



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
DIREITO PÚBLICO

GIL SAMPAIO DO NASCIMENTO JÚNIOR

A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A REVOGAÇÃO
POPULAR DE MANDATO ELETIVO:
UMA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE VALIDADE E EFICÁCIA

Salvador

2017

GIL SAMPAIO DO NASCIMENTO JÚNIOR

**A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A REVOGAÇÃO
POPULAR DE MANDATO ELETIVO:
UMA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE VALIDADE E EFICÁCIA**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito e Gestão como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Público.

Salvador

2017

GIL SAMPAIO DO NASCIMENTO JÚNIOR

**A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A REVOGAÇÃO
POPULAR DE MANDATO ELETIVO:
UMA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE VALIDADE E EFICÁCIA**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de Especialista em Direito Público, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Cumpre-nos, antes, a nós os vivos, dedicarmo-nos hoje à obra inacabada até este ponto tão insignemente adiantada pelos que aqui combateram. Antes, cumpre-nos a nós os presentes, dedicarmo-nos à importante tarefa que temos pela frente – que estes mortos veneráveis nos inspirem maior devoção à causa pela qual deram a última medida transbordante de devoção – que todos nós aqui presentes, solenemente admitamos que esses homens não morreram em vão, que esta Nação, com a graça de Deus, renasça na liberdade, e que o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desapareça da face da terra. *Abraham Lincoln.*

Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. *Artigo 1º, parágrafo único, CRFB.*

RESUMO

A crise da democracia representativa é fato que se impõe à grande parte dos regimes democráticos do mundo ocidental ou ocidentalizado. Não é, portanto, uma questão peculiar ao regime democrático nacional, mas, aflige em seu cerne a sociedade brasileira contemporânea. Momento político singular perpassa a democracia nacional. Não é de hoje, que o cenário político nacional é permeado por escândalos cujos atores centrais são os representantes políticos do Estado. O descalabro da falta de ética, a corrupção e os “arranjos”, dos representantes políticos visando aos seus próprios interesses, desvirtuam o sentido da representação política, servindo atualmente, apenas à retórica de palanque no período antecedente às eleições. Outro aspecto relevante é o da reforma política. Assunto que sempre vem à tona em tempos de crise institucional. Comumente é apresentada disforme, num arcabouço superficial, mantendo intocado o real problema, qual seja, a apatia política que se abate sobre os cidadãos que não mais enxergam em seus representantes o necessário reflexo da vontade geral. Neste ponto surge o estudo do trabalho proposto, uma análise da crise da democracia representativa, sob uma perspectiva constitucional de validade e eficácia, apresentando a revogação popular de mandato eleito individual como instrumento possível e eficaz de controle da qualidade da representação política nacional. Na Constituição da República não há instrumento fiscalizatório de controle popular do mandato representativo outorgado ao parlamentar. O povo soberano, parte legítima do processo democrático tem o poder revocatório, o direito potestativo de fazer sua vontade presente, quando o parlamentar em conduta espúria rompe o liame subjetivo entre representante e representado. Não há nenhuma forma de controle constitucional da quebra de confiança entre eleito e eleitor, restando ao segundo amargar os atos indignos e corruptos do primeiro até o fim de sua legislatura. Surge assim, a necessidade de ampliar o debate no tocante a novas formas para o aperfeiçoamento da democracia participativa direta, restaurando o liame subjetivo degradado, forçando a comunidade política, a novamente refletir a confiança de seus representados, envidando esforços para atingir o bem-estar social e não o bem-estar dos grupos de pressão que rondam o universo político. Portanto, esse é o debate que se segue, a análise da revogação popular de mandato eletivo individual, como forma de combate da crise da representação democrática, vislumbrando no ordenamento constitucional pátrio a possibilidade de revogação do mandato do parlamentar por quebra da confiança perante seus representados.

Palavras-chave: Democracia, representação política, *recall*, reforma política, mandato eletivo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
- DF - Distrito Federal
- EC - Emenda Constitucional
- EUA - Estados Unidos da América
- LE - Lei Eleitoral
- MS - Mandado de Segurança
- PEC - Proposta de Emenda Constitucional
- RES - Resolução
- STF - Supremo Tribunal Federal
- TSE - Tribunal Superior Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 A DEMOCRACIA	09
1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA	10
1.2 A DEMOCRACIA NÃO REPRESENTATIVA	15
1.3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	16
1.3.1 A democracia indireta	17
1.3.2 A democracia semidireta	17
1.3.3 A democracia representativa contemporânea e suas teorias	18
1.3.3.1 Teoria elitista da democracia contemporânea	19
1.3.3.2 Teoria deliberativa da democracia contemporânea	30
1.3.4 A democracia Representativa contemporânea e a sua crise institucional	33
2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	37
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	38
2.2 AS PRINCIPAIS TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	38
2.2.1 Teoria do mandato imperativo	39
2.2.2 Teoria do mandato representativo.....	39
2.2.3 Teoria da investidura	40
3 O INSTITUTO DO <i>RECALL</i>	42
3.1 A DEFINIÇÃO DO INSTITUTO <i>RECALL</i>	43
3.2 AS ORIGENS DO INSTITUTO <i>RECALL</i>	43
3.3 O <i>RECALL</i> JUDICIAL.....	44
3.4 O <i>RECALL</i> POLÍTICO	45
3.4.1 A revogação coletiva de mandato eletivo	46
3.4.2 A revogação de mandato eletivo individual.....	47
4 A REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO INDIVIDUAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL	48
4.1 OS DIREITOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	49
4.2 O SISTEMA POLÍTICO ELEITORAL BRASILEIRO	53
4.3 A TITULARIDADE DO MANDATO ELEITORAL PARTIDÁRIO NO BRASIL ..	55
4.3.1 Posição do TSE	56
4.3.2 Posição do STF	58
4.4 AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL 080/2003 E 073/2005	59
4.5 A ADMISSIBILIDADE DA REVOGAÇÃO INDIVIDUAL DE MANDATO ELETIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	60
4.5.1 A revogação de mandato eletivo individual e a reforma política	64
4.5.2 A viabilidade da revogação de mandato eletivo individual no sistema eleitoral brasileiro	65
4.5.3 A revogação de mandato eletivo individual como aperfeiçoamento da democracia participativa	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico tem como escopo a análise dos aspectos da chamada “crise da democracia representativa”, propondo o instituto da revogação popular de mandato eletivo individual, como possível forma saneadora do hiato existente entre o modelo clássico de democracia representativa de mandato livre e as necessidades de maiores formas de controle, fiscalização e novos instrumentos de participação popular a serem propostos para a sociedade brasileira contemporânea.

Assim sendo, o trabalho que aqui inicia-se vem para aliar ideias acadêmicas a serem expostas sobre a crise da democracia representativa, através de uma abordagem analítica, buscando expor a revogação popular de mandato eletivo individual como um instituto legítimo de democracia participativa, calcado na soberania popular. Este instituto apresenta-se como possível forma de estreitar o hiato abissal que se estende entre os representantes políticos e seus representados, na sociedade brasileira hodierna. Além de se mostrar como ferramenta de fiscalização e controle da qualidade da representação, buscando assim um aperfeiçoamento da democracia representativa, resgatando a democracia participativa.

Para isto, também será analisada a fundamental questão da perspectiva constitucional do instituto da revogação popular de mandato eletivo individual, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, do sistema presidencialista brasileiro e principalmente, quanto à sua eficácia e efetividade no bojo de uma proposta de reforma política, calcado no princípio da máxima efetividade das normas constitucionais.

Ainda dentro desta linha de pesquisa, serão analisadas as PECs 80/2003 e 73/2005 as quais buscaram alterar o art. 14 da Constituição Federal e seus reflexos em outros dispositivos constitucionais, justamente na tentativa de inserir de certa forma, o instituto da revogação de mandato eletivo e suas espécies em nossa Carta Magna.

Portanto, este trabalho científico destina-se a expor a problemática existente no atual estágio da democracia representativa brasileira. Além de apresentar a admissibilidade e eficácia do instituto da revogação de mandato eletivo individual, dentro do corpo constitucional de normas, observando sua possibilidade de ferramenta de controle da qualidade da representação política nacional.

Capítulo I

A DEMOCRACIA

Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens. *Jean-Jacques Rousseau*.

Presente no ideário político das sociedades ocidentais, desde a Antiguidade Clássica, a democracia pode ser definida como toda forma de organização política de governo, na qual seus cidadãos tomam parte no processo de tomada de decisões. Em sua essência, numa democracia, a legitimidade do poder estatal emana do povo sendo seus valores a liberdade e a igualdade, conforme bem sintetiza Paulo Bonavides ao buscar no pensamento de Montesquieu: “A natureza de todo governo democrático consiste, segundo Montesquieu, em a soberania residir nas mãos do povo” (Bonavides, 2000, p.251). Sobre este tema também leciona José Afonso da Silva:

O que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder, emana do chefe, do caudilho, do ditador (*Silva, 2013, p.135*).

Neste ponto, é importante ressaltar o aspecto substancial destes dois valores, levando a democracia a ser um regime político de bem-estar do ser humano, o qual se atinge através da declaração, busca e consolidação dos direitos fundamentais do cidadão, em suas diversas dimensões.

Contemporaneamente, a palavra democracia e seus adjetivos relacionados democrática ou democrático, figuram nas mais diversas nomenclaturas dos Estados e Governos mundo a fora. As Repúblicas Democráticas ou os Estados Democráticos de Direito se espalham pelos cinco continentes, demonstrando a força que a palavra democracia exerce no ideário político. As Monarquias Constitucionais, tidas como democráticas, também buscam carregar em seu âmago esta essência, apesar de não trazê-la no nome. Contudo, muitos destes Estados, na verdade a sua maioria, enfrentam grandes dificuldades quando se aprofunda o vocábulo democracia numa análise radical buscando-se a sua essência, saindo de mera nomenclatura estatal para a verificação a fundo do sentido de democracia dentro de um Estado ou Governo. Democracia não é um lugar onde se chega, ou um ponto em que se estabelece. Democracia é

via, é caminho, e não local de chegada. É processo de garantias e não apenas resultado, conforme bem leciona José Afonso da Silva:

Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo (*Silva, 2013, p.128*).

Desta forma, o espírito democrático se mantém em permanente tensão com grupos de pressão ansiosos por manter seus interesses, os mais diversos. Chegar ou manter-se no poder para conquistar interesses de grupos específicos, este é o objetivo de muitos. Sendo que, muitas vezes estas forças se desequilibram principalmente com a acomodação da participação popular dialógica, essência democrática por natureza, e o desinteresse de participação no processo político da democracia representativa, pela distância de percepção de representatividade e atual afastamento desta pelo desencanto com os resultados apresentados.

Assunto de vasto plexo doutrinário, é comum que a democracia seja alicerçada contemporaneamente em dois princípios básicos, quais sejam: o princípio da soberania popular e o princípio da participação popular. O primeiro, exprime a legitimidade da origem do poder estatal em tal regime político, de onde se extrai a regra de que todo o poder emana do povo, sendo este, portanto, a única fonte legítima de poder. O segundo princípio, o da participação popular, expressa a vontade popular ou vontade geral a qual pode se dar diretamente ou indiretamente, no processo de tomadas das decisões. Do princípio da participação popular deriva um outro, não menos importante que é o princípio da representação, quando a vontade geral é expressada pela via indireta.

1.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEMOCRACIA

A democracia como regime político, tem seu berço primordial na civilização grega clássica, onde Aristóteles fora seu mais proeminente pensador. Dentro de sua teoria para os sistemas de governo, a democracia figurava como uma das formas puras juntamente com a monarquia e a aristocracia. Para Aristóteles, estas formas puras ou virtuosas, traziam em comum a preocupação com o bem-estar de seus súditos ou cidadãos, o que as legitimava. Em contrapartida, este pensador grego também listou três formas impuras, oriundas da corrupção e desvirtuamento das formas puras. A democracia quando corrompida dava origem à demagogia, a monarquia desvirtuada gerava a tirania e a aristocracia impura se transformava

em oligarquia. Estas três formas impuras trazem em si, segundo o pensamento aristotélico, a corrupção e a avareza de uma forma de governo desvirtuada, cuja única finalidade era a de satisfazer apenas as vontades e interesses daqueles que detém o poder, perpetuando-se nele e relegando aos demais ao papel de simples espectadores em sua própria sociedade organizada.

Ainda na Grécia clássica o regime democrático teve seu momento de proeminência, alavancado por sua organização em Cidades Estado. Estes pequenos Estados, tinham na vida e negócios públicos a sua razão de ser, fato que unia os cidadãos em torno da sua polis, conforme explicitado na lição de Dalmo Dalari:

A característica fundamental é a cidade-Estado, ou seja, a polis, como a sociedade política de maior expressão. O ideal visado era a autossuficiência, a autarquia, dizendo ARISTÓTELES que "a sociedade constituída por diversos pequenos burgos forma uma cidade completa, com todos os meios de se abastecer por si, tendo atingido, por assim dizer, o fim a que se propôs". Essa noção de autossuficiência teve muita importância na preservação do caráter de cidade-Estado, fazendo com que, mesmo quando esses Estados efetuaram conquistas e dominaram outros povos, não se efetivasse expansão territorial e não se procurasse a integração de vencedores e vencidos numa ordem comum (*Dalari, 1998a*).

A democracia clássica teve como seu principal modelo a democracia ateniense. Nesta, um amplo grupo de cidadãos da Cidade Estado de Atenas reunia-se em Assembleia na Ágora, espaço arquitetônico similar a uma praça, onde diretamente se manifestavam e decidiam sobre os rumos políticos dos negócios públicos de sua Polis. Desta forma exerciam diretamente sua soberania legislativa, executiva e judicial. Contudo, é necessário ressaltar que a epistemologia do vocábulo cidadão naquela realidade clássica, é totalmente díspar do que se tem atualmente para este mesmo termo. Em Atenas, o cidadão era apenas o homem, livre, alfabetizado, a partir de certa idade (18 ou 20 anos) e devia pertencer àquela Polis.

No Estado Grego o indivíduo tem uma posição peculiar. Há uma elite, que compõe a classe política, com intensa participação nas decisões do Estado, a respeito dos assuntos de caráter público. Entretanto, nas relações de caráter privado a autonomia da vontade individual é bastante restrita. Assim, pois, mesmo quando o governo era tido como democrático, isto significava que uma faixa restrita da população - os cidadãos - é que participava das decisões políticas, o que também influiu para a manutenção das características de cidade-Estado, pois a ampliação excessiva tornaria inviável a manutenção do controle por um pequeno número (*Dalari, 1998b*).

Ou seja, na prática, estes requisitos restringiam em muito a quantidade de pessoas que podiam participar diretamente do universo político. Mas também é verdade que, quando habilitado para tal, o cidadão grego dispunha de uma vocação, paixão e dedicação política únicas, além de sua entrega à vida pública estatal permitindo que esse sistema de governo democrático direto funcionasse.

Na modernidade a democracia ganha novos matizes quando trazida a cargo pelos pensadores liberais do período iluminista. O período da Idade Moderna trouxe através do pensamento iluminista, um novo olhar sobre a sociedade ocidental europeia e a organização estatal de então. Na América, recém colonizada pelos europeus, mais precisamente na América do Norte, sopraram os ventos de uma nova ordem estatal, onde a liberdade e a igualdade dariam a tônica do que mais tarde viria a ser rotulado de revolução liberal burguesa. Toqueville, em sua obra *A Democracia na América*, traduz com clareza tal perspectiva na seguinte passagem:

Assim, as colônias inglesas tinham todas entre si, na época de seu nascimento, um grande ar de família. Todas, desde o princípio, pareciam destinadas a oferecer o desenvolvimento da liberdade, não a liberdade aristocrática de sua mãe-pátria, mas a liberdade burguesa e democrática de que a história do mundo ainda não apresentava um modelo completo (*Toqueville, p.39*).

O pensamento liberal cuja a concretização política do seu ideário ocorre através das Revoluções Americana e Francesa do século XVIII, tem suas origens em pensadores clássicos de diversas vertentes do século XVII, tais como: Spinoza, Locke, Bayle, Hobbes e Newton. John Locke é deste período o principal pensador democrático, defendendo as liberdades negativas e a representação político parlamentar. Semeou o ideário do que viria a ser o pensamento contemporâneo sobre a democracia representativa, conforme se evidencia em seu livro, *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*, com a seguinte passagem abaixo:

Se o poder legislativo ou qualquer de seus elementos se compuser de representantes que o povo escolheu por um período determinado, e que depois deste retornam para o estado original de súditos e só têm participação no legislativo se forem escolhidos outra vez, é preciso também que o povo proceda a essa escolha, seja em ocasiões predeterminadas ou quando for para isso convocado; neste último caso, o poder de convocar o legislativo está ordinariamente depositado nas mãos do executivo, e tem uma destas duas limitações com respeito à ocasião: que a constituição fundamental requeira sua reunião e atuação a intervalos determinados, e o poder executivo então se contenta apenas com um papel auxiliar, que consiste em dar as diretrizes para sua eleição e reunião nas devidas formas; ou que se deixe a cargo de seu bom-senso requisitá-lo por novas eleições quando as ocasiões ou as exigências do público requererem a emenda de antigas leis ou a criação de novas, ou ainda quando forem exigidas soluções ou formas de prevenir de quaisquer inconvenientes de sua responsabilidade ou que ameacem o povo (*Locke, p. 77*).

Em sentido contraposto ao pensamento de Locke, neste mesmo período histórico, faz-se necessário expor pensamento de Hobbes, para o qual “o homem é o lobo do homem”, e portanto, para que esse pudesse viver em sociedade, pregava a entrega de parcela de sua liberdade à um governo e sociedade fortes. Para isto estabelecia uma espécie contrato social onde as liberdades negativas apregoadas no pensamento de Locke não prosperariam, pois segundo Hobbes a liberdade era prejudicial, não havendo nesta os freios necessários a uma

vida social pacífica sendo portanto necessário um poder soberano superior, que a toda sociedade gerisse. Este pensamento se tornou base para a teoria dos Estados Absolutistas de então. Apesar de crítico feroz ao sentido essencial do pensamento democrático, está em Hobbes um aspecto basilar de suma importância, a pedra fundamental de arrimo do pensamento contratualista de Jean-Jacques Rousseau, que, aliado ao pensamento democrático de Locke, embasa o ideário deste que vem a ser um dos pais do movimento revolucionário liberal do século XVIII, como percebe-se na seguinte passagem de sua obra *O Contrato Social*:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre quanto anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social (*Rousseau, p. 24*).

Além disso, o contrato social demonstrado por Rousseau traz outro aspecto fundamental à democracia liberal: a separação jurídica das esferas do público e do privado. É tal separação peça de alicerce na qual a igualdade política a cada pessoa se sustenta. Passando o indivíduo a ser um cidadão de direitos e deveres na esfera pública e indo mais além, dando-lhe a livre expressão de ideias, uma vez que cada cidadão é indivíduo singular. Tal princípio de separação, desagua em manancial não solucionado por Hobbes, pois equaliza a questão da liberdade com igualdade.

Juntamente com as contribuições da teoria contratualista de Rousseau, tem-se o trabalho de Charles-Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, o qual também reflete sobre o tema da liberdade e igualdade na democracia. Para Montesquieu a democracia não deve ser perseguida com todo o rigor num Estado moderno, tratando-se na verdade de um ideário teórico ideal, sendo na prática inviável de se estabelecer plenamente. A redução das diferenças e o suporte das leis seria suficiente para certo nivelamento, alcançando-se assim uma certa igualdade. Cabe ressaltar que todo parâmetro de igualdade tratado pelo iluminismo se refere ao sentido da igualdade formal, ou melhor dizendo, da igualdade dos homens perante a lei. Este sustenta apenas uma isonomia formal, ou seja, que as leis gerais devem ser aplicadas e atingir a todos no caso concreto, sem se fazer distinção entre os cidadãos de um Estado. O que para a época já era um grande avanço, levando-se em conta os privilégios classistas imperantes nos Estados absolutistas de então.

Com supedâneo principal nas teorias políticas desenvolvidas por este núcleo de pensadores apresentados, eclodem na segunda metade do século XVIII as chamadas

revoluções liberais ou revoluções burguesas, capitaneadas pela Revolução Americana de 1776 e Revolução Francesa de 1789. Em comum, estes movimentos sociais tem a consolidação de uma nova forma de organização estatal democrática em documentos constitucionais escritos, buscando-se garantir aos novos cidadãos meios e acesso às decisões dos negócios públicos, através da representação política. Busca-se garantir também as liberdades negativas do cidadão, agindo estas como um freio aos ímpetos autoritários do Estado, além de consagrar os ideais de liberdade e igualdade em busca de uma sociedade justa e democrática, consolidando o conceito de liberdade através do conceito de igualdade formal, alicerçando assim uma existência social mais digna.

Já no início do século XX com o modelo de Estado liberal e seu Constitucionalismo já predominante na Europa e América, as soluções políticas advindas deste modelo já não mais atendiam aos anseios sociais de uma sociedade democrática industrial complexa, onde os grupos de pressão não mais aceitavam o modelo burguês de igualdade, limitado ao seu aspecto formal, como bem trata José Afonso da Silva:

O direito de igualdade não tem merecido tantos discursos como a liberdade. As discussões, os debates doutrinários e até as lutas em torno desta obnubilaram aquela. É que a igualdade constitui o signo fundamental da democracia. Não admite os privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra. Por isso é que a burguesia cônica de seu privilégio de classe, jamais postulou um regime de igualdade tanto quanto reivindicara o de liberdade. É que um regime de igualdade contraria seus interesses e dá a liberdade sentido material que não se harmoniza com o domínio de classe em que assenta a democracia liberal burguesa (*Silva, 2013, p. 213*).

Assim sendo, no bojo da formação de um novo modelo de Estado democrático consolidado no Estado de bem-estar social pautado na democracia social, e posteriormente no período pós segunda guerra mundial com o movimento Neoconstitucionalista, passa-se a perseguir a consolidação substancial dos direitos fundamentais do cidadão e não apenas o seu apregoamento, desdobrando-se o sentido formal da igualdade no sentido material desta. Assim, perseguir a consolidação dos direitos fundamentais em suas diversas dimensões é também buscar uma igualdade material, substancial, não apenas do cidadão perante a lei, mas a igualdade do cidadão na lei. Este novo sentido substancial de igualdade implica que ao aplicar a lei aos iguais, deve-se levar em conta as desigualdades que possam haver entre eles em outros aspectos, para que estas possam ser dirimidas, trazendo maior efetividade à sua aplicação, uma satisfação substancial aos cidadãos e maior sentido à uma justiça distributiva. Por fim consolidando também o sentido essencial de um regime democrático. Ao tratar de igualdade formal, urge lembrar o seu conceito nas palavras de Rui Barbosa:

A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real (Barbosa, 1999, p.26).

Diante do exposto sobre a evolução da democracia em seus regimes estatais, chega-se ao ponto no qual a forma democrática de regime político dá origem e se subdivide em duas espécies: a democracia não representativa ou democracia direta, e a democracia representativa, a qual bifurca-se em: democracia indireta e democracia semidireta. As quais serão melhor analisadas nos subitens que se seguem.

1.2. A DEMOCRACIA NÃO REPRESENTATIVA

A democracia não representativa, mais conhecida como democracia direta, é qualquer forma de organização política na qual todos os cidadãos podem participar diretamente no processo de tomada de decisões.

As primeiras democracias da Antiguidade foram democracias diretas, sendo o exemplo mais marcante deste modelo, o da Cidade Estado de Atenas, como já exposto anteriormente. Neste modelo de democracia direta, o povo se reunia em assembleia nas praças tomando ali suas decisões políticas.

A democracia direta tida como modelo teórico ideal de exercício de poder, na prática traz uma série de dificuldades que inviabilizam a sua efetivação como regime político, desde os Estados Modernos até os Contemporâneos. Em virtude disso atualmente é quase inexistente. A doutrina lista as seguintes dificuldades como as principais: a) seria impossível que milhões de pessoas participassem direta e pessoalmente de inúmeras decisões, exigidas pela sociedade moderna; e b) a crescente complexidade técnica dos assuntos públicos dificulta a ampla compreensão dos temas a serem discutidos. Por isso, o regime de democracia direta está contemporaneamente restrito a certas regiões da Suíça chamadas de Cantões. Em alguns Cantões ou comunas persiste o sistema da assembleia em praça pública (*Landsgemeinde* ou *Cantonal assembly*), onde os cidadãos assinalam seus votos com o braço levantado. Contudo, a grande maioria das votações realiza-se secretamente nas urnas ou pelo correio. Neste país os cidadãos têm possibilidade de participar da elaboração da Constituição e das leis. Algumas vezes por ano, os cidadãos suíços recebem um envelope com documentação fornecida pela Confederação, pelo cantão ou pela comuna, em que se lhes solicita opinião

sobre um ou mais assuntos. Ao contrário de como ocorre nas democracias puramente representativas, a população suíça com direito ao voto pode se pronunciar regularmente como instância política suprema e não apenas de maneira episódica. Estes aspectos classificam o Estado suíço como uma democracia semidireta, com traços de democracia direta.

1.3. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia representativa é fundamentalmente fruto do Estado Moderno e do pensamento liberal, encontrando no pensamento Rousseau e Montesquieu seus principais alicerces de sustentação teórica. Fundamentada na representação política da vontade geral, tem no mandato político representativo o elemento constitutivo básico do instituto representação política. Diante da impossibilidade de se praticar qualquer tentativa de regime democrático direto num Estado liberal, primeiro por questões físicas e demográficas em virtude da sua vastidão territorial e imenso número de cidadãos, e, segundo e mais importante, por não servir aos propósitos de um regime democrático liberal burguês, que não abriria mão se sua lógica econômica de privilégios.

A democracia representativa consolidou-se contemporaneamente na civilização ocidental como opção viável de regime democrático, desde o nascente Estado liberal ou Estado de direito. Nos regimes democráticos contemporâneos de partido político e principalmente de sufrágio universal, uma evolução ao seletivo e anti-isonômico sufrágio restrito, as eleições tenderam a se tornar um poderoso instrumento político, no qual o cidadão manifesta sua aprovação a uma política estatal conferindo seu consentimento e legitimando as autoridades governamentais, além de participar na formação da vontade do governo e no processo político de sua pátria como um todo.

Conforme já exposto acima, a democracia representativa espécie do gênero democracia divide-se em duas outras subespécies: a democracia indireta e democracia semidireta. São sobre estes tópicos que se passa a tratar a seguir.

1.3.1. A democracia indireta

A Democracia Indireta como subespécie da democracia representativa é aquela em que os cidadãos por meio de um sistema eleitoral periódico, escolhem seus representantes políticos, legitimando-os pelo sufrágio universal na vontade geral, em nome da qual toma as decisões políticas no interesse de todos. Desta forma, mantém-se a soberania popular como fonte primária do poder político a ser exercido por representação.

Na democracia indireta, que muitas vezes se confunde com a própria espécie democracia representativa, a participação popular é unicamente indireta, formal e periódica. Sua organização se dá mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes políticos através de uma eleição. Contudo, em sua essência este instituto vai além da simples escolha em um processo técnico formal, de pessoas para o exercício de funções executivas e legislativas. Numa eleição, se dá a realização de um ato formal de decisão política, onde os cidadãos expressam suas preferências entre alternativas que irão gerir seus interesses perante o Estado.

1.3.2. A democracia semidireta

A democracia semidireta é fruto da utilização de institutos de participação popular direta inseridos no modelo de democracia representativa indireta, gerando um sistema híbrido. Hodiernamente, este instituto é utilizado por diversos países inclusive o Brasil. Em nosso ordenamento jurídico a República Federativa do Brasil consagra-se como uma democracia semidireta, encontrando claro fundamento no parágrafo único, artigo 1º da Carta Constitucional, *in verbis*: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.

De forma bem sintética, pode-se afirmar que a democracia semidireta passou a ser difundida entre os Estados democráticos contemporâneos por dois aspectos fulcrais. O primeiro, surgindo como uma forma de manter o poder soberano nas mãos do povo, que escolhe seus representantes legitimando-os, além de atuar diretamente através dos institutos que lhes são conferidos nas constituições. O segundo, mantendo o governo nas mãos dos representantes legítimos, numa forma de dar certo afastamento às decisões governamentais do calor das ruas, facilitando a tomada de medidas contra majoritárias, as vezes necessárias à manutenção da responsabilidade governamental.

Dentre os institutos de atuação popular direta nas constituições dos Estados democráticos pode-se citar os seguintes: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e a ação popular, os quais estão previstos na Carta Magna pátria. Além destes também existem: o veto popular e o direito de revogação ou voto destituente.

A democracia semidireta teve seu apogeu nas primeiras décadas do século XX, sendo que após a segunda guerra mundial, os institutos de atuação popular direta, perderam força nas Constituições dos Estados democráticos de direito, onde mesmo estando presentes são pouco difundidos; ou vitimados por procedimentos formais que dificultam seu exercício. A Constituição Federal inclusive é um exemplo disto, pois, apesar de elencar em seu artigo 14, I a III, o plebiscito, referendo e iniciativa popular, e no artigo 5º, LXXVIII, a ação popular, inexistente um incentivo para o uso efetivo destes institutos.

1.3.3. A democracia representativa contemporânea e suas teorias

Na contemporaneidade, o debate sobre as teorias que envolvem o regime democrático de governo continuou em pauta. Pensadores como Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Anthony Downs, Jürgen Habermas, entre outros, contribuíram substancialmente trazendo nova luz e novos matizes ao que Schumpeter passou a chamar de teoria clássica da democracia. Sobre a teoria clássica da democracia, pode-se dizer que esta emergiu das ideias democráticas cultivadas nas revoluções liberais do século XVIII, trazendo em si o ideário da ativa participação política do corpo de cidadãos, elegendo periodicamente seus representantes, que deveriam guiar-se pela vontade geral destes cidadãos, os quais seriam conscientes de sua participação política nas metas estatais a serem alcançadas, sabendo discernir quais as decisões condutoras ao bem comum.

É justamente neste aspecto denominado de “bem comum” atrelado à vontade geral, que reside a principal crítica das recentes teorias contemporâneas da democracia representativa. Estas teorias basicamente embatem-se em duas correntes doutrinárias: a teoria elitista da democracia contemporânea, tendo Schumpeter como um de seus maiores pensadores e a teoria deliberativa da democracia contemporânea, onde Jürgen Habermas sobressai como criador e maior pensador desta doutrina. Apesar de oferecerem uma dialética contundente, ambas as teorias partem de paradigma comum: a democracia como um procedimento, um instrumento metodológico para a escolha dos representantes estatais, por parte de uma maioria, em eleições competitivas e periódicas.

1.3.2. A teoria elitista da democracia contemporânea

Schumpeter basicamente apresenta um contraponto à teoria clássica democrática presente nas obras liberais de Locke, Rousseau, Montesquieu, entre outros, enfrentando a questão da democracia clássica no tocante a atribuição ao conjunto de cidadãos, da fundamentação e legitimidade dos pressupostos democráticos estatais. Em contraponto a este pensamento, a democracia elitista de Schumpeter que deve ser aplicada às sociedades contemporâneas complexas, fundamenta-se com maior força em um método institucional de tomada de decisões políticas e escolha de representantes estatais, que se sobrepõem inclusive legitimamente ao próprio povo, conforme percebe-se na seguinte passagem de seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*:

A filosofia da democracia do século XVIII pode ser expressa da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade. (*Schumpeter, 2001, p. 307*).

Assim Schumpeter construiu o alicerce do seu pensamento democrático, consolidando-o na chamada teoria elitista da democracia, que também pode ser encontrada sob o nome de teoria minimalista da democracia. Importante ressaltar neste ponto, que a teoria econômica da democracia, produzida por Anthony Downs, também teve seus alicerces arraigados no pensamento de Schumpeter. Schumpeter abre clara divergência diante da clássica teoria democrática liberal, basicamente no que tange a quatro aspectos principais. O primeiro diz respeito a inexistência de um “bem comum” alegando que, um ideário coletivo voltado para um objetivo ótimo comum, com o qual todo o interesse coletivo deveria estar voltado, simplesmente não existe, não faz sentido. Isto pois, os cidadãos de uma democracia representativa contemporânea não possuem os mesmos desejos e valores, muito pelo contrário, esses desejos e valores podem ter significado absolutamente díspar entre os indivíduos ou classes de indivíduos dentro de um mesmo regime democrático. A seguir passagem do autor sobre este tema:

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas. (*Schumpeter, 2001, p. 307*)

O segundo aspecto, diz respeito a análise de que, ainda existindo a possibilidade da constituição de preferências sociais comuns, perfeitamente definidas e independentes em um

processo democrático de tomada de decisão que pudesse racionalmente funcionar, ainda assim, não significaria concordância com a totalidade das opções que representassem visões sociais e que pudessem ser entendidas como a “vontade do povo”. O trecho abaixo explicita tal posicionamento:

Mas, em terceiro, em consequência das duas proposições anteriores, desvanece-se no ar o conceito da vontade do povo ou da *volonté générale*, adotado pelos utilitaristas, pois esse conceito pressupõe um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos. Ao contrário dos românticos, os utilitaristas não conheciam aquela entidade semimística, possuidora de uma vontade própria (a *alma do povo*), tão fartamente explorada pela escola histórica de jurisprudência. Eles inegavelmente inspiraram-se, para a vontade do povo, na vontade individual. E a menos que haja um centro, o bem comum, para o qual se dirijam, a longo prazo pelo menos, *todas* as vontades individuais, de maneira alguma encontraremos esse tipo especial de *volonté générale*. O centro de gravidade utilitarista, por um lado, unifica as vontades individuais e procura fundi-las por meio da discussão racional e transformá-las na vontade do povo e, por outro, confere à última a exclusiva dignidade ética reclamada pelo credo democrático clássico. *Esse credo o consiste simplesmente em adorar a vontade do povo, como povo*, mas repousa em certas presunções sobre o objetivo *natural* dessa vontade, que é sancionada pelo raciocínio utilitarista. Tanto a existência como a dignidade dessa *volonté générale* desaparecem logo que falha a ideia do bem comum. E ambas, como pilares da doutrina clássica, inevitavelmente se reduzem a pó. (Schumpeter, 2001, p. 308).

O terceiro ponto abordado por Schumpeter, diz respeito à vontade política dos cidadãos. Estes normalmente não se interessam por política, não havendo uma vontade política inserida no cotidiano do cidadão, ao contrário do que prega a teoria clássica da democracia. Mesmo existindo uma farta rede de informações a respeito dos assuntos políticos cruciais a serem debatidos, o indivíduo não se debruça sobre eles. Excetua-se é claro, quando o assunto político a ser decidido o afeta frontalmente, conforme explica Schumpeter na passagem a seguir transcrita:

Esse reduzido senso de realidade explica não apenas a existência de um reduzido senso de responsabilidade, mas também a ausência de uma vontade eficaz. O indivíduo fala, deseja, sonha, resmunga. E, principalmente, sente simpatias e antipatias. Mas, ordinariamente, esses sentimentos não chegam a ser aquilo que chamamos de *vontade*, o correspondente psíquico da ação responsável e intencional. De fato, o cidadão privado que medita sobre a situação nacional não encontra campo de ação para sua vontade nem tarefa em que ela possa se desenvolver. Ele é membro de um comitê incapaz de funcionar — o comitê formado por toda a nação — e é por isso mesmo que emprega menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta numa partida de *bridge*. (Schumpeter, 2001, p. 318).

O último aspecto principal que baseia a teoria de Schumpeter, é o da fácil manipulação que a propaganda política pode exercer sobre os indivíduos. O indivíduo médio pode facilmente ser objeto de manipulação pela propaganda política, a qual molda os argumentos, levando a opinião pública numa dada direção previamente orquestrada, mesmo sendo prejudicial ao público. Em suma, Schumpeter não enxergava no corpo de cidadãos uma

vontade geral que fosse capaz de arquitetar ideias democrática e racionalmente coerentes, que viessem a desaguar no propósito final da democracia, qual seja, o bem comum, ou muito menos fossem capazes de transformarem-se em decisões políticas. Os cidadãos estavam restritos a simples escolha ou rejeição do candidato a representante político, apresentado nas eleições. É neste ponto, e a partir crítica schumpeteriana sobre uma teoria contemporânea para as democracias, em que se observa sob a ótica de Schumpeter, o novo papel para a participação popular no regime político democrático, que é o da simples escolha de um governo, seja por via direta, ou indireta como na escolha de um Parlamento do qual se produzirá um executivo nacional.

Partindo destes aspectos básicos a democracia representativa dentro do pensamento de Schumpeter, deve ser observada de acordo com certos princípios, tais como: a limitação do poder Executivo deve pelo Legislativo, a efetivação e realização da política, no procedimento democrático, pelas lideranças políticas exercendo estas uma atribuição central para o livre desenvolvimento e competição democrática. A relação íntima estabelecida entre democracia e as liberdades individuais dos cidadãos num regime democrático contemporâneo, também é levada em consideração, pois a medida em que as instituições democráticas se fortalecem, também autorizam o processo de legitimação jurídica e política.

Sobre o vínculo entre liberdade e regime democrático, a teoria elitista da democracia sustenta que nenhuma sociedade calcada no regime democrático admite liberdade absoluta ou irrestrita, de consciência e de palavra, tão pouco em nenhum momento estas são totalmente tolhidas. Sustenta também esta teoria democrática, que a visão clássica democrática não garante maior gradação de liberdade individual relacionada a outros modelos, em isonômicas circunstâncias. O vínculo relacional entre liberdade e regime democrático reside no fato dos cidadãos serem livres para concorrer a representações políticas, através de um cargo representativo, logrando galgá-lo mediante a sua escolha por maioria do eleitorado nas eleições periódicas. Assim, o fundamento democrático está na entrega do poder estatal àqueles que captam o maior apoio entre os outros cidadãos e ou grupos políticos concorrentes. A democracia fornece assim liberdade para votar em uma liderança política, além de ao mesmo tempo abrir possibilidade para qualquer indivíduo se tornar uma liderança política. Em clara divergência para com a teoria clássica da democracia, o poder estatal não é governado pelo povo nem pela vontade geral, cabendo assim ao povo escolher o representante para governar, sem, contudo, não intervir na livre escolha de decisões dos representantes eleitos. Em suma para a teoria elitista da democracia contemporânea, a função do corpo

eleitor é escolher o governo ou o corpo político intermediário, cabendo ao povo decidir apenas sobre quem os liderará.

No ideário de Schumpeter, o modelo de democracia que vigora nas sociedades contemporâneas complexas encontra definição como uma estrutura institucional, um método para o estabelecimento de regras que definem quem está apto a participar do processo político e quem está apto para atuar neste mesmo processo.

Além de Schumpeter, outro pensador que muito contribuiu para o desenvolvimento da teoria elitista da democracia, foi Robert Dahl. Se no pensamento de Schumpeter a ênfase maior é dada à democracia como um método político, uma ferramenta procedimental para a escolha dos líderes políticos estatais, para Dahl a função da democracia está na ampliação da competição pelos cargos de liderança estatal e no direito à participação política. Dahl arguiu que as democracias contemporâneas estão mais caracterizadas pelo controle exercido por determinados grupos de pressão sobre líderes políticos e centros decisores, do que por uma vasta participação popular objetivando um bem comum, como versa a teoria clássica da democracia. Estes aspectos podem ser ilustrados com as seguintes palavras do autor:

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Não pretendo levar em consideração aqui outras características que podem ser necessárias para um sistema estritamente democrático. Neste livro, gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente responsivo a todos os seus cidadãos. A esta altura, não devemos nos preocupar em saber se este sistema realmente existe, existiu ou pode existir. Pode-se, seguramente, conceber um sistema hipotético desse gênero; tal concepção serviu como um ideal, ou parte de um ideal para muita gente. (*Dahl, 2005, p. 25*).

Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar; num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo. Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade.

O direito de voto em eleições livres e idôneas por exemplo, participa das duas dimensões. Quando um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública. Mas, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mais inclusive é o regime. (*Dahl, 2005, p. 28*).

Estes dois aspectos, competição por cargos políticos e inclusão na participação política, compõem a bidimensionalidade, daquilo que Dahl vem a chamar de poliarquia. Portanto, para Dahl, o conceito de poliarquia reside numa análise dos regimes democráticos existentes, com base nos aspectos da competição e participação política. Assim, Dahl buscou construir para a Ciência Política uma ferramenta que torne possível o estabelecimento de certa

graduação para os regimes democráticos, tornando possível uma comparação entre estes. Neste sentido, a democracia contemporânea passa a ser então, fruto de relações racionais estratégicas, num balanço entre custo e benefício feito pelos atores, sendo o voto indispensável neste contexto. Em suma, seguindo a linha de análise da poliarquia, será mais democrático o regime ou sistema político que possibilitar a maior inclusão do seu corpo de cidadãos no processo de escolha dos seus representantes políticos, além da presença de diversas agremiações partidárias, capazes de competirem pelos cargos em disputa nas eleições periódicas.

Aponta Dahl que nas sociedades democráticas poliárquicas, as eleições periódicas ocorrem livremente com uma ampla e bem regulamentada competição eleitoral, havendo também um amplo controle sobre o processo eleitoral para escolha dos representantes políticos. O sufrágio é universal e o direito de concorrer aos cargos políticos também. Outro aspecto de grande monta, é a garantia da livre expressão no tocante a questões importantes para a sociedade, não só mantendo possibilidade para que o eleitor busque informações necessárias para seu convencimento político, mas também incentivando esta busca. Outro ponto interessante do pensamento deste autor para os regimes democráticos, está na ampla gama de sistemas em que sua teoria poderia servir ferramenta de análise e comparação. Dahl traça seu pensamento teórico para os Estados formais, sem deixar de afirmar que uma análise da capacidade democrática de uma instituição não estatal, também pode ser feita com base em sua teoria. A seguir algumas palavras do autor sobre este tema:

Na verdade, o enfoque deste livro é mais restrito do que uma análise dos dois primeiros estágios da democratização. Aludi "regimes" e "sistemas de contestação públicas". Mas até agora não especifiquei o nível de estrutura política em que regime e contestação pública podem ser efetivos. Permitam então que enfatize imediatamente que a análise lida aqui com regimes regionais, isto é, regimes tomados ao nível do país, ou, se quiserem, de Estado legalmente independente, ou, para usar termos menos apropriados, da nação ou Estado-nação. Parte da análise seguramente poderia ser aplicada a níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e coisas assim: parte dela, talvez, poderia até ser relevante para as estruturas políticas que estão emergindo com níveis mais inclusivos – vários tipos de organizações internacionais. Mas a argumentação é desenvolvida tratando especificamente de regimes nacionais. (Dahl, 2005, p. 33).

Portanto, Dahl ao lado de Schumpeter figuram entre os mais expressivos pensadores contemporâneos que trataram sobre a teoria elitista da democracia. Contudo, Dahl difere das ideias de Schumpeter num aspecto fundamental, segundo Dahl a teoria da democracia clássica precisaria ser vista sob um novo ângulo. A democracia clássica proposta por gregos e liberais do século XVIII seria um tipo de parâmetro com a finalidade de mensurar o nível de

democratização de uma sociedade estatal, de acordo com o ferramental proposto da análise da poliarquia. Assim diferente de Schumpeter não há necessidade de se refutar completamente o pensamento clássico sobre democracia como regime ou sistema político estatal.

Outro pensador da atualidade que aborda a teoria elitista da democracia contemporânea, é Anthony Downs. Este pontua que um estudo analítico correto e amplo da democracia contemporânea, está intimamente vinculado entre a articulação das concepções políticas com os aspectos econômicos. De acordo com Downs, os governos estatais são em primeiro lugar compostos por indivíduos, os quais atuam, de acordo com o entendimento do autor, num comportamento humano padrão. Este comportamento individual busca orientação no cálculo racional de custos e benefícios. Em continuidade ao raciocínio, os agentes políticos estão voltados para seus interesses privados, os quais Downs define em três tipos: renda, poder e prestígio. Assim, estes agentes políticos não estão orientados na direção de um bem coletivo, só o atingindo de forma reflexa. Sobre estes aspectos abordados, pode ser evidenciada nas palavras do autor:

Contudo, o papel do governo no mundo da teoria econômica não é de modo algum proporcional à sua predominância. É verdade que, em cada campo separado da economia, o pensamento recente se concentrou de maneira frutífera no impacto do governo sobre a tomada privada de decisão, ou na participação do governo em agregados econômicos. Mas pouco progresso se fez na direção de uma regra de comportamento generalizada, porém realista para um governo racional, semelhante às regras tradicionalmente usadas no caso de consumidores e produtores racionais. Como resultado, o governo não foi integrado com êxito àqueles que tomam decisões privadas numa teoria geral do equilíbrio. (*Downs, 1999, p.25*).

Em seu livro Downs (1999) marca posição indicando que as características pertencentes aos regimes democráticos, não tinham a devida relevância nos estudos da teoria econômica sobre a democracia contemporânea. A racionalidade da conduta dos regimes democráticos também não era considerada nas formas de análise sobre a escolha das decisões políticas tomadas por estes governos, nos níveis do privado. Com estas afirmações Downs busca o estabelecimento de padrões comportamentais por parte dos governos das democracias contemporâneas, além de indicar suas implicações. Este pensador toma por base a teoria econômica, na qual os indivíduos para garantir o alcance de seus objetivos predeterminados, atuam de forma racional nas ações que praticam. Assim, seria possível mensurar essas comparações racionais, com base em cálculos e previsões, no que tange a melhor maneira de atingir os objetivos predeterminados. A teoria econômica da democracia, busca readaptar este pensamento da teoria econômica, na seara da análise dos governos democráticos criando a

possibilidade de compará-los em relação a sua capacidade democrática e comprometimento com seus cidadãos.

Para a teoria econômica da democracia contemporânea existem três grupos de fundamental importância que compõem uma estrutura democrática. Estes são: os grupos de interesse, as agremiações políticas formadoras do governo eleito e os indivíduos. Os grupos de interesse tais como as associações, os sindicatos e as corporações, são dentro da teoria de Downs, atores políticos que tomam suas decisões políticas pautadas numa busca racional por objetivos egoístas, usando esta racionalidade para poder alcançá-los.

Sobre o papel indivíduo ou mais especificamente do cidadão, de acordo com teoria da escolha racional, este está relacionado com o ambiente no qual o eleitor racional recebe informações completas e sem custo, votando livremente e seguindo as seguintes preferências. Conforme leciona Downs (1999) o eleitor compara os ganhos advindos do atual governo com as propostas adversárias da oposição caso esta venha a governar, e formulando suas preferências; em um sistema político bipartidário, elege o partido que lhe traga maior benefício. No sistema político multipartidário, mantém seu voto na agremiação de sua preferência, caso esta vislumbre ser a vitoriosa, ou vota em outra desde que também esteja bem posicionada nas eleições, caso a agremiação preferida não vislumbre vitória, fazendo assim oposição a aquela agremiação com a qual diverge. Outra possibilidade é a de votar no partido político de sua preferência, ainda que não possua chance de vitória, buscando fortalecer a agremiação para as eleições futuras. No caso de haver um empate entre partido da situação com ao menos um partido de oposição, não conseguindo o eleitor estabelecer uma preferência em virtude das plataformas ou políticas atuais sejam diferentes, ocorrerá a abstenção. De outra forma no caso dos partidos tanto da situação quanto da oposição terem plataformas políticas atuais idênticas, o eleitor comparará o desempenho do ocupante do governo atual com o do governo anterior, votando no partido da situação caso tenha feito um bom trabalho, votando contrariamente a este caso tenha feito um trabalho ruim. Também poderá ocorrer abstenção do eleitor, caso o desempenho do governo não seja nem favorável, tão pouco desfavorável a ele.

No tocante aos partidos ou agremiações políticas, Downs parte do princípio de que são equipes de pessoas com ideário, preferências e objetivos comuns. Assim almejam estar no governo, para obter cargos públicos oriundos das eleições. De posse destes cargos, objetivam fundamentalmente amealhar renda, prestígio e poder. Continuando com o pensamento do autor, estas agremiações políticas enxergam o poder como um fim, e não um meio para a

implantação de políticas públicas. Isto pois, há um vínculo entre objetivos racionalmente traçados pelos membros do partido, com os objetivos do partido quando no governo: permanecer no poder, amealhar renda e conservar prestígio. Downs observa que as políticas governamentais são, portanto, um instrumental com intuito de atingir objetivos privados, concentrados nas mãos dos políticos eleitos. Conforme, indicado pelo trecho abaixo:

Do axioma do interesse pessoal nasce nossa visão do que motiva as ações políticas dos membros partidários. Supomos que eles agem somente com o intuito de obter renda, prestígio e poder que resultam de estar no cargo. Desse modo, os políticos no nosso modelo nunca buscam o poder como um meio de executar políticas específicas; seu único objetivo é colher as recompensas de ocupar um cargo *per se*. Eles tratam as políticas puramente como meio de atingir seus fins privados, que eles conseguem alcançar somente se forem eleitos.

Sob essa argumentação se assenta a hipótese fundamental de nosso modelo: os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas. (Downs, 1999, p. 50).

No caso da teoria econômica da democracia, a função social do governo se dá de forma acidental, sendo atingida de forma reflexa quando decisões políticas que visam beneficiar os membros do partido governante, acabam por beneficiar a toda sociedade. Os grupos partidários que formam o governo eleito, de acordo com pensamento derivado de Schumpeter, na realidade objetivam racionalmente atingir fins privados e para benefício próprio.

Assim, Anthony Downs (1999) atinge em sua análise três aspectos conclusivos extremamente importantes sobre a democracia contemporânea. Estes aspectos são: a desigualdade de renda, posição e influência em uma sociedade afeta a soberania popular; a distribuição dos votantes de acordo com seu posicionamento político define a efetividade do governo democrático; e a democracia leva a uma situação de ignorância racional em relação à política.

Sobre o primeiro aspecto, ou seja, à desigualdade de renda, posição e influência entre os cidadãos de uma sociedade afetando a soberania popular, o ideário de Downs indica para uma estrutura em todos alcancem a informação sem interferências, possibilitando uma votação absolutamente livre, garantindo a isonomia do sufrágio, com o devido peso que cada cidadão possui na escolha dos seus representantes políticos. Dentro desta estrutura, cada cidadão estaria absolutamente apto para escolher com base nos argumentos políticos, o partido que lhe trará maior benefício, qual seja: o da situação, ou em alternativa, a oposição. De outra forma, o indivíduo muitas vezes precisa ser incentivado em relação a seu voto,

quando da existência de anomalias ou assimetrias, geradoras de custos informacionais. Este incentivo ou persuasão, de acordo com Downs gera alguns custos, como a descentralização do poder, pela criação de grupos de pressão, ou a utilização de recursos econômicos a serem utilizados para suprir as anomalias ou assimetrias informacionais, como investimento em tempo na propaganda política televisiva e propaganda política em geral. Desta feita, aquelas agremiações políticas ou grupos de pressão com montante financeiro capaz de sustentar tais custos obtêm uma abertura maior da que proporcionalmente teria. E com isto, o *lobby* dos favores políticos em contrapartida ao financiamento das campanhas eleitorais passam a prosperar.

O segundo aspecto refere-se à distribuição dos votantes de acordo com seu posicionamento político, definindo a efetividade do governo democrático. Downs para mensurar esta distribuição, criou uma escala ideológica polarizada, possuindo esta em seus extremos o posicionamento político mais radical, um deles estando ocupado pela direita e o outro pela esquerda. O movimento do ator político em direção ao centro na escala, indica maior moderação em sua concepção política ideológica. Na lição de Downs (1999), uma aproximação das posições políticas das agremiações tendendo a assumir posicionamentos políticos mais centrais, decorre do acompanhamento uma distribuição normal. Neste ponto a análise se bifurca a depender do sistema partidário do regime democrático a ser analisado. Se for bipartidário implicaria na redução das diferenças entre ambas as agremiações partidárias, aproximando-as. Já em um sistema multipartidário denotaria na criação de amplas coalizões políticas. Uma terceira via seria distribuição polarizada entre os votantes, o que para Downs culminaria no caos social e na ingovernabilidade. A conclusão desta terceira via no pensamento do autor, decorre da alternância na eleição de propostas políticas radicalmente opostas, ou ainda ao fim da democracia e retorno da tirania, por meio da dominação de um grupo político radical sobre os demais.

Sobre a democracia levar a uma situação de ignorância racional em relação à política, Downs argumenta que sua ocorrência se dá em virtude de os partidos políticos e medidas governamentais gerarem um custo de processamento informacional sobre estas. Apesar disso, torna-se irrelevante para decidir do resultado final da decisão política em questão, o peso de cada voto. Outro ponto é que no caso de uma decisão política aprovada ser compatível as preferências individuais do eleitor, mesmo que tenha se absterido da votação, este indivíduo ainda poderá desfrutar das vantagens advindas desta decisão política vencedora.

De acordo com a teoria econômica de Downs a racionalidade resulta na escolha de meios cuja eficiência, contribua com os parâmetros desejados, com maior concentração tanto na seara econômica quanto política. Assim, há necessidade de identificar os parâmetros objetivados, para que a partir destes, e de forma que possam ser alcançados, escolha-se uma forma lucrativa, com a utilização de procedimentos razoáveis. Além destes aspectos é importante ressaltar no ideário de Downs sobre sua teoria, é que este, aborda e não nega a possibilidade fática dos indivíduos atuarem politicamente de forma altruísta, mesmo sabendo-se que as pessoas buscam seus próprios interesse. Portanto, a busca de satisfação própria num comportamento racional, não impede a tomada de ações políticas desinteressadas. No pensamento de Downs quando o governo possibilita uma estrutura social estável e previsível, favorece a construção de uma ordem social, a qual implica num sistema político eficaz estando presente neste a racionalidade como condição procedimental para que aconteça o comportamento racional. Neste ponto ressalta-se a importância das eleições, dentro da teoria democrática procedimental defendida por Downs, pois ao exercer sua função política, as eleições selecionam de forma eficaz um novo governo eleito.

Portanto, a teoria proposta por Anthony Downs dentro das teorias elitistas da democracia contemporânea traz a melhor alternativa para fundamentar uma concepção elitista de democracia com base na racionalidade individual. Isto pois, é capaz de enfrentar parte das questões de Schumpeter e outros pensadores, da primeira metade do século XX. Principalmente no tocante à questão da irracionalidade das massas, além de antecipar outras tais como a possibilidade da substituição do cenário europeu pelo norte-americano, na segunda metade do século, e as consequências que isto irá suscitar na teoria democrática.

Sobre a questão da compatibilização da teoria democrática com uma teoria da racionalidade individual, Downs responde com a identificação da ideia de racionalidade, com a ideia do indivíduo capaz de maximizar os benefícios que ele usufrui do sistema político, propondo, então, um modelo de funcionamento da democracia baseado em dois pressupostos: o primeiro argumenta no sentido de que o objetivo dos governos é a reeleição e que, portanto, todo governo objetiva maximizar o seu apoio eleitoral, e em segundo aponta para que a democracia existe nos locais nos quais ela é praticada. O indivíduo racional é aquele que tenta maximizar os benefícios que o governo pode lhe oferecer, e o sistema democrático é racional na medida em que incorpora a lógica de maximização de benefícios vigente no nível individual. Contudo a introdução da premissa do auto interesse, cujo pressuposto é que cada pessoa dá preferência à sua própria felicidade quando essa colide com a dos demais, faz do

conflito a noção estruturante do sistema político, com a redução da lógica democrática à lógica competitiva e adversarial da economia. É da forma adversarial de funcionamento do sistema democrático, que Downs deduz a conexão entre a racionalidade individual e a racionalidade global do sistema democrático, selando um longo processo de estreitamento da prática democrática.

Os desdobramentos do “elitismo democrático” apresentados por Downs, apesar de assumir pressupostos da escolha racional, segue tomando as preferências dos cidadãos individuais nos processos de decisão como dadas, fixas, centrando sua atenção no modo mais justo de agregá-las, sem, contudo, dedicar uma análise sobre a maneira como tais preferências foram constituídas. Trata-se de um modelo teórico centrado no voto, que restringe a legitimidade da democracia à busca do melhor meio de agregação de interesses, que deverão ser garantidos contra possíveis abusos do Estado, justamente por meio da política.

Depreende-se assim que a teoria elitista da democracia contemporânea, apesar de ter demonstrado certa evolução desde o ideário de Schumpeter, além de avançar em modelos mais democráticos como percebido em Dahl, e de ser ampliada como na teoria econômica da democracia de Downs, ainda permanece como extremamente restritiva no tocante à interpelação dos cidadãos nas decisões políticas do governo e excludente no que tange ao grau de participação e deliberação nestas decisões. Outro aspecto sobre esta teoria, é o de que ela encontra forte presença e penetração nos regimes democráticos ocidentais ou de países ocidentalizados, inclusive no regime democrático nacional. A teoria elitista vige fortemente alicerçada no modelo democrático representativo nacional, impedindo um maior acesso a novas ferramentas democráticas, inclusive as de controle popular deste mesmo modelo, como no exemplo da revogação popular de mandato eletivo. Assim, resta clara a dificuldade de o sistema democrático pátrio aprofundar-se em outras formas de democracia participativa mais avançadas no sistema político brasileiro. Isto pois, resulta por provocar uma dificuldade na construção de uma consciência democrática de decisão política mais profunda, tão necessária quanto precária entre os nacionais.

1.3.3. A teoria deliberativa da democracia contemporânea

A teoria deliberativa da democracia contemporânea ou democracia deliberativa, pode ser definida como uma forma de regime ou sistema democrático de governo em que o corpo cidadãos e de representantes políticos com ampla liberdade e isonomia justificam suas decisões políticas através de um processo deliberativo da maioria. Neste processo deliberativo é de fundamental importância observar que o sentido do termo "deliberação" serve a duas situações distintas. A primeira diz respeito ao poder de decidir sobre uma posição política propriamente dita, a segunda situação, relaciona-se fundamentalmente à disposição do grupo social em debater o aprimoramento suas perspectivas sociais coletivas, não havendo necessariamente uma tomada de decisão política. Percebe-se assim que este conceito tem aspectos contrários ao pensamento liberal, estando alicerçado na ideia da legitimação das decisões e ações políticas como derivação da deliberação pública da maioria.

Sendo oriunda das ideias do filósofo alemão Jürgen Habermas, este abre divergência sobre os modelos democráticos até então presentes, liberal e republicano, apontando para uma teoria alternativa desta forma de regime. Assim, Habermas fundamenta a sua teoria com a propositura de uma terceira via para os regimes democráticos, denominando-a democracia deliberativa. O filósofo alemão, define esta nova teoria democrática como um procedimento que leva em consideração aspectos dos modelos liberal e republicano. Busca uma concepção balanceada entre eles, ao mesmo tempo eliminando os limites ou anomalias presentes nestes modelos. O modelo de democracia liberal, comporta uma concepção de política atrelada a impessoalidade legislativa, a qual permanece sob o domínio da estrutura administrativa estatal. Já no modelo republicano, há uma concepção política relacionada fundamentalmente a um comportamento ético do consenso comunitário. A nova teoria da democracia deliberativa tem como ponto de partida uma nova concepção política. Esta aponta que tal política é apenas um sistema ao lado de outros tipos de estruturas, estando o modelo de democracia deliberativa fundado num processo de institucionalização da vontade coletiva em convergência com a opinião pública informal.

A teoria da democracia deliberativa como já foi externada, aponta para a necessidade de justificação das decisões políticas autorizadas pelo povo e seus representantes. Estes devem justificar as leis impostas a uns e outros, dentro de um regime democrático. Assim num sistema democrático, os representantes políticos precisam fundamentar suas decisões com razões que justifiquem estas decisões, respondendo às justificativas em contrapartida

apresentadas pelos cidadãos. Contudo, não há necessidade de deliberar sobre todos os pontos, nem em todos os momentos. Há espaço na teoria de Habermas para outros procedimentos e processos de tomada de decisão política, desde que haja o fornecimento de razões que justifiquem estas decisões.

Estas razões que são exigidas pela democracia deliberativa aos representantes políticos e cidadãos, dizem respeito à premissa de que os indivíduos tentam encontrá-las no que Habermas se refere como um processo de cooperação justo, o qual não podem simplesmente rejeitar. Isto pois, essas razões não são apenas procedimentais, a exemplo da simples “vontade da maioria”, tão pouco são apenas de caráter material como “corte de verbas para déficit financeiro estatal”. São razões justificadoras das decisões políticas, e devem portanto, ser autorizadas por representantes e cidadãos livres e iguais num processo de cooperação justa.

Antes de Habermas divulgar seus estudos, o procedimentalismo democrático era tido como método de construção para governos, não como prática social. Os estudos levaram Habermas a propor dentro do debate democrático, novas possibilidades, estando estas concentradas em dois pontos importantes. O primeiro, postula que as leis se tornam legítimas com a concordância dos indivíduos num discurso racional, através de um processo de deliberação pública provocando uma leitura social. Assim, com este procedimentalismo social e participativo, a teoria deliberativa da democracia reascendeu a discussão sobre a democracia contemporânea. O segundo ponto da teoria deliberativa habermasiana, aborda a diversidade cultural e a importância dos movimentos sociais na institucionalização desta. Estes movimentos sociais teriam num papel fundamental de movimentação e transformação da disputa política, aumentando a inserção de segmentos sociais que antes estavam excluídos do debate político, culminando assim para um fortalecimento da cidadania.

Assim, através da teoria do discurso ou da análise do discurso, Habermas utilizou a transformação do poder comunicativo provindo da esfera pública através de procedimentos discursivos, para legitimar as ações políticas com a institucionalização destes procedimentos. Desenvolveu então uma teoria democrática na qual o discurso externado na esfera pública, pode ser captado pelos sistemas democráticos dando legitimidade às leis e normas cogentes impostas a todos.

Sobre a esfera pública, leciona Habermas (1997) que esta pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Nela, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões

públicas enfeixadas em temas específicos. Sua importância está na capacidade de ser uma alternativa ao poder político e financeiro, os quais são base da integração social oriunda das teorias elitistas democráticas, criando um novo modelo de integração baseado no discurso, na comunicação racional. Assim a base legitimadora das leis é a razão emergente das deliberações em caráter público.

É comum a diversos ideários democrático, possuir uma mesma base moral para o fornecimento das razões no processo deliberativo. Isto diz respeito ao tratamento dos indivíduos, que não devem ser meros destinatários das leis e ordem jurídica de um determinado governo, como se fosse simples objeto passivo deste. O indivíduo num regime democrático é um ator político autônomo, com participação direta ou indireta, como no caso da representação política, dentro da sociedade em que está inserido. Dentro da teoria deliberativa da democracia contemporânea, a participação destes atores políticos que são os cidadãos, assume uma forma de participação extremamente importante segundo Habermas, no tocante à justificação das leis que regulam a sociedade e sua convivência, apresentando ou dando razão a estas leis, além de exigir esta justificação por parte dos governantes eleitos.

A razões postas ou apresentadas pelos indivíduos, além das exigidas dos governantes quando determinam leis ou políticas públicas, representam uma justificação para os atos políticos e legais, expressando um respeito mútuo entre cidadãos e governantes. A simples participação eleitoral dos cidadãos numa eleição, não é suficiente para afirmar ou justificar as decisões e negociações governamentais alicerçadas nos objetivos particulares dos grupos de pressão social. Ainda segundo Habermas, apesar de serem elementos icônicos num regime democrático, as expressões de vontade e afirmações de poder necessitam de uma justificativa racional. Isto pois, quando um governo divulga uma razão falsa para justificar a tomada de uma decisão política, esta falsa razão não deve apenas ser questionada por ter sido usada para alicerçar uma justificação, mas também implica no grau de desrespeito que o governante tem para com os seus governados.

Outra característica da teoria deliberativa da democracia de Habermas, é que a razão justificadora das ações políticas não deve apenas ser apresentada aos cidadãos, mas sim que esta razão esteja acessível a todos os cidadãos que demonstrem interesse nela. Esta transparência, contribui com a devida compreensão da razão justificadora da ação política por todos os cidadãos, além de denotar como já foi dito, recíproco respeito entre cidadão e governo. Isto pois, se o objetivo estatal é de impor uma lei que regram a vontade de todos,

nada mais justo que possua razão clara e de boa compreensão. Para Habermas, reciprocidade que se trata logo acima possui um papel de fundamental importância, pois as razões justificadoras de determinado ato político, precisam ser realmente públicas, não podendo a deliberação ocorrer no íntimo do indivíduo, devendo ser exteriorizada ao público. Neste ponto a teoria de Habermas diverge da teoria democrática clássica na qual os cidadãos primeiro analisam e refletem sobre as melhores ações políticas para o seu convívio social, votando em momento posterior, com respeito à vontade geral.

1.3.4. A democracia representativa contemporânea e a sua crise institucional

Numa perspectiva contemporânea da democracia representativa, tornaram-se patentes duas críticas que de certa forma resumem a chamada Crise da Democracia Representativa. Em primeiro lugar argumenta-se que há um afastamento do povo, que deve ser tido como o agente deste processo democrático em si, tendo passado de tal posto, para o de mero legitimador de votos. Em segundo lugar, critica-se uma falta de sintonia entre as necessidades legislativas das sociedades atuais e a disposição dos Parlamentos em satisfazer estes pleitos, além da forte interferência do poder Executivo nestes mesmos Parlamentos.

A primeira crítica advém do que vem ocorrendo com frequência nas contemporâneas eleições periódicas, seja em países onde o voto se dá de forma facultativa, ou em países onde o voto é obrigatório. Nos Estados Unidos da América onde o voto é facultativo, esta questão se reflete no baixo quórum popular presente nas eleições podendo-se citar como exemplos as eleições presidenciais quando o nível de abstenções costuma oscilar entre 55% a 60%, apesar destes números serem tidos como aceitáveis perante os apresentados em democracias europeias, onde o voto também é facultativo. Já em países como o Brasil, onde apesar do voto ser obrigatório este fenômeno também persiste, há também um alto índice de abstenção, de votos bancos e nulos. Para se ter uma ideia, nas eleições presidenciais de 2014, segundo dados do TSE, os números foram os seguintes: 19,39% de abstenção, 3,8% de votos em branco e 5,8% de votos nulos, totalizando cerca de 29% do eleitorado que optou por não escolher seu candidato.

Assim sendo, apesar de livres e respeitadoras dos limites devidos as eleições periódicas, um dos fundamentos da democracia representativa, tem sido alvo de intensas

críticas quanto à possibilidade de seu cunho ter se tornado meramente referendário. Isto advém da premissa que as eleições democráticas da atualidade apenas externam opções políticas já pré-definidas em gabinetes, pelos dirigentes dos partidos políticos de acordo com os grupos de interesse os quais representam, buscando apenas legitimidade a ser confirmada nas urnas. Esta crítica parte de uma premissa verdadeira pois, a partir do ponto em que as eleições periódicas, que como já foi dito é um dos principais aspectos do regime democrático, tendo como objetivo conclamar o povo a ser agente do processo democrático deixa de despertar interesse neste povo, culmina com um afastamento do mesmo de toda a raiz deste processo. Isto pois, deixando o povo de participar, este vazio é preenchido por grupos de interesse que uma vez organizados, passam a decidir e legitimar representantes que muitas vezes não expressam a vontade dos demais cidadãos, nem zelam pelo bem-estar da sociedade. Isto distancia a representação política do real sentido da “vontade geral” de Montesquieu, na qual o representante político deveria estar no parlamento para defende-la em benefício de todos, e em prol da sociedade, independentemente da origem dos votos que recebera e legitimara sua posição de representante político. Sobre este tema, segue a clara lição de Dirley da Cunha Júnior:

Efetivamente, longe de representar a sociedade, a “vontade geral”, a “vontade do povo”, o Legislativo e o Executivo são fiéis a interesses espúrios de lobistas e organizações que contribuíram para os “caixas de campanha” Assim é manifestamente ingênua a crença que ainda persiste no caráter representativo das corporações legislativas e órgãos executivos. O foro atual das deliberações políticas não são mais as sessões plenárias, e sim, as secretas reuniões realizadas nos gabinetes parlamentares. Tudo isso revela, atualmente, uma crise da representação política e, com ela, a crise da democracia representativa, de tal sorte que aquela lei concebida como “expressão da vontade geral do povo” é hoje mera ficção, pois a lei há muito não representa o povo, ao revés, contraria a sua vontade, desrespeitando, com não rara frequência, as normas imperativamente alçadas a preceito constitucional e s direitos fundamentais, com o fim de favorecer a grupos poderosos (Cunha Júnior, 2013, p. 206).

Sobre a segunda crítica, que na realidade se desdobra em duas, ou seja, a falta de sintonia entre Parlamento e sociedade contemporânea no que tange a insatisfação legislativa de sociedades democráticas de direito em rápida transformação, e em segundo ponto, a forte interferência do poder Executivo nestes mesmos Parlamentos.

Tratando da falta de sintonia dos Parlamentos com os governos e seus cidadãos, no que Manoel Gonçalves Ferreira Filho chama com acerto de “a crise da lei”, temos a seguinte passagem do mesmo autor que traz a devida luz sobre o tema:

É notório que os Parlamentos não dão conta das “necessidades” legislativas dos Estados contemporâneos; não conseguem, a tempo a hora, gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão solicitam. As normas que tradicionalmente pautam o seu trabalho dão – é certo – ensejo a delongas,

oportunidade a manobras e retardamento. Com isso, os projetos se acumulam e atrasam. E esse atraso, na palavra do governo, no murmúrio da opinião pública, é a única e exclusiva razão por que os males de que sofre o povo não são aliviados. (Ferreira Filho, 2012, p. 36)

Esta falta de sintonia traz um reflexo preocupante conduzindo-se ao segundo ponto, ou seja, a interferência que o Executivo vem exercendo nos assuntos que deviam ser apenas parlamentares, buscando depois o Parlamento apenas para referendar suas ações legislativas, violando a clássica teoria da separação das funções estatais de Montesquieu. Aliás, não apenas este pensador preocupou-se com os riscos dessa “confusão legislativa”, Rousseau em *O Contrato Social*, também explana sobre este risco:

Não é conveniente que quem redija as leis as execute, nem que o corpo do povo desvie a atenção dos alvos gerais para a concentrar nos objetos particulares. Nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos; e o abuso das leis por parte do governo constitui um mal menor que a corrupção por parte do legislador, continuação infalível dos alvos particulares. Então, alterado o Estado em sua substância, toda a reforma se torna impossível. Um povo que jamais abusaria do governo, também jamais abusaria da independência; um povo que sempre governasse bem, não teria necessidade de ser governado (*Rousseau, O Contrato Social, p. 93*).

A citação acima do pensador genebrino, também explicita uma segunda preocupação que tem matizes totalmente contemporâneos apesar de ter sido escrita no século XVIII. Mais uma vez buscamos apoio nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Ora, a incapacidade dos Parlamentos conduz à sua abdicação. Cá e lá, a delegação do Poder Legislativo, ostensiva ou disfarçada, torna-se regra comum, apesar das proibições constitucionais. A imaginação dos constitucionalistas desvela-se em encontrar caminhos para que o Executivo possa legislar enquanto os magistrados olham para o outro lado a fim de não verem as violações à Constituição (Ferreira Filho, 2012, p. 37).

Para pôr fim nas bases de análise deste item, e ainda nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Basta muita vez que a minoria detentora dos postos-chave do Executivo use junto ao povo do acicate da demagogia, para que seu poder se torne absoluto e incontrastável. De fato, desde que a opinião seja embaída por medidas demagógicas, mui dificilmente efetivo eficiente controle pode ser exercido para deter essa minoria antes de alcançado o irreversível. E se esta minoria tem em mãos o poder de fazer a lei, tudo, ou quase tudo, pode por ela ser executado, sem que nada possa impedi-la dentro do esquema constitucional.

Desse modo, o governo democrático pode pôr em xeque a própria democracia, na medida em que ameaçar as liberdades e os direitos fundamentais que estão à sua base (Ferreira Filho, 2012, p. 38).

Ou seja, um dos pontos fulcrais da crise da democracia representativa contemporânea cujo modelo se pauta na organização partidária como instrumento político de acesso ao processo de tomada de decisão política na esfera pública, pelo menos em teoria, está na insuficiência da prestação legislativa satisfatória por parte dos Parlamentos atuais, a qual não

conseguindo resolver, abrem um hiato que vem sendo ocupado pelo Executivo, através de ações legiferantes próprias, que muitas vezes apenas se refletem num caráter imediatista dentro de seus planos de governo. Isto sem falar na atuação dos grupos de interesse, que encontram terreno fértil para os seus *lobbies* em um Parlamento fragilizado, com representantes lá postos sem grande entusiasmo pelos eleitores, e sem haver qualquer proximidade destes eleitores com seus representantes depois de eleitos. Estes aspectos desaguam num manancial fértil no qual prospera a corrupção e a advocacia em causa própria destes mesmos grupos de interesse, travestidos de legendas partidárias.

Tudo isto é claro vem provocando sérios riscos aos regimes democráticos contemporâneos. É justamente no sentido de analisar possíveis soluções para estas questões que o presente trabalho busca base para propor o instituto de revogação popular de mandato eletivo individual, ou como também é denominado *recall* político, como possível instrumento de controle popular de seus representantes reaproximando-os do seu corpo eleitoral, além de apresentar-se como ferramenta de controle da moralidade parlamentar. Isto também se faz necessário, pois como bem leciona José Afonso da Silva, em trecho que abaixo se transcreve, a simples insatisfação quanto ao alcance completo dos valores democráticos não deslegitima tão virtuoso regime político, mas sim corrobora com a sua maturação iniciada na modernidade do século XVIII, estando agora, mais uma vez a ponto de se transformar dentro da sociedade digital contemporânea que o século XXI apresenta ao ocidente e países chamados ocidentalizados.

A insuficiência da democracia em realizar esses valores até o momento, no plano concreto, não retira sua validade, pois, como dissemos, ela é um conceito histórico, tanto quanto os valores que busca garantir, o que ela nem sempre consegue pacificamente. Ao contrário, por ser governo do povo, pelo povo e para o povo, só se firma na luta incessante, no embate constante, não raro na via revolucionária, inclusive quanto ao próprio conceito de povo que é essencial à ideia de democracia (Silva, 2013, p 135).

Conclusa a explanação sobre a temática da crise da democracia representativa, passa-se ao capítulo seguinte com a abordagem e análise sobre a representação política e as principais teorias que a sustentam.

Capítulo II

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Quando um homem assume uma função pública, deve considerar-se propriedade do público. *Thomas Jefferson.*

A representação política surge no período medieval europeu mas tem seu apogeu como fruto do pensamento liberal moderno, irrompido no efervescente cenário das Revoluções Americana e Francesa do século XVIII. Na doutrina pátria encontram-se diversas definições para a expressão “representação política” entre os constitucionalistas. Em primeiro plano segue a lição de Luís Pinto Ferreira, que a conceitua como: “A situação jurídica na qual determinados indivíduos ou grupos sociais exercem as funções estatais em nome do povo” (*Ferreira, 1962, p. 174*). Acompanha-o o entendimento de J. H. Meireles Teixeira:

Um regime se diz representativo quando, os governantes ou parte deles, exercem sua competência não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua qualidade de representantes; geralmente é obtida mediante eleição e apenas por prazo certo.

A essência da representação consiste na distinção entre o titular do poder político (povo), e os seus representantes, que desse poder tem apenas o exercício, geralmente durante certo tempo, apenas (*Teixeira, 1991, p.487*)

A expressão “representação política” pode então ser entendida como um liame subjetivo entre representante e representado, atrelando-os numa relação, em que o primeiro age em nome do segundo por tempo determinado, devendo assim envidar seus esforços políticos em prol de todos e não atuando em causa própria.

A natureza jurídica da representação política pode ser explicada por três teorias principais, que serão minuciosamente analisadas nos subitens que se segue. Podem as principais teorias da representação política serem apresentadas na seguinte forma. Em primeiro lugar tem-se a teoria do mandato imperativo, a qual considera que entre o representado e seu representante há um contrato, cuja origem remonta o contrato de mandato do Direito Privado. Esta teoria vincula as decisões políticas tomadas pelos representantes, às instruções anteriormente prescritas por seus representados. Em seguida, segue a análise da teoria do mandato livre e seu desdobramento, o mandato partidário, que interpreta a relação entre representado e representante, como fenômeno inserido no modelo da democracia representativa onde o primeiro delega sua parcela de poder político ao segundo, sendo praticada mediante o concurso dos partidos políticos, encarando-se estes como veículos da

representação. Em terceiro plano, tem-se a teoria da investidura, que explica a representação política como a outorga de poder ao representante para manifestar-se pela totalidade de seus representados, deles não recebendo comandos imperativos sem, contudo, se perder a noção da titularidade real desta representação.

2.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A representação política, prospera nas sociedades europeias a partir do período medievo. Neste, sob a égide de governos absolutistas onde a vontade do monarca imperava como soberana sobre seus súditos, os Estados europeus desenvolvem-se em malhas sociais mais intrincadas nos planos sociológico, demográfico e territorial. Com este desenvolvimento social, a figura do rei como vontade soberana passa a ser questionada por outros estratos sociais, requerendo estes maior participação política no destino de sua Nação. Assim sendo, é na Inglaterra do século XIII, com a Magna Carta e a constituição do Parlamento; e nos séculos seguintes com a consolidação deste mesmo Parlamento, além advento dos Estados-Gerais em França, que a representação política surge, vindo a consagrar-se com o Estado liberal do século XVIII.

Neste novo modelo político, onde há uma limitação do poder real em virtude da participação de outros estratos sociais nas decisões dos negócios públicos, surgem algumas teorias doutrinárias que serão detalhadas a seguir.

2.2. PRINCIPAIS TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As teorias da representação política, tem como objetivo fundamentar e principalmente legitimar, a participação dos estratos sociais perante: primeiro ao Estado absolutista e, posteriormente, aos Estado de direito e Estado democrático de direito da contemporaneidade. Como já fora anteriormente apresentado a primeira destas teorias, ainda florescida na Europa medieva, é a do mandato imperativo, acompanhada séculos depois já no período liberal do século XVIII, pela teoria do mandato representativo, cuja essência se mantêm até os dias contemporâneos tendo naquele momento histórico sepultado o mandato imperativo como modelo a ser seguido. Além destas que são as duas grandes vertentes, há a teoria da investidura, desenvolvida já em meados do século XIX na qual o que é conferido ao representante é a outorga do poder político para o seu exercício, com a finalidade de se atingir

o bem público comum. Assim sendo, passa-se a analisar mais detalhadamente cada uma destas três teorias da representação política.

2.2.1. Teoria do mandato imperativo

Sendo a primeira teoria de base jurídica para a representação política, a teoria do mandato imperativo, buscou nos institutos da representação e do mandato, oriundos do Direito Civil, base para erguer a sua doutrina. No período medievo europeu já se praticava esta forma de representação política. Dentro do pensamento liberal, entendia-se que se o Parlamento era composto por representantes escolhidos pelos cidadãos e esses eram os legítimos portadores do poder soberano, o poder político exercido por estes representantes no Parlamento era diretamente vinculado aos anseios de seus eleitores. Assim, os representantes através do mandato político eletivo que lhes foi conferido, ficavam submetidos de forma vinculada às obrigações características do instituto jurídico mandato do direito privado, ora, transportado integralmente ao direito público. Isto cerceava em muito a liberdade de ação do representante político no Parlamento, não podendo distanciar-se das vontades predeterminadas das quais era mensageiro. Ainda pensando desta mesma forma, os cidadãos eleitores daquele representante político poderiam também quando descontentes, revogar a outorga do mandato eletivo conferido sem maiores obstáculos procedimentais. Pode-se citar como exemplos desta fase da representação política os Estados-Gerais de França e os primeiros Parlamntos da Inglaterra.

Contudo, urge reconhecer que esta modalidade de representação artificialmente estruturada em limitadíssima margem para manobras políticas, era de possível existência apenas para exíguos corpos de eleitorado, localizados em diminutos territórios, não podendo prosperar nos novos moldes dos Estados liberais.

2.2.2. Teoria do mandato representativo

Com já fora anteriormente dito, a teoria do mandato representativo encontra fundamento no ideário iluminista das revoluções liberais do século XVIII, expressando a doutrina da soberania nacional. Doutrina esta que remetia à Nação a titularidade do poder legítimo. Ao tratar deste tema leciona Paulo Bonavides:

A nação se exprime portanto através dos representantes, invioláveis no exercício de suas prerrogativas soberanas como legisladores que são; titulares de um mandato que não fica preso às limitações ou dependência de nenhum colégio eleitoral particular ou circunscrição territorial (*Bonavides, 2000, p. 335*).

O mandato representativo de acordo com a doutrina clássica, tem como aspectos principais: a generalidade, a liberdade, a independência, a temporalidade e a irrevogabilidade. Ele é geral, pois o representante que o detém representa a vontade de todos, não apenas daqueles que o elegeram. Sobre a liberdade, o representante não está adstrito à vontade dos seus representados, podendo agir de acordo com sua consciência e com os preceitos constitucionais, garantindo assim que suas decisões sejam em prol de sua sociedade. A independência apesar de listada em separado pela doutrina, está intimamente ligada à liberdade, pois não há liberdade sem independência ou vice e versa. Um aspecto está arraigado ao outro, reforçando a legitimidade para que o representante possa tomar decisões contra majoritárias mas que são benéficas ao todo, à constituição e aos direitos fundamentais aos quais subjaz. Sobre a temporalidade, se é fundamental que o representante seja escolhido entre aqueles do povo seguindo-se os ditames da constituição, também é primordial que isto se dê de forma temporária, retornando este representante à sua origem social dispondo da vaga que ocupara para que outro a preencha, oxigenando a essência democrática e evitando o apego exagerado aos poderes advindos do mandato eletivo. Por último tem-se a irrevogabilidade, aspecto advindo da liberdade e independência do mandato representativo sustentando que qualquer responsabilidade imposta ao representante por parte das decisões tomadas traria um grande prejuízo, pois atrelaria a vontade do representante apenas à vontade da maioria que o elegeu. Sobre este último aspecto, leciona Paulo Bonavides:

O princípio da irrevogabilidade é por conseguinte da natureza do mandato representativo, de modo que no sistema político que o adota não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto, como o recall dos americanos ou o Abberufungsrecht dos suíços (*Bonavides, 2000, p. 338*).

Expostos, os principais aspectos da teoria do mandato representativo, passa-se a analisar no subitem abaixo, a terceira teoria sobre a representação política, que é a teoria da investidura.

2.2.3. Teoria da investidura

A Teoria da Investidura, foi proposta por Maurice Haurriou, tendo como principal característica a abolição do sentido de contrato de delegação, substituindo-o pelo princípio da investidura. Neste princípio, não há que se falar em delegação, mas sim numa concessão. A

principal mudança que advém com este novo paradigma para a fundamentação do mandato representação, consiste em não transmitir de poderes substanciais do representado para com o representante, apenas concedendo-os para o exercício do representante. Em suma, o representante tem o poder de exercício do poder legítimo em substância que continua na mão do representado. Em outras palavras, o representante é investido do poder do representado por meio de uma concessão, abrindo assim a possibilidade de revogação do exercício deste poder, motivado pela quebra de confiança nos casos de improbidade, incompetência ou desídia. Além disso, fica mantida a generalidade a liberdade e independência das decisões do representante pois este não fica adstrito às vontades do representado, apenas ficando à mercê de um “controle” social quando suas decisões desvirtuarem da finalidade do bem dos negócios públicos.

Capítulo III

O INSTITUTO DO *RECALL*

Em política, estar com a rua não é o mesmo que estar na rua. *Ulisses Guimarães*.

Antes de se tratar sobre o instituto do *recall* propriamente dito, é de suma importância esclarecer as origens do termo e instituto alienígena. *Recall* é palavra de origem inglesa de múltiplos significados, dentre estes: “recordar”, “relembrar”, “chamar de volta”, “revogar” ou “cancelar”. Basicamente, é no tocante aos dois últimos significados, ou seja, “chamar de volta” e “cancelar” ou “anular”, que o termo *recall* se presta a este trabalho acadêmico. *Recall* também é na seara da língua inglesa, termo que se refere a um instituto político jurídico, através do qual pode-se rever decisões e mandatos jurídicos e políticos, por simples quebra da confiança entre representantes e representados, afastando do cargo o agente público que não atende minimamente aos anseios da sociedade. Este funciona nos países onde é aceito como um instrumento de controle da probidade e moralidade, jurídica e política.

Portanto como já foi dito, o instituto do *recall* engloba tanto aspectos jurídicos como políticos, fazendo-o assim gênero das espécies *recall* judicial e político. O *recall* político e seus correlatos na língua inglesa: *representative recall*, *recall election* ou *recall referendum*, também são conhecidos na doutrina jurídica pátria como: voto destituente ou revogação popular de mandato eletivo, ocorrendo hodiernamente no direito comparado sob a forma de revogação popular de mandato eletivo individual.

O *recall* é uma forma de exercício de democracia direta, inserida no regime de democracia semidireta, com o objetivo de reforçá-la. Com este instrumento abre-se a possibilidade dos cidadãos legítimos detentores do poder constituído, de exercer este direito potestativo, revogando a mandato representativo que fora investido ao representante. É previsto no ordenamento jurídico de alguns países, sendo exemplos clássicos destes: os Estados Unidos da América e a Suíça. Nos EUA tanto o *recall* político como o *recall* judicial são permitidos, principalmente nos âmbitos estadual e municipal onde várias legislações os preveem sob a forma de revogação individual de mandato ou decisão. A suíça tem no instrumento *Abberufungsrecht*, um instituto que seria similar ao que é o *recall* para os norte-

americanos, sendo que lá o modelo se pauta na revogação coletiva de um órgão, a assembleia, diferindo portanto do *recall* estadunidense. Cabe ressaltar, que apenas poucas regiões suíças mantêm este instituto em funcionamento.

Uma análise mais apurada deste instituto é feita a seguir, na qual será estudada sua definição, espécies e ramificações, dando fundamento para as reflexões que serão feitas sobre este instituto e a possibilidade de sua aplicação no ordenamento pátrio.

3.1. A DEFINIÇÃO DO INSTITUTO *RECALL*

Pode-se definir de forma mais aprofundada o *recall*, como o instituto político-jurídico através do qual se revoga o mandato ou decisão de representante político ou do judiciário, por ser improbo, incompetente ou desidioso, antes do término do prazo legal de seus poderes, desde que determinada parcela de cidadãos enxergue neste mandato ou decisão uma quebra de confiança e tome iniciativa a esse respeito, assim requerendo uma nova votação mediante critérios previamente definidos para tal, resultando na possibilidade da cessação ou renovação do mandato ou decisão que se questionou.

3.2. AS ORIGENS DO INSTITUTO *RECALL*

As origens do direito revocatório de mandato, embrião para o *recall* como instituto político-jurídico, remontam à Idade Média no período do mandato imperativo, o qual poderia ser revogado de acordo com a imposição da vontade dos representados sobre o mandato do representante em votação. Já na modernidade alguns países também experimentaram tal direito de revogação, inclusive o Brasil imperial quando da vigência do decreto de 16 de fevereiro de 1822, que tratava da criação do Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil fora disposto sobre a possibilidade dos Procuradores Gerais serem removidos de seus mandatos pela Província, quando não tivessem desempenho minimamente satisfatório por dois terços das câmaras de vereadores de então. Após a proclamação da República alguns Estados membros também dispuseram em suas Cartas estaduais a possibilidade de voto destituente. No período da democracia clássica na Grécia antiga, também havia um instrumento de controle popular do mandato representativo, denominado “ostracismo”. Sob a decisão da Assembleia caso esta estabelece-se a utilização de tal instituto, representante político poderia ser deposto do cargo representativo que ocupava mediante aprovação para tal.

Esta aprovação era obtida com a votação dos cidadãos atenienses que deveriam escolher deporiam ou não, o político que não fosse digno de ocupar tal cargo. Cabe ressaltar que o sentido de participação política era tão encrustado na democracia ateniense, que mesmo condenado a uma pena de exílio da Cidade Estado de Atenas, o representante não perdia seus direitos políticos, podendo assim retornar ao cenário político em sua sociedade. Sobre este tema, segue a lição de Chester Starr, em sua obra “O Nascimento da Democracia Ateniense”:

Como uma medida permanente contra os pretendentes à tirania, Clístenes instituiu o sistema do ostracismo. Na agenda da sexta prítania, a cada ano a assembleia votava se haveria ou não um ostracismo; se assim fosse decidido, os cidadãos se reuniam num determinado dia na Ágora e carregavam cacos de cerâmica (*óstraka*) com o nome de um político que desaprovassem ou temessem. Para haver uma condenação, eram necessários no mínimo 6.000 cacos nas urnas; esta era a única ocasião em que os votos dos cidadãos eram formalmente contados. O homem que recebesse mais votos era devidamente punido com uma pena de exílio de 10 anos, embora não perdesse seus direitos de cidadão. (Starr, 2005, p. 30)

Contudo, fora nos Estados Unidos do início do século XX que o *recall* surge em termos contemporâneos e desde então é largamente utilizado como instrumento de controle externo tanto da política, como em alguns casos das decisões judiciais. Atualmente cerca de 26 estados estadunidenses têm em seu ordenamento jurídico o instituto do *recall*, que vem sendo praticado de forma totalmente democrática, sem qualquer ameaça a segurança jurídica, ou a estabilidade organizacional estatal.

3.3. O RECALL JUDICIAL

Alguns estados membros norte-americanos preveem em suas legislações a possibilidade de rever-se o mandato e até mesmo as decisões judiciais de magistrados, destituindo-os por quebra de confiança, perante à sociedade ou em caso da decisão judicial ser contrária ao ordenamento jurídico. Este é o conceito do chamado *recall* judicial instituto polêmico e de baixíssima efetividade, já que raramente fora executado, apesar de previsto em algumas regiões estadunidenses. Sobre este tema leciona Paulo Bonavides:

A propósito do recall das decisões judiciais, escrevem ainda os publicistas franceses Barthélemy e Duez: “Esta estranha instituição, que faz prevalecer, na solução de espécies particulares, a decisão do corpo de cidadãos, subverte a noção tradicional do juiz que estatui, não segundo a opinião provável do povo, mas conforme a lei e de acordo com a sua consciência; não pôde explicar-se senão pela quebra de prestígio da magistratura em muitos Estados-membros (Bonavides, 2000, p. 379).

Portanto, o *recall* judicial é visto por parte da doutrina como uma afronta à independência do Judiciário, como pode ser ilustrado a seguir por outra lição de Paulo Bonavides:

Combate-se o recall judicial, porquanto se alega que, envolvendo o juiz no centro dos mais baixos interesses políticos, acabaria por suprimir-lhe a independência ou conspurcar a majestade da toga. Invoca-se o velho pronunciamento de Taft quando disse que “os juizes para cumprirem devidamente suas funções em nosso governo popular, precisam de ser mais independentes que em qualquer outra forma de governo” (Bonavides, 2000, p. 378).

Assim, o *recall* judicial ao contrário do *recall* político não se revelou como uma forma viável de ser praticada, pois poderia ser utilizado por grupos de interesse para pressionar os magistrados que tomassem decisões judiciais contrárias aos seus interesses.

3.4. O *RECALL* POLÍTICO

Subespécie do instituto *recall*, o *recall* político também é conhecido como voto destituente ou revogação popular de mandato eletivo individual. Cumpre-se neste ponto asseverar que, há também a forma de revogação coletiva de mandato eletivo, que será melhor exposta no próximo subitem que se segue, já se alertando em tempo que esta modalidade de revogação não será objeto do escopo deste trabalho.

Nos EUA país de origem do *recall* político em seu modelo contemporâneo, sempre se optou pelo modelo de revogação de mandato ou decisão de forma individual, não havendo lá a previsão de revogação coletiva. A revogação coletiva de mandato político está sim presente no instituto suíço do *Abberufungsrecht*, o qual significa direito de revogação, e é utilizado para a revogação total da assembleia tendo assim um sentido mais amplo, diferindo portanto do instituto americano e do próprio conceito de *recall* político em si.

O *recall* político é instrumento de controle social do mandato representativo, visando manutenção de um vínculo subjetivo de confiança entre representados e representantes, e em caso de quebra deste abre o direito potestativo de quem detém o poder legítimo constituído, de revogar este mandato.

3.4.1. A revogação coletiva de mandato eletivo

A revogação coletiva de mandato eletivo, hodiernamente, está presente no *Abberufungsrecht* suíço, como já fora exposto anteriormente. É forma de destituição coletiva de toda uma assembleia. No sistema parlamentarista de governo há instrumentos similares utilizados como a moção ou voto, de censura ou de desconfiança. Quando a oposição parlamentar provoca um desses instrumentos e o governo perde em votação no parlamento o apoio da maioria legislativa, culmina-se com a destituição do Primeiro Ministro e seu Gabinete, a dissolução do parlamento e a convocação pelo chefe de Estado de novas eleições gerais até que nova maioria parlamentar seja composta.

Conforme lição de Bonavides (2000) a revogação coletiva de mandato eletivo, não se trata como no *recall* de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembleia. Portanto a revogação coletiva de mandato eletivo difere do *recall* político, fugindo ao escopo do tema proposto neste trabalho servindo sua exposição apenas como ilustração de que outros instrumentos constitucionais ou não, para revogação de mandato eletivo diversos do *recall* político, são utilizados no direito comparado. Também é importante pontuar que estes instrumentos se apresentam tanto no sistema presidencialista, quanto parlamentarista de governo. Outro ponto importante a se observar no direito comparado, é que estes instrumentos são utilizados de forma democrática sem qualquer dano ao princípio da segurança jurídica, tão pouco causando séria instabilidade política ou social, que venha prejudicar o bem-estar do Estado como um todo. Muito pelo contrário, são instrumentos que denotam a maturidade democrática de seus cidadãos, que não apenas sabem como formar um parlamento, mas também, como destituí-lo de forma cidadina quando o liame subjetivo de confiança entre representante e representado resta abalado.

3.4.2. A revogação de mandato eletivo individual

Oriundo do direito de revogação presente no princípio da soberania popular em certos sistemas constitucionais que consagram a democracia semidireta, a revogação individual de mandato eletivo é o *recall* político por definição. Constitui-se mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre seus representantes, permitindo findar o mandato eletivo de um parlamentar ou funcionário público eleito antes da expiração do respectivo prazo legal, por motivo de quebra de confiança. Segue clara explanação de Bonavides sobre o *recall* político como forma de revogação de mandato eletivo individual:

É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. Determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato.

Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período (*Bonavides, 2000, p. 377*).

É de se observar, que a explanação do professor Bonavides, vai além do escopo do tema aqui proposto, que é a revogação popular de mandato eletivo político na forma individual, exorbitando do corte epistemológico proposto, trazendo a forma de revogação coletiva, o *recall* judicial, e o *recall* para cargos eletivos administrativos. Feita essa ressalva, passa-se então a análise do chamado *recall* político na Constituição da República, a sua salutar instrumentalidade para reaproximação entre representante e representado, e sua função de controle externo da probidade, moralidade e eficiência política.

Capítulo IV

**A REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO INDIVIDUAL E A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Tão ou mais importante que os *procedimentos eleitorais legitimadores* são os *procedimentos constitucionais deslegitimadores* tendentes a possibilitar o afastamento dos titulares de cargos políticos (*impeachment, recall, responsabilidade política, destituição, moção de censura*).

Esta compreensão do princípio democrático como princípio de controle tem sido agitada em tempos recentes a propósito da limitação temporal dos mandatos de cargos electivos (“problema dos Dinossauros políticos”) e da capacidade de resposta do sistema político-constitucional à “corrupção política”. *J. J. Gomes Canotilho*.

A revogação de mandato eletivo individual, ou *recall* político é instituto já presente em âmbito constitucional ou não, no direito comparado. Neste ponto, passa-se a análise de sua inserção na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Este instituto, entraria no orbe sistêmico dos direitos políticos como novo instrumento de participação popular direta no contexto do art. 14, CRFB, ao lado do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Busca-se assim através do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, dar maior concretude aos instrumentos participação popular direta, até porquê, dos que já estão elencados nos três incisos do art. 14, apenas a iniciativa popular tem escopo realmente popular. Os outros dois plebiscito e referendo, dependem de iniciativa do Congresso Nacional que mediante decreto legislativo e nos termos da Lei 9.709/98, realmente decide sobre a participação popular convocando o plebiscito ou referendo, tendo o povo apenas participação final no escrutínio destes. Já instituto da Iniciativa Popular não é devidamente valorizado em nosso ordenamento jurídico, pois sua operacionalização é complexa conforme os ditames do § 2º, Art. 61, CRFB.

Sobre o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, tem-se na lição de Cunha Jr. (2013) que este orienta ao intérprete constitucional o papel de atribuir às normas constitucionais um sentido que lhe dê maior efetividade otimizando a norma e extraíndo dessa todas as suas potencialidades. Outra perspectiva sobre o mesmo princípio, apreende-se da lição de Manoel Jorge Silva Neto o qual expõe que o princípio da máxima efetividade insta o

aplicador à incessante busca da solução a conferir o máximo de concretude ao dispositivo constitucional.

O comando Constitucional alude à possibilidade de iniciativa popular relativamente a projeto de lei. E proposta de emenda constitucional?

Já se disse que para uma questão complexa, há sempre uma resposta simples - que invariavelmente está errada...

Com convicção, não é o processo gramatical o mais adequado ao exame do § 2º do art. 61; deve sim, ser contextualizado dentro do sistema constitucional.

Entendemos que o mero e simples fato de a constituição não ter, de modo expreso mencionado a faculdade do cidadão quanto à iniciativa de alteração da norma constitucional não obsta, com efeito, o procedimento.

De logo, tome-se por certo que o Estado Democrático de Direito não é expressão recheada de declaratividade, como nos inclinamos acreditar, aqui e ali. É forma da unidade política nacional, que juntamente com os princípios fundamentais, dentre eles o pluralismo político (art. 1º, V), comanda uma interpretação da norma Constitucional à luz da força normativa do seu conteúdo, direcionada à efetivação da democracia participativa, e não simplesmente da democracia representativa, hoje em declínio nas constituições contemporâneas (*Silva Neto, 1999, p. 42*).

Para se tratar da inserção da revogação de mandato eletivo político individual, na Constituição Federal, faz-se necessário no subitem abaixo esclarecer as questões de ordem jurídica e constitucional implicadas.

4.1. OS DIREITOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz os Direitos Políticos topograficamente situados no Capítulo IV, artigos 14 a 16, do Título II. Assim, os Direitos Políticos foram alocados na Lei Fundamental pátria em seu famoso título concernente aos Direitos e Garantias Fundamentais. Deste modo antes de iniciarmos o estudo específico dos direitos políticos em si, faz-se necessário trata-se do conceito de direitos políticos e sua posição na plêiade dos Direitos Fundamentais.

Quanto ao conceito da expressão “direitos políticos”, busca-se na valorosa lição de José Afonso da Silva, melhor entendimento para tal:

Nesse sentido, podemos, hoje, dizer os *direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular*, o que, em essência, equivale, para o regime representativo, à noção dada por Rosah Russomano, para quem os “direitos políticos, visualizados em sua acepção restrita, encarnam o poder de que dispõe o indivíduo para interferir na estrutura governamental, através do voto” (*Silva, 2013, p. 348*).

Ainda sobre o conceito dos chamados direitos políticos, de forma complementar a José Afonso da Silva, tem-se a perspectiva de Alexandre de Moraes, sobre o tema:

É o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o *caput* do art. 14 da Constituição Federal. São Direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitatis* permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade e participação nos negócios políticos do Estado, de maneira conferir os atributos da Cidadania (Moraes, 2014, p.238).

Nesta mesma obra, Moraes cita tradicional definição de Pimenta Bueno sobre este tema:

Prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos do governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *Jus civitatis*, direitos cívicos, se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, o direito de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado (*Bueno, 1958, Apud Moraes, 2014, p. 238*).

Assim, diante destes três conceitos que se complementam pode-se asseverar que os direitos políticos são direitos subjetivos, conferidos pelo Estado ao cidadão *stricto sensu*, dando-lhe liberdade política para participar efetivamente do processo político nacional, e portanto, do próprio poder estatal.

Sobre a posição dos direitos políticos nos direitos fundamentais, é virtuoso o ensinamento de Canotilho (2003) lecionando que além dos direitos fundamentais serem um elemento constitutivo do Estado de direito, também são um elemento básico para a realização do princípio democrático concretizando o exercício democrático do poder, externando assim, a importante e dinâmica dialética existente entre direitos fundamentais e o princípio democrático. Vislumbra-se essa dialética no entrelaçamento do princípio democrático, pressupondo-se a participação isonômica dos cidadãos no processo de escolha de seus representantes com os direitos subjetivos de associação e participação, dando funcionalidade aos fundamentos democráticos. Canotilho (2003) continua esclarecendo que, os direitos fundamentais como os direitos subjetivos de liberdade, criam uma proteção contra investidas antidemocráticas assegurando o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos transparência democrática.

Diante do exposto, vislumbra-se que os direitos políticos encontram abrigo na plêiade dos direitos e garantias fundamentais, que os protegem de forma sistêmica contra investidas de grupos de pressão tendenciosos a subverter a ordem democrática, buscando o poder estatal absoluto ou sua perpetuação nesse mesmo poder.

Após esse necessário esclarecimento sobre o conceito dos direitos políticos, e sua posição no universo dos direitos fundamentais, passa-se a expor a sua clássica classificação. Comumente a doutrina pontua os direitos políticos nas seguintes modalidades: os direitos políticos ativos e direitos políticos passivos, além dos direitos políticos positivos e direitos

políticos negativos. Os direitos políticos ativos e passivos, dizem respeito à capacidade eleitoral do cidadão, ou seja, de votar na modalidade ativa, e de ser votado na modalidade passiva. Sobre a modalidade dos direitos políticos positivos ou negativos, esta trata da capacidade do cidadão participar do processo eletivo possuindo ou não a necessária elegibilidade. Para melhor fixação, segue doutrina de José Afonso da Silva sobre o tema:

Não se deve, porém, confundir a distinção dos direitos políticos ativos e passivos com outras duas modalidades, que se podem denominar *direitos políticos positivos* e *direitos políticos negativos*, que serviram de epígrafes aos dois capítulos seguintes. Os primeiros dizem respeito às normas que asseguram a participação no processo político eleitoral, votando ou sendo votado, envolvendo, portanto, as modalidades ativas e passivas, referidas acima. O segundo grupo constitui-se de normas que impedem essa atuação e tem seu núcleo nas inelegibilidades (*Silva, 2013, p. 349*).

Portanto aliados aos direitos políticos positivos, encontra-se os direitos políticos ativos e passivos. Nos direitos políticos ativos estão as condições de alistabilidade. São estas condições que concedem a prerrogativa de votar ao partícipe popular, transformando o cidadão *lato sensu* em cidadão *stricto sensu*, ou cidadão político. Esta alistabilidade se divide em alistamento obrigatório, para os maiores de 18 anos a 70 anos; e alistamento facultativo, para os analfabetos, maiores de setenta anos e adolescentes entre maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Os direitos políticos passivos tem o condão de permitir ao cidadão a disputa de cargo ou função eletiva, e possibilidade de ser elegível. As condições de elegibilidade estão descritas na CRFB, no § 3º do art. 14, *in verbis*:

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 - ...

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária; Regulamento

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º ...

Sobre os direitos políticos negativos, são conjunto de mandamentos constitucionais que importam em privação da participação política, limitando-a, seja pela inelegibilidade ou perda e suspensão dos respectivos direitos políticos. Sobre a inelegibilidade, a Constituição Federal nos §§ 4º a 8º, do art. 14 prevê algumas hipóteses, delegando outras à Lei Complementar na forma do § 9º, do mesmo artigo. A seguir, novamente, o referido artigo constitucional, *in verbis*:

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 - ...

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10 ...

Ainda sobre a inelegibilidade, esta pode ser absoluta ou relativa. A inelegibilidade absoluta impede a capacidade de ser eleito para qualquer mandato eletivo, encontra fulcro apenas da CRFB, no § 4º, do art. 14. Assim são inelegíveis os inalistáveis, que são os estrangeiros, os conscritos e os analfabetos. Já a inelegibilidade relativa pode ser classificada como: por motivo funcional ou por motivo de parentesco; está constitucionalmente descrita nos §§ 5º ao 8º, do art. 14, além da Lei Complementar 135/2010.

Isto posto, resta tratar em matéria de direitos políticos, da perda e suspensão desses direitos. São medidas excepcionais que quando impostas, anulam os direitos políticos positivos de uma determinada pessoa. Estas limitações atingem tanto a capacidade ativa quanto a capacidade passiva, estando expressas em rol taxativo, na Constituição Federal em seu art. 15, *in verbis*:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Apesar do art. 15, CRFB, não especificar neste rol quais incisos tratam de perda ou de suspensão de direitos políticos, a doutrina cumprindo o seu papel elenca como perda aqueles incisos que tratam de privação definitiva e permanente dos direitos políticos conforme se lê nas hipóteses dos incisos I e IV. Já as hipóteses de suspensão, entendendo por esta a privação temporária e provisória dos direitos políticos, estão elencadas nos incisos II, III e V, todos do art. 15, CRFB.

Cabendo sempre lembrar que este mesmo art. 15, também trata de vedar exemplarmente em seu *caput* a possibilidade da cassação dos direitos políticos, medida esta que tem cunho absolutamente autoritário não coadunando com o princípio democrático sustentáculo da Carta Constitucional pátria, sendo portanto, expressamente vedada.

4.2. O SISTEMA POLÍTICO ELEITORAL BRASILEIRO

Antes de adentrar no tema de como se constitui o sistema político eleitoral pátrio, urge verificar no que consiste a expressão “sistema eleitoral”. Um sistema eleitoral traz em si, as técnicas eleitorais e suas singularidades, além dos procedimentos concatenados que compõem o processo de como o direito político de votar e de ser votado é exercido, conforme se extrai do entendimento de José Afonso da Silva para este tema: “O conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional, se designa sistema eleitoral” (*Silva, 2013,*

p.371). Esta expressão se reveste num conceito onde estão inclusos os critérios do cômputo dos votos, de determinação dos candidatos eleitos e da divisão geográfica do país para que esse direito fundamental seja exercido.

Assim sendo, cumpre esclarecer que hodiernamente dois grandes sistemas eleitorais são praticados no mundo, o sistema majoritário e o sistema proporcional. E ambos fazem parte do sistema eleitoral do Brasil.

O sistema majoritário que dá ênfase à pessoa do candidato, é aquele que considera eleito o candidato, sempre único por partido, angariador da maior quantidade de votos válidos dentro da circunscrição geográfica onde disputa o cargo eletivo. Neste sistema, o princípio da soberania popular aponta para um estreito vínculo entre o eleitor e a pessoa do candidato ao cargo eletivo, pois o voto transfere-se diretamente do cidadão com capacidade política ativa para o cômputo do candidato, não havendo o partido político ou coligação, como elemento primário concentrador e redistribuidor destes votos. O sistema majoritário quanto ao quantitativo de votos, pode ser classificado como: de maioria simples ou de maioria absoluta. No sistema majoritário de maioria simples, é eleito o candidato que num único turno, obtiver o maior número de votos válidos em relação aos demais concorrentes. Atualmente, são eleitos por esta regra os prefeitos em municípios com população inferior a duzentos mil eleitores, conforme se aduz do art. 29, II, CRFB e art. 3º, § 2º, da Lei 9.504/97, a LE, além dos senadores conforme o art. 46, CRFB. Sobre o modelo de maioria absoluta, neste é considerado eleito o candidato que conseguir a maioria absoluta dos votos válidos num primeiro turno de votação. Interessante ressaltar que o conceito de maioria absoluta neste caso, reside na obtenção do primeiro número inteiro acima da metade dos votos válidos. Neste modelo também há a peculiaridade da possibilidade de um segundo turno entre os dois candidatos mais votados, quando a maioria absoluta necessária não se concretiza no primeiro turno de votação. Interessante ressaltar que neste caso a maioria absoluta sempre será alcançada, estando eleito o candidato que sobrepujar o adversário em número de votos válidos. São eleitos atualmente por este modelo os prefeitos em cidades com mais de duzentos mil eleitores, regra que também se encontra no art. 29, II, CRFB e art. 3º, § 2º, da LE. Também são eleitos por este modelo, o Presidente da República, § 2º, art. 77, CRFB, e governadores de Estado e DF, conforme o art. 2º, LE. Cabe também lembrar que este sistema é aplicado no Brasil tanto para eleição em órgão singulares: Presidência da República, Governadorias e Prefeituras, quanto para órgão colegiado, neste caso parlamentar, que é o Senado da República.

O sistema proporcional por outro lado, perfaz lógica eleitoral diversa do sistema majoritário, para proteger politicamente os interesses das minorias, robustecendo o regime democrático através demonstração de força partidária. Este sistema leva em consideração não apenas o voto adquirido pelo candidato, distribuindo o mandato representativo em função do cômputo do montante dos votos adquiridos por todo o partido ou coligação de acordo com o quociente eleitoral. Esse sistema é aplicado no Brasil, apenas nas eleições parlamentares para deputados federais, encontrando fulcro no art. 45, da Constituição. Ressalta-se neste ponto que de acordo como princípio da simetria constitucional, o qual versa que os entes federativos devem organizar-se de acordo com a previsão constitucional definida para a União, se estende o sistema proporcional para a escolha de deputados estaduais e distritais, além dos vereadores.

4.3. A TITULARIDADE DO MANDATO ELEITORAL PARTIDÁRIO NO BRASIL

Nas duas últimas décadas o fenômeno da migração interpartidária entre os representantes eleitos para os mais diversos mandatos políticos, vem causando profunda decepção e perplexidade entre os cidadãos brasileiros. Esta perplexidade e decepção que confluem para a apatia política dos eleitores, é mais um agravo reflexo da crise da democracia participativa que se abate sobre o sistema político partidário pátrio. Essa situação também ratifica a hipótese do hiato cada vez maior entre representante e representado, além de corroborar com a segunda hipótese de que as eleições periódicas, um dos sustentáculos do regime democrático, vem servindo apenas para legitimar o acesso à mandato eletivo de candidatos que pouco se importam com o liame subjetivo que deveria aproximá-lo do princípio da vontade geral, tanto do corpo eleitoral que o elegeu, quanto do bem estar social, objetivo principal do mandato que acaba de receber.

Assim sendo, a titularidade do mandato eleitoral, já ensejou algumas controvérsias judiciais no Brasil, em função desta migração interpartidária. Estas se concretizaram através das demandas consultivas direcionadas ao TSE acerca deste tema no que concerne ao sistema proporcional, sendo as seguintes consultas: nº 1.398/DF e nº 1.407/DF. Como desdobramento destas controvérsias judiciais, foi provocado então o STF através dos julgamentos dos mandados de segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, tendo a Suprema Corte proferido então o seu entendimento. O resultado destas demandas aos respectivos Tribunais Superiores trouxe luz a este tema, exaurindo qualquer dúvida esclarecendo que a titularidade do mandato eletivo no sistema proporcional pertence ao partido político, e no majoritário à pessoa do

candidato. Portanto, o eleito ao mandato eletivo não pode desfiliar-se da agremiação política por qual se elegeu sob pena de sofrer a perda deste mandato, quando no sistema proporcional. Nos subitens que se segue, as controvérsias judiciais apresentadas serão melhor estudadas, sendo demonstrado como a atual jurisprudência a ser seguida foi construída.

Outrossim, urge ressaltar que a jurisprudência firmada nestes dois Tribunais Superiores, serviu para consolidar a norma a ser extraída do texto do art. 26, Lei 9.096/95, *in verbis*: “Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”. Assim de forma translúcida o art. 26, da Lei 9.096/95, já indicava a perda da função ou cargo que exerça o parlamentar que se desfilie da agremiação partidária por qual se elegeu. Contudo, em virtude do STF cultivar à época, e ainda por alguns anos depois, o entendimento de que a infidelidade partidária não propagava repercussão sobre o mandato eletivo, o referido art. 26 não vinha tendo eficácia. Desta feita estas demandas posteriores à Lei 9.096/95 resultantes nos Mandados de segurança de números, 26.602, 26.603 e 26.604, foram de fulcral importância para a mudança de entendimento do Pretório Excelso, culminando numa tentativa de frear esta danosa migração interpartidária que tanto contribui para agravar a crise da democracia representativa, distanciando representante de representado.

4.3.1. Posição do TSE

Conforme já exposto acima através das consultas de número: 1.398/DF e 1.407/DF, a controvérsia sobre a titularidade do mandato eletivo aportou no Superior Tribunal Eleitoral.

No ano de 2007 na consulta 1.398/DF, questionou-se sobre o direito dos partidos e coligações preservarem vaga em mandato eletivo no sistema proporcional, diante de transferência partidária ou de desfiliação por parte de candidato eleito. Nesta feita, os ministros do TSE por observar a importância da presença das agremiações políticas no regime democrático, decidiram por maioria de votos que o mandato eletivo pertence ao partido político, e não a pessoa do eleito. Ilustra muito bem a justificativa dessa decisão, a seguinte passagem do voto do Ministro César Ásfor Rocha, relator da Resolução 22.526, oriunda da consulta em questão:

É da maior relevância assinalar que os partidos políticos tem no Brasil, *status* de entidade constitucional (art. 17 da CF), de forma que se pode falar, o rememorando a lição de Maurice Duverger (As modernas tecnodemocracias, tradução de Natanael Caixeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978) que as modernas democracias de certa

forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os Partidos Políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindia sua intermediação, sendo excepcional e até mesmo exótica a candidatura a cargo eletivo fora do abrigo de um Partido Político (*RES 22.526-TSE, rel. min. César Asfor Rocha, p. 3*).

Sobre a consulta 1.407/DF de 2007 que originou a Resolução 22.600, cuja relatoria ficou a cargo do Ministro Carlos Ayres Britto, arguiu-se de forma diversa da consulta anterior questionando se é direito dos partidos e coligações preservarem vaga em mandato eletivo no sistema majoritário, diante de transferência partidária ou de desfiliação por parte de candidato eleito. Nesta Resolução o TSE conforme já havia decidido na Res. 22.526 oriunda da Consulta 1.398/DF também decidiu, agora por unanimidade de votos, que a titularidade do mandato eletivo para cargos e funções, definidos pelo sistema majoritário, é de pertença da agremiação partidária por qual o candidato se elegeu. Tal posição, foi defendida com maestria no voto do Min. Ayres Britto, relator dessa Resolução na passagem transcrita a seguir:

Uma primeira síntese, é em virtude de toda essa laboriosa engenharia constitucional que se busca tonificar o pluralismo político e assim elevar os padrões da representatividade popular em nosso País. Os partidos políticos a ocupar uma posição de nítida liderança no processo político-eletivo, desde a filiação à escolha dos candidatos em convenção, para desaguar na fiscalização dos eleitos e no desempenho dos cargos assim eletivamente conquistados. Espécie de imã e de bússola para simpatizantes, filiados, candidatos, eleitores e eleitos. Logo, cada agremiação encarnando o civilizado apogeu de institucionalidade, do coletivo, do estatutário e do programático, a patentear o reconhecimento da posição de centralidade constitucional de todos eles, grêmios partidários. Seja qual for o cargo eleitoralmente disputado e obtido. Seja qual for o “sistema” ou “princípio” eleitoral de votação (na linguagem da Constituição, “sistema proporcional” e “princípio majoritário” o primeiro assegurar no art. 45, e, o segundo no art. 46) (*RES 22.600-TSE, rel. min. Ayres Britto, p. 12*).

Em outra passagem do mesmo voto, o relator traz importante lição

Já na pressuposição de mudança de partido (“transfugismo”, para Victor Nunes Leal), pergunto: é dado ao representante passar a representar uma entidade sobre cuja bandeira ideológica deixou de hastear perante o povo, quando em campanha pela captação do voto? Bandeira ideológica muitas vezes criticada como encarnação do próprio mal, nas refregas em que se dá toda campanha eleitoral? Um novo partido por cuja convenção o trãnsfuga não foi indicado nem sob cuja legenda obteve registro eleitoral como candidato? Partido que não investiu em sua pessoal eleição e ao lado do qual não se apresentou como detentor de uma história de pensamento e luta em comum? Partido que para crescer quantitativamente em sua representação impõe ao do eleito em debandada um correspondente desfalque? Alimentando-se da esqualidez do outro, de maneira a alterar o próprio resultado eleitoral-partidário das urnas? Forcejando, também aqui, por inverter um quadro ideologicamente definido das pranchetas do voto popular?

Minha resposta é rotundamente negativa. O dever de não desocupar a cadeira em que se foi eleitoralmente assentado é a primeira das condições de leal exercício de um mandato que não é senão uma binária e representação (é a Constituição que fala assim, com todas as letras, conforme vimos a citação do parágrafo único do art. 1º e da mencionada alínea a do inciso LXX do art. 5º, combinadamente com os §§ 2º e 3º

do art. 55, mais o inciso VIII do art. 103). O eleito a compor com o seu partido e com o povo uma relação jurídica de inerência com o regime representativo brasileiro. Relação tricotômica de que inicialmente participou quando ainda candidato, de sorte a já não poder desunir o que a Constituição uniu. Como na liturgia Católica do casamento (*RES 22.600-TSE, rel. min. Ayres Britto, p. 15*).

Para finalizar a análise destas resoluções, busca-se na lição de José Afonso da Silva, sustentáculo doutrinário que corrobora com a jurisprudência do eminente Tribunal Superior eleitoral:

Relembremos, no entanto, que tendem a transformar a natureza do mandato político, dando-lhe *feição imperativa*, na medida em que o representante está vinculado, pelo princípio de fidelidade, a cumprir programa e diretrizes de sua agremiação, com o que o exercício do mandato deixa de ser demasiadamente abstrato em relação ao povo para tornar-se mais concreto em função de vínculos partidários que interligam mandante e mandatário (*SILVA, 2013, p. 411*).

Antes de se passar ao entendimento do STF sobre o tema, cumpre relatar que diante do entendimento proferido pela Suprema Corte em função do julgamento dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604 oriundos das consultas 1.398/DF e 1.407/DF iniciadas no TSE, esse Tribunal editou a Resolução nº 22.610/07. Nesta, o TSE disciplinou conforme entendimento do STF o processo de perda de cargo eletivo e justificação de desfiliação partidária. Assim a posição do TSE é a de que para o sistema proporcional, estendendo-se o mesmo entendimento firmado com a consulta nº 1.407/2007 para o sistema majoritário, a titularidade do mandato eletivo pertence a agremiação política a qual o candidato se filiou e foi eleito.

4.3.2. Posição do STF

Conforme o já exposto o TSE foi alvo das consultas 1.398/DF e 1.407/DF, no tocante ao debate sobre a quem pertence a titularidade do mandato eletivo nos sistemas proporcional e majoritário, respectivamente. Apesar das respostas positivas em ambos os casos no sentido da pertença do mandato eletivo ser conferida à agremiação partidária, por qual o candidato concorreu e fora eleito discordantes deste entendimento não o acataram, aportando assim este tema no Pretório Excelso sob a forma dos mandados de segurança de números: 26.602, 26.603 e 26.604. Como fruto do entendimento destes julgados, foi consolidada a posição de que o mandato parlamentar conquistado pelo sistema proporcional pertence ao partido político. Isto pois, no sistema proporcional, como bem se posicionou o Ministro Roberto Barroso na ADI 5.085/DF, os votos oferecidos a determinado candidato estão, na verdade,

mais intimamente relacionados com o partido. A seguir passagem do voto do referido ministro, no ponto em que externa sua posição:

As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. (ADI 5081/DF, rel. min. Roberto Barroso, p. 1)

Contudo a posição do STF passou a divergir do entendimento consolidado no TSE, no que tange a titularidade do mandato eletivo oriundo de cargos do sistema majoritário. Nesta mesma ADI 5.081/DF novo debate jurídico foi proposto, cuja decisão alterou em substância o entendimento consolidado pelo TSE na Res. 22.610/07, nos mandamentos que estendem o entendimento sobre o sistema proporcional para o sistema majoritário. Provocado, portanto, o STF decidiu por unanimidade de votos, a favor da tese proposta pelo min. Rel. Roberto Barroso que foi a seguinte: “A perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor” (ADI 5081/DF, rel. min. Roberto Barroso, p. 22).

Assim sendo, a posição atual do STF para a pertença de mandato eletivo é a seguinte: para cargos oriundos do sistema proporcional o mandato pertence ao partido político e para cargos oriundos do sistema majoritário, o mandato pertence a pessoa do eleito.

4.4. AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL 80/2003 E 73/2005

A PEC 080/2003, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, buscava simplesmente inserir no corpo do art. 14 dois novos incisos, concernentes ao direito de revogação popular individual e coletivo, além do veto popular. Sobre esta proposta, observa-se que carece de maior profundidade jurídica e até mesmo de melhor redação. Não houve qualquer preocupação com o aprofundamento dos institutos invocados, pois trata-se na realidade da institucionalização de três instrumentos distintos. O *recall* político, na revogação popular individual, o *Abberufungsrecht* suíço na revogação coletiva e o veto popular das decisões legislativas. Também não houve qualquer esforço de como estes instrumentos seriam operacionalizados.

O projeto de EC nº 73/2005 cuja autoria foi do Senador Eduardo Suplicy, hoje encontra-se com sua tramitação encerrada estando, portanto, arquivado. Tal projeto sem dúvida foi melhor elaborado do que a PEC 080/2003, mas também traz inconsistências jurídicas e operacionais. Esta PEC tinha como objetivo alterar o texto constitucional em seus arts. 14 e 49, além de acrescentar o art. 14-A no texto constitucional. Essa proposta prevê a possibilidade de revogação do mandato do Presidente da República e dos Senadores de forma individual, além da revogação coletiva dos mandatos parlamentares concernentes à Câmara dos Deputados. Ou seja, na realidade, também congregava um misto de *recall* político no que tange a revogação individual dos mandatos de Presidente da República e Senadores, com o *Abberufungsrecht* suíço, quando diz respeito à revogação coletiva e portanto a dissolução da Câmara dos Deputados. Para tal, esta PEC buscou na iniciativa popular e no referendo uma forma híbrida de operacionalizar estes institutos revogatórios.

Para pôr em prática os institutos de revogação individual e coletiva, o proponente buscou na iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, ferramenta para sua aplicabilidade. Assim, a proposta de revogação popular, por iniciativa popular ocorreria mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

Assim observa-se que apesar da PEC 073/2005 ser melhor construída, ambas tiveram pouca ou nenhuma preocupação em adequar os instrumentos propostos dentro de uma reforma política de maior plexo. Simplesmente, propunham a institucionalização do recall político e outros instrumentos dentro de um sistema político eleitoral incompatível com tais alterações. A inserção do instituto do recall político implica numa reforma política mais ampla.

4.5. A ADMISSIBILIDADE DA REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO INDIVIDUAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O ingresso de um novo mandamento constitucional na Lei Fundamental, se dá através de uma proposta de emenda constitucional (PEC), que quando devidamente aprovada nos termos do art. 60, CRFB torna-se uma emenda constitucional (EC) incorporando-se ao texto constitucional, sendo alocada em um de seus artigos. Portanto, esta é a forma de como o

instrumento da revogação individual de mandato eletivo teria seu ingresso em termos constitucionais. Contudo, no mesmo art. 60 em seu § 4º, impõe-se limitações substanciais a determinadas matérias constitucionais, são as chamadas cláusulas pétreas. Como a revogação individual de mandato eletivo estaria alocada em novo inciso do art. 14, CRFB e este reside no Capítulo IV, do Título II, concernente aos Direitos e Garantias fundamentais, há a possibilidade de alegar-se a inconstitucionalidade da inserção desse novo inciso por ferir o disposto no inciso IV, § 4º, do art. 60. Nesse, impede-se emenda constitucional tendente a abolir direitos e garantias individuais. Aparentemente, pode-se buscar nesse mandamento fulcro que impeça o ingresso da revogação individual de mandato eletivo, como nova forma de participação popular direta a ser inserida em neófito inciso no art. 14. Contudo, este conflito resta apenas aparente como já foi dito, sendo este o tema que será agora tratado no intuito de demonstrar a plena possibilidade da inclusão da revogação individual de mandato eletivo no texto Constitucional.

É sabido que o STF já tratou do tema da reforma constitucional e das cláusulas pétreas por inúmeras vezes, revelando-se como profícua fonte de ensinamentos nesta seara. Um virtuoso exemplo desta jurisprudência é a ADI 2.395/DF de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que em seu voto trouxe importante ensinamento sobre a interpretação das cláusulas pétreas. A seguir algumas passagens de seu voto:

Isso não quer dizer – deixe-se ressaltado - que esta corte venha se impondo ao legislador democrático na definição dos limites constitucionais ao poder de revisão da Constituição. A Corte tem deixado bem claro que os limites materiais ao poder de reforma constitucional não impedem toda e qualquer modificação do texto constitucional, mas apenas aquelas que implicam efetiva violação a seu núcleo essencial

Do prisma teórico, a questão foi seriamente contemplada por Carl Schmitt no seu *Verfassungslehre* (Teoria da Constituição). A problemática assentar-se-ia segundo Schmitt na distinção entre constituinte (*Verfassungsgeber = Schöpfer der Verfassung*) e legislador constituinte (*Verfassungsgesetzgeber = Gesetzgeber über die Verfassung*). Schmidt enfatizada que a modificação de uma constituição não se confunde com a sua abolição acrescentando com base no exemplo colhido no art. 2º da Lei Constitucional francesa, de 14 de agosto de 1284 (*la forme républicaine du Government ne peut faire l'objet d "une proposition de revision"*):

“Se uma determinada modificação da Constituição é vedada por uma disposição constitucional, se trata apenas de uma confirmação da diferença entre revisão e abolição da Constituição” (*Teoria de La Constitución*, Trad. De Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996, p.121).

Portanto, para Schmitt, não se fazia mister que a Constituição declarasse a imutabilidade de determinados princípios (*ADI 2.395/DF, min. rel. Gilmar Mendes, p. 1*).

Continuando com a ADI 2.395/DF, agora com entendimento de Gilmar Mendes sobre a interpretação essencial que deve ser a tônica da jurisdição constitucional em matéria das cláusulas pétreas:

Não se pode negar que a aplicação ortodoxa das cláusulas pétreas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime da imutabilidade.

Aí reside o grande desafio da jurisdição constitucional: não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição, mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa ou atípica acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo (*ADI 2.395/DF, min. rel. Gilmar Mendes, p. 3*).

Outra ação constitucional que traz importante subsídio para análise do ingresso da revogação individual de mandato eletivo, é a ADI 2.024/DF, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence. Esta ADI trouxe com relação ao inciso I, § 4º, art. 60, entendimento de que a forma federativa de Estado não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico, conforme segue abaixo trecho da ementa desta referida ADI 2.024/DF:

A "forma federativa de Estado" – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege (*ADI 2.024, rel. min. Sepúlveda Pertence, p. 1*).

Assim, o entendimento externado pela Suprema Corte para a forma federativa de Estado, do Inciso I, § 4º, art. 60 no caso da ADI 2.024/DF, abre precedente para a inserção da revogação individual de mandato eletivo. Revela assim ser sustentável o argumento de que uma vez que a Constituição da República possibilita alterações do esquema original de repartição de funções e prerrogativas entre os poderes, desde que com o intuito de concretizar de maneira ainda mais efetiva os mandamentos constitucionais, também é possível a inserção de novos instrumentos de participação popular direta no corpo dos incisos do art. 14. Uma vez que se trata de evolução do princípio da soberania popular, um aprimoramento, dando uma máxima efetividade à interpretação constitucional do próprio art. 14 em questão.

É justamente nesse sentido que a institucionalização da revogação individual de mandato eletivo, encontra arrimo no parágrafo único do art. 1º, da CRFB, o qual afirma que todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por seus representantes, ou

diretamente. Portanto o que se busca é um aprimoramento da democracia participativa, com criação de mais um mecanismo de exercício direto da soberania popular. Não há assim qualquer risco de tendência de abolição de qualquer direito ou garantia individual, muito pelo contrário, o que se busca com este novo instrumento de soberania popular é o aprimoramento, é trazer maior maturidade ao cidadão e maior controle da moralidade e probidade dos representantes, reestabelecendo assim o vínculo subjetivo entre ambos. Além disso, o que se busca com este novo instrumento como já foi dito, é uma máxima efetividade do art. 14 da Carta Pátria.

Há também a possibilidade do *recall* político encontrar arrimo no paradigma teórico da Teoria da Investidura de Maurice Haurriou. Esta teoria fundamenta o mandato de representação numa concessão, diferindo da consagrada teoria da representação que o estabelece como uma delegação. Tratar o mandato de representação como concessão, abre a interessante possibilidade jurídica de permitir os aspectos de generalidade, liberdade, independência, temporalidade da teoria do mandato representativo pois o representante está no pleno exercício dos poderes substanciais concedidos pelo representado, sacrificando apenas o aspecto da irrevogabilidade pois, a não transferência da pertença do poder soberano substancial, permite a revogação deste mandato por se tratar de uma concessão, no caso do representado perder a confiança nas decisões políticas de seu representante. Assim o representante manteria sua independência política nas decisões que deve tomar, inclusive as contra majoritárias, sendo controlado popularmente apenas no que toca aos desvios por improbidade, imoralidade ou desídia.

Isto posto, a revogação de mandato eletivo individual estaria em plena sintonia tanto teórica quanto jurídica com o espírito constitucional, podendo este conceder-lhe a legitimidade necessária. Outro aspecto que reforça o argumento da constitucionalidade da revogação individual de mandato eletivo, é a existência do art. 2º, ADCT. Neste, o próprio constituinte originário previu por plebiscito, outro instrumento da participação popular direta, a escolha sobre a forma e o sistema de governo, de onde subtende-se que os modelos inicialmente propostos na Constituição não são imutáveis, como muito bem citou o Ministro Gilmar Mendes, em passagem de seu voto na ADI 2.395/DF.

4.5.1. A revogação de mandato eletivo individual e a reforma política

O País atravessa na contemporaneidade por grave crise política e representativa, em seu regime democrático. Apesar dessa crise não ser atributo privativo da sociedade brasileira, resta claro que o cidadão pátrio não se sente representado pelos seus representantes. Inclusive, este sentimento foi por diversas vezes externado nas manifestações de junho de 2013 que aconteceram por todo o País. Malgrado os senadores, deputados, vereadores, governadores, prefeitos e Presidente da República serem eleitos democraticamente, permanece a sensação que quando investidos em seus cargos eletivos apenas representam seus próprios interesses ou os interesses dos grupos que os elegem.

Somando-se a essa crise da democracia representativa, a crise econômica que o Brasil atravessa, a explosão de casos de corrupção que escoam o dinheiro público convertendo-o em vantagens ilícitas em destinos espúrios, trouxe de volta mais uma vez, o discurso da reforma política. Mas o que é uma reforma política? Qual seu conceito? No que consiste e a que se destina? Sobre esse tema, debruça-se nos argumentos a seguir.

Em resposta ao primeiro questionamento, reforma política é uma alteração na estrutura política e partidária de um Estado. Numa reforma política, o objetivo é o de corrigir e aprimorar o arcabouço principiológico, organizacional, procedimental e instrumental da esfera política e partidária em uma estrutura governamental estatal, sem haver a substituição abrupta do modelo vigente por um novo. Portanto, quando há um desgaste da estrutura político-partidária de um regime estatal, o instrumento da reforma política pode surgir como uma forma saneadora da insatisfação social, reformando as instituições políticas no tocante às suas regras e fundamentos principiológicos, antes que esta insatisfação possa desaguar em revolta social e romper com a estrutura governamental como um todo.

No Brasil sempre que explode um escândalo de corrupção ou de desvio de verbas, o debate sobre reformar a estrutura político-partidária volta à cena. Um exemplo disto é a PEC 352/2013, de autoria do Deputado Federal Cândido Vaccarezza e outros. Esta PEC 352, na verdade não passou de um reflexo momentâneo dos eventos ocorridos na primeira semana de junho de 2013, que se estenderam até o final daquele mês. Irromperam Brasil a fora, a partir das manifestações que primeiro ocorreram na cidade de São Paulo coordenadas pelo movimento social estudantil Passe Livre, em prol da diminuição da tarifa de transporte público, diversas manifestações massivas em várias cidades brasileiras. Assim, estas passeatas e manifestações saíram do foco inicial do movimento Passe Livre e ganharam força com uma

pauta difusa, porém onde a insatisfação com o modelo político foi a tônica. Isto fez com que os chefes de governo e os parlamentares do Congresso Nacional, trouxessem à tona novamente o debate sobre a necessidade de uma reforma política. Contudo, as propostas de mudança nesse sentido que vem sendo ocasionalmente discutidas e, até mesmo votadas no Congresso Nacional como a Lei 13.165/2015, estão direcionadas fundamentalmente a questões como o financiamento público ou privado da campanha eleitoral, o voto distrital ou distrital misto, as coligações partidárias e fim da reeleição. Assim, trata-se de assuntos que buscam reconstituir apenas de forma reflexa o vínculo degradado entre representado e representante. Não atingindo o cerne da questão.

Justo neste ponto, é que o instituto do *recall* político pode contribuir para a reforma política. Por ser instrumento de participação popular direta no regime democrático semidireto, revela-se como remédio mais eficaz para o reestabelecimento deste vínculo entre cidadão e o político eleito, permitindo ao primeiro um maior controle da competência, probidade e moralidade de seu representante, que quando imerso em escândalo de corrupção poderá ser democraticamente destituído antes do término legal de seu mandato.

Contudo, apesar de sempre estar no debate acadêmico e midiático, a revogação popular de mandato eletivo individual usualmente não faz parte das propostas para uma reforma política, talvez por medo dos parlamentares de se esporem a esta nova forma de escrutínio popular e terem a sua moralidade, competência e probidade controlada externamente. Além do receio se fazer no Brasil uma substancial reforma política, que tenha a devida amplitude e magnitude necessária a qual é almejada pela sociedade como um todo.

Além disso, o instituto do *recall* político é plenamente compatível como já foi demonstrado, com a Carta Constitucional pátria, até porquê, o modelo de democracia nacional é o semidireto e portanto híbrido, permitindo a reunião de instrumentos da democracia representativa com aspectos da democracia direta.

4.5.2. A viabilidade da revogação de mandato eletivo individual no sistema eleitoral brasileiro

Como já disposto nos itens supra, a Constituição Federal adotou como decisão política o modelo de democracia semidireta, convivendo conjuntamente instrumentos da democracia representativa com institutos de participação direta do cidadão na vida política do País. O instituto do *recall* político ou revogação popular de mandato eletivo individual, como

já destacado é ferramenta da democracia direta, assim como os outros institutos já previstos na Carta Constitucional, nos incisos do art. 14, sendo estes: o plebiscito, o referendo, e a iniciativa popular. Também já restou demonstrado que de acordo com o regime democrático semidireto consagrado na Constituição Federal, o direito de revogação popular de mandato eletivo individual pelos cidadãos é plenamente admissível na Constituição da República. Assim resta expor como o recall político pode ser inserido no sistema eleitoral pátrio.

O posicionamento crítico mais contundente a respeito da inserção do *recall* político é o de que tal ferramenta apenas teria funcionalidade para sistemas eleitorais que utilizem o sistema de voto distrital, não podendo, portanto, o recall político vigor no atual sistema eleitoral proporcional Brasileiro. De certo que há um fundamento para essa crítica, pois o sistema distrital realmente facilita em muito a operacionalização do *recall* político. Contudo, a simples condicionante que se estabelece sobre a adoção do sistema eleitoral proporcional, não impede uma adequação do instituto recall político para esta realidade. Ou seja, para a adoção do recall político não há a obrigatória necessidade de se aderir ao sistema distrital, podendo-se através de critérios objetivos claros adequar o *recall* político a outros sistemas eleitorais, inclusive o proporcional que é o vigente no Brasil.

Sobre estes critérios objetivos pode-se dar como exemplo o critério temporal, o qual inclusive fora proposto na PEC 73/2005 quando, determinou-se uma *vacatio* de um ano para o eleito, a partir de sua posse. Nesta mesma proposta também se estabeleceu que o eleito somente poderia ser exposto ao *recall* político uma vez durante o mandato. Outro critério de adoção seria o critério formal, o qual atingiria os legitimados para a iniciativa, que poderia se dar aos moldes da iniciativa popular já prevista na Constituição, o sendo adotado para o quantitativo de assinaturas e os moldes procedimentais, processuais e prazos como um todo. Também deve ser estabelecido o critério territorial, se impondo limite geográfico para a realização do *recall* político de acordo com o limite territorial quando da eleição do então candidato agora eleito. Também haveria o critério jurisdicional, estabelecendo a competência para a fiscalização e controle do instituto *recall* político como um todo, a qual fatalmente recairia a cargo do TSE.

4.5.3. A revogação de mandato eletivo individual como aperfeiçoamento da democracia participativa

Conforme já exaustivamente exposto, a inserção do *recall* político no ordenamento jurídico constitucional brasileiro é de grande importância para o alargamento dos mecanismos de democracia participativa, funcionando como instrumento de legitimidade e controle popular externo das instituições políticas no Brasil. Outro ponto a se ressaltar é que este instrumento da democracia semidireta, tem o condão de aprimorar a própria democracia brasileira em si, transformando-a numa instituição mais madura, com cidadãos mais conscientes do seu papel no jogo democrático. Isto sem falar no aspecto fiscalizatório que o *recall* político traz em si, pois é também instrumento de controle externo do corpo político, buscando mantê-lo longe de forma cogente das seduções ilícitas que os grupos de pressão costumam ofertar aos políticos em prol de apoio às suas intenções espúrias. Sobre este aspecto há a seguinte lição de J. J. Canotilho:

A justificação da democracia em termos negativos que basicamente procedimentais, pretende por em relevo que a essência da democracia consiste na estruturação de mecanismos de selecção dos governantes e, concomitantemente, de mecanismos de limitação prática do poder, visando criar desenvolver e proteger *instituições* políticas adequadas e eficazes para um governo sem as tentações da tirania. As modalidades de “destituição” dos dirigentes e de “revogação” de mandatos e cargos políticos assumem aqui um papel constitutivo e organizador da ordem constitucional democrático. Tão ou mais importante que os *procedimentos eleitorais legitimadores* são os *procedimentos constitucionais deslegitimadores* tendentes a possibilitar o afastamento dos titulares de cargos políticos (*impeachment, recall, responsabilidade política, destituição, moção de censura*).

Esta compreensão do princípio democrático como princípio de controlo tem sido agitada em tempos recentes a propósito da limitação temporal dos mandatos de cargos electivos (“problema dos Dinossauros políticos”) e da capacidade de resposta do sistema político-constitucional à “corrupção política” (Canotilho, 2003, p.291).

Como já demonstrado em todo esse trabalho, há vasta doutrina que aponta da necessidade da inclusão de novos mecanismos de participação popular como a revogação popular de mandato eletivo individual. Assim conforme lição da doutrina já apresentada, estimular-se-ia a participação popular na vida política do País, reatando os laços entre representantes e representados, reestabelecendo a “vontade geral” de Montesquieu e o bem-estar social como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da democracia representativa contemporânea não é uma questão singular da sociedade brasileira, ela atinge em gradação diversa quase todos os regimes democráticos hodiernos. Contudo, dada as características peculiares da organização ou melhor, desorganização, do sistema político partidário do País e suas distorções, esta crise democrática vem desaguando em séria crise de legitimidade e qualidade da representação política propriamente dita. Assim, a degradação da legitimidade dos representantes políticos enseja por óbvio, uma perda de legitimidade dos próprios poderes Executivo e Legislativo em si. A consequência disto é o afastamento maior desses poderes, desgastando o vínculo subjetivo que os une ao conjunto da sociedade. Isto, como aspecto característico da crise da democracia representativa contemporânea, vem se alastrando em escala global nos regimes democráticos, fortalecendo os negócios espúrios dos grupos de pressão em detrimento das garantias políticas da cidadania.

Embora várias das propostas de reforma política debatidas atualmente, a exemplo da PEC 352/2013, possam de alguma forma contribuir para a melhora da situação do sistema político partidário pátrio, o fortalecimento dos mecanismos de democracia participativa poderia ajudar na recuperação da legitimidade política degradada. Fazendo assim, com que os cidadãos se sintam novamente representados pelos candidatos que elegem.

Desta forma, a inserção do instituto *recall* político no sistema constitucional brasileiro se torna de grande importância para o alargamento dos mecanismos de democracia participativa, funcionando como instrumento de legitimidade e controle popular externo das instituições políticas no Brasil. Além disso, este instrumento da democracia semidireta viria a aprimorar a própria democracia brasileira em si, transformando-a numa instituição mais madura com cidadãos mais conscientes do seu papel no jogo democrático.

Como fora demonstrado em todo esse trabalho, muitos doutrinadores abordam a necessidade da inclusão de novos mecanismos de participação popular como a revogação popular de mandato eletivo individual. Pois assim se estimularia a participação popular nos negócios políticos do País, dando máxima efetividade aos dispositivos concernentes à participação popular, no art. 14 da Constituição da República.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, RUI. Oração aos Moços. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. Curso de Direito Constitucional. 15ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª. ed., 13ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional, 7ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.
- Dahl, Robert A. Poliarquia Participação e Oposição. 1ª. ed. Tradução: Celso Mauro Paciornik, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- _____. Sobre a Democracia. Tradução: Beatriz Sidou, Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DOWNS, Anthony. Uma Teoria econômica da Democracia, 1ª. ed. Tradução: Sandra Gardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.
- FERREIRA, Luiz Pinto. Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno, 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1962.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo, 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade, tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LOCKE, John. Segundo Tratado do Governo Civil, tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa, edição eletrônica Clube do Livro Liberal, ed. Vozes, fonte digital: < www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf >. Acesso em: 30 out. 2016.
- MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo, Tradução: Vera Pereira, edição eletrônica Portal das Ciências Sociais Brasileiras, fonte digital:

<www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: 08 jan. 2017.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 30^a. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social, tradução: Rolando Roque da Silva, edição eletrônica: ed. Ridendo Castigat Mores, fonte digital: www.jahr.org.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia, edição eletrônica, tradução: Ruy Jungmann, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. Princípio da máxima Efetividade e a Interpretação Constitucional. 1^a. ed. Salvador: LTR, 1999.

STARR, Chester G. O Nascimento da Democracia Ateniense: A assembleia no século V a.C. Tradução: Roberto Leal Ferreira, São Paulo: Odysseus, 2005.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. Curso de direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

TOQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. São Paulo: Martins Fontes, 2005.