

REVOGAÇÃO DE MANDATO POLÍTICO NO SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO BRASILEIRO

REPEAL A POLITICAL MANDATE IN THE BRAZILIAN LEGAL-POLITICAL SYSTEM

Evaldo Ferreira Acioly Filho^A

 <https://orcid.org/0000-0003-0567-4859>

Newton de Menezes Albuquerque^B

 <https://orcid.org/0000-0002-3379-296X>

^A Especialista em Direito e Processo Constitucional
pela Universidade Federal do Tocantins,
Mestre em Direito Constitucional Público e Teoria política pela UNIFOR.

^B Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor da Universidade Federal
do Ceará. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da UNIFOR

Correspondência: newtonma@uol.com.br

DOI: 10.12957/rfd.2022.45908

Artigo submetido em 11/10/2019 e aceito para publicação em 02/03/2022

Resumo: O objetivo do presente artigo é analisar a necessidade de implementar o instituto da revogação de mandato político no sistema jurídico-político brasileiro e suas implicações para construção qualitativa da democracia, com o intuito de fomentar a maior participação da sociedade civil na política, aperfeiçoando o modelo democrático brasileiro com a integração do indivíduo ao sentido de exercício ativo da cidadania. Com relação ao método de abordagem será utilizado o método indutivo mediante pesquisas de cunho bibliográfico e documental para o presente estudo.

Palavras-chave: Democracia. Legitimidade política. “Recall”.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the need to implement the institute of political mandate revocation in the Brazilian legal-political system and its implications for the qualitative construction of democracy. During the mandate, the elected agent must be committed to the ideals defended in the campaign and especially with the wishes of the person who granted him representation in order not to lose the legitimacy conferred on him. It is for this reason that the insertion of the right to revoke the political mandate is investigated in order not only to supervise the exercise of political power, but mainly, and as a consequence to foster greater participation of civil society in politics, perfecting the democratic model. with the integration of the individual to the sense of active exercise of citizenship. Regarding the approach method, the inductive method will be used through bibliographic and documentary research for the present study.

Keywords: Democracy. Legitimacy Political. “Recall”.

1 INTRODUÇÃO

Ao se centrar no aspecto individual, o direito se torna instrumento de conformação da realidade, ou seja, de manutenção de privilégios e da propriedade. A formação da sociedade política só ocorre para uma parcela da sociedade que possua algum tipo de capital, nesse sentido, a dimensão do direito não se universaliza, embora se dirija a todos, alcança apenas determinados estamentos que querem manter *establishment*.

Isso gera um processo de “mutilação do ideal democrático”, porque a dimensão da autonomia coletiva é limitada a segurança da autonomia do indivíduo. O que por sua vez, vulnera o sentido de soberania popular, pois reduz-se, com essa operação a esfera política de participação que gira em torno da valorização da esfera privada, que por sua vez, deve ser defendida de qualquer ingerência estatal¹.

A tese democrática basicamente, fundamentada na ideia de soberania popular implicava numa espécie de autogoverno, onde o povo é ao mesmo tempo governante e governado, nesses termos, todos os cidadãos participavam do processo político de forma direta. Com ênfase na autonomia individual e social em que ambas se irmanavam na confluência dialética e variável das formas de Estado. A democracia, portanto, desde a experiência atenienses na antiguidade, revestia-se de um viés acentuadamente agnóstico e conflitual, centrado na afirmação subjetiva do cidadão, mais precisamente na crença da superioridade da “Virtù” sobre a imprevisibilidade da “Fortuna”, como já predicara Maquiavel² nos albores da modernidade.

Por sua vez, o liberalismo aproxima-se, fundamentalmente, do discurso elitista, demofóbico, em que a força do direito, muitas vezes, confunde-se com o direito da força. O que faz com os adeptos do liberalismo advoguem pelo encapsulamento do político, de sua dimensão criadora, vista como daninha à segurança da sacrossanta propriedade. Desde cedo, a burguesia percebe a efervescência potencialmente eversiva da democracia levada à sério, pois os proprietários são minoria dentre os que detém a propriedade.

¹ MIGUEL, 2000, p. 94.

² “E, posto que a passagem de homem privado a príncipe pressupõe virtude ou fortuna, parece que um ou outro destes atributos pode mitigar, em parte, muitas dificuldades; não obstante, aquele que menos se baseou na fortuna se manteve por mais tempo” (MAQUIAVEL, 2010, p. 54).

A tese representativa abstrata, hipostasiada na nação, de outro modo se assentava na perspectiva de que o povo não teria como exercer diretamente o poder político, mas sim elegeria representantes para em seu nome exercerem a governança através de um mandato. Este mandato, por sua vez, era o que estabelecia o vínculo político e jurídico com os eleitores enquanto mônadas autoreferidas, interligadas exclusivamente pela dominância do sistema Mercado-Estado.

Por isso, a importância da eleição, dos partidos como meros meios de resolução, de agregação das vontades dispersas com o intuito de atribuí-las efetividade operacional. A dificuldade material de na prática se exercer o poder de forma direta³ pelos cidadãos para todas as questões relativas ao Estado, acabou por referendar a prevalência da tese representativa de exercício do poder político, este, por sua vez, monopólio dos que detinham a propriedade.

Os agentes políticos, apreendidos metodologicamente como divorciados da esfera existencial mais ampla, passam a condição de peças da mecânica estatal, circunscritos a função precípua, quando eleitos, de dirimirem as oposições de interesses entre as diversas frações de classe representadas no parlamento e no executivo. Encontram-se assim, afeitos aos limites da ordem de produção de mercadorias, não podendo ultrapassar seus contrafortes, sob pena de malferir a legalidade. A atividade política deve ser realizada sob o prisma da relação de confiança construída e depositada pelos eleitores, que se confunde com a noção de segurança no acatamento de que a troca e venda de bens “justa” não poderá ser lesionada⁴.

A esfera do comum, segundo o liberalismo, cede lugar ao espaço de cada um, na medida em que a dimensão intersubjetiva dos carecimentos recíprocos é categoricamente refutada. A política para tal leitura, é um desdobramento das relações de mercado, sem maior especificidade, mesmo porque a liberdade na cosmovisão burguesa, vincula-se a fruição do consumo da mercadoria sem tutela e interferência do Outro⁵.

³ Por democracia direta explica John Haskell (2001, p. 63): “The term *direct democracy* carries the specific connotation of citizen involvement in lawmaking. This can take the form of either active involvement in agenda setting and policy-making, along the lines of the traditional town hall meeting, or simply participating in deciding legislation or constitutional changes by means of initiatives and referenda. In short, direct democracy is when citizens are directly involved in deciding policy and/or formulating it, by voting or by deliberation and discussion, face-to-face or electronically.”

⁴ COMPARATO, 2013, p. 438.

⁵ Nesse sentido aborda Sartre (2004, p. 09) sobre a dimensão do sufrágio na perspectiva da *práxis* liberal: “O eleitor deve permanecer acomodado e convencer-se profundamente de sua impotência: assim ele vai escolher Partidos a fim de que estes exerçam a autoridade dos partidos – não a sua autoridade. Desse modo, fechado em

No Brasil, a Constituição de 1988, refundadora do pacto compromissário da sociedade civil nativa⁶, trouxe no artigo 1º parágrafo único a previsão de que: “todo o poder emana do povo que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Essa previsão constitucional consagra, ainda que formalmente, a titularidade do poder ao povo bem como disciplina a forma que este poder pode ser exercido. Importante aporte trazido por nossa Constituição, levando-se em conta a pouca tradição de acatamento a democracia entre nós, até mesmo aos institutos da representação de matriz liberal.

A previsão do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, não foi suficiente ativar *práxis* de participação dos cidadãos na política brasileira⁷. Isso porque o modelo representativo democrático liberal impõe uma série de bloqueios institucionais e informais, como por exemplo, a necessidade de decreto legislativo para convocação de plebiscito e referendo, nos termos do art. 2º da lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

O que acontece é que tal distância tornou-se ainda maior, após as instituições verem-se conspurcadas pelo aumento do poderio econômico do Capital junto às instituições. Há um descompasso entre a conduta do político perante os eleitores e a conduta praticada por aquele no exercício da função que gera um rompimento na relação de confiança inicialmente estabelecida.

Não se trata de uma rejeição ao modelo democrático, mas a um tipo específico: o liberal, em todas as suas vertentes. O rompimento do vínculo subjetivo entre os cidadãos e a classe política desencadeia, dentre outros fatores sociais, a crise da legitimidade política, uma vez que não há mais confiança nas instituições. Sentimento que também permeia os partidos, absortos na sistemática concorrencial liberal de disputa eleitoral. Ambos cenários promovem

seu direito de voto, como um proprietário em sua propriedade, cada um elegerá os seus feitores por quatro anos – sem ver que este pretensão direito não passa de proibição de se unir aos outros para, pela praxis, resolver os verdadeiros problemas.”.

⁶ Refundação controlada pela elite burguesa, autocrática e autoritária que buscaram controlar a expressão do poder constituinte e da soberania popular, nesse sentido sobre esse período aponta : “The Brazilian transition has been much slower and the authoritarian elites have retained more power than in Spain, but in both cases the elites controlled important aspects of political change. (...) The two cases my suggest a desirable alternative for authoritarian elites who wish to minimize the risk, uncertainty, and costs of democratization while still moving away from authoritarian rule.” (SHARE; MAINWARING, 1984, p. 02).

⁷ Ao longo do texto, é possível identificar ainda as audiências públicas como forma de participação da sociedade civil, por exemplo na dicção do art. 58, §2º, inc. II.

em um primeiro momento, uma indignação, que se transforma em frustração diante da incapacidade sucessiva dos governos eleitos em não modificarem a estrutura de poder⁸.

Nas votações de leis e manifestações no Congresso Nacional vemos por diversas vezes os políticos votarem contra o interesse dos eleitores e do bem comum, desviando-se do pacto estabelecido com o eleitorado na época de campanha eleitoral⁹, este, particularmente, cevado pelo peso da plutocracia financeira que o confrange. Esse desvio é fomentado por acordos de líderes de bancadas políticas, apoio nas aprovações de emendas parlamentares e demais interesses secundários ao *múnus* público, mas precipuamente, pela “colonização da esfera política estatal” pelo poderio do dinheiro¹⁰. Alegue-se ainda, a pulverização da opinião pública dimanada das retortas da “sociedade líquida”¹¹ da pós-modernidade, cinzeladas pelos fluídos cibernéticos de nossos tempos nervosos.

2 ASPECTOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA MODERNIDADE E PÓS-MODERNIDADE

Hobbes¹² parte da premissa, dentre outras, de que os homens¹³ necessitam de um pacto para poderem conviver em paz, e que somente esse pacto não basta, sendo necessário algo além do pacto, um poder comum que imponha respeito e dirija todos ao bem comum.

⁸ CASTELLS, 2018b, p. 12-14.

⁹ Nadia Urbinati (2006, p. 211) explica esse vínculo: “quando a política é programada de acordo com os termos eleitorais e as políticas incorporadas pelos candidatos, as opiniões compõem uma narrativa que vincula os eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas.”.

¹⁰ Dentre outros fatores, isso se dá porque o modelo de democracia liberal se concentrou na autorização pelo voto, negligenciando a outra face da representação que é a de prestação de contas ou controle social, tornando a representação vulnerável, propositalmente, a diversas forças econômicas e sociais elitistas (SANTOS, 2016, p. 120-121).

¹¹ Como explica Bauman (2014, p. 31-34), há duas características que marcam essa liquidez pós-moderna. A primeira, se refere ao colapso gradual e declínio rápido do sentido de se alcançar ao fim do caminho uma sociedade justa e sem conflitos; a segunda é a desregulamentação e privatização dos deveres modernizantes. Nesse último aspecto, há um enfoque no indivíduo, e não na razão humana, em buscar cada um e à sua vontade os padrões de felicidade e modo de vida adequado. A sociedade não se torna mais responsável pelo aperfeiçoamento da comunidade, o que existe são indivíduos atomizados que buscam apenas a própria realização (autoafirmação do indivíduo), o fracasso ou vitória depende apenas de da vontade e poder individual. Fenômeno que reconfigura também a própria relação com a política.

¹² 1974, p.109.

¹³ Como aponta Luis Felipe Miguel (2000, p. 94), Hobbes tem uma visão atomística da sociedade, no qual o único sujeito de direito é o indivíduo. Traço antropológico que será fundamental para a construção dos pressupostos liberais que permearam a ideia de contrato social.

O representante submeteria a vontade de todos à sua vontade, suas decisões a sua decisão, em que cada um se reconheceria naquele que o representa, como uma unidade de todos em uma só pessoa, realizado por um pacto.

Essa ideia de representação fruto do pacto social firmado entre os homens para saírem do estado de natureza caótico e instituírem a figura do Estado, fundamentou a tese do poder do soberano como uma autoridade absoluta, visto que esse poder é uno, indivisível e não sujeito a responsabilidade. Como assinala Goyard-Fabre¹⁴, o que Hobbes fez foi transportar para o direito público uma técnica do direito privado em vigor no direito romano. Um modelo de caráter feudal em que o representante ou eleito é obrigado por instruções a executar aquilo que lhe for determinado.

A relação descrita acima vai ser retomada de forma mais enfática, embora não de forma original, por Edmund Burke¹⁵, que defenderá a abolição da ideia de mandato imperativo, propondo a adoção de um mandato livre. A assembleia legislativa não seria composta de membros que defendem os interesses de cada grupo que representa, mas uma vez eleitos devem se dedicar à nação na sua totalidade, ou seja, o parlamentar teria autonomia para decidir por seu próprio convencimento sobre os interesses nacionais considerando o bem comum, sem estar num vínculo de delegação restrita a vontade de interesses particulares¹⁶.

Este novo modelo de mandato, denominado representativo, surge como um reflexo da ideia de democracia como ideal sócio político conformado pelos indivíduos associados. O mandato deixa de ser individual, outorgado por cada eleitor a um ou a vários eleitos, e passa a ser coletivo, no sentido de ser agora um corpo do povo ao conjunto de eleitos que o representarão, em que o pano de fundo se arraiga a uma construção homogênea dessa totalidade¹⁷.

¹⁴ 2003, p.128.

¹⁵ 2001, p. 28-30.

¹⁶ Em giro paralelo, na França a teoria do mandato imperativo teve seu fim determinado com a Revolução Francesa e a consolidação do Terceiro Estado como classe social, forçando a uma maior representatividade nos Estados Gerais. Neste cenário destacou-se a contribuição do Abade Siéyès (2014, p. 62-64) com a publicação da obra *A Constituinte Burguesa* que põe o parlamentar como representante da nação em sua totalidade, na busca do bem comum, agindo de modo independente para deliberar de acordo com o próprio entendimento. O mandato não pertenceria mais aos eleitores, mas sim à nação. Nação esta que hipostasias e oculta as fissuras da ordem marcada pelo agramento dos conflitos entre burguesia e o proletariado nascente, daí a defesa apologética do caráter uno, indiviso e patriótico desse conceito pela cosmovisão liberal.

¹⁷ GOYARD-FABRE, 2003, p. 128.

A relação de subordinação representantes-governantes se dá pela “vontade geral” do povo em corpo, ou seja, cada um deles representa a nação por inteiro e não cada eleitor individualmente considerado, mesmo porque essa nação inteiriça é análoga como conteúdo propositivo a identidade do burguês proprietário. Nesse sentido, por detrás da ideia de homem cunhado pelo liberalismo moderno, revela-se a compreensão do ser egoísta, atomizado forjado pela própria ordem produtora de mercadorias.

É justamente esta característica de representatividade do governo – de cunho restritivo, mas não anunciado expressamente como tal – que vai fazer com que Stuart Mill¹⁸ defenda ser o modelo ideal, pois embora para atender os fins do estado social o povo-proprietário dever participar por inteiro no desenvolvimento da comunidade, a prática torna inviável essa participação, em razão da densidade demográfica dos Estados de uma forma geral. A esfera do comum, portanto, na modernidade liberal confunde-se com a generalização das aspirações normativas de uma igualdade fundada na diferença estrutural entre proprietários e não-proprietários. Sendo que estes, encontram-se “externalizados” da esfera pública, do comum, afinal não reúnem os pressupostos materiais para afirmação de uma individualidade “humana”.

Somente com o advento das lutas populares, sublevando-se contra o Estado de Direito liberal foi-se consolidando mudanças que incorporaram no conceito de representação os elementos do povo-não-proprietário, as maiorias trabalhadoras. Sob certo sentido, há em Rousseau as sementes dessa nova compreensão, quando o pensador genebrino questiona eticamente as bases do contratualismo liberal clássico, forcejando por uma repactuação do poder do Estado em termos efetivamente mais universalistas.

Rousseau¹⁹ capta a tensão de difícil resolução entre a afirmação genérica do homem burguês livre, e a expropriação alienadora da representação abstrata, incapaz de dar conta da realidade concreta dos homens não-burgueses. Ou melhor, ainda de maneira incipiente Rousseau flagra as contradições entre o ser social do homem capitalista, filtrado pela abstração, e o ser político, depois aprofundado por Hegel, Marx e outros, prenhe de vontade

¹⁸ 1980, p. 38.

¹⁹ Antes mesmo de Rousseau, Baruch de Spinoza (2009, p. 25-26) já antecipou essa visão materialmente democrática ao pôr a política sob o comando da *multitudo*. É apenas com a potência da multidão que o Poder encontra seu verdadeiro fundamento de existência e exercício. A Constituição política não pode se compor de outra coisa que não seja a liberdade metafísica da potência.

de potência, de atuação sobre o real. Por isso, propugna por um novo contrato pautado numa eticidade que assegure a propriedade como condição material irretorquível a todos, sem o qual a verdadeira liberdade não será consumada.

Entretanto, só com o aparecimento das organizações e contra-instituições operárias e populares, engendradas das ações diretas do “Mundo do Trabalho”, de fato, construir-se uma base efetivamente mais ampla da democracia e da representação. Afinal os sem-propriedade encontram sua identidade política na condição de excluídos, de rebotalhos da sociedade de mercadorias que os nega, e que para reverterem tal estágio negativo, precisam ser reconhecido como lúdimos sujeitos de direito, da política.

A conquista do sufrágio universal, dos direitos civis de organização forma decisivos para redelimitação da representação, que de uma feitura abstrata, unitária, passou a contemplar uma feitura concreta, existencial, também capaz de integrar as experiências dos trabalhadores em confronto com a ordem em vigor no seu âmbito. O cidadão deixou de ser só aquele dotado de propriedade, de bens, para ser o “homem comum”, economicamente excluído, mas politicamente integrado a funcionar como sujeito da transformação das realidades instituídas. Para Rousseau, portanto, cabe ao Estado criar as condições de igualdade material que permitam a fluidez da ordem jurídico-política, sem o qual ela não passará de uma figuração alienada.

Ao contrário, dos liberais que advogam a tese da perpetuidade “ad eternum” da relação de supremacia, de hierarquia entre²⁰ representantes e representados, para o marxismo revolucionário, tais diferenças tendem a ser suprassumidas por uma nova estatalidade comunal, eminentemente horizontal, onde todos os homens-produtores assumam o protagonismo pelas decisões na vida social. Esta visão influencia decisivamente nas práticas contemporâneas, especialmente naquelas demandas por um acompanhamento e responsabilização dos governantes, dos representantes por seus atos diários.

²⁰ Nesse sentido Domenico Losurdo (2004, p. 48): “Podemos compreender melhor o sentido da metáfora que acompanha como uma sombra a história da tradição liberal até nossos dias, aquela que compara os excluídos da cidadania ‘a estrangeiros’. É uma metáfora que, antes ainda de Constant, de algum modo já encontramos em Sieyès, para o qual ‘nessa multidão imensa de bípedes’ não existe ‘um só que se seja capaz de entrar em sociedade’ e fazer parte do círculo restrito de pessoas verdadeiramente ‘civilizadas’ (*politics*) (Sieyès, 1985, p.81). Aqui trabalhador manual é sinônimo não só de estrangeiro, mas também de estranho à civilização, de membro, de uma raça inferior, de algum modo.”.

Conseguir reconectar as instituições ao poder comunal que advém da base social, é a grande tarefa das democracias contemporâneas. Pelo menos, das democracias que não se cinjam a sua expressão semântica, mas procurem, realizar a vocação do universalismo concreto da política. O paradoxo ainda hoje posto pela doutrina contemporânea entre mandado e independência, somente pode ser superado pela participação democrática direta. Somente ativando instâncias de participação popular podemos vislumbrar uma alternativa ao representante como mero agente de interesses privados ou usurpador da liberdade popular periodicamente eleito, não se tratando, portanto, de escolher por um ou outro²¹²².

Em termos liberais, a representação política significa um processo eleitoral para ratificar o poder de uma classe profissional para deliberar acima dos cidadãos. A estes, cabe apenas concordar ou rejeitar as opções postas previamente. Cindindo após a eleição, qualquer modelo de *accountability*. Diante dessa constatação, uma representação democrática envolve a ideia de que a soberania popular detém um poder negativo que lhe outorga a competência para investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores²³.

O que torna possível em sociedades contemporâneas marcada pela complexidade de atores e pluralismo de interesses a construção de decisões coletivas sobre o exercício do poder, respeitando os procedimentos de organização dos poderes instituídos de maneira a afastar-se de discursos autoritários de condução da vida pública. O que obriga o instituto da representação política a modificar-se conjuntamente com as experiências políticas e sociais vivenciadas pela mudança na formação do Estado.

Este modelo representativo liberal de governo foi e é adotado pela grande maioria dos países da Europa e América, que integrando-se ao ideal democrático tornou-se a maneira de ser dos Estados contemporâneos. No Brasil, o modelo democrático representativo é prescrito na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 1º prevê constituir-se a República Federativa do Brasil em um Estado Democrático de Direito. Para prever ainda no parágrafo único que o poder emana do povo, podendo ser exercido por intermédio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição.

²¹ Nesse sentido (PITKIN, 1967, p. 212): “Political questions are not likely to be as arbitrary as a choice between two foods; not are they likely to be questions of knowledge to which an expert can supply the one correct answer. They are questions about action, about what should be done; consequently involve both facts and value commitments, both ends and means.”.

²² PITKIN, 2006, p.43.

²³ URBINATI, 2006, p. 205-206.

Essa crise político-jurídica, é, na verdade, uma consequência da mutação da natureza do capitalismo. De sua passagem do capitalismo estatalmente direcionado expandido e consolidado no pós-guerra, para sua forma globalizada que desestabiliza as políticas internas e externa em todo mundo. De forma a neutralizar a soberania popular e as instituições públicas utilizada para suprimir a resistência dos movimentos populares²⁴. O que em outras palavras, significa esvaziar os poderes públicos e reduzir as instituições democráticas, suprimindo os canais instituídos de representação popular do poder. Afinal, o capital, com suas empresas e troca de mercado, não tem como se desenvolver sem uma estrutura jurídica protegida pela coerção Estatal a proteger a propriedade privada, suprimir insurreições, manter e administrar o dissenso dentro de uma determinada ordem²⁵. Somente assim, o seleto grupo de atores privados podem encalçar seus egoísticos interesses econômicos sem interferências políticas²⁶.

A percepção desse cenário de imobilidade na estrutura política delineada pelo capital se exterioriza em uma crise de representatividade verificável nas últimas décadas na sociedade brasileira. Dados do Tribunal Superior Eleitoral publicados em 08/11/2016, revelam um aumento de aproximadamente 4% nos índices de abstenção do 1º para o 2º turno das Eleições Municipais 2016. A ocorrência de votos em brancos ou nulos também foi significativa. Esses dados demonstram o desinteresse do povo em participar do processo eleitoral movido por um sentimento de descrença na classe política, pelo que a política representa e na perspectiva de não sentirem que podem influenciar nas decisões de governo.

Essa situação abstinência de parte significativa dos cidadãos em participar do processo eleitoral põe risco o próprio sentido da democracia, pois é por via do exercício da política que o homem se torna cidadão, na figura do “*homem socializado*”, ele só o é quando tem acesso à esfera política na proporção que participa do elemento político²⁷.

A democracia passa a ficar encastelada por uma elite política, espelhada na econômica, que se consolida no poder num estrato privilegiado, mutável apenas nas pessoas,

²⁴ O que leva a encontrarmos na doutrina atual da ciência política expressões como democracia de fachada, desdemocratização, democracia moribunda (FRASER, 2015, p. 153).

²⁵ Nesse sentido Pierre Dardot (2016, p.262): “Embora o Estado seja visto como o instrumento encarregado de reformar e administrar a sociedade para colocá-la a serviço das empresas, ele mesmo deve curvar-se às regras de eficácia das empresas privadas.”.

²⁶ FRASER, 2015, p. 154-155.

²⁷ ABENSOUR, 1998, p. 79-80.

mas fechado estruturalmente, que por gravitar em órbita própria não atrai, para fundir-se, com o elemento “de baixo”, oriundo de todas as classes. Ao invés de integrar, comanda²⁸; não conduz, mas governa; e a eleição ainda que formalmente livre lhe apresenta uma escolha entre opções que o povo não formulou²⁹.

A presença crescente e explícita de interesses particulares no financiamento da campanha de políticos deturpa o ideal de representatividade, no contexto de que uma vez eleitos são cobrados por estes financiadores que a atuação legislativa se dê em prol dos interesses destes, como se fosse uma contraprestação implícita. O bem comum e o interesse coletivo é posto em segundo plano, caso colida com os interesses particulares dos respectivos fomentadores de campanha.

A unidade da representação é solapada pelos interesses segmentados de classes específicas. Com isso temos, um parlamento fracionado por bancadas descomprometidas com uma visão de bem comum, apenas direcionadas a satisfazer interesses econômicos e morais próprios. A guisa de exemplificação, temos a bancada dos ruralistas, dos evangélicos, dos interesses financeiros do mercado. O problema não é a existência deles, a questão é o (ab)uso do espaço público legislativo destinado a atender aos interesses da coletividade, sendo utilizado de forma predominante e exclusiva para visões de mundo particulares que excluem a maior parte da população.

Neste ponto, a representação parece voltar a ter os mesmos aspectos do mandato imperativo, com caracteres de delegação, pois o representante não age mais em consideração ao interesse coletivo da nação. A liberdade para agir de acordo com a consciência é cerceada pela pressão do capital (social, religioso ou financeiro) que dirigiu a campanha. Formalmente, o representante é livre, mas de fato ele está atrelado à vontade daquele que o conduziu ao mandato.

A previsão constitucional de que o todo o poder emana do povo, toma ares meramente nominais, em última análise funcionaria como uma farsa, pois ao passo que prevê formalmente povo como detentor deste poder cria conjunturas de afastamento do povo da

²⁸ A esse sentido de comando e dominação entenda-se: “(...) é possível definir “dominação” como sendo a situação em que um agente define, unilateralmente e em seu próprio benefício, as circunstâncias em que outro agente se move, de maneira a perpetuar uma distribuição assimétrica das vantagens materiais e/ou simbólicas. Isso inclui os próprios processos de formação das preferências, pesadamente constrangidos pelo controle dos mecanismos de difusão das representações do mundo social.” (MIGUEL, 2014, p. 125).

²⁹ FAORO, 1976, p. 469.

vida pública, o poder teria donos que não emanam da sociedade, da nação, da plebe ignara e pobre. O detentor do mandato se torna um gestor de negócios do interesse privado representado³⁰.

A personalização da política com foco midiático na figura do candidato e não nas propostas e planos do partido político cria um cenário onde o debate se fecha praticamente nas características pessoais dos adversários. Isso promove uma sensação de que os partidos políticos não possuem tanta diferença na agenda política, contribuindo para o sentimento de descrença e desqualificação da política. O que, por sua vez, destrói a legitimidade das instituições e sua capacidade de conformar a realidade, abrindo espaço para movimentos e governos autoritários que se utilizam dessa instabilidade para imporem pelo aparato estatal uma política de intolerância e desigualdade³¹.

Giovanni Sartori³² explica que haverá uma democracia na medida em que existe uma sociedade aberta, onde a relação entre governantes e governados se baseia na premissa de que o Estado está a serviço dos cidadãos e não os cidadãos a serviço do Estado, de que o governo existe para o povo e não vice e versa.³³

Nesta conjuntura de diversos fatores que promovem o crescente distanciamento do cidadão da política e da vida pública, é necessário criar novos canais institucionais de participação social no espaço público de debate³⁴. O vínculo de responsabilidade do representante e representado deve ser resignificado, no sentido de reaproximar ideologicamente o eleitor do eleito.

Embora o elemento jurídico não determine, por si só, a materialização dos institutos de democracia participativa, ele é a condição institucional de aproximação entre as instâncias

³⁰ FAORO, 1976, p. 786.

³¹ CASTELLS, 2018a, p. 483.

³² 1993, p. 13.

³³ Sartori (1974, p. 489) ainda dispõe sobre a legitimidade democrática: “La democracia es, para empezar, un principio de legitimidad. Concebida de esta forma, constituye el mínimo y el único común denominador de toda doctrina democrática. Desde el punto de vista democrático nadie niega, en efecto, que el poder solo es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento.”.

³⁴ É o que explica Maria Victoria de Mesquita Benevides (1994, p. 10): “Não resta dúvida de que a educação política — entendida como educação para cidadania ativa — é o ponto nevrálgico da participação popular. Mas esta educação se processa na prática. Aprende-se a votar, votando. É claro que esta questão, pela sua própria natureza especulativa, não tem resposta pronta e acabada. Mas, entender a participação popular como uma “escola de cidadania” implica rejeitar aquela argumentação contrária que exagera as condições de apatia e despreparo absoluto do eleitorado, assim considerado incapaz, submisso e “ineducável”. O que importa, essencialmente, é que se possa garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação — com pluralismo e com liberdade.”.

participativas e o poder instituído. Principalmente no Brasil, em que se pode visualizar com mais intensidade a ausência de uma relação entre representatividade e *accountability*, uma desigualdade real de poder político entre os atores sociais, e o processo de tecnificação política³⁵.

Somente com a democratização das nossas instituições sociais básicas se pode dar efetividade a cidadania, rompendo o ciclo de alternância entre períodos de reformismo despótico e fases constitucionalistas de instabilidade ou estagnação. Somente com a democratização política é possível realizar um pacto com todas as camadas da população, dando vida as reformas institucionais que assegure a reorganização social³⁶.

Movimento que se encontra em rota de colisão frontal e inescapável da formação social capitalista. Pois, ao passo que o poder público é condição de possibilidade de acumulação contínua de capital, concomitantemente representa um estorvo ao impulso de acumulação sem fim, na medida que se insere como instância de realização da paz social no sentido de que suas ações são em tese direcionada a desenvolvimento de todos. A face estatal destinada ao social deve ser expurgada na construção de políticas públicas em que somente o mercado pode determiná-las³⁷.

A transformação da política passa pela transformação da própria democracia representativa, que sofre transformações pelas lutas sociais. Para que a participação seja efetiva é necessário que haja transformações complexas das relações de poder, promovendo mudanças profundas nos mecanismos clássicos de democracia representativa com a instituição de instrumentos da democracia direta³⁸. Essas mudanças permitem que aquele que não foi eleito possa participar das tomadas de decisões³⁹.

O instituto do *recall* tem como objetivo proporcionar essa reaproximação, na medida em que promove envolvimento maior do povo com o debate político e com o modo como o exercício do mandato é executado. Funciona como um mecanismo complementar para essa nova dialética política de reaproximação.

³⁵ GASPARD, 2018, p. 75.

³⁶ BACHA; UNGER, 1978, p. 71.

³⁷ FRASER, 2015, p. 115.

³⁸ A esse ponto importante considerar a ressalva de Günther Maluschke (2007, p. 73): “A medida correta do grau de participação direta nas decisões políticas, por um lado, e dos mecanismos representativos, por outro lado, depende dos hábitos, da mentalidade, das instituições e seu funcionamento, enfim, da cultura política de um povo.”

³⁹ SINTOMER, 2018, p. 16.

3 ASPECTOS GERAIS SOBRE O *RECALL* POLÍTICO

O *recall* ou direito de revogação é um instituto tipicamente norte-americano, previsto em diversas legislações de diferentes Estados. David Altman⁴⁰ apresenta a definição do termo como: “the recall – an institution that allows citizens to dismiss and replace an elected authority.”. Em sentido semelhante, Elizabeth Garrett⁴¹ conceitua o *recall* como uma interseção entre a democracia representativa e a democracia direta, representando essencialmente um voto popular desconfiança em um ofício público que precipita avaliação eleitoral antes da votação agendada regularmente⁴². Na doutrina nacional, Monica Herman também se debruçou sobre a conceituação do instituto. Para a autora o mecanismo de revogação de mandato constitui uma faculdade do cidadão de pôr fim ao mandato político antes do término normal previsto em lei, e consequentemente elegendo substituto, mediante nova manifestação popular⁴³.

Pelos conceitos apresentados é possível aferir que se trata de um procedimento que visa estabelecer um controle político mais efetivo na representação do mandato por parte do cidadão, buscando corrigir um déficit de legitimidade entre a atuação do político e o sentimento de representatividade da sociedade. Uma relação de responsabilidade entre o eleito e o eleitor, de forma a expandir e fortalecer o canal de participação popular na política, para além das instâncias informais, institucionalizado a possibilidade de construção direta de uma decisão política e pública.

Em análise mais acurada, o *recall* visa restabelecer uma relação mais profunda e subjetiva do que o mero dever de responsabilidade de atos. Atenta para uma relação de confiança e ética do representante confiada pelo eleitor, ao estabelecer um novo canal democrático de participação popular na política em conjunto com o representante. O

⁴⁰ 2011, p. 16.

⁴¹ 2004, *on line*.

⁴² Ver ainda John Haskell (2001, p.49): “Recall: In some states voters may petition for the recall of elected officials before the expiration of their term of office. Recall, unlike all the measures listed above, does not involve legislation or the consideration of constitutional changes. Usually the signature requirements for recall are pretty steep, a considerably higher number than for initiatives. Once the proper number of signatures is attained, a special election is held to determine whether the officeholder keeps his or her position.”.

⁴³ 1987, p. 30.

exercício do mandato político se ressignifica a ponto de se tornar um processo dialógico constante.

Depreende-se também que este mecanismo de revogação depende da manifestação popular, assentando-se sobre os princípios da soberania popular e da democracia. O eleitor insatisfeito com a conduta do representante, manifesta inicialmente o desejo de rever o mandato, e instaurado o procedimento, o povo se manifestará pela destituição ou não do mandato e consequente escolha do substituto.

A ideia de se destituir um cidadão detentor de uma função pública remonta desde o tempo da Grécia Antiga, no qual os magistrados poderiam ser destituídos de seus cargos por procedimento de votação, além da previsão da figura do ostracismo que exilava o cidadão por certo período de tempo da polis. Contudo, no período colonial americano, inicia-se de forma mais clara, o processo de reconhecimento e instituição de princípios gerais que orientam as constituições modernas, dos quais, boa parte, advinham dos estados europeus do século XVII, tais como: a intervenção do povo nos negócios públicos, a responsabilidade dos agentes do poder, a liberdade individual e etc⁴⁴.

Nos *Artigos da Confederação* (1781-89) e nas convenções de ratificação que se sucederam em 1787 e 1788, havia a previsão de institutos semelhantes ao *recall*, como a previsão de destituir senadores. Porém, após longos debates acirrados o mecanismo não foi aprovado por haver grande receio dos ocupantes de cargos eletivos de estarem à deriva do humor dos indivíduos⁴⁵.

A discussão só voltou ao cenário nacional no final do século XIX, especialmente no Estado da Califórnia em decorrência do embate dos republicanos denominados *Progressive Moments* em acabar com a influência econômica de grandes grupos econômicos exerciam sobre políticos (democratas e republicanos), funcionários públicos e juízes, que formavam uma rede de corrupção. O caso emblemático ocorreu envolvendo um grande conglomerado ferroviário chamado “*Southern Pacific Railroad*” que exercia esse poder⁴⁶ na sociedade.

Após vários anos de intenso embate político entre os progressistas e o poder exercido por estes conglomerados econômicos, as primeiras legislações prevendo o *recall* começaram

⁴⁴ TOCQUEVILLE, 1973, p. 194.

⁴⁵ SPIVAK, 2004, on line.

⁴⁶ SPIVAK, 2004, on line.

a ser aprovadas nos estados mais expressivos como Los Angeles (1903), Oregon (1908) e Califórnia (1911). Atualmente, cerca de 20 estados americanos preveem em suas constituições o mecanismo da revogação de mandato, que por sua vez não é previsto em nível federal.

A revogação do mandato ganhou esta visibilidade e se tornou um importante instrumento democrático, pois aproxima o eleitor do eleito, consubstanciando-se numa forma de controle político, além do próprio controle interno da Administração. O que por sua vez, proporciona uma maior eficiência na condução da máquina administrativa em razão justamente dessa maior participação popular na vida pública.

4 RECALL, UM PROJETO PARA O BRASIL

O primeiro registro da existência de um mecanismo assemelhado ao da revogação de mandato no Brasil aqui apresentado é apontado por Maria Benevides. A autora relata que na época do Império, havia a previsão da perda do mandato de procurador por via de eleição caso esse não desempenhasse bem sua função perante o Conselho de Procuradores do Estado⁴⁷.

As Constituições do Brasil, inclusive a de 1988, não contemplaram esse instituto em seus textos, diferentemente do que ocorreu com alguns estados-membros da federação. São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás inseriram essa revogação de mandato em suas primeiras constituições. Dentre esses estados, São Paulo e Rio Grande do Sul chegaram a regulamentar o assunto por instrumento de legislação ordinária, todavia o instituto jamais teve efetividade, dentre os motivos para o insucesso ocorreu a falta de assinaturas, a precariedade do sistema comunicação e o domínio do coronelismo na política⁴⁸.

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi apresentada pelo deputado Lysâneas Maciel proposta de emenda constitucional com objetivo de implementar o chamado voto destituinte. Todavia, diversamente do conceito apresentado, essa proposta dispunha que o eleitorado apresentaria uma proposta ao Poder legislativo e este decidiria sobre a

⁴⁷ 2000, p. 112.

⁴⁸ CALIMAN, 2005, p. 199-201.

conveniência de deflagrar ou não procedimento nos moldes da lei complementar que seria posteriormente editada.

O povo, portanto, seria responsável por dar início ao procedimento, ou seja, teria apenas a iniciativa, o prosseguimento, bem como a análise da procedência ficaria a cargo da própria casa. Quanto a este ponto já se teria uma grande dúvida sobre essa forma, pois estaríamos deixando nas mãos dos pares do representante impugnado a decisão, o que deixaria a punição política muito suscetível a acordos partidários com a finalidade de impedir cassação.

Conforme assinala Vânia S. Aieta (2002, *on line*), depois de discussões acirradas sobre a inclusão desse modelo de *recall*, os membros da Comissão de Sistematização que compunham a então Constituinte não deram prosseguimento a previsão desse mecanismo no texto da Constituição sob o seguinte parecer: “O autor propõe o *voto destituente*. Somos contrários à sua adoção no Brasil, tendo em vista que ainda estamos em fase de evolução política. Pela rejeição.”. Fazendo constar apenas o plesbicito, referendo e a iniciativa popular.

Em mais uma tentativa de implementar esse instrumento de participação popular a Ordem dos Advogados do Brasil apresentou uma proposta de emenda à Constituição enumerada sob o nº 73/2005 com o intuito de modificar o artigo 14, tendo como autor o Senador Eduardo Suplicy. Todavia, o texto apresentado também era diferente do que é praticado no *recall* norte-americano.

Em resumo, o texto prevê que os membros do Congresso Nacional e o Presidente da República poderão ser destituídos por meio de referendo popular, desde que transcorridos um ano da data da posse, sendo que este referendo será deflagrado por iniciativa popular encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral. O Congresso Nacional mediante maioria absoluta também poderá inaugurar o procedimento para destituição do mandato do Presidente da República atendendo a requerimento dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral. A proposta ainda prevê a possibilidade de o eleitorado nacional requerer a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se novas eleições.

Essa proposta buscou fazer uma junção do modelo de *recall* norte-americano com o modelo suíço *abberunftsrecht* (que prevê a dissolução do corpo legislativo e não de um mandato específico). Após vários anos de tramitação, realização de audiência pública (2009) e parecer favorável do relator Senador Pedro Simon, a PEC nº 073/2005 foi arquivada em

26/12/2014 ao final da 54ª Legislatura. Mais uma vez a tentativa de trazer o *recall* para o Brasil se viu frustrada.

A classe política brasileira não demonstra nenhum interesse em alargar a participação do povo na política, demonstrando não ter interesse em estabelecer um vínculo mais pleno e profundo com o eleitor, justamente, este a quem lhe deve a confiança do mandato. A relação de confiança não é recíproca, pois àquele a quem se confia o mandato não confia naquele que o outorga⁴⁹.

Esse aparelhamento político em nome próprio, rege, governa e impera, num círculo impermeável de comando, a sua classe apesar de ser renovar em períodos determinados de tempo, de fato não muda nem se renova. Apenas muda os velhos por novos, e nesse processo de disfarçada mudança há uma imposição dos valores antigos nos novos representantes, de forma a dar continuidade às velhas práticas políticas em novas roupagens com novos personagens, perpetuando-se secularmente a estrutura patrimonial⁵⁰.

A noção de representação política democrática deve subentender tanto no plano teórico como no prático, e neste principalmente, a capacidade de potencial igual que os cidadãos da comunidade devem usufruir em agir politicamente de forma efetiva. Com a representação política nas sociedades contemporâneas a capacidade de supervisão permanente é que vai determinar a qualidade democrática dessa mesma representação. De forma a se confundirem e fundirem representação e participação, bem como, sociedade civil e Estado⁵¹.

Os mecanismos de democracia direta⁵² previstos na Constituição se mostraram insuficientes para uma melhoria significativa e qualitativa na democracia brasileira. O

⁴⁹ Como analisa Antonio Carlos Wolkmer (2001, p.89): “Ainda que a crise da representação possa ser buscada em múltiplos fatores, não resta dúvida que os pressupostos mais fortes estão na especificidade de nossa cultura política (autoritária, excludente e antidemocrática) e no padrão de comportamento das nossas elites políticas.”.

⁵⁰ FAORO, 1976, p. 770.

⁵¹ MIGUEL, 2017, p. 107.

⁵² Compartilha-se do posicionamento de David Altman (2011, p. 01): “Direct Democracy Worldwide addresses the relationship between direct and representative democracy and uncovers the specific conditions under which both can coexist in a mutually reinforcing way. It demonstrates that direct democracy is Janus-faced: Some mechanisms of direct democracy look forward in an attempt to democratize politics whereas others look backward, enhancing the power of politicians who deliberately use them. From this latter perspective, instead of giving power to the people, other times it subjects the people to the powerful. Direct Democracy Worldwide fills a lacuna in our understanding on the uses of mechanisms of direct democracy in the contemporary world, paying special attention to how direct and representative democracies interact under different institutional circumstances”.

referendo e plebiscito necessitam de convocação pelos congressistas, que como se viu se mostram avessos ao estreitamento da relação com o povo. A iniciativa popular foi utilizada poucas vezes, e das vezes que foi utilizada, o projeto de lei ao chegar no Legislativo era significativamente modificado.

Essa situação revela que essas formas de legislação popular (referendo, plebiscito e iniciativa popular) não são independentes, não são fruto da vontade do povo⁵³, não formam um contrapeso eficiente à norma de caráter representativa-parlamentar. Após mais de 20 anos da vigência do texto constitucional os instrumentos de participação direta foram poucas vezes acionados, a participação do povo é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia deliberativa e a utilização dos mecanismos existentes contribui significativamente para essa evolução. Bem como, a criação de novos instrumentos como o *recall*, convidam a sociedade civil a participar de forma mais consistente e duradoura da política⁵⁴.

O *recall* tem como objetivo contribuir para esse processo ininterrupto de construção de uma nova sociedade⁵⁵ por processo de aproximação entre eleitor e eleito no curso do mandato e não apenas no momento de atribuir o voto como se nesse momento se exaurisse a participação em uma espécie de soberania apenas eleitoral.

Com esse instrumento é possível ir além dos procedimentos e processos comunicativos para uma racionalização discursiva das decisões do governo idealizadas por Habermas⁵⁶ em uma relação centro-periferia. Conforme expôs Joshua Cohen⁵⁷ a teoria deliberativa habermasiana acaba por ratificar uma postura defensiva do cidadão frente aos subsistemas ao qual interagem. Cohen proporrá uma “Poliarquia Diretamente Deliberativa” em que se institucionaliza a solução de problemas diretamente pelos cidadãos não mais

⁵³ Friedrich Müller (2004, p. 93) pontua: “A dominação do Estado é governo de um grupo, nunca é realmente o governo de todos, quer dizer, da população “sobre si mesma”. No Estado Constitucional Democrático o governo é, conforme se afirma, de todos (governo do povo), mas “povo” não é “população”. O conceito “povo” é seletivo em elevado grau”.

⁵⁴ BONAT e PEIXOTO, 2016, p. 137.

⁵⁵ Wolkmer (2001, p. 93-94) pontua a importância dessa participação: “A participação não só se revela importante mecanismo de atuação direta dos cidadãos no jogo democrático, como também a prática mais efetiva e permanente de controle da coisa pública. (...) Por certo, o espaço político unificado e homogêneo das formas de representação convencional (partidos políticos e sindicatos) cede lugar à pluralidade de práticas participativas e atuações coletivas implementadas por novos sujeitos coletivos.”

⁵⁶ 1997, p. 19-23.

⁵⁷ 1998, p.35-38.

circunscritos a uma esfera meramente deliberativa de exercer influência na tomada de decisão coletiva feitas pelo sistema político-administrativo.⁵⁸

James Bohman⁵⁹ realizou também uma importante contribuição ao modelo deliberativo habermasiano no sentido de possibilitar a institucionalização da soberania popular utilizando-se da regra da maioria. As próprias instituições públicas deveriam se abrir e criar suas próprias esferas públicas políticas para efetivar o processo de deliberação, com isso seria possível compatibilizar a complexidade da sociedade plural contemporânea com a soberania. O que proporcionaria a formação de uma postura mais ofensiva do cidadão perante as instituições de poder⁶⁰.

A implementação de um procedimento de democracia direta tem o condão de produzir decisões políticas com auto grau de legitimidade, pois aproximam a periferia do centro político, gerando a estabilização do próprio sistema político. Essa prática permite uma socialização inovadora tanto no aspecto de produzir uma resposta não operacional no âmbito estrito da representação como permite a integração do indivíduo em seus respectivos contextos. O que revela sua eficiência em complementar o modelo representativo, ainda que devam ser ponderados o contexto político e socioeconômico e a forma de regulamentação, como aspectos fundamentais para o alcance do seu fim⁶¹.

Diferentemente de como o instituto é regulamentado nos EUA, no qual há a previsão de aplicação a diversos agentes públicos (alguns destes também são eleitos por voto popular) e não somente a políticos, no Brasil, o *recall* deverá incidir somente sobre agentes políticos que exerçam função pública decorrente de eleição por voto popular. Pois, parte-se do

⁵⁸ Conforme explica Claudia Feres (2000, p. 65-67) tanto Habermas quanto Coehn partem de uma concepção de democracia deliberativa, mas divergem quanto a forma de operacionalizá-la. Habermas argumenta que a opinião pública crítica pode influenciar a formação das decisões institucionais, já Coehn não visualiza a efetividade real desse procedimento de influência da opinião pública, e propõe a institucionalização de meios diretos para que os próprios cidadãos coletivamente solucionem seus problemas, não se limitando a promover o debate público.

⁵⁹ 2000, p. 182-186.

⁶⁰ James Bohman (2000, p. 184) expõe com mais detalhe: "In my first reformulation, the principle of democracy should read as follows: "A law is legitimate only if it is based on the public reasons resulting from an inclusive and fair process of deliberation in which all citizens may participate and in which they may continue to cooperate freely." (...) Majority rule provides a perfectly acceptable basis for such cooperation so long as minorities have the reasonable expectation of being able to affect and to revise political decisions, including decisions about the character and the conditions of political participation."

⁶¹ RAUSCHENBACH, 2013, p. 226.

pressuposto de que aquele que elege, também pode destituir, tornando efetivo e ativo o direito político⁶².

É que a ampliação da participação contribui para uma ampliação do processo argumentativo por diversos atores sociais. Embora os termos não sejam sinônimos, os arranjos deliberativos proporcionam uma integração de razões fora do Estado, por atores que antes não tinha condições materiais de interferir efetivamente. O que permite uma presença permanente das minorias e uma exigência estatal em justificar suas ações para além das majorias eleitorais, em razão do dever de construir soluções coletivamente, de forma a experimentar e partilhar resultados⁶³.

Quanto a abrangência deste instituto não há nenhum óbice que impeça dele ser adotado por todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os argumentos de dificuldade para conseguir assinaturas e dos custos do procedimento devem ser rechaçados de plano, pois o exercício da política por intermédio da participação do povo que já financia todo aparelhamento do Estado não pode ser usado contra ele mesmo⁶⁴.

Para que o *recall* tenha uma existência efetiva e cumpra seu papel de controle político não basta uma mera alteração na Constituição por via de emenda, é preciso estabelecer os parâmetros objetivos em lei específica para que possa ser aplicado a todos os entes federativos. A iniciativa caberia a população que deflagraria a vontade de avaliar o mandato do político, cabendo a casa legislativa apenas instaurar o procedimento e zelar pelo cumprimento dos requisitos.

Deixar esse instrumento subordinado à vontade da casa legislativa traria grandes riscos a efetividade do mesmo. Toma-se conhecimento diariamente através dos meios de comunicações votações de processos de investigações nas casas legislativas sendo interrompidas por acordos entre os partidos, nomeação de relatores das mais diversas comissões indicadas por bancadas em troca de favores mútuos e aprovação de emendas parlamentares.

O *recall* não tem apenas um caráter instrumental de proporcionar uma maior participação do povo na vida pública, possui também um caráter construtivo de uma

⁶² ÁVILA, 2009, p. 122-123.

⁶³ AVRITZER, 2000, p. 44.

⁶⁴ Rolf Rauschenbach (2013, p.224) aponta a escassez de literatura científica que comprove que os custos diretos ou indiretos tornem a institucionalização de procedimentos diretos inviáveis.

população mais politicamente ativa, ocupante do espaço público, autodeterminada, autônoma, capaz debater as autonomamente as opções políticas traçadas seja no âmbito local ou nacional.

5 CONCLUSÃO

A abordagem do instituto do *recall* guarda seu fundamento na relação de representação política existente entre o eleitor e o eleito, bem como na relação de confiança que aquele confia a este para o exercício da política, perseguindo o bem comum e o interesse público.

Desde o período antigo, os gregos já se utilizavam do instituto da representação que se configura na formação das Assembleias. No período Medieval, apesar de ser caracterizado por um período de difícil caracterização uniforme, a teoria da representação ganhou contornos mais precisos, ganhando força a teoria do mandato imperativo, na qual o representante cumpriria fielmente os termos preestabelecidos do mandato outorgado.

A Revolução Gloriosa e a Revolução Francesa contribuíram diretamente para mudança no sentido de representação até então dominante. O mandato imperativo dá lugar a teoria do mandato livre, neste modelo o representante não está subjugado a vontade estrita dos que o elegeram. Os representantes uma vez eleitos tem a liberdade de agirem na busca do bem comum e do interesse geral, mesmo que isso possa causar algum incômodo a determinado grupo, o único dever é agir para o interesse comum.

A Constituição Federal é expressa ao prever que o poder será exercido pelo povo através de seus representantes ou diretamente nos termos da lei. Extrai-se dessa norma que somos uma democracia representativa com incremento de alguns institutos da democracia direta como o referendo e o plebiscito.

No Brasil, assim como em outros países, o instituto da representação política liberal passa por uma crise de legitimidade perante o povo. Cada vez mais a população se mostra descrente da classe política e da própria política. A cada eleição o número de eleitores diminui no comparecimento às urnas, o momento da escolha dos candidatos é tido com um fardo necessário, algo que incomoda, tanto que cresce entre a sociedade a defesa da não obrigatoriedade da votação e da possibilidade de candidaturas avulsas.

A exposição massiva de crimes praticados por políticos, com exposição do momento da prisão pelas redes de comunicação, especialmente as mídias televisivas contribuem para a sensação de abjeção à política. Claro, que a população tem o direito de saber o que o representante faz de sua vida pública no exercício do mandato, bem como a mídia tem o direito de informar a todos dos fatos. Porém, os recortes de reportagens, de falas, de opiniões dos especialistas demonstram uma tendência a ridicularizar e criminalizar a figura do político.

Os debates políticos não se prezam mais a discutir projetos de governo ou políticas públicas, cada vez mais se centralizam na figura do candidato e suas características pessoais. Os profissionais do marketing ganham espaço no cenário político, determinando muitas vezes o “tom” da campanha, revisando discursos, escolhendo as roupas do candidato que mais agradam o eleitor, e nesse ritmo o acessório vira principal, e vice-versa.

Nesse cenário de descrença na política, é necessário fomentar meios da população ser mais ativa, transformar o homem em cidadão, perceber que faz parte da política e que precisa exercê-la de forma contínua e não somente no momento da eleição. Os mecanismos de participação popular previstos na Constituição foram pouco utilizados, pois o referendo e o plebiscito dependem da vontade do Congresso, e a iniciativa popular das vezes que foi utilizada sempre é submetida a várias emendas, que a desnaturam em relação ao projeto inicial.

A revogação de mandato é um instituto que tem seu fundamento desde a Antiguidade, porém foi nos Estados Unidos que houve uma maior operacionalização de seu uso. Conforme conceito apresentado neste trabalho, ele visa reestabelecer o vínculo de confiança entre representante e representado, restabelecendo os laços de eticidade e responsabilidade na política.

Este mecanismo é corolário do direito de participação do povo na vida pública e da soberania popular, configurando-se em um direito político de realizar um controle efetivo e substancial da atividade do representante de modo permanente, além do controle exercido pelos órgãos institucionais. A sua implementação no sistema brasileiro é plenamente possível em todas as esferas de poder, em que ocorra eleição de agente político por meio de votação, cabendo a fiscalização do poder político pelo povo com o uso do *recall*. Os poderes instituídos não teriam nenhuma ingerência sobre a conveniência ou não, cabendo a estes somente a fiscalização do atendimento dos requisitos e das regras do procedimento.

Os institutos de participação direta nas democracias liberais contemporâneas buscam romper com os bloqueios institucionais de participação efetiva da população. Esses instrumentos possuem o condão de maximizar não apenas a deliberação entre as esferas sociais externas a fim de influenciar as políticas do poder instituído. Seu alcance permite a integração efetiva, de modo dialógico com a administração pública, no sentido de criar elas mesmas decisões para seus problemas.

O seu uso não configura uma sanção política decorrente da variação de humor do eleitor, mas sim um ato político constituído de insatisfação do povo ao que o representante apresenta no exercício do mandato, como resultado de uma decisão pública política deliberada autonomamente pelo corpo soberano. O *recall* mostra-se como um dispositivo de extrema importância para a melhoria na qualidade da democracia representativa brasileira, fomentando uma participação mais ativa e consciente da população na política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENSOUR, Miguel. *A democracia contra o estado: Marx e o momento maquiaveliano*. Trad. Cleonice Paes Barreto Mourão, Consuelo Fortes Santiago e Eunice Dutra Galéry. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

AIETA, Vania Siciliano. *O recall e o voto destituente*. Revista de direito constitucional e internacional. Disponível em: <<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000016d3cfff15215dec517&docguid=I4ec07f90f25311dfab6f010000000000&hitguid=I4ec07f90f25311dfab6f010000000000&spos=2&epos=2&td=235&context=33&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 16 set. 2019.

ALTMAN, David. *Direct Democrac Worldwild*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ALVES NETO, Rodrigo Ribeiro. *A crítica arendtiana à democracia liberal e o sentido político da liberdade*. Cadernos de Ética e Filosofia Política, n. 23, 11, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/83332>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A Revogação do Mandato Político pelos Eleitores: Uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php>>. Acesso em 13/10/2017.

AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova [online]. 2000, n.50, pp.25-46. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 13 set. 2019.

BACHA, E.L., e UNGER, M.R. e. *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A Cidadania Ativa – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. 3 ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

_____. *Cidadania e democracia*. Lua Nova [online]. 1994, n.33, pp.5-16. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 16 set. 2019.

BOHMAN, James. *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. Massachusetts: MIT press, 2000.

BONAT, D.; PEIXOTO, F. H. *O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 112, n. 0, p. 109–146, 2016. Disponível em: <<http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2016V112P109>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Segundo turno das Eleições Municipais 2016 registra aumento de abstenções*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/segundo-turno-das-eleicoes-municipais-2016-registra-aumento-de-abstencoes>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.709 de novembro de 1998*. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso em: 29 set. 2019.

BURKE, Edmund. *Discurso aos Eleitores de Bistol*. Tradução de Cid Knipel Moreira in Os Clássicos da Política. 2 v. Organizador Francisco C. Weffort. São Paulo: Ática, p. 28-30, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Tese (Doutorado) –Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. p. 30.

CALIMAN, Auro Augusto. *O recall no Estado de São Paulo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 165, p. 197-203, jan./mar, 2005.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade* – A era da informação: economia, sociedade e cultura; 6. ed. v.2. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2018a.

_____. *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Trad. Joana Angélica d'ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018b.

COHEN, Joshua. *Reflections on Habermas democracy*. Ratio Juris, v. 12, n. 4, p. 385-416, 1999. Disponível em: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/5452/Ratio-Juris-Vol12-No4.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. *Rumo à Justiça*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DARDOT, Pierre. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/673/67313606004.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2019.

FRASER, Nancy. *Crise de legitimação? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado*. Trad. José Ivan Rodrigues de Sousa Filho. Cadernos De Filosofia Alemã: Crítica E Modernidade, 23(2), 153-188. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/153165/149738>>. Acesso em: 07 set. 2019.

GARRETT, Elizabeth. “*Democracy in the Wake of the California Recall*.” University of Pennsylvania Law Review, vol. 153, n. 1, 2004, p. 239-284. Disponível em: <www.jstor.org/stable/4150625>. Acesso em: 10/10/2017.

GASPARDO, Murilo. *Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios*. Estudos Avançados, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018.

HABERMAS, Jürguen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. vol. II. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASKELL, John. *Direct democracy or representative government? dispelling the populist myth*. Colorado: Westview press, 2001.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. In: Os Pensadores vol. XIV. São Paulo: Abril Cultural, 1974, p. 109.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

MALUSCHKE, Günther. *Democracia representativa vs. Democracia direta*. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 12, n. 2, p. 69-74, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/839/1674>>. Acesso em: 07 set. 2019.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Trad. Maurício Santana Dias. São Paulo: Schwarcz, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria política feminista e liberalismo: O caso das cotas de representação*. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2000, vol.15, n.44, pp.91-102. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 ago. 2019.

_____. *Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta*. Opinião Pública, v. 20, n. 1, p. 118-131, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762014000100006&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 07 set. 2019.

_____. *Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo*. Lua Nova [online]. 2017, n.100, pp.83-118. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100083&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07 set. 2019.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

Müller, Friedrich. *Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo*. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: palavras, instituições e ideais*. Lua Nova, São Paulo, 67: 15-47, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/pitkin.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. *The concept of representation*. Berkeley: University of California press, 1967.

RAUSCHENBACH, Rolf. *Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 set 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Trad. de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril, 1973.

SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Ángel Gonzales Rodriguez. Azcapotzalco: Patria, 1993.

_____. *Democracia*. in: Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Volumen 3. Aguilar, S.A., Madrid, 1974. pp.489-496. Disponível em: <<https://www.liceorepublicadebrasil.cl/doc/democracia.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

SARTRE, Jean Paul. *Eleições, armadilha para otários*. Revista Alceu, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 5-13, 2004. Disponível em: <http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/alceu_n9_sartre.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005*. Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A, (institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista). Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. *Transitions form above: democratization in Brazil and Spain*. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1984. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/032_0.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019

SIÉYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa, Qu'est-ce que le Tiers État?*. Trad. Norma Azevedo. 5 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SINTOMER, Yves. *From Deliberative to Radical Democracy? Sortition and Politics in the Twenty-First Century*. Politics & Society, v. 46, n. 3, p. 337-357, 2018. Disponível em: <<https://ssc.wisc.edu/~wright/929-utopias-2018/wp-content/uploads/2018/01/Sintomer-PS-special-issue-on-Sortition.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

SPINOZA, Baruch de. *Tratado Político*. Trad. de Diogo Pires Aurélio. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

SPIVAK, Joshua. *"California's Recall: Adoption of the 'Grand Bounce' for Elected Officials."* California History, vol. 82, no. 2, 2004, pp. 20-63. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25161725?seq=3#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 09/10/2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. de J. A. G. Albuquerque. São Paulo: Abril, 1973.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática*. Trad. Mauro Soares. Lua Nova, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Do paradigma político da representação à democracia participativa*. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 83-98, jan. 2001. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>>. Acesso em: 19 set. 2019.