

## DURAÇÃO DE MANDATOS, REELEIÇÃO E PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO<sup>1</sup>

Luciano I. de Castro<sup>2</sup>

**Resumo:** As regras que definem o tempo de permanência no poder são aspectos centrais de um regime democrático. Estas incluem a duração do mandato, a possibilidade ou não de reeleição e a prerrogativa de destituir os representantes antes do fim do mandato, que nos Estados Unidos se chama *recall* e cuja melhor tradução para o português é, argumentamos, *plebiscito de destituição*. Este artigo detalha um formato de *plebiscito de destituição* que nos parece conveniente para o Brasil: fixar a duração máxima do mandato dos cargos dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal em 8 anos, mas realizar um plebiscito de destituição a cada 2 anos. Assim, o eleitorado poderá limitar os danos de um governante incompetente ou corrupto, ao mesmo tempo em que poderá se beneficiar de um governo eficaz com um mandato mais longo. Discutimos as vantagens e desvantagens da proposta, em comparação com um mandato único mais longo e a regra atual, com mandato de 4 anos e uma reeleição.

**Palavras-chave:** Reeleição; Duração de Mandatos; Recall; Revocatória; Impeachment.

**Abstract:** The rules that define the length of stay in power are central aspects of a democratic regime. These include the term limits, the possibility or not of reelection and the prerogative to dismiss representatives before the end of the term, which in the United States is called recall. This article details a format of recall that seems convenient for Brazil: setting the term limit of mayors, governors and president at 8 years, but holding a recall every 2 years. Thus, the electorate will be able to limit the damages of an incompetent or corrupt ruler, while benefiting from an effective government with a longer term. We discuss the advantages and disadvantages of the proposal, compared to a longer single term and the current reelection rule.

**Keywords:** Reelection, Term Limits, Recall, Impeachment.



1 Agradeço a Mauricio Bugarin, Vinicius Oliveira, Rodrigo S. Peñaloza e Fabiano P. Schwartz por comentários e sugestões.

2 Professor, University of Iowa e IMPA. E-mail: [luciano@impa.br](mailto:luciano@impa.br)

**Resumen:** Las reglas que definen la duración de la permanencia en el poder son aspectos centrales de un régimen democrático. Estos incluyen el mandato, la posibilidad o no de reelección y la prerrogativa de destituir a los representantes antes de que finalice el mandato, que en Latinoamérica se llama revocatoria. Este artículo detalla un formato de referéndum de destitución que parece conveniente para Brasil: fijando el mandato máximo de los jefes del Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal en 8 años, pero celebrando un referéndum de destitución cada 2 años. De esta forma, el electorado podrá limitar los daños de un gobernante incompetente o corrupto, mientras se beneficia de un gobierno eficaz a más largo plazo. Discutimos las ventajas y desventajas de la propuesta, en comparación con un mandato único más largo y la regla actual, con reelección.

**Palabras clave:** Reelección, Límites de mandato, Retirada, Impugnación.

## Introdução

Uma das características essenciais de regimes democráticos é a limitação no tempo total que um governante pode ficar no cargo, limitação imposta não apenas pela obrigatoriedade de eleições periódicas, mas também por restrições à possibilidade de recondução. Uma vez que cada país adota limitações distintas, uma pergunta natural e importante é qual o melhor conjunto de regras quanto ao tempo que um representante pode ocupar um cargo. Alguns artigos discutem a determinação ótima da duração do mandato, por exemplo: Barro (1973); Dal Bó e Rossi (2011); Smart e Sturm (2013); Gersbach, Jackson, e Tejada (2021). Por outro lado, muito menos atenção foi dada à análise da duração do mandato em combinação com a possibilidade de reeleição ou, alternativamente, a interrupção do mandato antes de seu fim prefixado. É importante analisar conjuntamente tais aspectos, uma vez o tempo efetivo no poder é afetado por estas regras em conjunto.

O presente artigo analisa esta questão desde a perspectiva do Brasil, em um momento em que o Congresso volta a discutir a duração do mandato. De fato, o principal ator na introdução da reeleição no país fez um “mea-culpa” no ano passado, afirmando que seria melhor substituir o atual sistema por um mandato único, de cinco anos (CARDOSO, 2020a, 2020b). Congressistas estão atualmente discutindo alterações à reeleição e a duração de mandatos (ESTADÃO CONTEÚDO, 2020). Numa tentativa de contribuir a essa discussão, este artigo considera três alternativas: o modelo atual com reeleição e mandato de quatro anos; um mandato único

sem reeleição, com duração superior aos quatro anos atuais e um modelo novo, proposto pela primeira vez aqui. Trata-se do estabelecimento de um mandato de oito anos, mas com a convocação automática, a cada dois anos, de um plebiscito de destituição, para que o eleitorado confirme ou não a permanência dos governantes em seus respectivos cargos. Nossa proposta restringe-se aos chefes do Poder Executivo, nos três níveis: municipal, estadual e federal.

Como observam Smart e Sturm (2013), há dois canais principais através dos quais eleições beneficiam a sociedade: permitem aos eleitores escolher os melhores candidatos e restringem o comportamento oportunista de quem está no cargo. Uma das contribuições deste artigo é expandir essa lista de fatores, introduzindo um conjunto de critérios que deveriam ser levados em conta na comparação das três alternativas mencionadas acima (Seção 2). Como as duas primeiras alternativas são simples e bem conhecidas, devotamos a maior parte do restante do artigo para discutir plebiscitos de destituição.

Plebiscitos de destituição ocorrem sob diversos formatos, em vários países no mundo. Por exemplo, o instituto é adotado em muitos estados e municípios dos EUA, onde é conhecido pelo termo *recall*. Na Seção 2.1 explicamos porque a expressão plebiscito de destituição nos parece a tradução mais apropriada de *recall* para o português. Usamos o termo em português para evitar o anglicismo. Em anos recentes, o instituto também foi adotado em vários países latino-americanos, sendo chamado em espanhol de *revocatoria*. Para uma coletânea recente da experiência internacional, ver Welp e Serdült (2014) e Zimmerman (2013).

Plebiscitos de Destituição são em geral convocados através de abaixo-assinados de eleitores que desejam destituir um representante antes do término de seu mandato. Discutimos as principais dimensões definidoras de um plebiscito de destituição na Seção 3. Nossa proposta para o Brasil é detalhada na Seção 4 e tem por característica *não* exigir a coleta prévia de assinaturas para que o plebiscito ocorra. As razões para isso incluem evitar instabilidade política, a incerteza sobre sua realização, bem como a possibilidade de manipulação do processo. O plebiscito é automaticamente convocado, a cada dois anos. Dessa forma, se o governante for ruim, a população precisa esperar apenas 2 anos (e não 4 ou 5) para substituí-lo. Por outro lado, se este for bom, não é necessário desfrutar de um curto tempo de governo (5 anos), como no caso da primeira alternativa. Argumentamos que essa combinação de fatores faz com que o plebiscito de destituição seja

uma alternativa interessante. Em compensação pela exigência de consultas mais frequentes, propomos que a destituição seja confirmada num segundo turno entre o governante e seu mais forte oponente. Essa regra visa a dar um pouco mais de estabilidade no cargo, além de garantir que um representante seja destituído sempre que (e apenas quando) houver um melhor substituto disponível. A regra também justifica a definição do mandato como 8 anos, mas mantém a prerrogativa de que a população substitua seu governante em breve período se este não a agradar.

O resto do artigo está organizado da seguinte forma. A Seção 2 lista, como dissemos, um conjunto de critérios para comparar as 3 alternativas. A Seção 3 discute em detalhes o plebiscito de destituição de uma forma geral. A Seção 4 desenvolve uma especificação do plebiscito de destituição para o Brasil, da forma que nos parece mais apropriada. A Seção 5 utiliza os critérios introduzidos na Seção 2 para comparar as três alternativas acima mencionadas. A Seção 6 discute aspectos relativos à implementação dessa proposta no Brasil. A Seção 7 é uma breve conclusão.

## **2 Aspectos e fatores importantes para comparar as alternativas**

A seguir discutimos os principais aspectos que devem ser levados em conta para avaliar as três alternativas que consideramos: mandato único de 5 (ou 6 anos), mandato de 4 anos com possibilidade de reeleição e a proposta deste artigo, de mandato de 8 anos com plebiscito de destituição a cada dois anos. As seções seguintes compararão as alternativas levando em conta tais aspectos. Nossa discussão tem por foco principal o Poder Executivo, principalmente no nível federal, embora se aplique aos demais níveis (estadual e municipal). Os fatores são em geral também relevantes para o Legislativo, embora sua consideração exigiria adaptações em alguns pontos.

O primeiro aspecto que se deve levar em conta é a capacidade do representante em atender às aspirações de seu eleitorado. Isso pode ser avaliado em duas dimensões, ilustradas na Figura 1 abaixo. Na dimensão horizontal, colocamos a localização no espectro de inclinação ideológica, à esquerda ou direita. Na dimensão vertical fica a habilidade de liderança, gerencial ou política, que se traduz na produção de políticas, bens e serviços públicos, como educação, saúde, obras, atendimento em órgãos

úblicos etc.<sup>3</sup> Obviamente ambas as dimensões são importantes, mas sua importância relativa depende em grande parte das preferências dos eleitores.

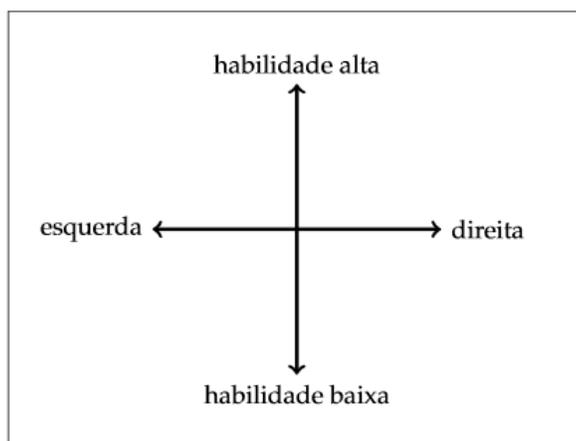


Figura 1: Modelo de valoração de representante

A partir da combinação dessas duas dimensões, podemos classificar a qualidade do representante em boa ou ruim – sabendo que, naturalmente, a qualidade do representante aos olhos do povo é mais apropriadamente caracterizada por uma variável contínua.<sup>4</sup> A simplificação para bom/ruim é útil para as discussões, no entanto. Enfatizamos ainda que tal classificação deve considerar ambas as dimensões da Figura 1, horizontal e vertical, e são relativas às preferências circunstanciais dos eleitores, que podem flutuar e se alterar no tempo, principalmente no que diz respeito à dimensão horizontal.

Se o governante é ruim, o público preferiria que seu mandato fosse abreviado, para que houvesse pelo menos a chance de trocá-lo por um bom governante. Por outro lado, se o governante é bom, o público poderia estar interessado em que seu mandato fosse mais longo para desfrutar de sua contribuição.<sup>5</sup> O grande problema é que as regras sobre o mandato

3 Obviamente a prática da corrupção afeta essa capacidade de produzir o bem público. Discutiremos alguns aspectos especificamente relacionados à corrupção abaixo.

4 Na verdade, a classificação de candidatos como bons ou ruins implicitamente assume a possibilidade de agregar a preferência de cada eleitor. Como é bem sabido no campo da teoria da escolha social, há grandes dificuldades em realizar essa agregação (RIKER, 1988). Ignoraremos esse problema na discussão que se segue, por simplicidade, mas a Seção 5.1 discute alguns aspectos de escolha social.

5 Na verdade, o eleitorado pode até preferir manter um governante ruim se os candidatos

são fixadas antes da eleição, sem que se saiba se o governante será bom ou ruim. Isso acaba gerando uma tensão posterior, para que as regras sejam alteradas: ou para destituir um governante ruim ou para aprovar a reeleição de um governante percebido como bom.

Outra consideração é o fato de que um governante no poder tem uma vantagem para a reeleição, porque tem o controle sobre a “máquina pública”. Isso pode conferir uma vantagem adicional com respeito a quem não dispõe da mesma.

As eleições cumprem em grande parte a função de informar os eleitores sobre a qualidade dos representantes a serem escolhidos. Mesmo assumindo que os eleitores são racionais e se esforçam por escolher o melhor representante entre os candidatos, isso não implica que um bom candidato será escolhido. Diversos fatores podem impedir que isso aconteça.

Em primeiro lugar, é possível que todos os candidatos que tenham se apresentado à eleição sejam ruins. Nesse caso, escolher um bom representante não é factível. No fundo, nesta situação o eleitorado é obrigado a escolher apenas o “menos ruim”. Como um representante precisa ser escolhido entre os que se apresentaram, seria desejável, nesse caso, que o eleitor pudesse reconsiderar sua decisão em um período curto. Assim, após esse período um novo conjunto de candidatos se apresentaria e, quem sabe, entre estes poder-se-ia achar algum bom candidato. Essas considerações ilustram a aleatoriedade na distribuição de qualidade dos candidatos, o que introduz um elemento de incerteza na preferência entre as 3 alternativas consideradas acima.

No entanto, mesmo quando existem bons candidatos, e os eleitores se esforçam para escolhê-los, muitas vezes o melhor não é escolhido: muitas vezes o processo eleitoral não revela todas as informações necessárias à decisão dos eleitores. As limitações da capacidade do processo eleitoral são de duas naturezas: de informação e de comunicação. As limitações de natureza informacional dizem respeito à não disponibilidade de informação relevante à época da eleição. Uma parte da informação pode estar indisponível de forma simétrica: não apenas os eleitores não têm informações suficientes sobre a qualidade dos representantes, mas estes mesmos não sabem ao certo a qualidade que terá seu governo. Eles podem não saber quão difícil é a atividade do governo, nem as dificuldades e crises externas que irão encontrar. Além dessa falha de informação, ocorre

assimetria informacional quando um dos lados (neste caso, os candidatos) têm mais informações que os eleitores sobre as qualidades de cada um. Esta assimetria é ainda de duas naturezas: seleção adversa e prejuízo moral. Uma assimetria informacional é classificada como seleção adversa se é definida por uma característica que o candidato conhece sobre si próprio, mas não o eleitor. A assimetria é do tipo prejuízo moral se depende do esforço que o candidato fará após a eleição, o que será decidido por este apenas quando já estiver no cargo.

Note-se que é natural assumir que os candidatos são mais informados sobre suas capacidades que os eleitores, ou seja, é natural assumir assimetria de informação. É útil também observar que os candidatos não produzem apenas informações sobre si mesmos, mas também sobre seus concorrentes. A informação que vem de cada candidato sobre os demais também tem valor informacional para os eleitores. No entanto, a consideração dessa possibilidade nos leva a reconhecer a outra forma de limitação do processo eleitoral. De fato, mesmo que todos os candidatos tenham perfeita informação sobre cada um dos seus oponentes, isso não garante que essa informação vai chegar ao eleitor. Cada candidato tem os incentivos para manipular a informação que tem, comunicando-a apenas parcialmente ou mesmo distorcendo-a em seu benefício. Se há muita manipulação de informação no processo eleitoral, o resultado pode acabar praticamente inviabilizando a função de comunicar informação relevante para o eleitor.

A capacidade das campanhas de informar os eleitores afeta a extensão ótima do mandato antes de uma nova eleição. No limite em que as campanhas não cumprem qualquer papel informativo, os candidatos poderiam ser escolhidos aleatoriamente e, após observar sua qualidade, os eleitores poderiam decidir destituí-los ou mantê-los. Por outro lado, se a campanha é perfeitamente informativa e os eleitores são capazes de escolher sempre um bom candidato (supondo que sempre haja um bom candidato a escolher), os mandatos poderiam ser mais extensos. Mesmo assim, a extensão deveria ser limitada, porque a qualidade do candidato pode variar ao longo do mandato. Discutiremos essa variação abaixo.

A capacidade informacional das campanhas também pode ser afetada pela duração do mandato. Esse efeito é um pouco mais sutil. Se o mandato é mais curto e o eleitor pode destituir em pouco tempo o candidato, o benefício que este obtém do cargo é limitado. Isso reduz seu

incentivo para manipular as informações durante a campanha.<sup>6</sup>

Essa observação nos leva a um aspecto que merece um pouco mais de atenção. De fato, podemos pensar que cada representante eleito obtém uma compensação proporcional ao tempo que permanece no cargo. Isso inclui seu salário, mas pode ser muito mais significativo que isso. Em primeiro lugar, pode incluir uma satisfação altruísta por promover o bem comum e servir a seu país ou localidade. Pode incluir também uma satisfação por ter sua visão do mundo ou inclinação ideológica implementada. A satisfação pode advir da perspectiva de ficar para a posteridade e ser lembrado na história. Desde uma perspectiva menos nobre, o representante pode também trabalhar para beneficiar um grupo específico. Este grupo pode recompensá-lo simplesmente por reconhecimento ou com benefícios diretos (monetários ou em espécie), que podem inclusive ocorrer após o término do mandato. O grupo pode ser definido tanto por algum interesse econômico como político (por exemplo, o partido). Em todo caso, parece bastante natural pensar que a “recompensa” do representante é maior quanto maior for seu tempo no poder. Portanto, a duração do mandato e a possibilidade de reeleição tem efeito direto no valor do cargo para os candidatos.

A natureza dessa “recompensa” afeta diretamente o público. Se se tratar de benefícios direcionados a grupos específicos, principalmente na forma de desvios de recursos públicos por corrupção, reduzem-se os recursos disponíveis para promover bens públicos. Dessa forma, o eleitorado percebe uma redução no valor do representante. Essa possibilidade convidaria para promover um mandato mais curto e eleições mais frequentes. Na verdade, a realização frequente de eleições pode dar os incentivos a manter limitada a corrupção e o desvio de recursos públicos para grupos privados.

Isso nos leva a outra observação: a qualidade de um governante não é necessariamente fixa no tempo. Além de depender de seu esforço, como mencionamos acima, a qualidade pode ser diretamente afetada pela experiência. Com o tempo no poder, ele vai aprendendo gradualmente o que dá certo e o que não funciona. Esse aprendizado pode levar a um aumento na eficiência de sua atividade. Isso pode beneficiar o público, mas não necessariamente. Se o governante é corrupto, ele pode ficar mais

---

6 Esse resultado vem de uma ideia familiar em teoria de leilões: participantes de leilões dão lances maiores se o objeto leiloadado é mais valioso. Similarmente, se o prêmio de mentir ou manipular a eleição é um mandato mais longo (e, portanto, mais valioso), os candidatos tenderão a se esforçar mais.

eficiente também no desvio de recursos públicos, além de mais voraz e ousado. Aliás, a corrupção pode aumentar simplesmente para recompensar os eventuais aliados que lhe prestam serviço ou apoio ao longo do mandato, ou por conta das barganhas que acaba aceitando ou tendo de fazer. Se o governo fica melhor ou pior com o tempo é, naturalmente, uma questão empírica. No entanto, nossa impressão é de que o aumento da corrupção e, portanto, a piora do governo, tende a dominar. Se assim for, o aumento na frequência das eleições é benéfico para prevenir esta deterioração no governo.<sup>7</sup>

A dinâmica entre os poderes é outra consideração importante. Relações entre os chefes de diferentes poderes podem se deteriorar ao longo do tempo. A realização de uma eleição, mesmo que não mude os personagens desse conflito, pode ajudar a diminuir a tensão, uma vez que reforça o apoio popular de quem foi confirmado. Isso corresponde a um comentário comum, de que um governo tem um capital político maior logo após ser eleito. Mais uma vez, esse fator aponta na direção de tornar desejáveis eleições mais frequentes.

Embora muitos dos aspectos acima elencados apontem vantagens de eleições mais frequentes, há outros aspectos que atuam na direção contrária. Por exemplo, o custo das eleições sinaliza a inconveniência de reduzir o mandato ou aumentar a frequência das eleições. Esse custo compreende tanto o custo das campanhas, que podem ter financiamento público ou privado, como o custo administrativo de organizar e realizar o pleito. Quanto mais elevado for esse custo total, menos atrativa é a opção de realizar mais eleições. Naturalmente esse custo tem de ser analisado com respeito ao benefício, de forma a se chegar a um intervalo ótimo entre as eleições.

Outro aspecto potencialmente ruim de um mandato curto é o comportamento de conflito durante o mandato do governo eleito. Há dois lados que contribuem para manter essa “paz política”: o do governante e de sua oposição. Por um lado, o governante pode ser estadista e conciliador, ou pode apostar no conflito e na manutenção do “esforço de campanha”. Por outro lado, sua oposição pode ser construtiva, fazendo críticas que apontem erros e possibilidades de melhorias, ou ser destrutiva e beligerante, tratando apenas de desestabilizar o funcionamento do governo com fins eleitorais. A frequência das eleições impacta esses comportamentos. De

---

7 O efeito disciplinador das eleições é um dos elementos destacados por Smart e Sturm (2013).

fato, a realização de uma eleição com a vitória de uma força política, tem em geral um efeito pacificador nas animosidades estimuladas pelo conflito eleitoral. Se o ciclo eleitoral for reduzido, pode ser que o período “pacífico”, mais produtivo, seja encurtado. Por outro lado, os anos recentes parecem indicar que esse “período pacífico” é extremamente curto. Durante todos os últimos governos eleitos (tanto de esquerda como de direita), houve campanhas pelo impedimento do presidente, algumas mais fortes, outras mais tênues. Duas vezes nos últimos trinta anos o presidente eleito foi impedido. Além disso, o esforço para criticar o governo e enfraquecer sua base política parece ter sido uma constante, quase imediatamente após a eleição. Assim, conjecturamos que o aumento do número de eleições não piora este aspecto em relação à realidade atual. Na verdade, a vitória em uma consulta popular pode revivificar o poder do representante, inclusive inibindo os conflitos, que podem se concentrar na próxima disputa eleitoral direta.

Há políticas que podem levar um tempo muito longo para maturar. Assim, uma mudança do governo muito frequente pode fazer com que muitos projetos sejam interrompidos pela substituição dos governos que os iniciaram. Isto geraria uma perda social causada diretamente por mandatos excessivamente breves. A consideração desse aspecto nos levaria a preferir estender os mandatos por períodos mais longos. No entanto, a mesma consideração sobre o tempo de implementação de políticas públicas pode levar à preocupação exatamente oposta. Por exemplo, se um dirigente é de direita e começa a implementar políticas nessa direção, quando o eleitorado desloca suas preferências para a esquerda (ou vice-versa), a continuidade da implementação dessa política é indesejável para o público, que preferiria limitar o alcance da implementação, interrompendo-a através de uma eleição.

Relacionado a esse aspecto da implementação das políticas está sua própria escolha. Se as eleições são muito frequentes, os eleitores acabam tendo um poder de influência maior na escolha de determinadas políticas. Se por um lado isso pode parecer desejável, porque fortalece a vontade popular e, portanto, a democracia, existe uma visão diametralmente oposta. Esta surge de uma posição cética em relação à capacidade do eleitorado em geral de tomar boas decisões, pelo simples fato de não ter competência técnica nem tempo para se informar profundamente sobre as questões relevantes. Esse é, na verdade, a principal razão pela qual se adotam representantes em geral: os representantes eleitos poderiam ter a

capacidade e o tempo (diretamente ou através de assessores) para estudar as questões e chegar às melhores decisões dentro de um ponto de vista técnico. Se essas melhores decisões são impopulares, os representantes que as adotarem podem perder seus mandatos com eleições mais frequentes. Nesta linha de raciocínio, a redução do período entre eleições aumenta a pressão para que políticas populistas sejam adotadas. Como se pode ver, este ponto é de difícil avaliação, porque os efeitos de uma redução do período entre eleições podem ser considerados positiva ou negativamente, dependendo da confiança que se tenha na capacidade do povo decidir. Isso toca profundamente aspectos da democracia direta *versus* a democracia representativa e por ser tão central, voltaremos a discuti-lo em mais detalhe na Seção 5.1 abaixo.

Em resumo, elencamos os seguintes aspectos como importantes:

- i. Incerteza quanto à distribuição de candidatos que se apresentam em cada eleição, que podem ser bons ou ruins. A decisão, no entanto, é em geral tomada sem uma informação completa sobre a qualidade do candidato na eleição inicial. Em consequência há uma tensão: se o governante é ruim, o público gostaria de abreviar seu mandato. Se é bom, gostaria de mantê-lo por mais tempo. Isso pode levar a uma pressão para modificar a regra de mandatos longos com governantes ruins ou mandatos curtos com bons governantes.
- ii. Uso da máquina pública para ganhar as eleições.
- iii. Qualidade informacional do processo eleitoral, que deveria permitir aos eleitores descobrir qual candidato é o melhor. Essa qualidade é definida por duas dimensões: informacional e de comunicação. Enquanto a qualidade de comunicação é afetada pelas manipulações que ocorrem durante a campanha, o aspecto informacional é subdividido da seguinte forma:
  - a. Informação simétrica: informação não disponível para nenhum agente;
  - b. Informação assimétrica – seleção adversa: informação disponível apenas a cada candidato sobre sua qualidade;
  - c. Informação assimétrica – prejuízo moral: informação sobre o esforço que o agente irá realizar quando estiver no cargo.
- iv. O valor de um mandato é proporcional à sua duração. Por conseguinte, um mandato mais curto pode reduzir o esforço que os candidatos farão, possivelmente reduzindo os incentivos de manipulação uma vez

que a realidade será conhecida após a eleição e ele poderá ser retirado no próximo ciclo;

- v. A qualidade do candidato pode variar no tempo. De fato, ele pode aprender no trabalho, tornando-se mais eficiente na produção de bem público, mas também na corrupção e benefícios a grupos privados. Na verdade, a solução de dificuldades ao longo do mandato pode criar dívidas cada vez maiores com a passagem do tempo, levando a maior corrupção.
- vi. A força política do candidato também varia no tempo e não está diretamente ligada à sua habilidade e pode se manifestar, por exemplo, na harmonia entre os poderes. Se há diferenças de visões entre os chefes de diferentes poderes, a relação pode se deteriorar ao longo de mandatos. Essa força política é reforçada nas eleições, quando a vontade popular manifesta apoio a um determinado representante, fortalecendo e diminuindo a resistência ao mesmo.
- vii. O custo da eleição, que é composto pelo custo das campanhas e o custo administrativo de realizar as eleições propriamente ditas;
- viii. Instabilidade e incerteza, provocadas pela ação continuada da oposição para debilitar o representante no cargo, de forma a aumentar a chance de ocupar seu lugar, mas também pelas atitudes do próprio governante.
- ix. Período de maturação de políticas públicas – algumas políticas necessitam de um longo período de maturação. Assim, realizar eleições muito frequentemente pode fazer com que tais políticas não cheguem a ser implementadas em sua totalidade, causando um prejuízo ao público. Mas há o outro lado: se a política não for desejável, a interrupção do projeto pode ser benéfica.
- x. Influência dos eleitores na escolha e implementação das políticas. Se as eleições são muito frequentes, os eleitores acabam tendo uma presença maior na escolha de políticas a serem implementadas. Isso pode ser considerado positiva ou negativamente, dependendo do julgamento de se os eleitores são competentes ou não para julgar bem questões que podem ser de caráter técnico.

### 3 Plebiscito de destituição: conceito e formas alternativas

Plebiscito de destituição, muitas vezes referido no Brasil pelo anglicismo *recall*, é um mecanismo legal para a destituição, *através do voto*

*e antes do término do mandato*, de um representante ou agente público. Convém destacar os dois elementos desta definição que distinguem o plebiscito de destituição de outros institutos. É claro que representantes ou agentes públicos são substituídos através do voto quando seus mandatos se encerram, se não são (ou não podem ser) reeleitos. Tais representantes também podem ser destituídos ou terem seus mandatos cassados através de procedimentos judiciais, como a cassação de mandato pela justiça eleitoral, ou legislativos, como o *impeachment*, que também tem caráter fortemente judicial e está ligado a crimes de responsabilidade. Em nenhum desses casos, no entanto, a destituição é definida pelo voto popular antes do final do mandato, o que caracteriza o plebiscito de destituição.

Muitos estados americanos e alguns países, principalmente latino-americanos, adotam o plebiscito de destituição, com diferentes regras e condicionantes. Nesta seção, faremos uma breve revisão das alternativas na definição do instituto, mas não é nosso propósito fazer um repasse da experiência internacional. Para isso, ver Welp e Serdült (2014) e Zimmerman (2013). As seções subsequentes tratarão de analisar as vantagens e desvantagens da proposta com respeito à regra atual (com uma reeleição) e ao mandato único sem reeleição. Mas antes, a próxima subseção justifica a escolha da expressão “plebiscito de destituição” como melhor tradução para *recall* ou *revocatoria*.

### *3.1 Em busca da melhor tradução para recall*

Convém buscar uma tradução adequada para *recall*, *recall election* (ZIMMERMAN, 2013) ou *recall referendum* (WELP, 2017), de forma a evitar o anglicismo. Mesmo que não tivéssemos a preocupação com o uso de nossa língua, ainda assim teríamos de buscar o termo a ser potencialmente usado na Constituição. De fato, esta não poderia incluir em seu texto um termo em inglês, assim como não inclui o largamente usado *impeachment*. Neste sentido, estaríamos seguindo o exemplo dos países de língua espanhola, que não adotam o termo inglês, mas sim *revocatoria* (WELP; SERDÜLT, 2014). Nesta seção, explicaremos as razões pelas quais entendemos que “plebiscito de destituição” é a expressão mais adequada em português para se referir ao instituto.

Em primeiro lugar, convém observar que a decisão de destituir ou não um representante não necessariamente constitui, em si, uma eleição (embora em algumas localidades ocorra uma eleição concomitante, como

na Califórnia). A decisão de destituir pode ser tomada e a eleição ocorrer em data posterior ou até mesmo não ocorrer (nos casos em que assume o vice). Mesmo que a eleição do substituto ocorra no mesmo dia, são decisões distintas. Assim, é conveniente evitar o termo eleição. Como se trata de uma consulta popular sobre um determinado assunto (a destituição do representante), temos duas opções: plebiscito e referendo.

Plebiscito vem do latim *plebiscitum* (NASCENTES, 1955), que significa decreto do povo (TORRINHA, 1942), ou ordem (ou lei) aprovada pela gente comum (plebe). É formada por *plebis*, o genitivo de *plebs* (conjunto de cidadãos romanos que não eram nobres e que originou plebe); e *scitum* (decisão, decreto).<sup>8</sup> Referendo vem do latim *referendum* (pode-se inclusive usar diretamente o termo em latim), que é uma forma no gerúndio do verbo *refero* (voltar ou tornar a levar). Significa que deve ser levada uma decisão para consideração de uma autoridade (ou o povo). Veja-se por exemplo a expressão *ad referendum*, que significa para consideração ou aprovação posterior por uma autoridade.

Assim, o plebiscito enseja uma determinação feita pelo povo, enquanto o referendo é uma aprovação de algo que já foi definido por outrem e precisa apenas ser confirmado ou referendado. A principal distinção, portanto, é com respeito ao momento em que o povo é chamado a se manifestar: antes ou depois de que um ato tenha sido definido (pelo Congresso, na maioria das vezes). Essa distinção fica muito clara na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, art. 2º, que define:

Art. 2º (...)

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

No caso em questão, não há ato legislativo prévio que determine a destituição do representante na maioria das formas com o que o instituto tem sido utilizado no mundo. De fato, é muito comum que o *recall* se inicie por um abaixo-assinado de uma fração predeterminada de eleitores,

8 Na verdade, *scitum* também é o participio perfeito neutro do verbo *sciscere*, que significa procurar saber, informar-se, inquirir. Assim, é possível que o significado original de *plebiscitum* esteja mais ligado a procurar saber a vontade do povo, do que propriamente “decreto do povo”, como reporta (TORRINHA, 1942). Agradeço a Rodrigo de Souza Peñaloza por esta interessante observação.

que pedem para que o representante seja destituído. Isso não é um ato legislativo prévio que disponha sobre a destituição em si.<sup>9</sup> Assim, plebiscito é mais adequado que referendo: não se está pedindo que o povo ratifique nenhuma decisão tomada, mas que decida, em primeira mão, se quer destituir ou não o representante naquele momento.

Estabelecido que se trata de um plebiscito e não referendo, cumpre decidir o complemento: plebiscito de quê? Há várias alternativas: retirada, revogação, remoção, cassação, deposição, destituição. Tais alternativas guardam certa superposição de significados, mas geralmente são empregadas em outras situações. Remover, por exemplo, é muito usada para “transferência” de servidores públicos.<sup>10</sup> Revogação pode se aplicar para normas, por exemplo, e raramente é usada para mandatos.<sup>11</sup> Cassação está bem próximo, mas tem uma conotação de punição ou de que algo errado (crime) foi cometido. Deposição também está muito próximo do significado desejado, mas a deposição de um governante lembra golpes, ou seja, fora da ordem legal de um país. Assim, a palavra mais adequada e precisa parece ser *destituição*. Essa palavra vem do latim *destitutio*, e significa ato ou efeito de ser destituído ou demissão, deposição, privação de dignidade ou cargo (PORTO, 2013). Como vemos, não há sentidos listados que sejam diversos do uso que necessitamos.

Naturalmente pode-se considerar também o termo em espanhol, *revocatoria*. A palavra revocatória existe em português como substantivo feminino e como adjetivo. Na primeira forma, significa “documento pelo qual um governo manda retirar o seu representante do lugar que ocupa junto de outro governo” (PORTO, 2013). Vê-se que se quisermos usar revocatória como no espanhol, o substantivo deveria adquirir um sentido ligeiramente diferente. O maior problema, no entanto, é que o substantivo é muito pouco usado e conhecido em português: alguns dicionários nem tem a palavra nessa forma (PRIBERAM, 2021). Como resultado, a palavra revocatória (ou revogatória) sugere mais um adjetivo, não um substantivo. Para conformar a esse uso mais costumeiro, deveríamos então

9 É possível conceber uma situação em que há um ato legislativo prévio e que a população é chamada a *referendar* tal ato. Por exemplo, o legislativo poderia votar a aprovação da destituição do governante e convocar a população a referendar tal decisão. Se os eleitores não concordarem com a decisão do Congresso, naturalmente prevaleceria a vontade do eleitorado e o representante seria mantido.

10 O termo “transferência” deixou de ser usado, após a declaração pelo STF de inconstitucionalidade do respectivo inciso da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, permanecendo “remoção”.

11 Como observamos acima, em espanhol, o uso de *revocatoria* tornou-se comum. Comentamos ao final a possível apropriação do termo para o Português.

adotar a palavra na forma mais natural de adjetivo, mas então teríamos de escolher um substantivo para acompanhá-la. Como argumentamos acima, o substantivo mais adequado seria plebiscito, levando a plebiscito revocatório ou de revogação, mas, como dissemos acima, revogação é mais usado para normas que mandatos. Assim, o uso não seria tão preciso quanto a alternativa apresentada acima. Por todas essas razões, parece-nos que “plebiscito de destituição” é a tradução mais adequada.

### *3.2 Alternativas na definição do plebiscito de destituição*

Há inúmeras alternativas na definição de um plebiscito de destituição. A consideração dessa diversidade amplia a visão sobre a riqueza de detalhes que devem ser estabelecidos para uma implementação com sucesso. Em função das regras que o definem, o plebiscito de destituição pode ser uma boa ou má ideia, trazer benefícios ou criar problemas (WELP; SERDÜLT, 2014). A seguir, introduziremos uma classificação de tais opções, revisando e ampliando a lista de dimensões proposta por Castro (2015). Uma classificação mais restrita é apresentada por Welp (2017). A classificação apresentada abaixo é uma contribuição teórica que vai além da simples observação de casos concretos, ao apontar possibilidades que talvez não tenham sido ainda exploradas, mas cuja consideração pode ser benéfica.

1. Quanto à necessidade de provocação:
  - (a) Automática: não há necessidade de provocação, a realização do plebiscito já está predefinida;
  - (b) Provocada ou iniciada: é necessária a iniciativa de algum agente político, seja um cidadão ou grupo de cidadãos, partidos políticos, ou outras instituições previstas na legislação.
2. Quanto à forma da iniciativa:
  - (a) Direta ou Popular (como mecanismo de democracia direta): quando cidadãos podem solicitar a realização do plebiscito;
  - (b) Indireta: o processo é iniciado por ação de um agente público, uma instituição ou um grupo de instituições ou organizações.<sup>12</sup>
3. Quanto à justificação da iniciativa:
  - (a) Por razão específica – incluindo abuso de poder (especialmente em interesse próprio), decisões administrativas julgadas impróprias e todo

<sup>12</sup> Esta forma é praticada por exemplo em algumas localidades da Argentina (ARQUES, 2014).

tipo de crime ou conduta inadequada. As principais razões usualmente listadas são: prevaricação ou conduta corrupta, inépcia e omissão;

(b) Sem necessidade de justificação específica – quando não há necessidade de definição de fato específico, ou seja, a justificativa é apenas incompetência ou insatisfação popular com o desempenho do representante;

4. Quanto aos requisitos para convocação:

(a) Simples número mínimo de assinaturas – basta que uma petição de plebiscito seja protocolada. O número mínimo de assinaturas pode ser definido como um percentual do eleitorado (por exemplo, 12% do eleitorado na Califórnia) ou da população ou com um número fixo de assinaturas (por exemplo 1.000, em alguns cantões suíços).

(b) Assinaturas com restrição de tempo e/ou local– o pedido precisa ser protocolado na autoridade eleitoral e esta concede um prazo (por exemplo, 30 dias) para a coleta das assinaturas. Se não é reconhecido que o número mínimo foi atingido, pode ser concedida ou não uma prorrogação. Também pode ser exigido que as assinaturas não estejam concentradas em uma ou poucas localidades, exigindo-se um número mínimo de assinaturas em locais diversos;

(c) Podem ser requeridos, além do número de assinaturas, com ou sem restrição de tempo e lugar, provas, testemunhos, documentos, pareceres etc.

5. Quanto aos cargos sujeitos ao plebiscito de destituição:

(a) Para todos os cargos executivos eleitos por voto direto;

(b) Para todos os cargos eleitos por voto direto;

(c) Para todos os cargos públicos, independentemente de terem sido eleitos ou não diretamente.<sup>13</sup>

6. Quanto à aprovação

(a) Semiautomática – quando basta verificar que o número mínimo de assinaturas é atingido e reconhecido;

(b) Condicionada ou sujeita à autorização ou possível impedimento por parte de tribunais ou órgãos legislativos.

7. Quanto à apresentação do plebiscito

13 O estado de Montana, nos EUA, permite o plebiscito de destituição para todos os funcionários públicos, mesmo que não eleitos (ZIMMERMAN, 2013).

- (a) Descritiva – neste caso, a folha de voto contém a descrição dos fatos ou justificativas para o plebiscito de destituição, podendo incluir também a defesa do acusado na folha de voto.
  - (b) Simples – ao eleitor é apresentada tão somente a pergunta se o sujeito do plebiscito deve permanecer em seu cargo ou não.
8. Quanto à decisão de substitutos
- (a) Sequencial – os eleitores são convocados unicamente para decidir se o representante deve permanecer no cargo ou não. Se a decisão for pela destituição, o cargo é ocupado por outro representante público de forma interina (ou o cargo fica vago) e é convocada nova eleição para um substituto;
  - (b) Concomitante – ao mesmo tempo em que é feita a pergunta sobre a destituição, são também votados os candidatos que substituirão o agente, se a destituição for de fato aprovada.
9. Quanto à frequência
- (a) Ilimitada – não há restrições de números de tentativas ou de períodos para os plebiscitos de destituição.
  - (b) Com limites de intervalos entre plebiscitos – se um plebiscito não resulta em destituição se estabelece um limite mínimo de tempo (por exemplo, seis meses) para que novo plebiscito possa ser submetido.
  - (c) Com limites de tempo com respeito ao mandato – por exemplo não se pode apresentar o plebiscito de destituição com menos de seis meses de mandato ou faltando um ano para seu término.
  - (d) Com número máximo de plebiscitos em um mesmo mandato – por exemplo, apenas um plebiscito deste tipo pode ser permitido por mandato, por representante.
  - (e) Com periodicidade pré-definida: nos casos de plebiscitos definidos de forma automática, a periodicidade de sua realização pode ser pré-definida: por exemplo, a cada 2 anos (como propomos aqui).
10. Quanto à obrigatoriedade do voto:
- (a) Facultativo;
  - (b) Obrigatório – esta última opção só tem sentido em países que impõe o voto obrigatório, como é o caso do Brasil. Mas mesmo nestes casos, poder-se-ia estabelecer o voto facultativo especificamente para o plebiscito de destituição, implicitamente assumindo que a não manifestação corresponde a um “não” à destituição, embora isso se

relacione com os requisitos para concretizar a destituição (próximo tópico).

11. Quanto aos requisitos para concretizar a destituição:

(a) Por maioria simples dos votos válidos no plebiscito – essa opção é problemática se o voto não é obrigatório, porque introduz um viés para que haja a destituição;

(b) Pela superação de metade dos eleitores;<sup>14</sup>

(c) Pela superação do número de votos alcançados pelo representante na votação anterior (apenas será destituído se o número de votos ultrapassar esse total).

(d) Por outros critérios– pode ser que sejam definidas outras condições para que a substituição ocorra.

12. Quanto à definição do sucessor:

(a) Com mandato provisório de outro agente – por exemplo, o chefe do legislativo assume interinamente e convoca eleições em um prazo definido;

(b) Com passagem do cargo ao vice para completar o mandato;

(c) Com a eleição imediata de um novo representante e a passagem de poder do destituído para o novo.

Como se vê, há muitas alternativas na definição do instituto. Cada uma delas pode ser mais ou menos relevante. Discutiremos alguns dos aspectos relevantes na escolha de cada uma delas na Seção 4 abaixo. Antes disso, porém, cumpre tecer alguns comentários sobre caminhos alternativos para a retirada de um governante: a cassação e o impedimento (*impeachment*).

### 3.3 Cassação e impedimento

O plebiscito de destituição não é obviamente, a única forma para retirar um governante. Precisamos considerar a cassação do mandato e o impedimento. A cassação do mandato geralmente ocorre por um processo judicial em que se verifica a ocorrência de algum crime, geralmente relacionado à campanha, em que a pena adequada é a retirada do representante do cargo. De natureza um pouco mais política, o impedimento

<sup>14</sup> Esta é a regra em algumas localidades na Argentina e acaba sendo exigente (ARQUES, 2014, p. 163).

também é originado por um crime: o crime de responsabilidade. Assim, em ambos os casos temos um processo com características judiciais. A diferença entre os dois institutos é que o primeiro transcorre exclusivamente na esfera judiciária, isto é, no Poder Judiciário, enquanto o segundo é de competência do Poder Legislativo.

Como evidenciamos acima, o plebiscito de destituição não precisa ter por motivação um crime, de responsabilidade ou não. Não precisa haver sequer a suspeita de tal crime: ele pode ser motivado pela simples insatisfação do eleitorado com seu representante. Dessa forma, os institutos não são substitutos, mas podem atuar de forma complementar. De fato, como sugere Qvortrup (2014), o plebiscito de destituição pode ser uma boa medida quando os contrapesos (controles judiciais e sanções administrativas) não funcionam bem. Como essas condições podem se aplicar bem ao Brasil, introduzir o mecanismo pode ser uma boa medida complementar.

Salientamos o “complementar” porque a introdução do plebiscito não requer o cancelamento dos outros mecanismos. É claro que a possibilidade de aplicação do plebiscito deve diminuir a necessidade de apelar tanto à cassação quanto ao impedimento, por oferecer um caminho potencialmente mais simples para destituir um governante incompetente. No entanto, como os dois outros mecanismos se relacionam a punições por ações relacionadas a crime, é conveniente que permaneçam. Afinal, a lei deve valer para todos, mesmo para governantes que consigam manter elevado nível de aprovação popular que os impeça de serem destituídos pelo voto. Dito isso, reconhecemos que a responsabilidade dos poderes competentes para julgar e condenar por crimes dos governantes é de difícil execução num ambiente de elevado apoio popular. Em todo caso, é possível e conveniente manter os institutos com suas finalidades legais específicas.

#### **4 Um plebiscito de destituição para o Brasil**

A seguir detalhamos uma proposta para o plebiscito de destituição do Brasil que nos parece mais adequada. Esse detalhamento será cumprido em duas etapas. Na Subseção 4.1 analisamos as diversas alternativas do plebiscito de destituição levantadas na seção anterior à luz dos critérios discutidos na Seção 2. As reflexões suscitadas nos levam a uma proposta específica, sintetizada na Subseção 4.2.

#### *4.1 Análise das alternativas do plebiscito de destituição*

Passamos agora a uma análise das alternativas apresentadas na Subseção 3.2 à luz dos aspectos discutidos na Seção 2, que reproduzimos sinteticamente por conveniência:

- i. Incerteza quanto à distribuição da qualidade dos candidatos (boa/ruim);
- ii. Uso da máquina pública para ganhar as eleições
- iii. Qualidade informacional do processo eleitoral;
- iv. O valor do mandato para o candidato/representante;
- v. Variação no tempo da capacidade do representante produzir bem público;
- vi. Força política diminui ao longo do mandato;
- vii. Custo da eleição;
- viii. Instabilidade e incerteza;
- ix. Período de maturação/implementação de políticas.
- x. Influência dos eleitores na escolha das políticas.

Entre os aspectos listados acima, uma das preocupações centrais quando consideramos a introdução de um plebiscito de destituição é o viii, a instabilidade e incerteza causadas pelo o esforço da oposição em retirar o representante do cargo. De fato, Welp e Serdült (2014) analisam a prática do plebiscito de destituição nos Estados Unidos, América Latina e Suíça e, de forma sugestiva, intitulam seu livro “La Dosis Hace el Veneno”, indicando que o instituto pensado como positivo pode chegar a causar problemas. De fato, sua análise mostra que o desenho das regras do plebiscito de destituição pode determinar um uso excessivo ou, de outro lado, torná-lo praticamente irrelevante. Focando no caso do Peru, Soldevilla (2014) ressalta a importância de levar em conta a governabilidade ao avaliar as consequências de sua adoção.

Feita essa análise geral, passemos a considerar cada uma das alternativas.

##### 1. Quanto à necessidade de provocação

A necessidade de provocação introduz dois fatores que geram instabilidade e incerteza. Primeiro, a mera possibilidade de convocar o plebiscito de destituição faz com que a oposição se mobilize para convocar o plebiscito, sendo de seu interesse opor todos os obstáculos para que este

avance na implementação de sua agenda e na produção de bens públicos, que levariam o governante a ser bem avaliado. Isso gera instabilidade e compromete a governabilidade.

Segundo, o esforço para provocar a realização do plebiscito gera incerteza, uma vez que a convocação pode ocorrer ou não. Enquanto não há certeza de sua realização, investimentos e decisões podem ser adiadas, paralisando projetos que seriam de interesse público.

Estes efeitos são reconhecidos por Castro (2015), mas mesmo assim sua proposta ainda segue a lógica de exigir que o plebiscito seja provocado pela solicitação de cidadãos, através de número mínimo de assinaturas. Esse posicionamento decorreu de não haver sido nem considerada a possibilidade de predefinição dos plebiscitos, isto é, retirar a necessidade de sua provocação, deixando-os automáticos. Pensamos hoje que esta forma é mais conveniente, para evitar os problemas apontados acima e ilustrados vividamente por Soldevilla (2014) no caso do Peru.

## 2. Quanto à forma da iniciativa:

Mesmo que se abra a possibilidade de convocação através de assinaturas, há pelo menos três problemas a considerar. Por um lado, os líderes da convocação podem se sentir tentados a fraudarem assinaturas, para que o número mínimo seja atingido de qualquer forma. Segundo, o grupo político do representante que se deseja destituir pode exercer pressão política para que seja difícil coletar as assinaturas, ou que se estabeleçam condições muito restritivas na conferência das mesmas. Esta última possibilidade parece ter ocorrido na Venezuela em 2003-2004 (KORNBLITH, 2014). Terceiro, há custos envolvidos com esse método, tanto na coleta de assinaturas quanto na sua conferência. Assim, o procedimento é problemático. É possível conceber que em um futuro próximo, as tecnologias digitais tornem muito mais fácil a verificação da vontade popular, reduzindo os problemas acima mencionados.

A convocação indireta pode também exigir assinaturas de eleitores mesmo que iniciada por um agente público, como foi o caso da tentativa de convocar um plebiscito de destituição do prefeito de Buenos Aires, Anibal Ibarra (ARQUES, 2014, p. 163). No caso de que seja decidida exclusivamente por agentes ou instituições podem ocorrer outros tipos de problema. O mais óbvio é que pode acabar subordinando o representante à vontade dessa instituição. De forma mais concreta, se o Poder Legislativo pode convocar um plebiscito de destituição para o chefe do Poder

Executivo, então este acaba à mercê daquele, a menos que mantenha uma significativa margem de apoio popular. Pode inclusive conceber-se que nestes casos de convocação, o poder que inicia também seja submetido a alguma espécie de plebiscito de destituição. A análise desse jogo é complexa, e não apresentaremos uma análise formal aqui.

### 3. Quanto à justificação da iniciativa

Da mesma forma que o requisito de assinaturas, pensamos que é preferível a simplificação e não exigir nenhuma justificativa ao instrumento. Soldevilla (2014, p. 13) menciona que, quando há necessidade de justificativa sem que seja necessário prová-la, acaba-se ignorando a necessidade de fundamentar a justificativa. O fato é que é muito custoso provar justificativas. Assim, ao invés de pedi-las, pode-se simplesmente dispensá-las.

### 4. Quanto aos requisitos para convocação

Seguindo o estabelecido acima, não seria necessário estabelecer requisitos para convocação, uma vez que esta estaria previamente estabelecida.

### 5. Quanto aos cargos sujeitos ao plebiscito de destituição

No caso do Brasil atual, sem modificação de regras, parece ser necessário que o plebiscito de destituição fique restrito ao Poder Executivo. A razão disso é que, exceto para senadores a cada 4 anos (quando apenas uma vaga está disponível por estado), o Poder Legislativo não é eleito por voto majoritário simples. Membros do Legislativo municipal, estadual e federal são eleitos por voto proporcional. A principal razão de ser de votos proporcionais é permitir que sejam eleitos representantes de minorias. Não tem muito sentido que um representante seja eleito por votos de uma parcela pequena do eleitorado, mas seja destituído por todos. Isso daria a maiorias o poder de descartar representantes de minorias. Isso nos parece problemático.

Um caminho que nos parece mais adequado é introduzir primeiro o voto distrital ou, pelo menos, o distrital misto (com uma parte dos deputados eleitos de forma proporcional). Cada distrito teria assim um único representante eleito de forma majoritária. Esse representante poderia sofrer um plebiscito de destituição da mesma forma que representantes eleitos para o Executivo.

Finalizamos com uma discussão sobre outros oficiais públicos não eleitos: por exemplo, poder-se-ia considerar a destituição de um secretário

de estado específico. Mas é muito mais fácil pressionar o chefe do Executivo para que o demita. Além do mais, há o custo de realizar o plebiscito, o que nos sugere ser melhor evitar essa possibilidade.

A realização de plebiscitos de destituição para juízes é ainda mais complicada. Embora alguns estados americanos permitam que juízes sejam destituídos, a prática é muito mais controversa, porque tem implicações para a independência dos juízes. Por essa razão, preferimos não considerar essa possibilidade no momento.

#### 6. Quanto à aprovação

Como a convocação é predefinida na concepção exposta, não há necessidade de aprovação.

#### 7. Quanto à apresentação do plebiscito

A apresentação deverá ser simples, uma vez que não há justificativas necessárias.

#### 8. Quanto à decisão de substitutos

Concebemos uma forma especial de decisão sobre o substituto, em dois turnos, como é comum nas eleições atuais no Brasil. Isso permite introduzir o instituto com o mínimo de modificações em relação às regras atuais. Levando-se em conta todos os fatores discutidos acima, é interessante dar certa vantagem ao representante no cargo, para que consiga realizar políticas de mais longo prazo e reduzir a instabilidade e incerteza que todo o processo demanda. Ao mesmo tempo, escolhe-se o substituto na forma com que já estamos acostumados. O processo que propomos é detalhado a seguir.

No primeiro turno, ocorre o plebiscito de destituição. Cada eleitor terá a oportunidade de dizer “sim” ou “não” à destituição. Aos que disserem “sim”, será em seguida oferecida a oportunidade de votar em quem seria seu candidato preferido para substituir o governante a ser destituído.

Se o “não” à destituição ganha, então o governante é mantido e se encerra o processo. Se o “sim” à destituição vence, haverá um segundo turno, entre o governante e o oponente mais votado. Esse segundo turno ocorre normalmente, seguindo as regras atuais: quem tiver a maioria dos votos válidos fica no poder.

Uma primeira observação é que o resultado do plebiscito de destituição pode ser “sim”, mas o governante ainda assim pode permanecer no cargo, se vencer o segundo turno. Assim, ele tem “duas chances” de

permanecer no cargo, o que é uma vantagem conferida pelo fato de ter sido já eleito anteriormente. Essa vantagem tem o objetivo de reduzir as incertezas e promover a estabilidade, colocando a “barra um pouco mais alta” para que ocorra a destituição. No entanto, essa é possível e até provável, caso o governante seja ruim. Por outro lado, um bom governante deve ser capaz de sobreviver ao processo sem problemas.

Cabem agora algumas justificativas a esse desenho. Em primeiro lugar, note que a possibilidade de votar no possível substituto é dado apenas a quem votar pelo “sim”. Se permitíssemos que os que votam “não” também votassem no possível oponente, criaríamos um incentivo para manipulação. De fato, os apoiadores do representante no cargo poderiam votar no “não” e, em seguida, votar no oponente mais fraco. Dessa forma, estariam contribuindo para que não houvesse o segundo turno e, ao mesmo tempo, caso este ocorresse, isto é, caso o “sim” ganhasse, o representante poderia ter de enfrentar seu oponente mais fraco. Convém evitar esse tipo de manipulação.

A segunda justificativa importante que precisamos dar diz respeito a porque dar a possibilidade de que o representante participe do segundo turno. Por que não restringir aos dois mais votados oponentes, uma vez que a população já se manifestou pela destituição? A justificativa para isso vem da teoria de escolhas sociais. Simplesmente, é possível que o representante sujeito ao plebiscito seja o segundo melhor para uma grande parte do eleitorado, mas nenhum entre os preferidos é majoritário. Se todos os eleitores votarem de acordo com suas preferências e não de forma estratégica, o representante pode ser destituído. Um exemplo pode ilustrar essa situação. Considere que o plebiscito de destituição de A, onde B e C são candidatos a substituí-lo. O eleitorado se divide em 3 segmentos, 1, 2 e 3, com as seguintes preferências: apenas 25% preferem A e tem preferência  $A > B > C$ ; 35% tem preferência  $B > A > C$  e 40 % tem preferência  $C > A > B$ . A tabela abaixo ilustra essa distribuição. Vamos assumir, para essa ilustração, que os segmentos votam de acordo com sua preferência real, sem comportamento estratégico na votação.

Tabela 1 – Exemplo de distribuição de preferência entre candidatos

Segmentos do Eleitorado:	Seg. 1	Seg. 2	Seg. 3
% do eleitorado total	25%	35%	40%
Candidato preferido	A	B	C

2º candidato preferido	B	A	A
Candidato rejeitado	C	C	B

Se fizermos apenas o plebiscito de destituição com um segundo turno entre os candidatos mais votados o resultado é que A é destituído (segmentos 2 e 3 votam pela destituição, totalizando 75% do eleitorado) e ocorre um segundo turno entre os candidatos B e C. Acaba ganhando o candidato B, apesar de ser preferido por uma porção menor do eleitorado, já que o segmento 1 rejeita o candidato C e prefere B, votando junto com o segmento 2.

Se fizermos o plebiscito de destituição sem segundo turno, apenas com os mais votados (mais ou menos como ocorreu na Califórnia em 2003), o candidato C é escolhido, porque tem mais votos (40%). Note que o candidato C é o mais rejeitado entre todos os eleitores, com um total de 60% de rejeição.

Seguindo o procedimento proposto acima, o “sim” vence o plebiscito de destituição e o candidato C é o mais votado, indo para o segundo turno. No segundo turno, os segmentos 1 e 2 preferem o candidato A e este é mantido no poder com 60% dos votos, mesmo após ter “perdido” o plebiscito. As regras dão uma vantagem ao candidato A, que está no poder, por garantir que ele poderá disputar o segundo turno. Isso favorece a estabilidade e a governabilidade.

É importante observar o seguinte: em qualquer caso em que haja um candidato estritamente preferível (pela maioria do eleitorado) ao representante que está no cargo, este será destituído e o candidato preferível será eleito. Assim, as regras preservam um pouco de estabilidade, mas ao mesmo tempo permitem que o eleitorado sempre possa escolher o melhor candidato em cada momento.

#### 9. Quanto à frequência

Sendo adotado de forma automática, cabe agora escolher a periodicidade de sua realização. Levamos em conta o custo das eleições, para que não sejam maiores do que atualmente, quando temos eleições a cada 2 anos (alternadamente, municipais e estaduais/federal). Neste caso, sugerimos a periodicidade a cada 2 anos, pelo tempo que durar o mandato.

Pode-se pensar em esquemas mais complexos. Por exemplo, poder-se-ia marcar o plebiscito apenas uma vez, para um ano após a eleição. Este formato poderia fazer sentido se um ano fosse suficiente para descobrir a qualidade do governante e esta não sofresse grande variação ao longo do resto do mandato. Mesmo assim, haveria um complicador: o restante do

mandato seria mais longo, sendo de grande valor para o representante, que poderia se esforçar excessivamente para passar pelo plebiscito no primeiro ano, decaindo seu esforço de produção de bens públicos após isso. Além do mais, provocaria a realização de plebiscitos em anos em que não ocorrem eleições atualmente no Brasil.

Outra opção seria alterar os mandatos para 6 anos, realizando o plebiscito a cada 3 anos. Essa opção exige definir o que aconteceria com os mandatos parlamentares. Seriam também estendidos? Não é claro que isso seja desejável. Além de ter várias implicações, parece-nos melhor ter um mandato de 8 anos com plebiscitos de destituição aos 2, 4 e 6 anos, do que um mandato de 6 anos com apenas uma consulta aos 3.

#### 10. Quanto à obrigatoriedade do voto:

Em princípio poder-se-ia aproveitar a reforma constitucional necessária a instituir o plebiscito de destituição e já introduzir o voto facultativo. Mas isso não é necessário: é um assunto ortogonal à introdução ou não do plebiscito e, portanto, deixamo-lo não especificado.

#### 11. Quanto aos requisitos para concretizar a destituição:

Tais requisitos já foram discutidos no item 8 acima e não precisamos voltar aos mesmos.

#### 12. Quanto à definição do sucessor:

Em princípio, o representante destituído poderá ficar no cargo até o momento de passar o cargo a seu sucessor, tal como ocorre atualmente nos casos em que um governante não consegue se reeleger.

### *4.2 Proposta de plebiscito de destituição para o Brasil*

A partir da discussão acima, estamos agora em condições de especificar as regras propostas para um plebiscito de destituição no Brasil, restrito aos chefes do Poder Executivo nos níveis municipal, estadual e federal.

(a) Todos os governantes (prefeitos, governadores e presidentes) serão eleitos para mandatos de 8 anos, não renováveis.

(b) A cada 2 anos (portanto, nos anos 2, 4 e 6 dos mandatos), os eleitores terão a oportunidade de decidir em plebiscito, se querem destituir ou não o governante.

(c) Os que votarem “não” à destituição não se manifestam mais. Os que votarem “sim” à destituição deverão votar em seguida em um candidato para o substituir.

(d) Se o “não” tiver a maioria dos votos, o governante é mantido no cargo. Se o “sim” tiver a maioria dos votos, ocorrerá um segundo turno entre o governante e o candidato mais votado entre os que votaram “sim”. Quem obtiver a maioria dos votos válidos neste segundo turno será o governante a partir de então.

(e) Se o governante completar os oito anos sem sofrer destituição, ocorrerá eleição com dois turnos, como atualmente.<sup>15</sup>

Como se pode ver, este é um mecanismo bastante simples e que introduz modificações mínimas no formato atual. Por um lado, temos a mesma duração máxima total de 8 anos, como no sistema existente de dois possíveis mandatos consecutivos de 4 anos com uma reeleição. Por outro lado, ao invés de uma única consulta popular aos 4 anos, temos três: aos 2, 4 e 6 anos de governo. Esse aumento na consulta popular é compensado com uma ligeira modificação na regra em relação à reeleição, que efetivamente apenas garante que o governante já esteja “garantido” no segundo turno. É uma pequena vantagem em troca de uma consulta mais constante. Como resultado, o povo ganha a possibilidade de destituir em pouco tempo (apenas 2 anos) um governante ruim, ao mesmo tempo que garante um período de estabilidade política para um governante bom. Note-se que a renovação periódica do apoio popular pode, na verdade, agir na direção de aumentar a estabilidade.

Outra observação útil é que governos de apenas dois anos, como Itamar Franco (1992-1994) e Michel Temer (2016-2018) foram capazes de concretizar alguns avanços políticos e gerenciais na administração do Estado brasileiro e com impactos duradouros.

Uma comparação mais detalhada com os outros mecanismos é discutida a seguir.

## 5 Comparação das alternativas

Apresentamos agora uma comparação das três alternativas consideradas neste artigo: o mandato único de 5 anos, a situação atual com reeleição e a proposta de plebiscito de destituição descrita acima.<sup>16</sup>

15 Note que se alguém for eleito após a destituição de outro governante, conforme o item (d) acima, terá também 8 anos, ou seja, não entrará para “completar” o mandato anterior.

16 Omitimos a consideração da alternativa de um mandato único de 6 anos, porque as observações são em geral similares à opção do mandato único de 5 anos, embora com efeitos mais pronunciados.

Para isso, utilizamos os aspectos introduzidos na Seção 2 e fazemos uma comparação das alternativas com respeito a cada um desses aspectos. Devemos notar que tal avaliação é limitada porque toma cada uma das dimensões isoladamente e não permite agregá-las, de forma a levar em conta os prós e contras relativos de cada aspecto. Uma avaliação mais satisfatória deveria ser feita com um modelo econômico-matemático que levasse em conta todas as variáveis relevantes (ou pelo menos uma parte delas) e estabelecesse relações entre elas. Tal análise idealmente incluiria conceitos de teoria de jogos, mas poderia se tornar muito complexa. Deixamos o desenvolvimento de uma análise desse tipo para futuros trabalhos. Ao invés disso, apresentamos aqui uma análise qualitativa, que tem a vantagem de ser de fácil compreensão.

A Tabela 2 abaixo lista em colunas as três alternativas citadas e nas linhas os critérios discutidos na Seção 2. Em cada célula, fazemos uma avaliação das alternativas marcadas na coluna, com respeito ao critério definido na linha.

Tabela 2 – Comparação das 3 alternativas com respeito aos aspectos discutidos na Seção 2

#	Aspecto:	Mandato único de 5 anos	<i>Status quo</i> – mandato de 4 anos com 1 reeleição	Proposta de plebiscito de destituição descrita acima
i	Incerteza com respeito à qualidade dos candidatos (boa/ruim)	Esta opção é a mais arriscada: se candidatos ruins são selecionados, tem-se de tolerá-lo por mais tempo.	Esta opção é intermediária: “sofre-se” com representantes ruins por 4 anos.	Esta opção é a que permite lidar melhor com esse risco, pelo curto intervalo entre consultas.

ii	Uso da máquina pública	Como o representante eleito não concorre à reeleição, não pode usar a máquina pública para se beneficiar. Esta opção evita, portanto, este problema.	No período da reeleição, é possível usar a máquina pública com fins eleitorais.	A máquina pública pode ser usada a cada consulta. No entanto, se isso for custoso para a sociedade, o uso excessivo pode acabar diminuindo a produção de bens públicos, o que limita a eficácia dessa estratégia. Ou seja, se a máquina pública for abusada num ano, seu uso posterior acaba prejudicado. Como há 3 consultas ao longo de um mandato, o efeito geral pode ser mitigado.
iii	Qualidade informacional do processo eleitoral	Como as eleições ocorrem com grande intervalo, o povo pode “esquecer” manipulações ocorridas muito tempo no passado. Assim, a qualidade informacional das eleições pode ser prejudicada pela falta de punição por distorcer informações.	Um intervalo de 4 anos pode ser longo demais para que manipulações ocorridas na eleição anterior sejam suficientemente relevantes para levarem o eleitor a punir os candidatos que a fazem.	O período curto de 2 anos permite que o eleitor mantenha uma lembrança mais presente de episódios em que foi “enganado” durante a eleição anterior, tornando mais plausível a punição de tal comportamento. Isso pode levar a eleições com maior qualidade informacional.
iv	O valor do mandato para o candidato	Como o mandato é mais longo, seu valor é maior. Assim, há forte incentivo a manipular informações/ resultados para ganhar a eleição.	O período de 4 anos é ainda um período longo e de alto valor.	Como a consulta popular é mais frequente, o mandato tem menor valor e, portanto, há menor incentivo a manipulações.
v	Variação no tempo da capacidade do representante produzir bem público	Se esta variação é expressiva, esta é a pior opção, porque não se muda o governante durante um longo período.	Novamente esta é uma opção intermediária.	A frequência das consultas faz com que se controle melhor a possível deterioração da qualidade.

vi	Força política diminui ao longo do mandato	A longa duração do mandato aumenta a probabilidade de que a força política realmente diminua, causando problemas e instabilidades.	Um mandato de 4 anos já é suficientemente longo para observar decréscimo na força política de um governante.	A ocorrência de uma consulta em 2 anos pode revivificar a força política do representante (se o mantém) ou substituí-lo por outro mais apropriado.
vii	Custo da eleição	Esta opção é preferível por tornar as eleições menos frequentes, mas precisa ser coordenada com a definição de mandatos legislativos.	Esta opção é provavelmente melhor neste aspecto, pois eleições para todos os cargos ocorrem cada 4 anos.	Esta opção não aumenta o número de eleições atuais (que continuam ocorrendo a cada 2 anos), mas pode aumentar o custo da campanha nessas eleições, por envolver mais cargos.
viii	Instabilidade e incerteza política	Por um lado, a instabilidade pode ser alta, porque muitos eventos podem ocorrer no período de 5 anos. Por outro, as oposições podem ficar mais tranquilas por saber que tem de esperar o ciclo de 5 anos. <sup>17</sup>	Temos visto que o sistema atual não evitou a ocorrência de instabilidades e incerteza política.	Esse instituto pode ajudar a resolver crises políticas num horizonte mais curto (2 anos), mas pode também fomentar uma oposição mais aguerrida e, portanto, mais instabilidade.
ix	Período de maturação/ implementação de políticas	Pode ser favorável um mandato mais longo se as políticas implementadas são realmente as preferidas pela sociedade.	É possível que quatro anos seja um período muito curto para a implantação de uma política vantajosa, mas com frutos no longo prazo.	Se por um lado não favorece políticas com frutos de longo prazo, o viés pela manutenção do governante mitiga esse problema. Por outro lado, se as políticas implementadas são ruins no longo prazo, o povo pode interromper sua implantação.

<sup>17</sup> Isso não é inteiramente garantido, uma vez que a oposição pode tentar retirar o representante por meio de procedimentos de *impeachment*.

x	Influência dos eleitores na escolha das políticas	Essa é a opção com menor influência do eleitorado sobre as escolhas das políticas: uma vez eleito o governante, não há revisão da decisão.	Os eleitores têm alguma influência por causa da reeleição.	É a opção que apresenta maior influência dos eleitores nas políticas a serem adotadas. Isso pode ser considerado bom ou ruim, dependendo de cada um, avaliando a sabedoria do eleitor em exercer tal influência.
---	---	--	--	--

Como vemos acima, cada uma das alternativas apresenta vantagens e desvantagens. Sem um modelo (matemático) que permita agregarmos tais diferentes aspectos em uma medida mais sintética, a comparação acaba dependendo de fatores subjetivos. Em particular, a experiência e os gostos pessoais são em grande parte responsáveis pela valorização que cada um faz dos diferentes aspectos. É verdade que mesmo um modelo formal não eliminaria o elemento subjetivo, uma vez que ao final seria necessário atribuir uma hierarquia de valores às consequências finais, além de especificar parâmetros ligados à aversão ao risco, por exemplo com respeito à qualidade do representante eleito. No entanto, a função de um modelo formal não seria exatamente eliminar o componente subjetivo, mas sintetizar os diversos fatores em conjunto, para tornar mais clara sua interação.

Mesmo sem contar com tal ferramenta, podemos tentar fazer uma síntese do apontado acima. Em várias dimensões, o plebiscito de destituição é superior. Mas especificamente, cinco dos dez critérios estabelecem a seguinte ordem de preferência: plebiscito de destituição é melhor do que reeleição, que é melhor do que um mandato único mais longo; são eles: *i*) incerteza quanto à qualidade dos candidatos; *iii*) qualidade informacional do processo eleitoral; *iv*) valor do mandato para o candidato; *v*) variação temporal da capacidade de produzir bem público; e *vi*) diminuição da força política ao longo do mandato. O plebiscito de destituição é possivelmente pior em dois critérios: *ii*) uso da máquina pública para ganhar eleições e *vii*) custo das eleições. No entanto, como apontado acima, a magnitude e relevância de tais efeitos é questionável com respeito ao plebiscito de destituição, já que há fatores mitigadores. Finalmente, três critérios são de difícil avaliação e necessitam de maiores estudos: *viii*) instabilidade e incerteza política; *ix*) período de maturação de políticas públicas; e *x*) influência dos eleitores na escolha de políticas.

Para cada um desses três últimos fatores, há aspectos positivos e negativos em cada uma das alternativas. O veredicto final depende muito de como tais fatores interagem e de como as preferências subjetivas valorizam cada um dos efeitos. Em todo caso, deixamos consignados aqui nossa avaliação de que o resultado geral é positivo na direção do plebiscito de destituição, principalmente pela redução da incerteza sobre a qualidade dos candidatos (aspecto *i*), provavelmente o mais relevante de todos.

### *5.1 Democracia direta versus democracia representativa*

Concluimos esta seção com alguns breves comentários sobre o confronto entre duas concepções importantes de democracia: a democracia direta e a representativa. Essas duas concepções têm defensores e opositores, e levam a formas essencialmente distintas de avaliar sistemas políticos. Como já comentamos, usualmente o plebiscito de destituição é classificado como um mecanismo de democracia direta, porque está geralmente associado à manifestação da vontade de eleitores através da coleta de assinaturas que definam sua convocação. Na formulação que apresentamos aqui, esse componente é extremamente atenuado, porque não há necessidade de que assinaturas sejam recolhidas: a realização dos plebiscitos já fica preestabelecida e não depende da atuação de ninguém. Essa característica reduz o conflito que se poderia gerar na avaliação dentro dessas duas perspectivas.

Por outro lado, a perspectiva representativa se baseia em geral em duas críticas. Primeiro, a mais simples, diz respeito ao questionamento da capacidade do eleitor de fazer escolhas racionais, com respeito a seus próprios interesses de longo prazo. Segundo, há a crítica mais sutil que advém da teoria da escolha social, que já estabeleceu de maneira bastante clara as limitações da possibilidade de agregar de uma forma coerente escolhas de múltiplos eleitores, todos eles racionais. Uma excelente discussão sob esse segundo aspecto é feita por Riker (1988).

Com respeito à primeira crítica, se levada ao extremo, temos uma crítica à própria democracia. De fato, se se questiona a possibilidade de os eleitores escolherem seus governantes, nega-se a essência mesma do sistema democrático. De qualquer forma, assumir que eleitores cometem erros na escolha de seus governantes não implica que devemos reduzir suas oportunidades de escolhê-los. Pelo contrário, deveríamos facilitar as condições para corrigir tais erros. Realizar consultas públicas mais

frequentes como propomos aqui facilita a correção dos erros anteriores de escolha, que podem ocorrer mesmo com eleitores racionais, mas não perfeitamente informados, como discutimos anteriormente.

Há uma resposta interessante à segunda crítica. A teoria da escolha social aponta problemas apenas quando há pelo menos *três* alternativas a cada momento em que se faz a escolha. Quando há apenas duas alternativas, a agregação das preferências não encontra problema algum. O plebiscito de destituição é na verdade inspirado na vantagem de reduzir as decisões do eleitorado a duas alternativas em cada um de seus momentos. Em primeiro lugar, há apenas a opção de destituir ou não o governante. No segundo turno que ocorre caso o “sim” ganhe, também há apenas duas alternativas: o governante que está no cargo ou o oponente selecionado na primeira etapa. Assim, com duas alternativas, não há problema algum de agregação de preferências racionais.<sup>18</sup> É claro que isso não resolve inteiramente o problema, uma vez que ainda há uma fase com mais de três alternativas: a escolha do oponente que vai disputar o segundo turno com o governante. Mas esse é um problema presente em qualquer escolha de qualquer governante no mundo. Assim, essa segunda crítica não tem relevância para o plebiscito de destituição. Pelo contrário, este é particularmente virtuoso com respeito a este aspecto.

## 6 Discussão sobre aspectos de implementação

A implementação exige uma emenda constitucional. Ela precisaria ser aprovada pela Câmara e pelo Senado até o ano anterior de sua implementação. Uma definição que deverá ser tomada pelo Congresso nesse processo é se a regra se aplicará já à eleição seguinte (caso os governantes no poder tenham direito à reeleição), isto é, garantindo-lhes o direito de simplesmente sofrer o plebiscito de destituição e colocando-os automaticamente no segundo turno ou aplicar as regras apenas para os que forem eleitos depois da aprovação da emenda, como parece mais adequado.

Entendemos que a regra do plebiscito de destituição como proposta pode ser atrativa para os congressistas que terão de aprová-la, porque lhes dará oportunidade de concorrer a cargos no Executivo sem a perda de seus

---

<sup>18</sup> Esse ponto é um pouco técnico, mas é bem explorado na teoria da escolha social. Uma boa discussão se encontra em Riker (1988) ou, de um ponto de vista mais formal, Austen-Smith e Banks (1999).

mandatos. De fato, Senadores e Deputados poderão se apresentar como candidatos a substituir um Governador por exemplo e, se perderem a eleição, permanecer em seus cargos. Atualmente, se decidirem concorrer ao governo estadual acabam perdendo a oportunidade de se reelegerem como Deputados (ou Senadores, se estiverem ao fim de seu ciclo de 8 anos). Dessa forma, a mudança confere aos congressistas uma vantagem sobre as regras atuais, por abrir maiores oportunidades de cargos em disputa.

Para os Prefeitos e Governadores a mudança também pode ser favorável. Por exemplo, pode-se permitir que um Prefeito se apresente como uma alternativa ao governo estadual sem ter de deixar seu cargo, assim como não precisa deixar seu cargo para concorrer à reeleição. É claro que esta é uma permissão que deverá ser prevista na regulamentação do instituto e podemos vislumbrar que suscitará debates e enfrentará oposição, mas assumamos que seja definido dessa forma, para efeito de análise de suas consequências.<sup>19</sup> Uma hipótese similar pode ser feita com respeito a Governadores, que poderiam se apresentar como opções ao cargo de Presidente sem deixar seus mandatos caso não sejam escolhidos. Esse aumento de opções pode lhes parecer benéfico. Um dos efeitos disso é aumentar as possibilidades de ascensão dos representantes eleitos, o que cria, naturalmente, um incentivo a que se esforcem mais em seu desempenho para serem premiados pelos eleitores.

É claro que governantes ruins não seriam beneficiados por essa mudança e poderão ser prejudicados, já que acabarão tendo seus mandatos possivelmente encurtados. No entanto, como argumentamos acima, um representante será destituído apenas se houver outro candidato que seja considerado melhor pelo eleitorado. Para que um representante considere que essa mudança lhe seja negativa, deverá pensar que é pior ou que exista outro preferido pelo eleitorado. É claro que esse risco existirá para eles, mas suspeitamos que a autoconfiança usual dos seres humanos, presente também no meio político, fará com que esse risco seja depreciado em cada caso individual.<sup>20</sup> Como resultado, conjecturamos que essa mudança também receberá apoio de boa parte dos governantes

<sup>19</sup> Se não for permitido que um prefeito se apresente como alternativa ao governo estadual sem deixar o cargo, temos apenas a manutenção do status quo e a introdução do plebiscito de destituição não acarreta nenhuma mudança neste aspecto.

<sup>20</sup> Essas considerações não excluem, naturalmente, que governantes se oponham à mudança por considerações de outra ordem e não necessariamente seu interesse particular.

eleitos.

Se é percebida como benéfica pelos políticos, pode-se desconfiar que seria prejudicial ao povo. Essa concepção de jogo de soma-zero não se aplica ao caso, no entanto. Em primeiro lugar, argumentamos acima que em grande parte os governantes a apoiariam por um viés de excesso de confiança, ainda que acabem sendo destituídos mais frequentemente do que conseguiriam avaliar. Mas o efeito mais importante para o povo é que *mais candidatos poderiam se apresentar a cada campanha*. Este efeito, que não é óbvio à primeira vista, tende a melhorar a possibilidade de que bons candidatos estejam disponíveis a cada eleição. Se há mais candidatos, é mais provável que exista pelo menos um bom entre eles. Isso pode representar um ganho indireto de elevado valor para o público pela introdução do plebiscito de destituição como propomos.

É claro que há desvantagens nesse instituto, como apontamos acima, e estas desvantagens joguem um papel importante para evitar que políticos apoiem sua introdução. Nas discussões em torno das ideias apresentadas por Castro (2015), foi possível encontrar congressistas que se opunham ao instituto principalmente pela consideração da dimensão *ix* citada acima, isto é, pelo receio de que essa mudança fortaleceria sobremaneira a influência dos eleitores sobre a escolha das políticas públicas, talvez favorecendo o populismo. Esse risco existe, como já assinalamos. No entanto, a proposta apresentada aqui envolve uma componente de democracia direta muito limitada, restrita à destituição do governante. Dessa forma, esse receio pode ser mitigado. Ademais, a questão depende um pouco de preferências subjetivas e é difícil prever como estas se encaminharão.

## 7 Conclusão

Desde sua redemocratização, o Brasil já passou por inúmeras crises políticas. Sofremos as incertezas e ansiedades de dois *impeachments*, além de o primeiro presidente (Sarney) ter ficado extremamente enfraquecido nos seus últimos anos de governo. Mesmo os dois outros presidentes eleitos que não foram impedidos, sofreram suas próprias crises (a campanha “Fora FHC” e o escândalo do Mensalão). Nestes momentos, a falta de autoridade do governo, a má vontade da população e a incerteza política complicam sobremaneira uma situação que por si só já seria sofrida e dolorosa.

O principal mecanismo para lidar com tais crises – o impeachment – não é formalmente adequado para resolver conflitos políticos, mas sim crimes de responsabilidade. Além do mais, como assistimos durante 2015 e 2016, todo o processo que leva ao impedimento é altamente tumultuado, demorado e custoso. Assim, é desejável contar com um mecanismo mais apropriado para a avaliação da qualidade da gestão. O plebiscito de destituição é uma alternativa a ser considerada. Ao propô-lo, este artigo contribui a promover o necessário debate para que a sociedade encontre as melhores regras para seu sistema político.

## Referências

ARQUES, Facundo. Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes. *In*: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (org.). **La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza**. [s.l.: s.n.]. p. 159–186.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey S. **Positive political theory**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999. v. 1

BARRO, Robert J. The Control of Politicians: An Economic Model. **Public Choice**, [S. l.], v. 14, p. 19–42, 1973. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/30022701>.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reeleição e crises. **O Estado de São Paulo**, [S. l.], 2020. a. Disponível em: <https://www.psd.org.br/acompanhe/artigos/reeleicao-e-criises-por-fernando-henrique-cardoso>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. **FHC faz mea-culpa e afirma que emenda que permitiu reeleição foi um erro**, 2020. b. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/09/06/fhc-faz-mea-culpa-e-afirma-que-emenda-que-permitiu-reeleio-foi-um-erro.ghtml>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CASTRO, Luciano I. De. PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO, APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA. **Professare**, v. 4, n. 1, p. 41–84, 2015. DOI: 10.33362/professare.v4i1.648. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/professare/article/view/648>. Acesso em: 25 jun. 2021.

DAL BÓ, Ernesto; ROSSI, Martín A. Term length and the effort of politicians. **The Review of Economic Studies**, [S. l.], v. 78, n. 4, p. 1237–1263, 2011.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Maioria dos partidos indica apoio ao fim da reeleição - Política - Estado de Minas**. 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/09/15/interna\\_politica,1185559/maioria-dos-partidos-indica-apoio-ao-fim-da-reeleicao.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/09/15/interna_politica,1185559/maioria-dos-partidos-indica-apoio-ao-fim-da-reeleicao.shtml). Acesso em: 24 jun. 2021.

GERSBACH, Hans; JACKSON, Matthew O.; TEJADA, Oriol. **Optimal Term-Length and the Structure of Democracy**. [s.l.: s.n.].

KORNBLITH, Miriam. Venezuela: polarización, revocatoria y después. *In*: LA DOSIS HACE EL VENENO: ANÁLISIS DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN AMÉRICA LATINA, ESTADOS UNIDOS Y SUIZA 2014, **Anais [...]**. [s.l.: s.n.] p. 111–133.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Livraria Acadêmica, 1955. Disponível em: [https://scholar.google.com/scholar?hl=en&as\\_q=dicionario+etimologico+da+lingua+portuguesa+nascentes&btnG=](https://scholar.google.com/scholar?hl=en&as_q=dicionario+etimologico+da+lingua+portuguesa+nascentes&btnG=).

PORTO. **Grande Dicionário da Língua Portuguesa**. [s.l.: s.n.].

PRIBERAM. **Dicionário Online Priberam de Português**. 2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/revocatória>. Acesso em: 26 jun. 2021.

QVORTRUP, Matt. La experiencia estadounidense de 1776 a 2012. *In*: LA DOSIS HACE EL VENENO: ANÁLISIS DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN AMÉRICA LATINA, ESTADOS UNIDOS Y SUIZA 2014, **Anais [...]**. [s.l.: s.n.] p. 207–224.

RIKER, William H. **Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice**. [s.l.] : Waveland Pr. Inc., 1988. Disponível em: [https://www.amazon.com/Liberalism-Against-Populism-Confrontation-Democracy/dp/0881333670/r\\_1\\_1?dchild=1&keywords=riker+liberalism&qid=1624747919&sr=8-1](https://www.amazon.com/Liberalism-Against-Populism-Confrontation-Democracy/dp/0881333670/r_1_1?dchild=1&keywords=riker+liberalism&qid=1624747919&sr=8-1). Acesso em: 26 jun. 2021.

SMART, Michael; STURM, Daniel M. Term limits and electoral

accountability. **Journal of public economics**, [S. l.], v. 107, p. 93–102, 2013.

SOLDEVILLA, Fernando Tuesta. Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). *In: La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. [s.l.: s.n.]. p. 7–30.

TORRINHA, Francisco. **Dicionário Latino Português**. 2. ed. Porto: Junta Nacional de Educação, 1942.

WELP, Yanina. Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates. *In: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. [s.l.] : Routledge, 2017. p. 451-463.

WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. **La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza**. [s.l.] : Instituto para la Democracia del CNE, 2014.

ZIMMERMAN, Joseph F. **The recall: Tribunal of the people**. 2nd ed ed. [s.l.] : SUNY Press, 2013.