

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
DEPARTAMENTO DE DIREITO - DIR
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA ROSA MÜLLER LOHN

SOBERANIA POPULAR E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO: A REVOGAÇÃO DE
MANDATO ELETIVO

MARIA ROSA MÜLLER LOHN

SOBERANIA POPULAR E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO: A REVOGAÇÃO DE
MANDATO ELETIVO

Monografia submetida à Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do título
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luana Renostro
Heinen

Florianópolis
2017

RESUMO

O sistema político brasileiro, apesar de se enquadrar dentro do conceito de democracia semidireta, não abarca qualquer instituto que permita que a própria população possa dispor de sua soberania e revogar mandato eletivo. O *recall* dos Estados Unidos e o *Abberufungsrecht* da Suíça são institutos de revogação de mandato eletivo em que seus eleitores podem, através de novo processo eleitoral, “deseleger” os candidatos eleitos. A partir dos conceitos de Soberania Popular e Democracia, este trabalho analisa a inclusão de institutos de revogação de mandato eletivo no sistema jurídico brasileiro. Dessa análise, é possível verificar que a inclusão desses institutos não contraria o texto constitucional, sendo cabível a propositura de emenda constitucional.

Palavras-chave: Revogação de Mandato Eletivo; Soberania Popular; Democracia; *Abberufungsrecht*; *Recall*.

ABSTRACT

The Brazilian political system, although it falls within the concept of semi direct democracy, does not encompass any institute that allows the population itself to have its sovereignty and to revoke elective mandate. The recall of the United States and the *Abberufungsrecht* of Switzerland are institutes for the repeal of elective term in which their voters can, through a new electoral process, "unelect" the elected candidates. Based on the concepts of Popular Sovereignty and Democracy, this paper analyzes the inclusion of institutes for the revocation of elective term in the Brazilian legal system. From this analysis, it is possible to verify that the inclusion of these institutes does not contradict the constitutional text, being possible the proposal of constitutional amendment.

Keywords: Revogation of Elective Mandate; Popular Sovereignty; Democracy; *Abberufungsrecht*; Recall

INTRODUÇÃO	5
1 SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA	8
1.1 Questões sobre Soberania e Legitimidade	8
1.2 Proposta de análise da democracia dentro do contexto da teoria das formas de governo	12
1.3 Propostas de conceituação de Democracia	14
1.3.1 Democracia Liberal-Pluralista	15
1.3.2 Democracia Deliberativa	18
1.3.3 Republicanismo Cívico	21
1.3.4 Democracia Participativa	22
1.3.5 Multiculturalismo	24
1.4 Democracia Direta, Democracia Indireta e Democracia Semidireta	25
2 MECANISMOS DE REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO	27
2.1 Soberania Popular e Revogação do Mandato Eletivo	27
2.2 Impeachment	31
2.3 Recall	33
2.3.1 As diferenças entre o Impeachment e o Recall	40
2.4 Abberufungsrecht e Abwahlrecht	41
3 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E SUA COMPATIBILIDADE COM A REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO	42
3.1 Democracia Representativa na Constituição Federal de 1988	42
3.2 Sistema Eleitoral Brasileiro	46
3.3 Impeachment no Brasil	48
3.4 A compatibilidade do Recall e do Abberufungsrecht com o sistema político brasileiro	53
3.5 A PEC 21/2015	55
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

Em meados de 2013, se instaurava uma crise dentro do sistema político brasileiro. As manifestações populares¹ contra o governo vigente, em especial na pessoa da então Presidente da República, Dilma Rousseff, demandavam mudanças - embora nem a população soubesse dizer que mudanças desejava, com clamores diversos e muitas vezes opostos entre si. Pesquisa realizada pelo Ibope Inteligência, em setembro de 2015, indicou que o governo Dilma estaria com 88% de desaprovação². Em 2016, a presidente foi deposta através do procedimento de *Impeachment*, devido ao que foi chamado de “pedaladas fiscais”³. Apesar disso, a população seguiu e segue insatisfeita, com o índice de desaprovação do governo Temer chegando a 55%⁴.

Nesse contexto, em que a população manifestou seu descontentamento com seus governantes através de inúmeros protestos pelas ruas, o procedimento que levou à termo o mandato de Dilma Rousseff não foi pela iniciativa popular, mas por um processo sobre suposto crime de responsabilidade.

A Constituição Federal Brasileira permite que o Presidente da República, ao cometer crime de responsabilidade, possa ser destituído de seu mandato - instituto conhecido como *impeachment*. Mas, não abarca o que em outros países é chamado *recall*: a possibilidade de a população revogar o mandato de seu eleito.

Diante da crise política atual e do entendimento, sustentado pela própria Constituição Federal, de que a Soberania é do povo e que os eleitos são apenas seus representantes, seria possível a inclusão de previsão constitucional para que o povo possa revogar o mandato de candidato eleito?

¹ Para contextualização, ler: Retrospectiva - Manifestações de junho agitaram todo o país”. Jornal do Brasil. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>>. Acesso em 13 dez. 2017.

² Pesquisa CNI-IBOPE: avaliação do governo – (setembro 2015). – Brasília: CNI, 2015. p. 6. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/antigos/Pesquisa%20CNI-IBOPE%20Avaliacao%20do%20Governo%20Set15.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2017.

³ Termo que se refere a operações orçamentárias, não previstas na legislação, que consistem em atrasar o repasse de verba a bancos públicos e privados com a intenção de aliviar a situação fiscal do governo em um determinado mês ou ano, apresentando melhores indicadores econômicos ao mercado financeiro e aos especialistas em contas públicas. No caso de Dilma, os atrasos de repasses a bancos públicos foram considerados como operações de crédito, embora a doutrina mostrou-se bastante divergente sobre esse enquadramento e suas reais motivações.

⁴ <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/avaliacao-do-governo-atinge-patamar-mais-baixo-desde-que-michel-temer-assumiu-a-presidencia/>

Países como Estados Unidos e Suíça possuem institutos de revogação de mandato eletivo em que seus eleitores podem, através de novo processo eleitoral, “deseleger” os candidatos eleitos. O próprio sistema brasileiro, no passado, já incluiu, em sua Carta Magna, a previsão de revogação de mandato, no formato de *recall*, nos durante a República Velha e o Império, ainda que nunca tenha utilizado. Contudo, apesar de já ter existido pelo menos um formato que permitisse tal revogação, atualmente, não se encontra na Constituição Federal brasileira essa possibilidade. À soberania popular só é cabido conceder mandato, mas não revogá-lo, em caso de desagrado. Essa incongruência merece análise, tanto quanto ao que seria Soberania como aos institutos existentes no Brasil e exterior, que, ao menos nesse ponto, recepcionam seu exercício no sentido de revogar mandato concedido.

Considerando que a atual Constituição privilegia a participação popular e garantia de direitos, ao ponto de ser chamada de “Constituição Cidadã”, acredita-se que institutos que permitam a revogação de mandato eletivo por via da democracia direta, não seriam inconstitucionais.

Não apenas pela crise política atual, mas, principalmente, pela ampliação de métodos de controle da população sobre seus eleitos, demonstra-se relevante a discussão da inclusão de meios, pelos quais o povo possa revogar o mandato de seu candidato eleito. Ademais, a ausência dessa possibilidade fere a Soberania Popular, já que permite à população apenas demonstrar seu apoio e aceitação a um candidato, mas, após esse ter sido eleito, já não é cabido ao Povo exercer seu Poder Soberano para revogar a decisão da eleição.

É nessa toada que este trabalho, utilizando-se do método dedutivo, se propõe a discutir o que é soberania, quais as diferentes concepções de democracia bem como as distinções entre democracia direta, indireta e semidireta; analisar diferentes formas de destituição do mandato eletivo, distinguir o *impeachment* do *recall*, compreender a estrutura representativa do sistema político brasileiro na constituição federal de 1988 e, por fim, analisar a compatibilidade do *recall* com a Constituição Federal.

No primeiro capítulo, são apresentadas discussões sobre o que seria legitimidade dentro do sistema democrático, bem como é apresentado o conceito dos usos das teorias da formas de governo, na teoria de Bobbio. A seguir, com base no texto de Luis Felipe Miguel, apresentam-se as teorias contemporâneas de

democracia. Por último, são analisados os conceitos de democracia direta, democracia indireta e democracia semidireta.

O segundo capítulo é dedicado à análise dos mecanismos de revogação de mandato eletivo. Nele, traz-se a conexão entre a soberania popular e a possibilidade de revogação dos mandato; a análise do *impeachment* e do *recall*, traçando suas diferenças; e apresenta-se o instituto suíço do *Abberufungsrecht*.

No terceiro capítulo, o foco é o sistema político brasileiro e sua compatibilidade com a revogação de mandato eletivo, apresentando-se conceitos dentro da democracia representativa na Constituição Federal de 1988, bem como o Sistema Eleitoral Brasileiro. Analisa-se ainda o instituto do *impeachment*, já existente no Brasil, avaliando-se se seria compatível com o texto constitucional a inclusão do *recall* e do *Abberufungsrecht* para, por último, analisar o que propõe a PEC 21/2015, que pretende incluir a revogação de mandato eletivo.

1 SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

De início, apresenta-se necessária uma análise, ainda que curta, do que se constitui a soberania do povo e, conceito correlato, do que seria a democracia.

O termo democracia, por exemplo, embora amplamente utilizado no campo da ciência política, e comumente sumarizado em “soberania popular e governo da maioria”, ou “forma de governo em que o poder é exercido pelo povo”, não possui definição concreta e estática, recebendo, ao longo dos períodos históricos, conceitos diferentes e críticas distintas. Como bem destaca Luis Felipe Miguel (2005, p. 5),

Tamanho consenso esconde uma profunda divergência quanto ao sentido da democracia: como é comum em relação a palavras que se tornam objeto de disputa política, os diferentes grupos empenhados em ostentar o rótulo promovem sua ressemantização, adequando seu significado aos interesses que defendem.

A crítica do autor é contumaz, já que, como ele mesmo segue em seu texto, “as decisões políticas são efetivamente tomadas por uma pequena minoria e ao povo resta pouco mais do que se submeter a elas”, nesse caso, havendo contradição entre o sentido abstrato ou normativo mais corrente de democracia (o “governo do povo”) e as manifestações empíricas geralmente aceitas (os regimes eleitorais).

Não pretendendo, neste trabalho, solucionar esse conflito, mas querendo ter algum nível tracejado do que se entende por democracia, este capítulo se propõe, ainda que de forma bastante condensada, a apresentar o conceito de democracia dentro do viés liberal, bem como as principais teorias críticas em seu entorno, em especial dentro dos textos de Luis Felipe Miguel, Carole Pateman, e Norberto Bobbio.

1.1 Questões sobre Soberania e Legitimidade

Luís Roberto Barroso, ao discutir o Poder Constituinte, afirma que esse, “como qualquer poder efetivo, envolve a manifestação de vontade de quem o exerce e o consentimento ou a sujeição de quem a ele se submete”, e, mesmo que, na sua essência, tal poder constituinte seja uma situação de fato, se faz necessário um fundamento que o justifique e legitime, sendo, historicamente, esse legitimante encontrado em “força bruta, poder divino, o poder dos monarcas, a nação, o povo” (BARROSO, 2011, p. 126).

A Constituição Federal Brasileira, em seu Art. 14, assim expressa as formas de exercício da soberania popular:

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.

As possibilidades desse exercício serão analisadas nos capítulos seguintes, mas, desde já, percebe-se que o ordenamento brasileiro assume e adota a soberania popular como base, e que sua maior forma de expressão é através do voto. Contudo, como melhor se explicará a seguir, a soberania popular, principalmente em sua expressão de voto, é amplamente criticada. Carole Pateman, filósofa da teoria política, em seu célebre texto de 1970, *Participation and democratic theory*, pondera que

[...] nas teorias de democracia atuais um dado predominante é a ênfase colocada nos perigos inerentes à ampla participação popular em política. Tais características derivam de duas preocupações principais de teóricos atuais que escrevem sobre a democracia, sobretudo os norte-americanos. Primeira, sua convicção de que as teorias de seus predecessores mais antigos (os chamados “teóricos clássicos”), que acalentavam o ideal do máximo de participação do povo, precisam de uma revisão drástica, quando não uma rejeição pura e simples. Segunda, uma preocupação com a estabilidade do sistema político e com as condições ou pré-requisitos necessários para assegurar tal estabilidade; essa preocupação origina-se da comparação que se faz entre “democracia” e “totalitarismo” enquanto as duas únicas alternativas políticas possíveis no mundo moderno (PATEMAN, 1992, p. 10).

Como bem descreve Pateman, essa situação surge por dois principais motivos: um intelectual, qual seja, o desenvolvimento da sociologia política, no século XX, e o evento histórico da emergência dos Estados totalitários. É essa a justificativa, para, por exemplo, a teoria schumpeteriana ter ganhado força no

período, já que o autor, movido pelo efeito da experiência da ascensão do nazismo, via o eleitorado como volátil e sugestionável, sempre sob a influência dos discursos demagógicos dos candidatos (PATEMAN, 1992, p. 10).

Ainda que o texto original de Pateman seja de 1970, sua análise segue atual. É de se notar que, embora passados os eventos motivadores do temor ao totalitarismo - especificamente, os resultantes das duas Grandes Guerras - governos totalitários seguem ameaçando o ideário internacional. Dessa forma, não obstante a diferenciação entre modelos de democracia, a serem discutidos ainda neste capítulo, também há que se discutir sobre o que torna a democracia legítima.

Weber (*apud* CUNHA, 2012, p. 54), definirá que a legitimidade está pautada em três possibilidades: o poder tradicional, o poder legal e o poder carismático. O poder tradicional, como seu nome indica, tem fundamento em que se deve respeito ao poder consagrado pela tradição, remetendo à pessoa ou às pessoas que detêm o poder, nos moldes dessa tradição.

Já o poder legal se pauta no respeito às normas do regime por elas serem estabelecidas racionalmente, legitimando o poder e os comandos que derivam do regime vigente.

O poder carismático tende a ser mais efêmero, pois, normalmente, se funda nas qualidades imaginárias ou reais do governante, o que não impede que tal poder prevaleça em alguns regimes, por exemplo, os de revolução ou golpe.

Bobbio, por sua vez, levanta importante questionamento que, simultaneamente, já indica sua solução:

nem sempre é possível entender se quem se põe o problema da relação entre o poder e a força põe-se um problema de mera efetividade (no sentido de que um poder fundado apenas sobre a força não pode durar) ou também um problema de legitimidade (no sentido de que um poder fundado apenas sobre a força pode ser efetivo mas não considerado legítimo). De fato, uma coisa é sustentar que o poder político não pode ser apenas forte no sentido de que não é possível, outra coisa é que não pode ser apenas forte no sentido de que não é lícito (BOBBIO, 2007, p. 87).

Em uma visão dentro do positivismo jurídico kelseniano, não mais se necessitava de uma justificativa ética para garantir o exercício do poder, já que dentro apenas o poder efetivo é legítimo, como afirmaria Kelsen (*apud* BOBBIO, 2007, p. 88), jusfilósofo positivista:

uma autoridade de fato constituída é o governo legítimo, o ordenamento coercitivo imposto por esse governo é um ordenamento jurídico, e a

comunidade constituída por tal ordenamento é um estado no sentido do direito internacional, na medida em que este ordenamento é em si eficaz.

Dessa forma, dentro do ponto de vista juspositivista, a legitimidade se resume em estado de fato, embora não elimine a possibilidade de que ela seja questionada ao ponto de gerar a inobservância das normas, iniciando um processo de deslegitimação que pode resultar na substituição por um ordenamento alternativo.

Niklas Luhmann (*apud* BOBBIO, 2007, p. 89), ao analisar as sociedades complexas que concluíram o processo de positivação do direito, entende que a legitimidade não resulta da referência a valores, mas da aplicação de certos procedimentos (*Legitimität durch Verfahren*), que produzem decisões vinculatórias, como, por exemplo, as próprias eleições políticas e o procedimento legislativo. Assim, com a participação dos sujeitos no procedimento, ainda que existam limites e regras estabelecidas, a legitimidade seria uma prestação do próprio sistema.

É certo, porém, que, dentro do constitucionalismo brasileiro, o entendimento é em favor da legitimidade democrática, de forma que, mesmo sendo o processo relevante, diferentemente dos positivistas, apenas o império da força não é suficiente para se considerar o governo legítimo, sendo necessária, ao menos, a formalidade do voto popular. É nesse sentido que, atualmente, se vê a legitimidade democrática ser fundada no povo, já que,

Adotado o princípio da legitimidade democrática, o poder constituinte, que, com efeito, se destina a preencher um vácuo jurídico, pertence necessariamente ao povo. Este tanto pode exercê-lo por intermédio de representantes eleitos (é o caso da Assembleia Constituinte) como por meio de manifestação direta, ou seja, o referendo. Assim, por poder constituinte entende-se a faculdade que cabe ao povo de elaborar sua Constituição política (BRANCATO, 2011, p. 108).

Dessa forma, tem-se também questionamentos sobre o modelo democrático não se coadunar com o *constitucionalismo*, já que a constituição seria um limitante à vontade da maioria, não prosperando dentro do constitucionalismo brasileiro, como bem se tem lecionado:

Longe de serem conceitos antagônicos, portanto, constitucionalismo e democracia são fenômenos que se complementam e se apoiam mutuamente no Estado contemporâneo. Ambos se destinam, em última análise, a prover justiça, segurança jurídica e bem-estar social. Por meio do equilíbrio entre Constituição e deliberação majoritária, as sociedades podem obter, ao mesmo tempo, estabilidade quanto às garantias e valores essenciais, que ficam preservados no texto constitucional, e agilidade para solução das demandas do dia a dia, a cargo dos poderes políticos eleitos pelo povo (BARROSO, 2011, p. 113).

Barroso (2011, p. 90) ainda defende que a Constituição possui pelo menos duas funções dentro de um Estado Democrático: “veicular consensos mínimos, essenciais para a dignidade das pessoas e para o funcionamento do regime democrático”, de forma que não sejam afetados por maiorias políticas ocasionais, além de garantir os espaços próprios do pluralismo jurídico, assegurando a manutenção do próprio sistema democrático.

É de se notar, portanto, que, em uma análise aos moldes dos usos apresentados por Bobbio, a teoria participativa tenta tornar mais real e praticável o célebre molde de “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Igualmente, em um *uso histórico*, ele pondera que há avanços constitucionais no período atual em relação aos anteriores - embora seu surgimento seja da década de 70, isto é, passados quase 50 anos de suas primeiras análises. Já através do *uso prescritivo* compreende ser o sistema ideal a ser seguido, embora carente de aperfeiçoamentos, em especial, de melhorias das formas de inclusão da população como ativo politicamente - o que talvez não seja exatamente uma crítica ao sistema democrático, mas sim à estrutura social que não estimula tal atitude ativa, mesmo fora do sistema eleitoral em si.

1.2 Análise da democracia dentro do contexto da teoria das formas de governo de Bobbio

Norberto Bobbio (2007, p. 135), em seu trabalho *Estado, Governo e Sociedade*, analisa que o estudo da democracia se insere dentro da discussão sobre teoria e tipologia das formas de governo, portanto, “qualquer discurso sobre a democracia não pode prescindir de determinar as relações entre democracia e as outras formas de governo”.

Para o autor, esse formato de análise se faz necessário, pois permite entender os diversos usos da teoria das formas de governo através de diversos autores, ao longo do tempo. Entende, assim, haverem três usos possíveis e relacionados:

descritivo (ou sistemático), prescritivo (ou axiológico) e histórico. Em seu uso descritivo ou sistemático, uma teoria das formas de governo resolve-se na classificação e portanto na tipologia das formas de governo que historicamente existiram [...]. Em seu uso prescritivo ou axiológico, uma teoria das formas de governo comporta uma série de juízos de valor à base dos quais várias constituições são não apenas alinhadas uma ao lado da

outra mas dispostas conforme uma preferência, segundo a qual uma é julgada boa e a outra má [...]. Pode-se enfim falar de uso histórico de uma teoria das formas de governo quando dela nos servimos não só para classificar a outra, mas também para descrever os vários momentos sucessivos do desenvolvimento histórico considerado como uma passagem obrigatória de uma forma a outra (BOBBIO, 2007, p. 135-136).

É dessa forma, por exemplo, que uma análise da democracia através do uso descritivo seria

[...] uma das três possíveis formas de governo na tipologia em que as várias formas de governo são classificadas com base no diverso número dos governantes. Em particular, é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por poucos (BOBBIO, 2007, p. 137).

Já o uso prescritivo implica uma avaliação de valor da democracia, classificando-a como uma forma positiva ou não, a ser seguida ou não, ultrapassando a análise descritiva e se propondo a indicar vantagens e desvantagens para a democracia, bem como “um juízo relativo sobre a maior ou a menor bondade de uma forma com respeito às outras” (BOBBIO, 2007, p. 142). Nesse caso, avalia-se se a forma democrática é melhor ou pior que as outras formas de governo, podendo ser classificadas, numa análise entre as formas puras das corruptas, em três teses: se a democracia é a melhor; se é a pior; ou se está no meio entre a melhor e a pior, sendo que as duas primeiras posições, oscilando entre os extremos, são as mais comuns. E adiciona ainda que, quando se leva em consideração as formas puras e formas corruptas, torna-se mais complexa a análise, já que “a democracia pode ser tanto a pior (ou a melhor) das formas boas, quanto a melhor (ou a pior) das formas más” (BOBBIO, 2007, p. 142).

Por fim, na análise de Bobbio, o uso histórico compreende uma análise da tipologia das formas de governo, visando

traçar as linhas de desenvolvimento do curso histórico da humanidade entendido como um suceder-se de uma determinada constituição a outra segundo um certo ritmo. Trata-se de ver que posto a democracia ocupou em alguns dos grandes sistemas (BOBBIO, 2007, p. 146).

Observa-se a necessária atenção para três modalidades, uma regressiva, em que a sucessão é uma degeneração da precedente; uma progressiva, em que o formato seguinte é entendido como uma progressão do anterior; e uma cíclica, em que passado, por um processo regressivo ou progressivo, volta-se ao princípio.

Como bem alerta o jusfilósofo italiano, nenhum dos três usos (descritivo, prescritivo e histórico) encontra-se isoladamente, sendo comum coexistirem os três na mesma análise. Tendo em mente essa metodologia, segue-se no estudo de uma definição de soberania popular e democracia para o presente trabalho.

1.3 Propostas de conceituação de Democracia

David Beetham (*apud* MIGUEL, 2005, p. 5) afirma que o conceito de democracia é incontestável, como sendo uma forma de tomada de decisões públicas que concede ao povo o controle social. Resta a indefinição quanto às *teorias* da democracia, que discutem “quanto de democracia é desejável ou praticável, e como ela pode ser realizada numa forma institucional sustentável”.

O conceito amplo de democracia, bem como os outros que se seguem desta, varia conforme quem o analisa. Como bem pondera Miguel (2005, p. 6), “nenhuma teoria possui fundo normativo neutro; os critérios que definem o que é uma democracia não são dedutíveis da observação empírica; passam por uma definição (implícita) de como deve ser um a democracia”.

Já o especialista em história antiga, Pierre Vidal-Naquet (*apud* MIGUEL, 2005, p. 6), prefere classificar o regime concorrencial contemporâneo como uma “oligarquia liberal”, entendendo que se ele se esforça tanto em manter o rótulo de democrático, é porque deseja se manter simbolicamente próximo da experiência da Grécia Antiga.

Não suficiente sua própria dificuldade de auto-definição, a democracia seguiu-se amplamente criticada por ser um sistema ineficiente, embora haja certo entendimento de que, ainda que não perfeito, é o melhor sistema alcançado até então. Bonavides (2014, p. 344), que define a democracia como “o governo do povo, para o povo”, combate as críticas às falhas deste sistema, ressaltando que:

verificar-se-á que as formas históricas referentes à prática do sistema democrático tropeçam por vezes em dificuldades. E essas dificuldades procedem exatamente — assim pensam os seus panegiristas — de não logarmos alcançar a perfeição, na observância deste regime, o que, de outra parte, não invalida, em absoluto, segundo dizem, a diligência que nos incumbiria fazer por praticá-lo, visto tratar-se da melhor e mais sábia forma

de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações.

Alguns autores se lançaram no desafio de delimitar o que seria democracia, analisando os modelos existentes. Miguel (2005, p. 6-7) explica que Macpherson propõe uma análise do que chama de “democracia liberal”, em oposição à “democracia utópica”, anterior ao século XIX, isto é,

uma teoria que pressupõe a existência de uma sociedade dividida em classes. Quatro modelos sucessivos são apontados: a democracia protetora, de Bentham e James Mill, centrada na idéia de que o direito de voto servia (apenas) de garantia contra a tirania dos governantes; a democracia desenvolvimentista, de John Stuart Mill, voltada à qualificação dos cidadãos por sua imersão na esfera pública; a democracia de equilíbrio, de Schumpeter, que se reduz à competição eleitoral; e a democracia participativa, propugnada pelo próprio Macpherson.

Luis Felipe Miguel, seguindo sua análise, adota um critério, em suas próprias palavras, circunstancial: são as correntes que, hoje, encontram maior ressonância no debate acadêmico e político, assumindo haverem hoje cinco principais correntes - liberal-pluralista, deliberativa, republicanismo cívico, participativa e multiculturalismo - todas dentro da democracia representativa, reconhecendo como impraticável qualquer aplicação possível de uma democracia direta.

1.3.1 Democracia Liberal-Pluralista

A primeira corrente, *democracia liberal-pluralista*, inclui as posições mais “descritivas” dos sistemas políticos ocidentais. O projeto democrático pauta-se, principalmente, pela vigência de um conjunto de liberdades cidadãs, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos de pressão, que se envolvem em coalizões e barganhas, cada qual tentando promover seus interesses. Dessa forma, cabe aos cidadãos comuns formar o governo, mas não governar, esvaziando a ideia de “governo do povo” (MIGUEL, 2005, p. 7-8).

Joseph Schumpeter, ao lançar, em 1943, sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, dá início à atual concepção liberal de democracia, criticando os mitos dentro da teoria clássica (MIGUEL, 2005, p. 9). Contudo, o que o autor chama de “doutrina clássica da democracia” é uma mistura entre senso comum e autores clássicos, englobando autores como Rousseau e utilitaristas na mesma categoria (PATEMAN, 1992, p. 28).

Para Schumpeter, o governo deveria ser formado por meio da competição pelos votos, redefinindo a democracia como “uma maneira de gerar uma minoria governante legítima”, sem objetivo de indicar vontades coletivas, mas de estabelecer uma “agregação de preferências manipuladas, preconceitos e decisões impensadas”, colocando os cidadãos apenas como votantes, sem questionar as ordens que, indiretamente, teriam emanado da sua vontade.

Dessa forma, Schumpeter promove a acomodação da democracia com uma corrente de pensamento que nasceu para negá-la, a teoria das elites, originária no século XX (MIGUEL, 2005, p. 9).

Principais defensores dessa corrente, Gaetano Mosca, cientista político italiano, e Robert Michels, sociólogo alemão radicado na Itália, têm suas ideias descritas por Pateman (1992, p. 10):

Mosca dizia que toda sociedade precisava de uma elite no governo e, em seus últimos escritos, combinava essa teoria da elite com um argumento a favor de instituições representativas. Michels, com sua famosa ‘lei de ferro da oligarquia’ [...] parecia mostrar que era necessário fazer uma escolha entre organização (aparentemente indispensável no século XX) e democracia, mas não ambas.

Esses autores, porém, pouco consideram a participação popular como necessária para efetivação de uma democracia. Como pensadores clássicos da democracia, compreendem que a participação se restringe à manutenção do processo eleitoral, normalmente desconsiderando a validade do sufrágio universal. Caberia a essa elite buscar o bem comum através da interação com a massa, assumindo que o povo, como massa, é incompetente para sopesar seus próprios anseios. Nas palavras de MIGUEL (2005, p. 9),

a impossibilidade de uma organização social em que não haja uma minoria dominante. Todas as mudanças políticas seriam, por trás das aparências, repetições do mesmo processo, com a substituição de uma elite por outra. A massa é apresentada como incapaz de intervir no processo histórico; se parece que o faz, é porque está sendo manobrada por outro grupo.

Schumpeter (*apud* PATEMAN, 1992, p. 12) entende, por exemplo, que “democracia é um *método* político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas”. Ou seja, não se pode analisar a teoria democrática como uma teoria de meios e fins. Assim, ele elabora um conceito de democracia que considera mais moderno e realista: “Aquele arranjo institucional para se chegar a decisões

políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo”, de forma que a *competição pela liderança* é a principal diferença entre a democracia e qualquer outro método político.

Sobre a participação popular, Schumpeter é taxativo sobre acontecer em dois momentos:

[...] os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão. Ele pontifica que as práticas usualmente aceitas (como “bombardear” representantes com cartas) são contrárias ao espírito do método democrático, pois, de fato, argumenta ele, trata-se de tentativas que os cidadãos fazem para controlar seus representantes, e isso constitui uma completa negação do conceito de liderança. O eleitorado “normalmente” não controla seus líderes, a não ser quando os substitui por líderes alternativos nas eleições, [...] a participação não tem um papel especial ou central (PATEMAN, 1992, p. 14).

Robert Dahl (*apud* PATEMAN, 1992, p. 18), outro adepto da teoria pluralista, é defensor de um sistema poliárquico - governo de múltiplas minorias - , sendo que as eleições servem como validante da democracia, já que é o momento em que se dá a transmissão do poder dos não-líderes para os líderes, não sendo necessário

o máximo de participação popular para exercer o “controle”, uma vez que sabemos que a maioria das pessoas é desinteressada e apática em relação à política, e Dahl põe em evidência a hipótese de que uma porcentagem relativamente pequena de indivíduos, em qualquer forma de organização social, aproveitará as oportunidades de tomada de decisão.

Portanto, a própria competição entre os líderes pelos votos é responsável pelo controle. Dahl, entretanto, se mostra favorável ao sufrágio universal (um eleitor, um voto) como garantidor de uma “igualdade política”, sendo esse o momento em que diferentes grupos do eleitorado conseguem fazer suas reivindicações serem ouvidas. Compreende ainda o autor que essa “igualdade política” se aplica especificamente quanto ao voto, já que, para ele, grupos com menos status econômico possuem ao menos duas barreiras: inatividade relativamente maior; e seu limitado acesso aos recursos. Dahl é contrário à participação do homem comum, em especial, porque, na opinião do autor, grupos com condições socioeconômicas baixas tendem a ter menor índice de atividade política e apresentar personalidades mais autoritários, representando, portanto, uma ameaça ao próprio sistema democrático poliárquico (PATEMAN, 1992, p. 19-20).

Ainda dentro da teoria poliárquica, a presunção do desinteresse do eleitorado é relativizada. Mesmo que os cidadãos sejam apáticos quanto à maioria

das questões da agenda política, há momentos em que eles podem se mobilizar, quando um de seus interesses específicos é posto em questão. Portanto, se não é possível um governo do povo ou mesmo o governo da maioria, podemos ao menos ter um sistema político que distribua a capacidade de influência entre muitas minorias. Nas palavras de Dahl (*apud* MIGUEL, 2005, p. 11), as eleições ocupam uma posição central num ordenamento poliárquico não porque introduzem um

governo de maiorias em qualquer maneira significativa, mas [porque] aumentam imensamente o tamanho, número e variedade das minorias, cujas preferências têm que ser levadas em conta pelos líderes quando fazem opções de política.

Luis Felipe Miguel destaca que há dois grandes problemas identificáveis na corrente: um, característica própria do sistema liberal, seria o isolamento da esfera política em relação ao restante do mundo social, ignorando as desigualdades, sustentando a ficção de “cidadãos iguais perante as leis” e dos “contratos entre pessoas livres e iguais”. Dois, a redução da política a um processo de escolha, em que se acaba considerando que todos os cidadãos possuem um entendimento esclarecido de seus interesses, estando as vontades e identidades coletivas suprimidas da política, crítica que é desenvolvida pelos democratas deliberativos (MIGUEL, 2005, p. 12).

1.3.2 Democracia Deliberativa

A *democracia deliberativa*, fundada principalmente na obra de Habermas e, em menor medida, na de Rawls, se apresenta como a mais relevante inspiração crítica às democracias realmente existentes. Dentro dessa teoria, “as decisões políticas deveriam ser fruto de uma ampla discussão, na qual todos tenham condições de participar em igualdade, apresentando argumentos racionais, e ao fim da qual haja consenso” (MIGUEL, 2005, p. 8). Nesse ideal contrário à visão liberal, apresentada na teoria anterior, considera-se que os agentes não estão presos a interesses fixos e são capazes de alterar suas preferências em meio ao debate.

Em síntese de Joshua Cohen (*apud* MIGUEL, 2005, p. 12), os democratas deliberativos julgam que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do “raciocínio público livre entre iguais”. Nesse sentido, Miguel (2005, p. 13) destaca as principais características e a importância da crítica levantada por essa corrente:

Em primeiro lugar, a corrente rompe com a percepção da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais já dadas. Longe de constituírem elementos prévios, as preferências são construídas e reconstruídas por meio das interações na esfera pública, em especial do debate entre os envolvidos. Em segundo lugar, há a ênfase na igualdade de participação, um aspecto constitutivo do sentido clássico da democracia, mas que foi relegado a plano secundário pelas vertentes hegemônicas da teoria democrática contemporânea. Por fim, a autonomia, isto é, a produção das normas sociais pelos próprios integrantes da sociedade, é resgatada como o valor fundamental que guia o projeto democrático.

Para Miguel, ainda, “a democracia deliberativa apresenta-se como um modelo normativo que produz a crítica da política vigente a partir de um parâmetro ideal”.

O principal autor dessa corrente, Jurgen Habermas, apresenta uma visão da “boa política”, caracterizada pela discussão livre das questões de interesse coletivo (HABERMAS *apud* MIGUEL, 2005, p. 13), lamentando a decadência atual da esfera pública, manipulada por estratégias publicitárias.

O ideal normativo que guia sua reflexão é a ação voltada para o entendimento mútuo, por intermédio do diálogo, em oposição à ação estratégica que busca apenas o sucesso e utiliza caracteristicamente operadores sistêmicos como o poder e o dinheiro. Mas, quando elabora sua teoria da ação comunicativa, o filósofo alemão trabalha em tal grau de abstração que, a rigor, não é possível falar numa teoria da democracia (MIGUEL, 2005, p. 13).

O professor Luiz Paulo Rouanet (2011, p. 57), em seu artigo explica que, para Habermas, há graus diferentes de participação popular nos processos, havendo uma concepção mais restrita, liberal, e uma mais ampla, republicana, sendo que a *teoria dos discursos*, “assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão”. Contudo, como destaca Rouanet, a dificuldade estaria principalmente em definir

qual seria esse espaço no qual ocorreria o processo comunicativo mediante um “procedimento ideal”. Esse processo pressupõe um nível “superior” de discussão: “A teoria do discurso conta com a intersubjetividade de processos de entendimento, situada num nível superior, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas”. Qual é esse nível superior? É a Universidade, é um tribunal, é a Câmara? Habermas não define. Como já mostrei em outro lugar, sua concepção de esfera pública é bastante abrangente [...].

A concepção de Habermas para esfera pública é bastante abrangente, diferentemente de Rawls - outro autor dessa corrente -, para quem essa

esfera é definida pelos governantes, juízes, parlamentares e o povo quando chamado a votar ou a participar de um referendo ou plebiscito (ROUANET, 2011, p. 57-58).

John Rawls teoriza a utopia de haver uma “posição original”, em que um “véu da ignorância” afasta todas as desigualdades, criando a situação em que todos são abstratamente iguais, de forma que elimina o desafio de gerar uma sociedade igualitária partindo de uma condição de radical desigualdade (MIGUEL, 2005, p. 14).

Como Rouanet destaca, a teoria de Habermas é demasiadamente complexa, sendo assumido pelo próprio Habermas que “sua política deliberativa continua fazendo parte de uma sociedade complexa, a qual se subtrai, enquanto totalidade, da interpretação normativa da teoria do direito” (*apud* ROUANET, 2011, p. 58), não havendo perspectivas práticas e sendo limitada a uma discussão teórica.

No entanto, a situação de fala ideal não é apresentada arbitrariamente, constituindo um marco na diferença em relação à posição original de Rawls,

porque, para Habermas, a ausência de repressão, a igualdade entre os falantes e a busca pelo consenso são inerentes à natureza da linguagem. A “ação comunicativa”, direcionada para o entendimento mútuo, está presente em potencial em cada ato de fala. E a alternativa à linguagem (o uso da força) que prescinde do entendimento mútuo. As características igualitárias e mesmo emancipatórias da linguagem apareceriam sobretudo no “mundo-da-vida”, isto é, nas relações interpessoais cotidianas que escapam à mediação do dinheiro e do poder. O ideal habermasiano, assim, inspira-se na comunicação face a face entre indivíduos privados, o que impõe uma nova série de problemas (MIGUEL, 2005, p. 15).

Essa visão de Habermas é criticada, pois as diferentes posições sociais dos interlocutores contaminam a situação de fala que, portanto, é marcada por assimetrias. Questões individuais como status, dinheiro e poder condicionam a forma que será recebida a fala de cada um dos interlocutores, mantendo a aparência do debate “entre livres e iguais”, ainda que essas questões não estejam claras no momento de fala.

Não apenas esse problema dentro do ideal de comunicação face a face não é levado em conta, como também a extensão e complexidade das sociedades contemporâneas, associadas ao fato de se descartar a questão de representação, já que sendo necessária a discussão face a face, ignora novamente o contexto fático atual, que, na visão de Luis Felipe Miguel, não aceita outros

formatos senão por meio da democracia indireta, inconcebível dentro da teoria habermasiana, que suspeita de toda e qualquer forma de mediação (MIGUEL, 2005, p. 15).

1.3.3 Republicanismo Cívico

A terceira teoria, também mais voltada à crítica, denominada *republicanismo cívico*, prega

a revalorização da ação na polis e do sentimento de comunidade, parcialmente inspirado pelo pensamento de Hannah Arendt. Algumas de suas vertentes desembocam no comunitarismo, que polemiza contra o individualismo da tradição liberal. E o pertencimento à comunidade com unidade que dota de sentido a ação humana; e nesse sentido a participação política pode ser entendida como provida de valor em si mesmo (ao passo que, para a vertente liberal, a política possui apenas valor instrumental, na busca pela realização de interesses constituídos na esfera privada) (MIGUEL, 2005, p. 20).

O republicanismo traz, assim, a marca da revalorização de um elemento presente no pensamento político clássico e moderno, mas que o individualismo liberal descartou, “atualizando”, através, principalmente, de Quentin Skinner e J. G. A. Pocock, o pensamento de Maquiavel e Rousseau, que entendiam a liberdade como ausência de dominação, de forma que exigia a participação ativa na vida pública, garantindo o que a experiência repressiva estatal, quanto possível, não atinja a esfera privada (MIGUEL, 2005, p. 20).

Skinner (*apud* MIGUEL, 2005, p. 20), por exemplo, dirá que o risco de tirania sempre estará presente se não formos capazes de dar “prioridade aos nossos deveres cívicos sobre os nossos direitos individuais”.

Ao mesmo tempo, ainda que priorize o liberalismo e o individualismo, tanto Maquiavel, com sua “virtude cívica”, quanto Rousseau, com seu “bem comum”, esperam que se priorizem os interesses gerais da comunidade acima de seus próprios interesses privados.

Rousseau, ao criticar os contratualistas liberais, apresenta seu projeto de uma associação, formando-se uma identidade coletiva, em que não se busca o bem individual ou o interesse majoritário, mas a vontade geral - destacando que não é uma vontade manifesta pela maioria, nem mesmo uma vontade de todos, que seria apenas mais uma forma de soma de vontades particulares -, que seria uma vontade do “todo social”, ou do “eu-comum” (MIGUEL, 2005, p. 20).

1.3.4 Democracia Participativa

Embora a influência difusa da “opinião pública” possa se fazer sentir nas decisões governamentais, é apenas esporadicamente, no momento das eleições, que o povo comum dispõe de poder efetivo. Os adeptos da *democracia participativa* destacam a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana. Não seria suficiente a participação apenas em períodos eleitorais, inclusive por não promover um processo de qualificação das cidadãs e dos cidadãos. É necessário que as pessoas comuns estejam presentes na gestão das empresas, das escolas, enfim, que a participação democrática faça parte de seu dia a dia.

Diferente das demais teorias aqui apresentadas, a *teoria participativa da democracia* apresenta-se como a mais próxima de uma superação dentro apenas da teoria, apontando que tipo de ordenamento político seria necessário para que se possa implantar um sistema digno de ser chamado democrático (MIGUEL, 2005, p. 25).

Dessa forma, entende-se que a democracia não se limita ao processo de escolha de líderes, exigindo a participação dos cidadãos.

O argumento da teoria da democracia participativa, de que a educação para a democracia (que ocorre dentro do processo participativo de estruturas de autoridade não-governamentais) requer que as estruturas sejam democratizadas, parece bem mais plausível (PATEMAN, 1992, p. 68).

Adeptos dessa teoria defendem que é através da experiência da participação que o cidadão passa a estar psicologicamente mais preparado para se envolver ainda mais no futuro. Inclusive, é a própria experiência de participar que torna o indivíduo mais propenso a atitudes mais ativas, inclusive para se formar como possível governante.

O arranjo institucional que propõem, bem mais complexo, aponta para a possibilidade de aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos e das cidadãs comuns [...] Não se trata mais de descobrir uma vontade geral, mas de ampliar os horizontes dos cidadãos comuns, de outra forma limitados por seu ambiente imediato. Da participação política nasceriam indivíduos mais capazes e competentes (MIGUEL, 2005, p. 25).

Essa participação não fica restrita à política unicamente. Autores como Almond e Verba (apud PATEMAN, 1992, p. 68) defendem que a participação

do sujeito deve ocorrer dentro do cotidiano, como um dos meios de formação política, já que

se na maioria das situações sociais o indivíduo se acha subserviente a alguma figura de autoridade, é provável que ele espere uma relação de autoridade como essa na esfera política. Por outro lado, se fora da esfera política ele dispõe de oportunidades de participar de um amplo leque de decisões sociais, provavelmente esperará ser capaz de participar do mesmo modo das decisões políticas. Além disso, a participação na tomada de decisões não-políticas pode dar-lhe a destreza necessária para se engajar na participação política.

Essa corrente, com maior expressão nas décadas de 1970 e 1980, não se trata de um retorno às ideias de democracia direta, mas da combinação dos mecanismos representativos com a participação popular na base (MIGUEL, 2005, p. 8).

Diferente das outras correntes aqui já apresentadas, o mundo material faz-se presente na teoria política, nas palavras de Luis Felipe Miguel (2005, p. 26):

Por isso, o problema da relação entre democracia e capitalismo é central aqui, ao passo que é negado no pluralismo liberal (o mercado competitivo é visto como fragmentador do poder, portanto benéfico para a democracia), abstraído no deliberacionismo e, no republicanismo, sublimado na questão dos efeitos nocivos, do comportamento egoísta que a economia capitalista exige. A democracia participativa, pelo contrário, traz à tona a constatação que já fazia Rousseau: é impossível manter a igualdade política em condições de extrema desigualdade material, quando uns são tão pobres que precisam se vender, outros são tão ricos que podem comprá-los.

Como bem posiciona-se o autor, percebe-se que os participacionistas, ainda que implicitamente, compreendem ser incompatível essa participação dentro de um sistema capitalista. As principais sustentações - necessidade de prática cotidiana da democracia e busca da igualdade material - convergem na discussão sobre a propriedade privada. Como ela é a base para existir a desigualdade de riqueza, bem como implica necessariamente o controle sobre o processo produtivo e bloqueia a participação dos trabalhadores, a emancipação desse trabalhador e a inclusão dentro do processo decisivo no seu meio são inviáveis, os mecanismos democráticos incluídos apenas legitimaria a exploração no trabalho. É dessa forma que os autores contemporâneos dessa corrente “inclinam-se para propostas de economia autogestionária, que não excluem o mercado, mas dão aos trabalhadores a administração de cada empresa” (MIGUEL,

2005, p. 26), como, por exemplo, os “orçamentos participativos⁵” adotados em vários municípios brasileiros.

1.3.5 Multiculturalismo

Como quinta vertente listada por Luis Felipe Miguel, apresenta-se o *multiculturalismo* ou a política da diferença, que se fundamenta em não haver uma identidade única nacional, mas sim diversos grupos com características distintivas. Os próprios grupos, e não apenas os indivíduos, são considerados sujeitos de direitos. Os autores dessa corrente, porém, se voltam mais em produzir uma teoria da justiça que uma teoria da democracia (MIGUEL, 2005, p.8).

Essa vertente entende que as sociedades contemporâneas são e serão, cada vez mais, marcadas pela convivência entre grupos de pessoas com estilos de vida e valores diferentes, por vezes conflitantes. A dificuldade, portanto, se expressa no dilema de como garantir a unidade política e a igualdade de direitos quando os cidadãos são tão diversos em suas origens, crenças e valores.

A preocupação voltou-se, em grande medida, para a denúncia dos preconceitos ocultos na linguagem, na mídia e no sistema educacional. Os exageros dessa denúncia foram folclorizados na fórmula do ‘politicamente correto’, um rótulo que evita a discussão de fundo sobre racismo, sexismo, homofobia e outras formas de discriminação negativa por vezes ‘invisíveis’ no mundo social.

No tocante à visão política, adota a inclusão dos grupos sociais, destacando-se que o liberalismo dominante se volta ao individual, exilando esses grupos. Esses grupos não são indivíduos aglomerados de forma arbitrária, eles se agregam através de um sentido de identidade compartilhada. Porém, a filosofia liberal clássica não nega que existam grupos com interesses comuns, mas que não só esses podem ser reduzidos aos interesses particulares de seus integrantes, bem como, diferente de uma visão de multiculturalismo, “ela nega que os grupos possam ter direitos - o único sujeito de direito é o indivíduo” (MIGUEL, 2005, p. 29). O multiculturalismo, portanto, afirma a relevância e a legitimidade dos grupos, destacando que alguns, ainda, estarão em posição de desvantagem estrutural, sendo sistematicamente oprimidos e dominados.

Para Young (*apud* MIGUEL, 2005, p. 30),

⁵ “forma de a própria população determinar como e onde serão aplicados os recursos públicos” (JORGE, *et al*, 2017, p. 41)

o termo opressão refere-se aos processos institucionais que impedem as pessoas de desenvolver suas capacidades, ao passo que a dominação designa as condições institucionais que impedem as pessoas de participar na determinação de suas ações. São esses grupos, oprimidos e dominados, que precisam ser protegidos por direitos que lhes garantam, entre outras coisas, um acesso efetivo aos espaços de representação política.

Desse modo, algumas políticas objetivas de inclusão desses grupos na arena política são propostas, como formas específicas de financiamento e apoio à auto-organização, por cotas eleitorais, partidárias ou parlamentares e pela fixação de poder de veto sobre políticas que os afetem.

Ainda que essa corrente se volte mais a produzir teoria de justiça que a definir democracia - sendo essa derivada, como arranjo político mais propício a produzir justiça - traçam-se algumas críticas aos seus levantamentos, como, por exemplo, a determinação dos grupos que merecem os direitos compensatórios, a relação da diferença com a igualdade, ou a acomodação entre os direitos de grupos e os direitos individuais, esse último sendo considerado mais grave, já que “os grupos não são apenas oprimidos e dominados pela sociedade; eles também podem oprimir e dominar parte de seus integrantes” (MIGUEL, 2005, p. 31).

O constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva, em seu *Curso de Direito Constitucional*, entende a democracia como “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo o povo e em proveito do povo” (SILVA, 2005, p. 123), consistindo, ainda, na “realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade das pessoas) de convivência humana” (SILVA, 2005, p. 112), para, posteriormente, entender que um Estado Democrático de Direito se funda na *soberania popular*, a qual, conforme Emilio Crosa (*apud* SILVA, 2005, p. 117),

impõe a participação operante e efetiva do povo na coisa pública, participação que não se exaure, [...], na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento.

1.4 Democracia Direta, Democracia Indireta e Democracia Semidireta

Entre tantas formas de classificação da democracia, a mais corrente, diferença que nos separa do conceito dentro da Grécia Antiga, a divide entre Democracia Direta e Democracia Indireta (MIGUEL, 2005, p. 5).

Grande parte dos autores consideram superada a discussão sobre a possibilidade de se aplicar a democracia direta, já que

não podemos ter o 'governo do povo' como tal, pois nossas sociedades são muito extensas, muito populosas e muito complexas — e, sobre tudo [...] porque a incorporação de mais e mais grupos à cidadania multiplicou o nível potencial de conflito (MIGUEL, 2005, p. 6).

Portanto, “exatamente pelo caráter utópico da democracia direta é que se considera a democracia semidireta como a forma mais próxima de se permitir que o povo exerça o seu poder nas decisões do Estado” (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2017, pp. 38-39). Ou seja, na democracia semidireta, “combinam-se formas de exercício direto do poder pelo povo (democracia direta), com a forma indireta de exercício do poder (democracia indireta, representativa)”.

Assim, é assumido que, dado o contexto social atual, “A ideia de democracia direta serve, quando muito, como um contraponto, mas não pode guiar projetos de transformação dos sistemas políticos atuais” (MIGUEL, 2005, p. 5).

Como destaca Brancato (2015, p. 94), há algumas manifestações de democracia direta, como é o caso da eleição dos governantes e também o dos plebiscitos e referendos. Assumindo ser inviável o exercício total da democracia direta dentro de sociedades tão complexas, adotou-se o sistema representativo como forma de democracia indireta, através da qual elegem-se representantes populares que deliberam e exercem o governo em nome do eleitorado, ou seja, em nome do próprio povo.

No sistema brasileiro, entende-se que o Brasil adota uma democracia semidireta, já que, apesar de eleger seus representantes, há situações em que o povo é chamado a oferecer sua opinião - situações a serem estudadas a seguir (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2017, p. 39). Os autores que defendem essa versão mista da democracia se pautam no Parágrafo Único da Constituição Federal de 1988, onde se lê: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de *representantes eleitos ou diretamente*, nos termos desta Constituição” (grifei).

A necessidade de “adaptação” da democracia não deve ser entendida, porém, como uma derrota. Como bem ressalta Bobbio (2000a, p. 20) em seu texto *O Futuro da Democracia*, apesar da existência de “promessas não-cumpridas” quando da adoção desse sistema, como, por exemplo, “a sobrevivência do poder invisível, a permanência das oligarquias, a supressão dos corpos

intermediários, a revanche da representação dos interesses, a participação interrompida e o cidadão não educado” tratam do contraste entre a democracia ideal e a democracia real. Destaca-se que algumas das suas propostas, desde o início, já se propunham inatingíveis ou chocaram-se com obstáculos imprevisíveis.

Como explicado no tópico anterior, ao se falar sobre soberania, não se estabelece, necessariamente, desvinculação entre soberania popular e democracia indireta, embora, compreendendo-se as críticas levantadas, se possa dizer que esse sistema estaria longe de ser o ideal. Contudo, é o que melhor se enquadra na atual situação social. Pesando ainda que vivemos em um sistema liberal e que se pauta pelo voto, faz-se necessário discutir a ampliação popular *dentro* do voto, ou seja, se é pelo voto que se exerce a soberania, deve-se, ao menos, permitir mais interferências sociais por meio desse.

2 MECANISMOS DE REVOGAÇÃO DO MANDATO ELETIVO

2.1 Soberania Popular e Revogação do Mandato Eletivo

Em uma análise sobre a associação entre representação e democracia liberal como equivalentes, Lousao (2011, p. 55) apresenta a crítica de Gabriel Vitullo, para quem tal associação é inadequada e é

agravada pela assunção dessa confusão inclusive por aqueles que defendem um paradigma da representação alternativo à teoria elitista competitiva da democracia, o que levaria esses autores a propor uma síntese igualmente equivocada entre democracia representativa e democracia participativa. Porém a formulação dessa crítica não leva Gabriel Vitullo a rejeitar a noção de representação em prol de mecanismos de decisão direta, mas antes a pensar a representação e seu papel na política de maneira independente da tradição liberal – ponto no qual reside a originalidade do argumento Lousao (2011, p. 55).

Embora as eleições tenham sido apontadas como uma instituição democrática desde Aristóteles⁶, dentro dos Estados modernos, o processo eleitoral possibilitou aos cidadãos, como povo, adotarem o papel de agente político ativo, já que as eleições passaram a ser elemento solene e indispensável para a legitimidade política e formação das magistraturas (URBINATI, 2006, p. 195 ss.).

⁶ Conforme afirmado por Urbinati (2006, p. 195) ou Miguel (2005, p. 26), que destaca as visões de Montesquieu, Rousseau e a análise de Manin sobre o ponto.

Discutindo os padrões de representatividade ao longo dos duzentos anos de história do governo representativo, Urbinati pontua três teorias da representação, conforme a perspectiva em que se analisa: jurídica, institucional e política⁷. Essas três perspectivas “pressupõem concepções específicas de soberania e política e, conseqüentemente, relações entre Estado e sociedade específicas” (URBINATI, 2006, p. 197).

A teoria jurídica é assim nomeada por tratar a representação como um contrato privado de comissão, em que se concede autorização para realizar uma ação por pessoa ou pessoas, as quais se tornam detentoras do direito de realizar essa dada ação. Nesse modelo, a delegação (instruções vinculativas) e a alienação (incumbência ilimitada) são tradicionalmente os dois polos extremos dessa teoria. Dentro desse modelo, a relação entre representado e representante é configurada “conforme as linhas de uma lógica individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas ideias políticas e projetos” (URBINATI, 2006, p. 198).

Como bem sumariza a autora:

A teoria jurídica da representação abriu as portas para uma justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos, da cidadania e dos processos de tomada de decisão. Sua fundamentação tornou-se a coluna vertebral do governo representativo liberal e, mais tarde, da democracia eleitoral. Ela é baseada em um dualismo bem definido entre Estado e sociedade; faz da representação uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante (tutor); e restringe a participação popular a um mínimo procedimental (eleições como a nomeação de magistrados) (URBINATI, 2006, p. 199).

Urbinati (2006, p. 200) pontua ainda que dentro da perspectiva jurídica, há dois cenários possíveis: no primeiro, “a representação não tem lugar no discurso de legitimação política pela razão óbvia de que significa transferir o poder de autorização do uso da força (o poder soberano) da comunidade como um todo para sua(s) parte(s)”. Já no segundo, “a representação pode ser uma estratégia de edificação de instituições na condição de que seja dada aos súditos apenas a tarefa de selecionar os legisladores”. Com importante destaque à discussão a que se destina este texto:

Também neste caso a soberania é essencialmente voluntarista e sua vontade restrita à vontade eleitoral, com o resultado (e o propósito

⁷ Como destacado em seu texto, Urbinati delimita essas três teorias em cima dos escritos de Rousseau, Sieyes e Condorcet.

consciente) de que a nação soberana fala apenas através da voz dos eleitos. Nesta conta, a soberania parlamentar pode ser vista, paradoxalmente, como uma transmutação eleitoral da doutrina da vontade geral de Rousseau, uma vez que, transferida para a Nação representada, aquela vontade se torna uma estratégia para se “bloquear o caminho para a democracia” (URBINATI, 2006, p. 200).

Intimamente conectada à teoria jurídica, a teoria institucional, “rebento” daquela, assume que o Estado, bem como a representação, devem assegurar o Estado de Direito, sendo o eleitor/autorizador dotado de identidade jurídica vazia, de forma que os mandatários sejam agentes imparciais de decisão, de forma que, nessa concepção, o sistema representativo não é voltado a ser um sistema de *representação* de vontade do povo e da vontade da nação, mas sim de *organização* do povo e da vontade da nação, cabendo ao eleitor “nomear” políticos profissionais, de forma que a esfera política seja independente da esfera social para que sejam obtidas a igualdade legal e a organização impessoal do Estado (URBINATI, 2006, p. 201).

A terceira categoria trazida pela autora, a teoria política, rompe com esses dois modelos, já que concebe a representação como não mais pertencente aos agentes ou instituições governamentais apenas, mas como

uma forma de existência política criada pelos próprios atores (o eleitorado e o representante). [...] A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia (URBINATI, 2006, p. 201).

Dentro da teoria política, portanto, a representação significa agir no interesse dos representados, responsivamente a eles, de forma que a representação política não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática.

A teoria política da representação argumenta que, em um governo que deriva sua legitimidade de eleições livres e regulares, a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil é essencial e constitutiva, não apenas inevitável. [...] As múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos dão o tom da representação em uma sociedade democrática, ao *tornar o social político* (URBINATI, 2006, p. 202).

O Brasil, ao adotar o regime político republicano - como bem expresso logo em seu Art. 1º, nos dizeres “A República Federativa do Brasil [...]” -, opta por sistema em que exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, de forma que são características da

República a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade, isto é, os representantes são escolhidos por eleição, e exercem mandatos renováveis periodicamente (SUDFELD, 2009, p. 51).

Não obstante a escolha constitucional pela representação, a Carta Magna de 1988 adota também mecanismos de participação popular direta. Continuando a leitura do Art. 1º, em seu parágrafo único, lê-se que: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*, nos termos desta Constituição" (grifei).

É através da análise da opção constitucional pelo Regime Republicano que Sudfeld elabora o conceito de *mandato*:

A República, tal como consagrada por nossa Constituição, implica fazer dos agentes públicos, que exercem diretamente o poder político, representantes diretos do povo, por ele escolhidos e renovados periodicamente. Os agentes passam a exercer mandato - palavra que, em sua origem no direito privado, significa contrato entre o titular de certo direito e alguém por ele investido temporariamente no poder de exercê-lo. Estabelece-se, destarte, relação de representação entre o povo (titular do poder) e os agentes públicos (exercentes do poder), atuando estes como mandatários, como verdadeiros procuradores daquele. A procuração política se outorga por tempo determinado, através de eleições, de modo a permitir que o dono do poder seja chamado periodicamente a renová-la ou cassá-la, transferindo-a a outrem. Mas a renovação dos mandatos não é o único controle do povo sobre os exercentes do poder. Estes podem ser responsabilizados (punidos e destituídos de seus cargos) quando violam seus deveres, excedendo ou descumprindo os termos do mandato que receberam (SUDFELD, 2009, p. 51).

Sobre o conceito de representação e seu conseqüente mandato, Urbinati (2006, p. 208) traz que o povo possui também "poder negativo" como forma de controle dos eleitos pelos eleitores:

Uma teoria democrática da representação deve ser capaz de explicar os eventos de continuidade bem como as crises e, além disso, envolver a idéia de que o povo soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações). Esse poder popular negativo não é nem independente nem antitético à representação política.

Dentro do Estado Democrático de Direito, os indivíduos não são vistos como meros destinatários do poder; são, ao contrário, vistos em conjunto, os

verdadeiros titulares do poder político. Sundfeld, ao identificar dois limites de poderes de autoridade, em especial o limitante de competência, traz que aos governantes cabe o exercício de competência ao desempenharem o poder, não direitos subjetivos. “O juiz, o legislador, o administrador, não têm o direito de, respectivamente, julgar, legislar ou administrar, mas, sim, competência para fazê-lo” (SUNDFELD, 2009, p. 112). Dessa forma, mandato não pode ser entendido como um direito adquirido - já que nem direito subjetivo seria -, não podendo, a título de suposta estabilidade, impedir de exercê-los aqueles que são reais titulares desse direito, já que:

As relações jurídicas de direito público são, destarte, vínculos entre um sujeito que exerce o poder político, mas não o titulariza (o agente público), e um sujeito que titulariza o poder (em conjunto com os demais indivíduos), mas não o exerce; ao contrário, suporta. Este último, porém, suporta o poder até certo limite: o dos direitos que lhe são conferidos pela ordem jurídica (SUNDFELD, 2009, p. 110).

A Constituição Federal de 1988 traz expressa a condição do povo de soberano e dos eleitos como seus representantes. Retomando a análise em cima de seu Art. 1º, por exemplo, lê-se que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: *I - a soberania;*” (grifei). Tal soberania é novamente afirmada em seu “Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto”. E mais, no preâmbulo, expressa os legisladores como representantes, nos termos: “Nós, representantes do povo brasileiro, [...]”.

Da análise do texto constitucional e dos doutrinadores, depreende-se que, dentro do conceito de democracia atual, o processo eleitoral e o exercício de mandato estão amplamente conectados à republicanismo, bem como que a soberania popular é garantia expressa na Carta Magna. A representatividade, porquanto expressão da soberania popular, não é direito do eleito, mas sim do eleitor.

2.2 Impeachment

Instituto que remete aos Estados Unidos da América, o *Impeachment*, numa tradução livre do inglês, significa “o ato de impedir”, sendo que

o verbo correlato, “to impeach” remete ao ato de acusar, pôr em dúvida, depreciar, incriminar com o objetivo de impedir o indivíduo criminoso (especialmente um alto funcionário) de, em razão da função que exerce, agir contra o interesse público (RICCITELLI, 2006, p. 1).

Na descrição de Aliomar Baleeiro (*apud* RICCITELLI, 2006, p. 5), o instituto originou-se na Inglaterra, onde representava uma acusação ao ministro do monarca. O foco da acusação era, na verdade, o próprio monarca, mas, como este se posicionava acima dos homens e das coisas, conforme a teoria do direito divino, não poderia ser atingido pelo instituto, sobrando ao ministro a acusação, que seria destituído do cargo no caso de julgamento pela procedência, podendo ser condenado, inclusive, à pena de morte. Naquele país, apresentando características penais, o *impeachment* foi aplicado a partir do século XIII até fins do século XVIII, tendo como dois últimos casos o de Clive, em fins do século XVIII, e o de Lorde Melville, em 1805.

Quanto a sua conceituação contemporânea, extrai-se que:

O Black’s Law Dictionary define o processo de impeachment como sendo: ‘um processo criminal contra um alto funcionário público, diante de um tribunal quase político instituído por uma acusação formal chamada de ‘artigos de impeachment’.

O Cambridge International Dictionary of English conceitua o verbo to impeach conforme dicção a seguir transcrita: ‘Fazer uma acusação formal declarando que um alto funcionário público é culpado de um delito grave conexo com seu cargo’ (RICCITELLI, 2006, p. 2-3; Tradução do autor).

Pode-se admitir, portanto, que o *impeachment* é um processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por um órgão legislativo, contra um agente público, para impedi-lo de continuar no exercício da função pública, mediante sua remoção do cargo atual e inabilitação para qualquer outro cargo ou função por um certo tempo.

Por esse instituto já existir na legislação pátria e devido aos seus desdobramentos recentes, maior dedicação será dada a esse tópico, quando se analisará a questão brasileira.

2.3 Recall

Em linhas gerais, o *recall* é um meio ou procedimento pelo qual o povo, através de sua soberania, pode revogar a investidura eleitoral.⁸

Segundo Joshua Spivak (*apud* ÁVILA, 2009, p. 57), a primeira previsão normativa sobre um mecanismo de revogação de mandato pelos eleitores, nos Estados Unidos, surgiu em 1631, nas leis denominadas General Court of Massachusetts Bay Colony, aparecendo, posteriormente, também, na “Colony Charter”, de 1691. Igualmente, Costa Porto (1989, p. 25 e ss.) esclarece que, diferente do que é comum se apresentar, o *recall* não teve origem em Los Angeles, em 1903, como se propala, mas sim nos Artigos da Confederação, quando os estados tinham o direito de destituir os seus delegados do Congresso e enviar outros, em seu lugar.

A discussão ocorre, em grande parte, pelo que cada autor entende por *recall* e sobre as mudanças que esse instituto sofreu através dos tempos. Como principal diferença entre a origem, no século XVII, e o existente no século XX constata-se a mudança de titularidade:

Os estados que adotaram o *recall* estavam principalmente preocupados com o poder dos representantes que serviam ao estado no congresso do governo nacional. Ao contrário de seu equivalente moderno, as versões do *recall* dos séculos dezessete e dezoito envolviam a remoção de um oficial por um outro corpo eleito, como uma legislatura estadual removendo seu senador federal. Enquanto essa forma provê uma relação diferente entre o eleito e a população geral, os princípios e os debates que englobam o assunto não mudaram substancialmente (SPIVAK, 2003)⁹.

Porém, há de se destacar que a figura da revogação do mandato, antes da instituição do *recall* nos Estados Unidos, no formato de participação popular, teve grande atenção na Comuna de Paris de 1871:

⁸ Alguns formatos desse instituto incluem também a revogação no âmbito administrativo (do servidor público, portanto) ou de decisões judiciais, sendo que nessa última modalidade, aplicada apenas no Colorado, foi considerada inconstitucional posteriormente (SAMPAIO, 1950, p.336), mas, não sendo nenhum dos outros dois formatos possíveis de serem abarcados neste estudo, ao se tratar de *recall*, será feita referência apenas à modalidade de revogação do mandato eletivo. Há de se destacar que, embora existente o recurso do *recall* dentro do Direito do Consumidor nacional e os institutos possuam matriz aproximada, também esse deve ser desconsiderado na presente análise.

⁹ Tradução minha. “The states which adopted the recall were mainly concerned with the power of the representatives who served the states in the national government's congress. Unlike its modern day counterpart, the seventeenth and eighteenth century versions of the recall involved the removal of an official by another elected body, such as a state legislature recalling its United States senator. While this form provides a different relationship between the elected official and the general population the principles and the debates that engulfed the issue had not substantially changed”.

Se depois de considerarmos o mandato livre como um instituto característico da democracia representativa, haveremos de convir que sua crítica mais radical veio do movimento operário de inspiração marxista, a reboque das famosas reivindicações de uma representação verdadeira e própria, e portanto com poder de revogação do mandato por parte do mandante, feita pelo próprio Marx no comentário aos acontecimentos da Comuna de Paris. A revogação do mandato foi introduzida nas sucessivas constituições soviéticas, depois de ter sido proclamada no momento da derrubada do antigo poder como único instituto que a democracia representativa operária poderia permitir, aproximando-a da democracia direta. Assim, o movimento operário revolucionário fazia retornar com honra um instituto que a democracia 'burguesa' havia suprimido, tendo-o reputado anacrônico (BOBBIO, 2000b, p. 467).

Influência desse pensamento foi expressa no Art. 105 da Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1917, conforme se verifica, *in verbis*:

O deputado tem o dever de informar os eleitores sobre a sua atividade e sobre a atividade dos soviets. O deputado que não se mostrar digno de confiança dos eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores e segundo as modalidades previstas por lei.

Percebe-se que grande parte da discussão se foca na necessidade de cometimento de infração ou motivos subjetivos, bem como sobre se a legitimidade deve ser do povo ou dos demais eleitos.

Para Thomas E. Cronin (*apud* ÁVILA, 2009, p. 53), o *recall* é uma expressão da democracia direta em que ao eleitor é dada a possibilidade de destituir e substituir a autoridade pública, conceituando, ainda, que deve o eleitor controlar suas autoridades eleitas. Da mesma forma, entende que os candidatos podem ter sido eleitos por diversos motivos, inclusive aqueles que nada têm a ver com sua capacidade de exercer seus deveres políticos de forma competente. De igual forma, também os mesmos candidatos podem ser "deseleitos", sem que seja necessário algum critério referente a uma suposta competência.

O *recall*, portanto, diferencia-se do *impeachment* por não demandar critérios objetivos por parte do eleito, não demandando que esse tenha descumprido qualquer lei ou ordenamento para isso, bastando, por exemplo, manter relação de desafeto com seus eleitores.

De outro modo, para William Bennett Munro (*apud* ÁVILA, 2009, p. 53), o *recall* seria o direito de um determinado número de eleitores requererem a imediata remoção de um governante ou qualquer outro ocupante de cargo eletivo, ou, ter seu requerimento submetido aos eleitores para decisão. Dessa mesma forma,

Cronin defende que devem os eleitores manter o maior controle possível sobre seus eleitos (*apud* ÁVILA, 2009, p. 53).

Para Nelson de Sousa Sampaio (1950, p. 335), o *recall* também apresenta as características de ser uma medida que confere ao eleitorado o poder de substituir um ocupante de cargo público antes do término normal do mandato.

Vânia Siciliano Aieta (2002, p. 161) afirma que, “em ciência política, *recall* designa um meio ou procedimento pelo qual a posse permanente de um cargo público pode ter fim por meio do voto popular”.

Em sentido semelhante, Maria Berenice Malaquias Pires Urbano (*apud* ÁVILA, 2009, p. 55) assim se expressa:

O direito de revocação popular consiste num meio ou procedimento ao dispor de um certo número ou percentagem de cidadãos eleitores, o qual tem como finalidade permitir-lhes requerer a destituição de um ou mais de seus representantes, hajam eles sido eleitos ou nomeados (a lógica dessa figura compagina-se bem melhor, porém, com a ideia de eleição: se o povo tem o poder de eleger os seus representantes, deverá também deter o poder de os destituir quando estes frustrem as expectativas nele depositadas, antes de expirar o prazo relativo ao cargo que estão a exercer. A eventual revocação terá lugar por via de uma eleição em que o povo é questionado sobre se pretende manter ou não em funções o representante visado. Em poucas palavras, trata-se de uma substituição antecipada de representantes.

A. Machado Paupério (1977, p. 312), assinando verbete na Enciclopédia Saraiva do Direito, afirma que o *recall*:

É um instituto de caráter jurídico-político, inerente à democracia semidireta, pelo qual o eleitorado goza da faculdade de revogar o mandato outorgado a titulares de órgãos representativos antes designados. No fundo, é uma verdadeira suspensão de confiança ou uma consequente anulação da nomeação ou escolha anterior.
Em síntese, é um expediente político, mediante uma especial votação, para retirar um oficial público de seu cargo, antes da expiração normal de seu mandato.

Dessa compilação de autores, alguns pontos em comum podem ser identificados, quais sejam: o *recall* trata-se tanto de um *procedimento* quanto de *um direito do eleitor*, revestido de *caráter jurídico e político*, que demanda *votação popular*, pela qual o *eleitor, verdadeiro titular*, revoga o mandato *político antes do prazo de agente público* (aqui, já se adequando à situação brasileira, apenas os eleitos para cargos no Legislativo e no Executivo).

Ávila (2009, p. 55), analisando as definições encontradas, conclui que o *recall* deve ser

entendido como mecanismo de controle político, diretamente relacionado à responsabilidade do representante e também como forma de correção dos problemas da representação política. Além disso, trata-se também de um procedimento eleitoral, dividida geralmente em duas fases distintas. A primeira se assemelha muito ao procedimento de iniciativa legislativa popular, uma vez que, para dar início ao mecanismo do *recall*, é necessário que uma parcela do eleitorado confirme sua intenção de instaurar o procedimento e de levar a questão da manutenção ou não do agente público à votação popular. Na segunda fase os eleitores decidem, por meio de votação, sobre a destituição e substituição do agente público.

Quanto à possibilidade de “abuso” no uso do instituto, André Hauriou (*apud* ÁVILA, 2009, p. 55) explica que, dentro do sistema americano, o *recall* envolve responsabilidade sobre os peticionários, a fim de evitar o abuso ou a má utilização do *recall*, com medidas ou procedimentos, como: os peticionários assumirão o encargo financeiro do *recall* na hipótese de não revogação do mandato ou da ordem judicial; impossibilitar que o mecanismo seja provocado antes de seis meses contados da posse do agente público; e permitir que seja utilizado uma única vez contra o mesmo indivíduo, durante a vigência do seu mandato.

Apesar de ser citado como mais recorrente, quando se trata do *recall*, nos Estados Unidos da América, outros países também adotam tal instituto. Dentro da América Latina, por exemplo, pode-se encontrá-lo na vigente Constituição da Venezuela¹⁰, que traz a previsão legal do *recall*, designado naquele país de *referendo revocatório*. Conforme redação dada, na Carta venezuelana, todos os cargos eletivos são passíveis de revogação, tendo como requisitos para interposição do pedido: a necessidade de o mandato já se encontrar na segunda metade de seu exercício; a adesão mínima de 20% do eleitorado da circunscrição eleitoral, pertinente ao titular do mandato sob contestação; e, quando da apuração dos resultados da votação do referendo revocatório, será necessária a presença de, no

¹⁰ “Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.

La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.”

mínimo, 25% dos eleitores inscritos na circunscrição e a apuração do resultado dar-se-á por maioria simples.

Observa-se que, atualmente, a Venezuela vive um processo de rediscussão de sua Constituição, passando também por um processo de crise política interna e externa, de modo que alguns países, como Chile, Argentina, Colômbia e Uruguai, se manifestaram favoráveis a que se utilize do referendo revocatório contra o atual presidente, Nicolás Maduro¹¹. O próprio projeto de Constituição, que hoje se discute, já tem decidido que sua versão final deverá passar por um referendo - não sendo esse, porém, o aqui chamado *referendo revocatório*, consistindo em um referendo popular, com regime distinto (tratado, já, no tópico *Referendo* deste mesmo capítulo).

O *recall* ainda recebe previsão em outras legislações, estando presente nas Constituições do Peru e da Bolívia, por exemplo. Na Colômbia, o instrumento sob análise também se encontra previsto na Carta Constitucional daquela nação, como instrumento de participação política popular. Naquele país, a previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Complementar nº 741/2002, que também estabeleceu certos requisitos, configurados como pressupostos de procedibilidade da ferramenta jurídico-política. Dentre esses pressupostos, consta que o requerimento de instauração do processo deve conter, no mínimo, 40% do total de votos que o mandatário requerido tenha recebido no último pleito, sendo o processo aprovado com o voto da maioria simples dos eleitores que comparecerem à votação.

Por fim, dentro da análise exemplificativa dos textos estrangeiros, cabe fazer referência à presença do *recall* no ordenamento jurídico da Argentina, destacando-se que não encontra previsão na Constituição nacional, mas se mostra presente no âmbito estadual, como na Província de Córdoba, previsto em sua respectiva Constituição provincial.

No Brasil, embora a Constituição de 1988 não tenha abarcado qualquer instituto de revogação de mandato eletivo, eles já existiam no Império e na República Velha, nesta última, dentro das constituições estaduais. Como analisado previamente, apesar de haverem institutos que dependam da iniciativa popular e

¹¹ Sobre esse assunto, notícia do *Venezuela al Día*, de 1 de dez. de 2017 informa que “Países latinoamericanos apoyan ejecución de un referendo contra Maduro”. Disponível em: <<http://www.venezuelaaldia.com/2017/12/01/paises-latinoamericanos-apoyan-ejecucion-referendo-maduro/>>.

institutos que objetivam revogar mandato eletivo, não há nenhum, dentro da legislação pátria, que una esses dois critérios, de forma que não há qualquer formato de se usar novamente da soberania, dentro da formalidade de eleições, para que se retire o mandato concedido previamente.

Assim, neste tópico, pretende-se, ainda que de forma bastante breve e limitada, analisar os institutos já apresentados, mas que não são abarcados pelo sistema jurídico brasileiro.

O ex-ministro do TSE, Walter Costa Porto, (*apud* Reis, 2006, p. 37) resgata informações de que, dentro do Império, quando da convocação dos procuradores-gerais das províncias do Brasil, para o conselho criado pelo Príncipe Regente, D. Pedro, os eleitos pela via direta poderiam ter seu mandato revogado por decisão de $\frac{2}{3}$ das câmaras da província respectiva, caso não desempenhassem a contento suas obrigações, mas que tal mecanismo jamais foi utilizado.

No entanto, no período brasileiro denominado República Velha, o instituto da revogação teve guarida no Direito Constitucional, não em nível federal, mas dentro das constituições do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina, as quais adotaram a ideia do que hoje se chama *recall*.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1891, assim dispunha no seu Art. 39: “o mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo e *também cassado pela maioria dos eleitores*” (grifei). Esse processo era regulado pela Lei Estadual nº 18, de 1897, nos Arts. 98-104, disciplinando sobre quando o eleito se submeteria a um novo pronunciamento do eleitorado.

O processo demandava que um quarto do eleitorado do distrito propusesse a cassação do mandato de um parlamentar, quando o distrito por inteiro seria chamado a se manifestar, permanecendo no mandato se lhe fossem favoráveis a metade e mais um dos votos que obtivera na primeira eleição¹².

¹² Art. 98. Para ser cassado o mandato de representante do estado, nos termos do art. 39 da Constituição, é necessário:

I – que assim o proponha a quarta parte do eleitorado do respectivo distrito;

II – que, na consulta feita ao distrito, o representante em litígio não obtenha em seu favor metade e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.

Art. 99. A proposta, manuscrita ou impressa, terá assinatura dos proponentes reconhecida por notário e será instruída com certidão de se acharem, todos eles, inscritos como eleitores nos livros ou listas de registro eleitoral do distrito.

Art. 100. Esteja ou não funcionando a assembléia dos representantes, deverá a proposta ser dirigida por intermédio do secretário de Estado dos Negócios do Interior e Exterior ao presidente daquela corporação, a fim deste verificar se está nos termos legais.

No estado de Goiás, a redação dada na Constituição de 1891 estabelecia, em seu Art. 56, que “o mandato legislativo não será obrigatório e o eleitorado poderá cassá-lo, declarando, mediante o processo que a lei estabelecerá, o mandato carecedor de sua confiança”.

A lei a ser elaborada, conforme previsão do Artigo, jamais chegou a existir, e o instituto nunca foi aplicado naquele estado, tendo, inclusive, a redação prévia sido alterada pela reforma de 1898, mantendo-se apenas “o mandato legislativo não será obrigatório”, removendo-se o restante do texto.

Na Constituição do Estado de Santa Catarina, o *recall* aparece nas Constituições de 1892 e 1895.

A redação dada no texto de 1892, em seu Art. 14, permitia a renúncia e a revogação do mandato: “o mandato legislativo pode ser renunciado, e a sua revocabilidade se efetuará quando, *consultado o eleitorado por um terço dos eleitores, não obtiver o deputado metade e mais um dos votos com que foi eleito*” (grifei), seguindo o exemplo do texto da Lei Estadual gaúcha, que regulava o Artigo constitucional daquele estado, conforme já citado, embora, no estado de Santa Catarina não tenham sido definidos os critérios para se convocar essa revocabilidade, em outras palavras, o que seria necessário para se dar início o processo de revogação do mandato eletivo.

A Constituição de 1895 manteve o silêncio quanto ao procedimento, apenas determinava, em seu texto que, conforme Art. 20, “o mandato não é

Art. 101. No prazo de vinte dias contados daquele em que for entregue a proposta, o presidente da Assembléia comunicará sua decisão à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, que a fará publicar na folha que insere o expediente oficial.

§ 1º Se a proposta estiver nas condições da presente lei, o presidente do estado mandará convocar o eleitorado para responder sobre a seguinte consulta: Deve-se ou não considerar cassado o mandato do representante do estado.

§ 2º A votação sobre a consulta terá lugar em dia designado pelo governo e dentro de três meses, contados da data em que tiver sido comunicada a decisão de que trata o art. 101.

§ 3º Se dentro do prazo de vinte dias, marcado para a referida comunicação, não for esta feita, o governo considerará recebida a proposta dos eleitores e procederá pelo modo estabelecido nos parágrafos antecedentes.

Art. 102. O eleitor escreverá em sua cédula: sim ou não, conforme quiser ou não cassar o mandato.

Parágrafo único. O voto será dado nas condições prescritas no art. 61 (que dispunha sobre o voto a descoberto).

Art. 103. Se a consulta referir-se a mais de um representante, o eleitor escreverá na cédula os nomes dos representantes em litígio, acrescentando adiante de cada um deles sim ou não, nos termos do artigo antecedente.

Parágrafo único. Quando a cédula for omissa em mencionar alguns dos nomes dos representantes, ou em acrescentar a partícula indicativa do voto, será apurada somente quanto aos nomes a respeito dos quais a resposta, afirmativa ou negativa, tiver sido expressa.

imperativo e *pode ser removido*. Os deputados podem renunciá-lo em qualquer tempo” (grifei). Na reforma dessa Constituição, em 1910, a redação foi modificada para: “Art. 19. O mandato não é imperativo e *pode ser renovado*. Os deputados podem renunciá-lo em qualquer tempo” (grifei). Dessa forma se extinguiu, dentro da legislação pátria, o instituto da revogação de mandato eletivo.

2.3.1 As diferenças entre o *Impeachment* e o *Recall*

Da descrição do *impeachment* e do *recall* antes apresentadas, e tendo em conta que o primeiro já está instituído no Brasil mas, como pretende apresentar este texto, demonstra-se insuficiente, faz-se necessária a análise sobre em que pontos esses institutos divergem.

De início, percebe-se limitação temática do *impeachment*: embora cada legislação conceitue o que entende por “crimes de responsabilidade”, tal instituto demanda a caracterização desse critério objetivo, enquanto para o *recall* não há necessidade de critério temático, bastando a desaprovação popular.

Nesse ponto, destaca-se a análise histórica de Thomas E. Cronin (*apud* ÁVILA, 2009, p. 61), que assevera que movimentações políticas dentro dos Estados Unidos da América buscavam a aprovação do *recall* em nível nacional e estadual, argumentando que a formação de *lobby* e a busca por influência financeira subvertiam a democracia representativa, infestando os governos de pessoas corruptas e privilegiadas. Para os grupos que defendiam a implementação do *recall* por todo o país, os dispositivos legais existentes sobre o *impeachment* eram inadequados e pouco úteis, pois esse instituto punia apenas a prevaricação e os crimes, deixando sem penalidade o abuso de autoridade e a omissão. E mais, o suborno era de difícil comprovação ou, assim como em outros crimes, havia a dificuldade de produção de provas.

O *recall*, por outro lado, não demandava a exigência de qualquer infração, sendo cabido em presunção de falta de representatividade da autoridade, por exemplo, em fatos como indiferença quanto às responsabilidades inerentes ao cargo e promoção de gastos inúteis.

Outro ponto que distingue um instituto do outro é a necessidade de participação popular para iniciar o processo. Enquanto o *impeachment* necessita de iniciativa dos legisladores, ainda que esses possam ser provocados por seus

eleitores, como no caso brasileiro - a ser analisado no capítulo seguinte -, para o *recall*, justamente por se tratar sumariamente de um procedimento de quando houve quebra de confiança popular, faz-se necessário que haja manifestação do povo para início do procedimento.

2.4 *Abberufungsrecht e Abwahlrecht*

A expressão germânica *abberufungsrecht*, em tradução livre, significa “direito de revogação” (*recht*, traduzido como “direito”, e *abberufung* significa “revogação, destituição”). Outro verbete possível de se encontrar quando se estudam os institutos germânicos de revogação de mandato, o *abwahlrecht* (*wahl* significa “eleição” e *ab* um prefixo de caráter negativo, traduzido livremente, dado o contexto, como “revogar” ou “cancelar”), pode ser interpretado como “direito de deseioção” ou “direito de revogação da eleição”. Dada a sua utilização nas mesmas situações, aqui os termos serão tratados como sinônimos, embora optando-se, por questão técnica, em utilizar apenas o termo *abberufungsrecht*.

Soares (2011, p. 253) define o *abberufungsrecht* como uma forma de revogação coletiva que resulta da cassação de toda uma assembleia. A ideia não é a de cassar o mandato de um determinado indivíduo, mas, sim, de vários representantes, simultaneamente.

Segundo Paulo Bonavides (2014, p. 379), nesse instituto, consta o requerimento de dissolução de uma assembleia por determinada parcela do corpo eleitoral, em virtude de um decréscimo de confiança popular nesses representantes. A ideia é que, caso exista essa crise de representatividade, o povo, como poder soberano, pode destituir todo o colegiado de parlamentares, elegendo outros para o seu lugar.

Na situação de uma revogação coletiva, ou seja, de toda uma assembleia, o procedimento se aproxima por demais do mecanismo da dissolução, distinguindo-se desta apenas pelo fato de que não decorre de decisão do governo, nem do chefe de Estado a pedido daquele, mas de voto popular (FÁVILA RIBEIRO, 1997, p.3).

A técnica consiste em que uma parcela pré determinada do corpo eleitoral possa revogar o mandato dos eleitos cujo comportamento se apresenta em desacordo com a opinião dos seus eleitores. Promovida a consulta popular, se o

parlamentar não conta com apoio expressivo, mas, ao contrário, apresenta-se em minoria no resultado, é obrigado a renunciar. Na hipótese de ter o seu nome aprovado, isso deve significar uma confirmação do seu mandato, mas não uma reeleição (REIS, 2006, p. 34).

Pode-se dizer, de forma a sumarizar o instituto, que seria um “*recall* coletivo”, em que, devido à perda de confiança popular, a população poderia revogar mandato eletivo, simultaneamente, de dois ou mais eleitos.

3 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E SUA COMPATIBILIDADE COM A REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

3.1 Democracia Representativa na Constituição Federal de 1988

Como já previamente apresentado no item 2.1, a Constituição Federal brasileira optou como princípios estruturantes o Republicanismo e o Estado Democrático de Direito, expressos em seu Art. 1º.

A República (*res publica*= coisa pública) surgiu nos ideais de liberdade, do século XVIII, como forma de governo oponível à Monarquia, em que o governante, que reinava livre de qualquer imputação, tinha poder vitalício e hereditário. Dessa forma, a República se pauta no

caráter representativo dos governantes, inclusive do Chefe de Estado (representatividade), pela necessidade de alternância no poder (temporalidade) e pela responsabilização política, civil e penal de seus detentores (responsabilidade). A forma republicana de governo possibilita a participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, no governo e na administração pública, sendo irrelevante a ascendência do indivíduo para fins de titularidade e exercício de funções públicas (NOVELINO, 2016, p. 241).

Sobre a caracterização de representatividade e temporalidade dentro da República, argumenta José Afonso da Silva:

O princípio republicano não deve ser encarado do ponto de vista puramente formal, como algo que vale por sua oposição à forma monárquica. Ruy Barbosa já dizia que o que discrimina a forma republicana não é apenas a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, mas, sim, a condição de que sobre existirem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem realmente de eleições populares. Isso significa que a forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (arts. 28, 29, I e II, e 77), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa (arts. 27, 29, I, 44, 45, 46), eleições

periódicas por tempo limitado que se traduz na temporariedade do mandatos eletivos (arts. cits.) e, conseqüentemente, não vitaliciedade dos cargos políticos (SILVA, 2005, p. 103).

Não obstante a necessidade de legitimação através do voto, reforçando o vínculo Estado-Indivíduo, a “relação de poderes e exercícios de direitos”, segundo Paulo Bonavides, que entende tratar-se a Constituição Brasileira de uma Constituição Social:

A Constituição de 1988 é em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social. Portanto, os problemas constitucionais referentes à relações de poderes e exercícios de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição anti-governo e anti-Estado; a segunda é uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder (BONAVIDES, 2004, p. 371).

Gilmar Mendes, por sua vez, entende tratar-se o Estado Liberal, Social e Democrático como resultante de uma sequência de conquistas constitucionais:

Essas conquistas, como se sabe, foram ocorrendo ao longo do tempo e correspondem, na tipologia do Estado de Direito, ao que se convencionou chamar as suas etapas liberal, social e democrática, iniciadas com a Revolução Francesa, que marca a primeira fase, passando pelas transformações surgidas sobretudo após a Segunda Guerra — a sua fase social — e culminando com a densificação dos direitos fundamentais, antes apenas direitos civis e políticos, mas depois também direitos econômicos, sociais e culturais, cujo reconhecimento e realização constituem a razão de ser, o compromisso e a tônica do chamado Estado democrático de Direito (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 66).

A aparente confusão para se determinar, afinal, qual modelo é adotado pela Constituição Federal de 1988 recebe algum sossego na análise do que seriam cada um desses sistemas. Tavares explica que a distinção entre Estado Liberal, Social e Democrático toma como critério o conteúdo ideológico das Constituições.

As Constituições liberais surgem com o triunfo da ideologia burguesa, com os ideais do liberalismo. CARL SCHMITT fala da Constituição do Estado burguês de Direito, objetivando a proteção da liberdade burguesa em face do Poder estatal. Trata-se das Constituições marcadas pela divisão de poderes com a declaração expressa da ampla liberdade do cidadão e, conseqüentemente, dos limites da atuação estatal.

Cronologicamente, essas Constituições correspondem ao primeiro período de surgimento dos direitos humanos, mais exatamente às denominadas liberdades públicas, que exigiam a não intervenção do Estado na esfera privada dos particulares. Daí o conceito de ‘Constituições negativas’, já que

impunham a omissão ou negativa de ação ao Estado, preservando-se, assim, as liberdades públicas.

As Constituições sociais correspondem a um momento posterior na evolução do constitucionalismo. Passa-se a consagrar a necessidade de que o Estado atue positivamente, corrigindo as desigualdades sociais e proporcionando, assim, efetivamente, a igualdade de todos. É o chamado Estado do Bem Comum. Parte-se do pressuposto de que a liberdade só pode florescer com o vigor sublimado quando se dê igualdade real (e não apenas formal) entre os cidadãos. É bastante comum, nesse tipo de Constituição, traçar expressamente os grandes objetivos que hão de nortear a atuação governamental, impondo-os (ao menos a longo prazo). Não por outro motivo tais Constituições são denominadas, com CANOTILHO, 'dirigentes' (TAVARES, 2012, p. 98).

Esse mesmo autor, ao apresentar as pontuações de Cristina Queiroz sobre a Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão, destaca que um mesmo texto constitucional não se limita a apenas um formato:

Como anota CRISTINA QUEIROZ: 'pode ser 'declarativa' do ponto de vista do seu conteúdo — a expressão de determinados princípios de direito natural —, mas é certamente 'constitutiva' do ponto de vista das fontes jurídicas'. Esses direitos, típicos do ideário liberal, são 'complementados', na França atual, pelo Preâmbulo da Constituição de 1946, que incorporou os direitos sociais. Ambas as declarações francesas (a liberal e a social) encontram-se em vigor, porque constitucionalizadas pela atual Constituição, de 1958 (formando o denominado 'bloco de constitucionalidade'). Trata-se, portanto, nas palavras precisas de CRISTINA QUEIROZ, de uma concepção prescritiva e constitucional (TAVARES, 2012, p. 489).

Sucintamente, André Tavares (2012, p. 502) esclarece que, com o Estado Liberal do século XVIII, surgem os direitos de primeira dimensão, englobando, atualmente, os chamados direitos individuais e direitos políticos, denominados também de direitos subjetivos materiais ou substantivos, que decorrem da própria condição de indivíduo, de ser humano, situando-se, desta feita, no plano do ser, de conteúdo civil e político, garantindo-se as liberdades políticas - participação do indivíduo no processo do poder político - que exigem do Estado uma postura negativa, uma omissão estatal.

Os direitos de segunda dimensão são os direitos sociais, que visam oferecer os meios materiais, imprescindíveis à efetivação dos direitos individuais. Também pertencem a essa categoria os denominados direitos econômicos, que pretendem propiciar os direitos sociais. Com o estabelecimento desse momento, o Estado deixa de ser considerado um inimigo, contra o qual se deveria proteger a liberdade do indivíduo, para, então, além de ser limitado em algumas ações, passar a ser obrigado a satisfazer as necessidades coletivas da comunidade.

Já os direitos de terceira dimensão, também denominados como direitos da solidariedade ou fraternidade, são aqueles que se caracterizam pela sua titularidade coletiva ou difusa, como o direito do consumidor e o direito ambiental. Por último, já se difunde a doutrina analisando a existência de direitos de quarta dimensão, embora ainda não esteja completamente claro o que seria abarcado no rol desses direitos.

Antes do prosseguimento desta análise, uma ponderação deve ser feita, isto é, apesar de a apresentação desses direitos ter sido feita em uma linha cronológica e numérica, não implica que a História deles seja apenas de avanços - e aqui também não se quer ser reducionista e ignorar o destaque feito, no primeiro capítulo, aos usos apresentados por Bobbio, entendendo o processo histórico como “avanço” e “regressão”. Como se espera de situações complexas como a conquista de direitos, é certo que não se pode dizer que esse processo ocorreu linearmente e de forma ordenada, recebendo ainda hoje diversas críticas.

Seguindo o raciocínio apresentado neste capítulo, entende-se que a Constituição Federal brasileira apresenta os princípios de um Estado Social bem como os do Estado Democrático, mas, sem eliminar sua existência, também de um Estado Liberal. O argumento de Luís Felipe Miguel, presente no primeiro capítulo deste trabalho, de que o sistema vigente é o do liberal-participacionista fica claro nesse contexto. Enquanto se objetiva a garantia da participação popular e o acesso à população aos seus direitos, não se deixou de lado o ideal liberal de garantias individuais, o que, arrisca-se aqui concluir, manteve-se como o verdadeiro objetivo a ser garantido, utilizando-se das demais gerações de direitos.

Essa visão é corroborada, por exemplo, por Gilmar Mendes, que, ao tratar da garantia de liberdade de expressão, assim pontua: “até porque diferenciar entre opiniões valiosas ou sem valor é uma contradição num *Estado baseado na concepção de uma democracia livre e pluralista*” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 403. (Grifei)).

André Tavares analisa mais detidamente a vinculação contemporânea de democracia à propriedade privada:

A propriedade privada é considerada como elemento essencial ao desenvolvimento do modelo capitalista de produção, e, ademais, o direito à propriedade é inafastável da concepção de democracia atualmente existente. Foi por esse motivo que se preservou o direito de propriedade, alterando-se-lhe o conteúdo, com a consagração de direitos sociais, e,

ainda, com a declaração expressa de que também a propriedade é alcançada pela concepção social do Direito, o que se dá pela determinação de que a propriedade cumprirá sua função social (TAVARES, 2012, p. 705).

Conforme descrito por Luis Felipe Miguel e corroborado pelos constitucionalistas brasileiros, o atual Estado Democrático de Direito segue dentro da democracia liberal-pluralista, dado o destaque às garantias individuais. Ainda, dentro da opção pelo republicanism, adota-se a participação popular, expressa em democracia representativa, demandando os governantes de validação pelos governados, através do voto e do sistema eleitoral.

3.2 Sistema Eleitoral Brasileiro

Como já demonstrado, a Constituição Federal do Brasil adotou o sistema de democracia representativa, em que o povo, utilizando-se da sua soberania, expressa por meio do sufrágio universal, participa de processo eleitoral de escolha de seus representantes.

A Carta Magna de 1988 trouxe o voto como cláusula pétrea expressa, desautorizando a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico (CF, Art. 60, § 4, II). Na lição de Marcelo Novelino:

O voto direto, secreto, universal e periódico é a única cláusula pétrea cujo conteúdo está protegido de forma específica, embora na redação do dispositivo a palavra voto tenha sido empregada não apenas em sua acepção jurídica, mas também no sentido de sufrágio e de escrutínio. O sufrágio é a essência do direito político e consiste na capacidade de eleger, ser eleito e, de uma forma geral, participar da vida política do Estado; o voto é o exercício deste direito; o escrutínio, o modo como o exercício se realiza. A rigor, portanto, universal é o direito sufrágio, e secreto é o escrutínio. O voto obrigatório para os que têm entre dezoito e setenta anos, com exceção dos analfabetos (CF, art. 14, § 1º), não é considerado cláusula pétrea (NOVELINO, 2016, p. 79).

O sistema eleitoral brasileiro, conforme texto constitucional, impõe a eleição dos membros dos poderes Legislativo e Executivo, em nível federal, estadual e municipal. E, diferentemente de outros países, como Estados Unidos, no Brasil não há a eleição popular dos membros do Judiciário.

O Presidente da República é eleito por maioria dos votos e exerce mandato de quatro anos, podendo, através de nova eleição, exercer novo mandato de mais quatro anos, não extrapolando o limite de oito anos consecutivos:

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno,

e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

§ 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

[...]

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

Já no sistema Legislativo Federal, a organização é bicameral, dividida entre a Câmara dos Deputados e o Senado:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Ressalvadas algumas diferenciações como duração do mandato e período da eleição, o mesmo se repete em nível estadual e municipal. Mas, como império da adoção do formato republicano, deve-se reforçar a *periodicidade* e a *temporalidade* do exercício do mandato. “Na república, eleição é sempre um evento futuro e certo” (GOMES, 2017, p. 72). Assim, não apenas o mandato presidencial já tem tempo de duração definido, mas também de todos os demais cargos eletivos pelo voto popular possuem duração de quatro anos: o mandato de Governador (CF, Art. 28), de Prefeito (CF, Art. 29, I), de Deputado Estadual (CF, Art. 27, § 1º), de Vereador (CF, Art. 29, I), de Deputado Federal (CF, Art. 44, Parágrafo único) e de Senador, exceção, cujo mandato é de oito anos (CF, Art. 46, § 1º).

Destaca Gilmar Mendes que o sistema proporcional, adotado no Brasil (CF, Art. 45), difere-se muito do modelo tradicional:

Trata-se de um modelo proporcional peculiar e diferenciado do modelo proporcional tradicional, que se assenta em listas apresentadas pelos partidos políticos. A lista aberta de candidatos existente no Brasil faz com que o mandato parlamentar, que resulta desse sistema, afigure-se também mais como fruto do desempenho e do esforço do candidato do que da atividade partidária. Trata-se, como destacado por Scott Mainwaring, de

sistema que, com essa característica, somente se desenvolveu no Brasil e na Finlândia. Em verdade, tal como anota Giusti Tavares, semelhante modelo é adotado também no Chile (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 791).

Essa formatação cria algumas situações complexas. Exemplo emblemático, apresentado pelo autor, ocorreu nas eleições de 2002, em que o partido PRONA elegeu seis deputados:

O Deputado Enéas Carneiro obteve 1.573.642 votos. Cinco outros candidatos da legenda obtiveram votação pouco expressiva (18.000 votos; 673 votos; 484 votos; 382 votos; 275 votos). Como o quociente eleitoral foi de 280.000 votos, o partido logrou preencher seis vagas, quatro delas por candidatos com menos de 1.000 votos. É certo, igualmente, que, nesse pleito, deixaram de ser eleitos 17 candidatos com mais de 70.000 votos. Não se tratava de uma insensatez do sistema, mas de aplicação de sua lógica: há um primeiro movimento, que permite ao partido obter tantas cadeiras quantas vezes ele atingir o quociente eleitoral e um segundo movimento, que define que os mais votados do partido serão eleitos, independentemente de sua votação individual (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 792).

Com vias a evitar que essa situação se repita, a Lei nº 13.165/2015 introduziu, nos Arts. 108 e 109, I, do CE, uma cláusula de barreira, pela qual as vagas só poderão ser preenchidas por candidatos que obtiverem votação nominal superior a 10% do quociente eleitoral.

3.3 Impeachment no Brasil

Este é um instituto que, recentemente, em virtude das agitações políticas iniciadas durante a gestão presidencial de Dilma Rousseff¹³, recebeu a atenção de juristas e não juristas. Contudo, o *impeachment* já havia sido motivo de discussão nacional quando, em 1992, o então presidente Fernando Collor também foi afastado através desse procedimento. Ambos os casos, embora mais recentes no ideário nacional, não foram os únicos a ocorrerem por essas terras. Em 1955, duas destituições ocorreram: dos presidentes Carlos Luz e Café Filho.

¹³ Um breve relato sobre o contexto político do governo Dilma até a votação do seu Impeachment na Câmara Federal pode ser lido no “Dossiê: Comunicação Política”, produzido por grupo de pesquisa da UFMG: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3285/impeachment_presidente_dilma_chaia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (CHAIA, Vera. O impeachment da presidente Dilma Rousseff???. Em Debate: periódico de opinião pública e conjuntura política, Belo Horizonte, ano 8, n. 2, p. 47-54, abr. 2016.)

Detalhe mais gravoso dessas duas destituições, ocorridas no turbulento intervalo entre o suicídio de Getúlio Vargas e a posse de Juscelino Kubitschek, é que, embora já existente a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, ela não foi aplicada ao caso, já que “os deputados e os senadores entenderam que a situação era extremamente grave, com risco de guerra civil, e finalizaram os julgamentos em poucas horas, sem dar aos presidentes o direito de se defenderem na Câmara e no Senado” (WESTIN, 2016).

Contudo, antes mesmo da existência da Constituição de 1934 e da lei que regulamentou o *Impeachment*, no Brasil, já existiam institutos aproximados em todas as suas constituições, excetuando-se a Constituição Imperial de 25 de março de 1824, cujo conteúdo trazia a irresponsabilidade total do monarca. A dicção do Art. 99, daquele texto constitucional, era de que: “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito à responsabilidade alguma” (RICCITELLI, 2006, p. 15). Na mesma Constituição, porém, se permitia a aplicação do instituto aos ministros de Estado e os responsabilizava, segundo os Arts. 133 e 135, daquele texto, “por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso do Poder, pela falta de observância da Lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos”, determinando que “é da privativa atribuição da mesma Camara [dos Deputados] decretar, que tem lugar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado” (sic), em seu Art. 34, bem como, no Art. 47, que:

É da attribuição exclusiva do Senado

I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura.

II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.

Na Constituição republicana de 1891, o “monarca”, agora na figura de presidente, perdeu seu *status* de intocável e passou a integrar o rol dos passíveis de *Impeachment*, de forma que, na redação dos Art. 29, 53 e 54, a responsabilidade foi estendida para o Presidente da República e para os Ministros de Estado em crimes conexos com o presidente, traçando rol de crimes considerados de responsabilidade, e foi delegada a competência da declaração da procedência da acusação à Câmara dos Deputados:

Art. 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do Art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.

[...]

Art. 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

1º) a existência política da União;

2º) a Constituição e a forma do Governo federal;

3º) o livre exercício dos Poderes políticos;

4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;

5º) a segurança interna do País;

6º) a probidade da administração;

7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;

8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

O julgamento, de acordo com os Arts. 33 e 53 da Constituição Republicana de 1891, era competência do Senado Federal, com deliberação presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (Art. 33, § 1º). Ao Senado também cabia processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal (Art. 57, § 2º).

Além dos quatro casos de *Impeachment* citados no início deste tópico, em 1893, o deputado J. J. Seabra e outros denunciaram o marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República no exercício da Presidência, acusando-o de diversos fatos delituosos, não sendo, contudo, a denúncia acatada pela Câmara dos Deputados. Em 1901, o contra-almirante Custódio de Melo denunciou o presidente Campos Sales, por haver usado de violência contra o denunciante. O parecer da Comissão foi aprovado, mas a Câmara dos Deputados, do mesmo modo, não acatou a denúncia por entendê-la inepta e por serem considerados injurídicos os seus fundamentos. Outra denúncia contra Campos Sales foi realizada pelo deputado Fausto Cardoso; a Câmara dos deputados também não a acatou por considerá-la injurídica e inoportuna¹⁴.

¹⁴ Por diversas outras vezes, o instituto veio a ser convocado dentro do sistema brasileiro, mas poucos chegaram a, realmente, instaurar o processo, tendo sido recusados na Câmara dos

Nas demais Constituições, seguiu-se a existência do instituto, conforme colaciona-se, *in albis*:

Constituição do Estados Unidos do Brasil, de 1946

Art 59 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação, contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República;

II - a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de Comissão Especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Art 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967

Art. 42 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Art. 44 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado, havendo conexão;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade¹⁵.

Optou-se, neste estudo, por deixar a análise da Constituição de 1937 para este momento, desconsiderando a cronologia, e já que o texto constitucional vigente inspirou-se em seu Art. 86, conferindo ao Senado Federal, conforme estabelece o Art. 52, II, a atribuição de processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Senão, veja-se:

Art. 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

§ 1º - O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie.

§ 2º - Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento.

Deputados ou mesmo em comissões. Seria interessante uma análise mais detalhada dessas tentativas, de suas motivações para impetração bem como para sua a rejeição, o que, não sendo o foco deste trabalho, deixa-se para momento futuro.

¹⁵ A Emenda Constitucional nº 1, que instituiu a Constituição Federal de 1969, manteve praticamente os mesmos artigos de sua antecessora, modificando apenas terminologias de estilo e numeração, nos seus Artigos 40, I, e 42, I.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

[...].

Em sua sessão III, a Constituição vigente traz rol dos crimes de responsabilidade, no tocante ao Presidente:

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

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

No caso do Presidente da República, os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que dão ensejo à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos (CF, Art. 52, Parágrafo único).

A lei a ser redigida posteriormente, conforme imposição do Parágrafo Único do Art. 85, trata-se da Lei nº 1079/1950, a qual, conforme sua ementa, “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”, descrevendo extenso rol desses crimes, visando garantir, principalmente, o respeito à Constituição, os direitos individuais e a tripartição dos poderes.

Quanto ao procedimento, há duas fases: a) juízo de admissibilidade, que correrá perante a Câmara dos Deputados; b) processo e julgamento, a cargo do Senado Federal.

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

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

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

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

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

Como destacado no tópico comparativo entre *impeachment* e *recall*, a acusação por crime de responsabilidade pode ser formulada por qualquer cidadão, mas deverá a matéria ser considerada objeto de deliberação, quando será designada uma comissão especial para apreciá-la.

Destaque deve ser dado a que o *impeachment* destina-se apenas aos crimes de responsabilidade do Presidente da República contra, resumidamente, o próprio Estado e sua organização; não sendo cabido para casos de atos estranhos ao exercício de sua função (CF, Art. 86, §4º).

Em possível persecução criminal quanto a atos estranhos ao exercício do mandato, sejam atos anteriores ou não, impõe-se a suspensão provisória do processo, com a consequente suspensão do prazo prescricional. Já na possibilidade de atos praticados no exercício da função ou em razão dele (*in officio* ou *propter officium*), o processo somente poderá ser instaurado após a autorização de licença da Câmara dos Deputados.

3.4 A compatibilidade do *Recall* e do *Abberufungsrecht* com o sistema político brasileiro

Da análise do *impeachment* no sistema político brasileiro, depreende-se que esse possui algumas limitações: além das duas previamente apresentadas, quando da discussão do *recall*, quais sejam: a limitação quanto ao conteúdo da denúncia, só sendo cabível quando em função de crime de responsabilidade; e a necessidade de iniciativa da Câmara dos Deputados, limitando o cidadão a oferecer a denúncia, mas não de fato a propor a ação ou mesmo participar do processo posteriormente, há, ainda, dentro do sistema brasileiro, outro limitante: o processo de *impeachment* só ocorre contra Presidente da República, mas não contra os demais eleitos em nível federal.

Dessa forma, ainda que fornecedor de alguma garantia, esse instituto se mostra insuficiente, por não incluir todos os eleitos, por limitar a matéria

possível de ação, por não ser uma forma de participação popular e, portanto, não permitir ao povo o exercício completo de sua soberania.

Dentro do Sistema Eleitoral Brasileiro, com ênfase na representação, percebe-se a expressão dos fundamentos do republicanismo: a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade.

O texto constitucional, além de se preocupar em efetivar, formalmente, esses três princípios, incluindo sistema eleitoral que firme a relação Estado-cidadão; delimitou lapsos temporais para o exercício do mandato, cuidando, inclusive, de restringir o número de reeleições sucessivas, e, ainda, determinou a possibilidade de responsabilização dos eleitos pelos seus atos. E mais, deixou claro a soberania popular e a inclusão de formas de participação direta. Apesar disso tudo, motivo do desconforto que provocou este trabalho, restou, ao menos, pelo seu silêncio, uma limitação ao povo: a de revogar o mandato eletivo.

Não se vislumbra, porém, pelos pontos estudados até então, motivos para que não se possa incluir institutos que retirem o mandato do eleito e o retornem ao seu soberano. O mandato não é um direito do eleito, mas do eleitor. Não há a “obrigação” de seu cumprimento integral, de forma que não se possa questionar as ações do representante durante seu mandato.

No centro desse paradoxo está a visão formalista, geralmente não revelada, da participação dos cidadãos como veredicto eleitoral do soberano (autorização aos magistrados) e uma visão estreita da deliberação democrática como um processo que envolve exclusivamente os eleitos e refere-se a decisões autorizadas. O resultado é uma ‘visão incompleta e distorcida’ do que são os representantes e de como eles devem agir. A conclusão previsível é a de que a eleição funciona para conferir poder a uma classe profissional que delibera acima das cabeças dos cidadãos, cuja única função é ‘aceitar’ ou ‘recusar’ seus líderes e nunca molestá-los enquanto eles tocam seus negócios, já que ‘devem compreender que, uma vez que tenham elegido um indivíduo, a atuação política é problema deste, não deles’ (URBINATI, 2006, p. 205).

A inclusão desse formato de instituto não conflitaria com os princípios republicanos e nem com os democráticos, sendo, inclusive, bem acolhido em diversos sistemas de Estado Liberal, Social ou Democrático.

Como critica Reis (2006, p. 40):

Nos textos constitucionais antigos, o Brasil sempre adotou o sistema da democracia representativa. Aqui e ali surgiam laivos de democracia semi-direta, como se demonstrou, ficando esta posição muito clara na Carta de 1988: pela primeira vez se dizia, expressamente, que, ao lado do mecanismo do sufrágio, base da representação democrática, a Constituição

se referia ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular; mas, em nenhum momento, desde 1891, a Constituição Federal fez menção à revogação de mandato eletivo.

Dadas essas ponderações, deve-se notar que a possibilidade de inclusão tanto do *recall* quanto do *Abberufungsrecht* demandam a propositura de Emenda Constitucional que se destine a inclusão da revogação do mandato eletivo.

Deve-se ressaltar, também, que dada a opção eleitoral pela lista aberta, a depender do formato de elaboração legislativa, possa-se causar outro conflito sistemático.

Enquanto o *recall* e o *Abberufungsrecht* se propõem a revogar mandato eletivo, sendo que ambos não incluem simultaneamente a eleição de substituto, o Direito Eleitoral Brasileiro não permite a vacância do cargo, devendo esse ser preenchido o mais rápido possível.

Em um sistema de lista fechada, é possível se afirmar que teria direito ao mandato o seguinte na lista, o que pode não ocorrer nas listas abertas, por dois motivos: primeiro, que seria possível o candidato seguinte não cumprir os 10% da cláusula de barreira; segundo que, se o motivo da revogação é justamente a desaprovação popular e a lógica eleitoral é de vinculação partidária, seria possível que o substituto também esteja contaminado pela desaprovação. O mesmo problema ocorreria sobre a possível ocupação pelo suplente.

3.5 A PEC 21/2015

Atualmente, tramita no Senado Federal, já aguardando a deliberação pelo plenário, proposta de Emenda Constitucional de nº 21/2015¹⁶ que se propõe a acrescentar “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”.

Nessa nova tentativa, o texto inicial modificava o Art. 14 da Carta Magna, que passaria a vigorar como:

Art.14.

¹⁶ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 13 dez. 2017.

.....
IV – direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo.

V – veto popular.

§ 12. Transcorridos dois anos da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados.

A proposta, que inicialmente se aplicaria a todos os membros eleitos do Executivo e do Legislativo, foi emendada¹⁷ pelo senador Anastasia, mantendo apenas a possibilidade de interposição contra Presidente da República.

Do próprio parecer, ainda que contraditório, se extrai que não haveria vícios de constitucionalidade, “pois a decisão de revogar os mandatos caberá ao povo, e, como se sabe, a participação popular, nesta matéria, é critério indispensável para se afirmar a compatibilidade da proposição com o texto constitucional”.

Também questiona o senador a falta de delimitação procedimental sobre como ocorreria essa revogação do mandato, bem como o exagero temporal de dois anos para a possibilidade de interposição desse instituto, argumentando, ainda, que a proposta desse instituto já foi realizada diversas outras vezes, mas de forma exageradamente ampla, podendo gerar instabilidade política e jurídica. Assim, propõe que se modifiquem alguns procedimentos, como:

a) adoção apenas para o cargo de Presidente da República; b) iniciativa de eleitores cujo número corresponda a pelo menos 10% dos que compareceram à última eleição presidencial; c) aprovação, separada e sucessivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por maioria absoluta dos membros de cada casa; d) proibição da revogação no primeiro e no último ano de exercício por mandato, bem como de apreciar proposta de revogação mais de uma vez no período permitido. Além disso, no caso de ser aprovada a revogação, o Vice-Presidente da República sucederá o Presidente, na forma e nos termos do Art. 79 da Carta Magna.

Fundamenta o relator que o *recall* não deve ser aplicado aos governadores e prefeitos já que esses sofrem consequências, como, por exemplo, em crises políticas e econômicas, devido o sistema brasileiro ser demasiadamente

¹⁷ Parecer de relatoria do Sen. Antonio Anastasia disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4362991&disposition=inline>>. Visto em: 13 dez. 2017.

focado no ente federal¹⁸. Ainda, afóra a possibilidade de instabilidade jurídica e política, não houve outra justificativa para que não fosse o instituto aplicado aos vereadores, deputados e senadores.

O argumento da possibilidade de crise política e jurídica parece insuficiente para que se afaste a inclusão dos demais membros do Executivo e, principalmente, dos integrantes do Legislativo. Nota-se que o motivo para revogação do mandato eletivo seria justamente a reprovação popular, de forma que, ou já se está em crise - ao menos sobre aquele representante - ou se passará a estar por não poder o povo removê-lo. A sensação de impotência e impunidade, por certo, representa crise suficientemente gravosa para também ser levada em consideração.

Uma forma de evitar essa possível crise apontada pelo relator seria, medida a que ele já recorre, estabelecer-se um mínimo de apoio popular à solicitação da revogação. Porém, o índice de 10% dos votantes no último período eleitoral apresentado na emenda merece melhor análise sobre seu valor e implicações práticas.

Outro ponto questionável nas modificações é a necessidade de aprovação nas duas Casas, retomando a modalidade de *impeachment*, ao condicionar o instituto às vontades dos demais eleitos.

Devido à limitação ao presidente da República, na emenda, não é tratada a possibilidade do *Abberufungsrecht*, não havendo previsão de aplicação a um coletivo de eleitos. Como já argumentando, não parece adequado que os demais membros do Executivo bem como os membros do Legislativo não possam ser alvo de revogação de mandato, bem como da revogação coletiva de mandato, entendendo-se que a insatisfação pode não ser direcionada a apenas um eleito, sendo desnecessária a repetição do *recall*.

Anastasia levanta ponto importante, no entanto. Utilizando-se do seu argumento de segurança jurídica, parece adequada a limitação da repetição do instituto, de forma que um mesmo eleito, durante um mesmo mandato, não tenha inúmeras tentativas de revogação, limitando que os institutos sejam utilizados como forma de manobra política.

¹⁸ Antonio Anastasia exerceu mandato de governador de Minas Gerais por dois momentos: no primeiro, sucedendo Aécio Neves, já que seu Vice, e, no segundo, em 2010, como eleito.

CONCLUSÃO

O significado de democracia, comumente sumarizada como “Governo do Povo” é, como tantos conceitos, facilmente usado, mas possui conteúdo abstrato. Assim, se faz relevante a discussão sobre conceitos de democracia, sua conexão com o republicanismo e com a noção de soberania popular.

Dentro da democracia, o povo é entendido como soberano e legitimador. Associada ao republicanismo - expresso pela eletividade, periodicidade e responsabilidade - a democracia brasileira pauta-se pelo sistema representativo, mantendo-se, ainda, institutos de democracia direta (traços que a enquadram como democracia indireta).

Dentro da democracia liberal-pluralista - corrente em vigor no sistema brasileiro - ainda não se encontrou o ideal esperado de participação e inclusão social. As críticas feitas ao seu formato, embora de grande valia para a clara necessidade de se repensar esse sistema, ainda não indicaram qual seria o caminho possível e ideal a se seguir.

Os adeptos da teoria deliberativa, embora tragam destaque para a necessidade de maior participação popular, ignoram as diferenças de cada indivíduo. O republicanismo cívico busca, por sua vez, um ideal inalcançável, isto é: uma população que pense em si como um corpo coletivo, levando acima dos seus interesses particulares aqueles interesses que seriam vantajosos para o bem comum. Um ideal social que, embora agradável na teoria, não recebe eco na prática, demandando um grau de desapego de si mesmo. Atitudes que, ao menos na sociedade atual, não se vislumbra que aconteçam.

A democracia participativa, muito mais próxima da lógica de formação de base, vai contra qualquer teoria clássica de que o povo é incompetente para votar. Contudo, se de fato o é, cabe criar um sistema em que o povo se desenvolva mais dentro da participação política. Porém, como se levantou na análise, essa lógica não pode ser recepcionada dentro do sistema liberal, necessitando, para sua aplicação, de reformulação de todo o raciocínio social – como também seria necessário para a aplicação da corrente do republicanismo cívico. Por último, a corrente multiculturalista se pauta em crítica muito pertinente dentro dos debates atuais: falta acesso de alguns grupos minoritários às garantias já existentes.

Todas as críticas apresentadas, ainda que bastante diversas, possuem o mesmo ponto em comum: a ampliação da participação popular e o acesso da população aos meios políticos. É clara a diferença entre essas correntes e as correntes clássicas: o “governo do povo” deve ter participação do povo, não apenas para validar o sistema político.

Mesmo avaliando como necessária a participação popular, a maioria dos autores entende que, dada a complexidade da sociedade hoje, não é possível a aplicação de uma democracia direta, cabendo essa, quando muito, em pequenas comunidades. Dentro do sistema liberal, há que se concordar com essa visão, contudo, nada impede a aplicação das democracias semidiretas. Um sistema totalmente indireto coloca o povo como soberano apenas formalmente, sem incluí-lo em decisões relevantes para o grupo.

É por esse raciocínio que se conclui que a Constituição Federal vigente não assume completamente a soberania popular quando impõe ao povo apenas a possibilidade de eleger seu candidato, mas limita o poder popular quando não permite que a insatisfação dos eleitores tenha voz no meio jurídico. O mesmo povo que confere poder à Constituição e por ela escolhe seus representantes, não pode “deseleger” seus eleitos.

Da análise da Constituição Federal e seus princípios políticos, conclui-se que não haveria inconstitucionalidade na adoção de institutos de revogação de mandato eletivo. Mas, deve-se fazer a ressalva que, dentro do Sistema Eleitoral Brasileiro, seriam possíveis algumas adaptações, a dependerem da forma que esses institutos seriam redigidos dentro da Carta Magna ou, quanto a sua regulação, em legislação infraconstitucional.

Nesse sentido, este trabalho identificou que, embora não seja inconstitucional, os institutos de revogação de mandato eletivo poderiam encontrar conflitos para se adequarem ao sistema político-partidário, em especial quanto à opção brasileira do sistema de lista aberta.

Pondera-se também que a PEC 21/2015, que se propunha a um formato mais próximo do que este trabalho entende como ideal - adoção constitucional de revogação de mandato dentro dos Poderes Executivo e Judiciário, em nível federal, estadual e municipal -, embora também com algumas falhas na proposição, perdeu grande parte da sua razão de ser após a emenda do relator. A proposição foi reduzida a uma ampliação do *impeachment* para que esse não seja

limitado a crimes de responsabilidade, já que, com a nova redação, reduziu-se o objeto ao Presidente da República e, ainda, a proposição popular teria que ser aprovada pelas duas casas legislativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. O *recall* e o voto destituente. **Revista de direito constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall - Revogação de Mandato Político pelos Eleitores**: Uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 13ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **Teoria geral da política**: filosofia política e a lição dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRANCATO, Ricardo Teixeira. **Instituições de direito público e de direito privado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASÍLIA. **Tribunal Superior Eleitoral**. Recurso Ordinário n. 1.522. Relator Min. Marcelo Ribeiro. Diário de Justiça Eletrônico, 10 de maio de 2010, p. 15. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;ro:2010-03-18;ro-1522>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. RCED n. 703. Relator Min. Marco Aurélio de Mello. Diário de Justiça Eletrônico, 24 mar. 2008, p. 9. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=703&processoClasse=RCED&decisaoData=20080221&decisaoNumero=>>>. Acesso em 03 dez. 2017.

CUNHA, Alexandre Sanches. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Saraiva, 2012. Coleção saberes do direito, vol. 1.

FARIA, Dalmy de. A ação de impugnação de mandato eletivo e a omissão do legislador infra-constitucional. **Verba Legis**: Revista Jurídica do Tribunal Regional

Eleitoral de Goiás, Goiânia, n. 4, p. 65-74, maio 2008/maio 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2314>>. Acesso em 20 nov. 2017.

FARIA, Fernando de Castro. **A Perda de Mandato Eletivo**: Decisão Judicial e Soberania Popular. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. Eleições, formas de atuação e accountability: discutindo formas de controle sobre presidentes e deputados federais no Brasil. **Sociedade e Cultura**. Goiânia, v. 12, n. 1, p.13-24, jan./jun. 2009.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito processual constitucional** 5.a ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**. São Paulo/SP, n° 59, p. 5-42. 1º semestre de 2005.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da Reforma Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil (da Colônia à Quinta República)** História Eleitoral do Brasil, v. 1. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1989.

REIS, Palhares Moreira. O *recall* no direito brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília/DF, v. 2, n. 3, p. 33-40, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1184>>. Acesso em: 02 dez 2017.

RECALL. In: FRANÇA, R. L. (Coord.). **Enciclopédia Saraiva do direito**. Verbetes “*recall*” assinado por A. Machado Paupério. São Paulo: Editora Saraiva, 1977. v. 63. p. 312.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

ROUANET, Luiz Paulo. Democracia deliberativa: entre Rawls e Habermas. **Veritas**, Porto Alegre/RS. v. 56, n. 1, p. 52-63. jan./abr. 2011.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar?. Barueri: Minha Editora, 2006.

SAMPAIO, N. de S. O “*recall*” no direito brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, p. 335-342, abr.1950.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SPIVAK, Joshua. What Is the History of Recall Elections? **History News Network**. Washington, DC. 31 ago. 2003. Disponível em: <<http://historynewsnetwork.org/article/1660>> Acesso em 03 dez. 2017.

SOARES, Leonardo Hernandez Santos. Ação de impugnação de mandato eletivo e o potencial de influência nas eleições. **Verba Legis**: revista jurídica do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, Goiânia, n. 3, p. 65-72, maio 2007/maio 2008.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

VENEZUELA. Constituição (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, 1999. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo3.php#cap4sec2>. Acesso em 03 dez. 2017.

URBINATI, Kátia. **O que torna a representação democrática?** São Paulo: Lua Nova, 2006. 67: 262-269.

WESTIN, Ricardo. Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955. **Senado Notícias**. Brasília, DF. 31 ago. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>. Acesso em 22 nov. 2017.