdadeiros detentores do poder ou, ainda, para que sejam sanadas de uma forma mais legítima, e menos suscetível às manobras políticas, as eventuais crises de representação política, que sempre estarão presentes no modelo presidencialista em que está forjada a democracia brasileira.

Modelos como o *Recall*, que é uma medida eficaz no combate à incompetência e à corrupção, conforme adotado por vários estados norte-americanos, ou do *Abberufungsrecht*, que é o modelo suíço, o qual permite a dissolução de toda uma Assembleia ou Parlamento, como direito de revogação coletiva de mandatos políticos, trazem a inspiração para se estabelecer no Brasil uma forma de interrupção legal da representação político-eleitoral do mandato eletivo pelo próprio detentor do poder – e não por circunstâncias entre os agentes políticos, em caso de insatisfação generalizada com aquele que exerce o poder – e, assim, tornar mais legítima e satisfatória a representação democrática.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Crises políticas no presidencialismo de coalizão**. 21 de dezembro 2015. Disponível em: <https://sergioabranche.com.br/politica/118-criSES-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>. Acesso em: 5 jan. 2020.

ADDOR, Carlos Augusto. A greve de 1903: primórdios do movimento operário no Rio de Janeiro. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, v. 14, n. 2, p. 635-639, Rio de Janeiro, abr./jun. 2007.

AIETA, V. S. O *recall* e o voto destituente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

ALCAIDE, Soledad. Movimento 15-M: os cidadãos exigem reconstruir a política. **El País**, Madri, 17 de maio de 2011. Disponível em: [https://elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500\\_751064.html](https://elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500_751064.html). Acesso em: 25 abr. 2020.

ARAÚJO, Beatriz Panazzo de. Redemocratização do Brasil: você conhece a história política do nosso país? **Politize!**, 2 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/redemocratizacao-do-brasil/> Acesso em: 20 abr. 2020.

ARGENTINA. (1994) **Constitución de la Nación Argentina**. Disponível em: <https://www.caserosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

AUBERT, Jean-François. **Traité de droit constitutionnel suisse**. Neuchatel: Editions Ides et Calendes, 1967. v. 2.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010094820/publico/Caio\\_Marcio\\_de\\_Brito\\_Avila\\_Tese\\_Simplificada.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Simplificada.pdf). Acesso em: 11 jul. 2020.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BANDEIRA, Jorge de Torres. **Uma reflexão acerca do recall na democracia participativa**. 2018. Disponível em: <https://attenu.ufpe.br/bitstream/123456789/27779/1/TCC%20Uma%20reflex%C3%A3o%20acerca%20do%20recall%20na%20democracia%20participativa.pdf> Acesso em: 5 jun. 2020.

BASTOS, Aurélio Wander. Prefácio. In: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **O Impasse da Democracia Representativa**. In: ROCHA, Fernando Ximenes; MORAES, Filomeno; (Coord.). **Direito Constitucional Contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

BERTOLDI, Bruna; TEMPAS, Camila; MENEZES, Lidiane. Lenta e gradual redemocratização. **Beta redação**, 29 de novembro de 2018. Disponível em: <https://medium.com/betaredacao/lenta-e-gradual-redemocratiza%C3%A7%C3%A3o-4e832236076> Acesso em: 16 abr. 2020.

BIRD, F.L. “recall”, no ESS, XIII, p. 147 apud FERREIRA, Luiz Pinto. op. cit., t. 1, p. 155-156.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. rev. atual. 11. tir.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 314.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRAGANÇA, Luiz Philippe de Orleans e. **O que é o recall político e como ele funciona em outros países**. 13 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.lpbaganca.com.br/recall-politico-o-que-e/>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diretas Já: 30 anos do movimento**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/diretas-ja>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto de 16 de fevereiro de 1822**. Crêa o Conselho de Procuradores Geraes das Provincias do Brazil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antior/esa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html>. Acesso: 28 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm). Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos

Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art2). Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6683.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5420**. Plenário. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 04/03/2020. DJe n. 58, de 13/03/2020.

BRINGEL, Breno. 15-M, Podemos e os movimentos sociais na Espanha: trajetórias, conjuntura e transições. **Novos estudos CEBRAP**, n. 103, São Paulo, nov. 2015.

CARDOSO, Cíntia. Votação histórica mobiliza a Califórnia. **Folha de S. Paulo**. 5 de outubro de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0510200302.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão? **Folha de Londrina**, Londrina, p. 2, 27 dez. 2006.

COSTA, Luciana Gomes do Nascimento da. Mecanismos de participação popular no Brasil. **Âmbito Jurídico**, 1º de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadenos/direito-constitucional/mecanismos-de-participacao-popular-no-brasil/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia: um conceito em disputa. **Fundação Lauro Campos**, 7 de junho de 20016. Disponível em: [http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/Fil e/gestao\\_democratica/kit2/democracia\\_um\\_conceito\\_em\\_disputa.pdf](http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/Fil e/gestao_democratica/kit2/democracia_um_conceito_em_disputa.pdf). Acesso em: 25 maio 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O parlamentarismo. *In*: \_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do estado**. 198 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. atual. p. 195-201.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. **Revista eletrônica da EJE**, ano 2, n. 6, out./nov. 2012. Disponível em: <https://ieadireito.jusbrasil.com.br/artigos/767353163/fim-das-coligacoes-proporcionais-quais-os-efeitos-praticos-dessa-mudanca>. Acesso em: 25 maio 2020.

DIRETAS Já: quando o povo cansou de esperar. **Jornal do Senado**. Aconteceu no Senado. 11 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/jornal/noticia.asp?codEditoria=1729&dataEdicaoVer=20060911&dataEdicaoAtual=20060929&nomeEditoria=Aconteceu+no+Senado>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ENGELS, Jeremy. Review of Bad for democracy: how the presidency undermines the power of the people. **Rhetoric & Public Affairs**, v. 12, n. 3, p. 478-480, 2009. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/363160/pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FERNANDES, F. **Brasil em compasso de espera**: pequenos escritos políticos. São Paulo: Hucitec, 1980.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 1999. São Paulo: Positiva, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Apud CAGGIANO, Monica Herman Salem. Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 97.

GALINDO, Geraldo. A farsa da democracia norte-americana: as eleições estadunidenses são uma mera formalidade para referendar a perpetuação no poder – o poder real – de suas elites políticas e econômicas. **Vermelho**, 12 de junho de 2020. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2020/06/12/a-farsa-da-democracia-norte-americana/>. Acesso em: 25 maio 2020.

GOLIN, Tau; BOEIRA, Nelson. **História geral do Rio Grande do Sul – República**: da Revolução de 1930 à ditadura militar (1930-1985). Passo Fundo: Méritos, 2007. v. 4.

HUMBERTO, Welton Lucas. Recall político: instituto de revogação de mandatos, condições e possibilidades de inserção no âmbito da Constituição Federal de 1988. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 158, ano XX, mar. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/recall-politico-instituto-de-revogacao-de-mandatos-condicoes-e-possibilidades-de-insercao-no-ambito-da-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

JUNIOR, Roque Lemos. **Sociedade operária vista pelos periódicos**: as críticas dos periódicos anarquistas às habitações operárias em 1917. 2019. TCC (Graduação em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

KOSELLECK, Reinhart. Historia de los conceptos y conceptos de historia. **Ayer**, Madrid, n. 53, p. 27-45, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41325249>. Acesso em: 17 mar. 2020.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. 1. ed. São Paulo: Três estrelas, 2013.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Erika Cordeiro. Sistemas de governo: o presidencialismo no Brasil e os casos de impeachment. **Conteúdo Jurídico**, 7 de agosto de 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/53257/sistemas-de-governo-o-presidencialismo-no-brasil-e-os-casos-de-impeachment>. Acesso em: 30 maio 2020.

LOHN, Maria Rosa Müller. **Soberania popular e mecanismos de participação**: a revogação de mandato eletivo. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LUZTOSA, Ezequiel. **Presidencialismo é o sistema mais corrupto que existe**. Disponível em: <https://medium.com/@ezequielluztosa/presidencialismo-%C3%A9-o-sistema-mais-corrupto-que-existe-50d5829b0c4a>. Acesso em: 18 maio 2020.

MAEDA, Ko. Two modes of democratic breakdown: a competing risks analysis of democratic durability. **Journal of Politics**, v. 72, n. 4, p. 1129-1143, out. 2010.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, p. 191-213, nov. 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4706207/mod\\_resource/content/2/Mainwaring%20e%20Shugart%201993.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4706207/mod_resource/content/2/Mainwaring%20e%20Shugart%201993.pdf). Acesso em: 17 maio 2020.

MAIOR manifestação da história do país aumenta pressão por saída de Dilma. **Estadão**, São Paulo, 13 de março de 2016. Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>. Acesso em: 15 abr. 2020.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. 27 de agosto de 2018. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod\\_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf). Acesso em: 12 maio 2020.

MARTINS, Leonardo Furtado. **O recall eleitoral no direito comparado e sua viabilidade no Brasil**. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário Uni7. Fortaleza. 2017. Disponível em: <https://www.uni7.edu.br/wp-content/uploads/2017/10/Monografia-2017.1-Leonardo-Furtado-Martins1.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação e lutas sociais no Brasil pós-ditadura: da democratização à ausência de alternativas. **Revista HISTEDBR on-line**, v. 13, n. 54, p. 242-262, dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640181>. Acesso em: 19 mar. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. t. VII. (Estrutura constitucional da democracia) Coimbra: Coimbra, 2007.

MORAES, Filomeno. Executivo e legislativo no Brasil pós-constituente. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, São Paulo, out./dez. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 15 maio 2020.

MORALIS, Edileusa Gimenes. **Enunciação e representação: na conjuntura das Diretas Já!** 2008. Tese (Doutorado em Linguística) – Instituto de Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP, 2008.

MUNRO, William Bennett. *The government of the United States: national, state and local*. 5. ed. New York: The MacMillan Company, 1949. p. 672.

NELSON, Dana D. **Bad for democracy: how the presidency undermines the power of the people**. Minneapolis, Minnesota: Minnesota: University of Minnesota Press, 2008.

PEREIRA, Pedro Henrique Santana. Um ano das manifestações populares de junho de 2013. Reflexões acerca da efetividade do atual modelo de democracia representativa em vigência no Brasil. **Revista Jus Navegandi**, Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29956>. Acesso em: 16 abril 2020.

PÉREZ, Marvin Carvajal. O presente dos sistemas de governo na América Latina. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 35-50, jan./jun. 2008.

PERRY, Nicholas J. M.: Recall político seria uma solução viável para o Brasil?. Qual a consequência da utilização de um instituto que possibilita a revogação de um mandato eletivo? **JOTA**, 2 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/recall-politico-seria-uma-solucao-viavel-para-o-brasil-02112019>. Acesso em: 7 jun. 2020.

PRELOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. 11. ed. Paris: Dalloz, 1990

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. O que mantém as democracias?. **Lua Nova - Revista de cultura de política**, n. 40/41, p. 113-135, 1997. (As transições e a modernidade)

RAMOS, F. S. **Dicionário jurídico alemão-português**. Coimbra: Almedina, 1995.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. *In*: PEIXOTO, João Paulo M. (org.). **Presidencialismo no Brasil**: história, organização e funcionamento Brasília: Senado Federal, 2015.

REIS, Palhares Moreira. **As eleições indiretas no Brasil**. 1. ed. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. v. 1.

REIS, Palhares Moreira. O recall no direito brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 33-40, maio/ago. 2006.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Secretaria Especial de Comunicação Social. **1904 - Revolta da Vacina**: a maior batalha do Rio. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. A Secretaria, 2006. 120 p.: il. (Cadernos da Comunicação. Série Memória).

RODRIGUES, Fernando. Avaliação do governo Fernando Collor de Mello: Datafolha. **UOL Notícias – Política**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/pesquisas/datafolha/collor-popularidade.jhtm>Acesso em: 14 abr. 2020.

ROMAGNOLI, Alexandre J.; MELO, Martiniano Borges de. Os problemas da democracia representativa: a crise do representado. **Revista Húmus**, v. 1, n. 3, p. 112-124, set./dez. 2011. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/1623/1288>. Acesso em: 17 abr. 2020.

SAMPAIO JR., José Herval; MORAIS, Joyce. Cláusula de Desempenho e o Direito Eleitoral Brasileiro: o que mudou com a reforma eleitoral? Uma das poucas mudanças que pode, no futuro, representar avanço para nosso sistema político! **Jusbrasil**. Disponível em: <https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/522034357/clausula-de-desempenho-e-o-direito-eleitoral-brasileiro-o-que-mudou-com-a-reforma-eleitoral>. Acesso em: 25 maio 2020.

SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo**. 2004. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41421/M345.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003.

SARMENTO, Leonardo. *Impeachment ou recall* eleitoral? Com *recall* o mandato de Dilma já estaria revogado! **Jusbrasil**. Disponível em: <https://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/234930658/impeachment-ou-recall-eleitoral-com-recall-o-mandato-de-dilma-ja-estaria-revogado>. Acesso em: 29 jun. 2020

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, p. 3-14, 1993.

SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina**: mentes insanas em corpos rebeldes. Porto Alegre: Scipione, 2003.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 99.

SILVA, Nara Roberta. Considerações sobre as estruturas de um movimento sem estruturas: o caso do *Occupy Wall Street*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42; SPG 04 – Anticapitalismos, democracia radical e sociabilidades emergentes: abordagens teóricas e empíricas sobre o ativismo social contemporâneo, 2018, Caxambu - MG. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/spg-5/spg04-5> Acesso em: 8 abr. 2020.

SOUZA, Paulo Rogerio Areias de. O início do processo de redemocratização do Brasil após a ditadura militar: o nascimento de uma nova geração de direitos, vinte anos de Constituição Cidadã. **Âmbito Jurídico**, 1º de maio de 2005. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-64/o-inicio-do-processo-de-redemocratizacao-do-brasil-apos-a-ditadura-militar-o-nascimento-de-uma-nova-geracao-de-direitos-vinte-anos-de-constituicao-cidada/>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?**. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

TELES, Paulo Roberto Alves. **Sob a névoa**: o que os movimentos *occupy wall street* e *los indignados* têm a nos dizer? In: SIMPÓSIO DA ANPUH, 29, 2017, Brasília - DF. **Anais [...]**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548953097\\_b151c6715b454da9b584f67a88c6206d.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548953097_b151c6715b454da9b584f67a88c6206d.pdf). Acesso em: 25 abr. 2020.

UM ano de Primavera Árabe, a primavera inacabada. **Estadão**, São Paulo, 17 de dezembro de 2011. Internacional. Blogs. Olhar sobre o mundo. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/blogs/olhar-sobre-o-mundo/um-ano-de-primavera-arabe/>. Acesso em: 18 mar. 2020.

VASCONCELLOS, Eliane. O arquivo Carlos Drummond de Andrade. In: FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA; ARQUIVO-MUSEU DE LITERATURA BRASILEIRA. **Inventário do arquivo Carlos Drummond de Andrade**. 2. ed. e aum. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2002. p. 7-14.

VENEZUELA. (1999) **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-int-const.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html). Acesso em: 3 abr. 2020.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIEIRA, José Ribas; SOUZA, Raphael Monteiro de. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 202, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503036/001011298.pdf?sequence=1>  
Acesso em: 29 maio 2020.

VILLA, Marco Antônio. **Collor presidente**: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção. Rio de Janeiro: Record, 2016.