XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ADRIANA CAMPOS SILVA

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Adriana Campos Silva, Armando Albuquerque de Oliveira, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-141-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

É com satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica o livro Teorias da Democracia e Direitos Políticos I, resultado da seleção de artigos para o Grupo de Trabalho homônimo que constou da programação do XXIV CONGRESSO DO CONPEDI, ocorrido na cidade de Belo Horizonte, entre os dias 11 e 14 de novembro de 2015.

A democracia como regime de governo remonta ao século V a.C. Contudo, existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas. Destarte, a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos.

Após a terceira onda de expansão global da democracia ocorrida no último quarto do século XX, os diversos processos de transição democrática tiveram um comportamento sinuoso em direção à sua consolidação. Em vários países da América Latina e do leste europeu, os processos de transição e consolidação da democracia ocorreram diversamente. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 60 e 70, quanto nos últimos, oriundos da débâcle comunista iniciada nos anos 80.

O Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos I contou com a apresentação de 29 artigos que passam agora a constituir este livro. São artigos que tratam, de forma crítica, as mais variadas questões relativas à democracia bem como àquelas concernentes às garantias e expansão dos direitos políticos.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr Armando Albuquerque de Oliveira

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Profa. Dra. Adriana Campos Silva

REVOGAÇÃO DE MANDATO POLÍTICO ATRAVÉS DO PODER POPULAR

REVOCATION OF POLITICAL MANDATE THROUGH POPULAR POWER

Aruza Albuquerque de Macedo

Resumo

É perceptível o momento de crise institucional no qual o cenário político brasileiro está assolado, sendo latente a sua necessidade de mudança. A discussão pretende analisar o quadro de dificuldade estrutural em que se encontra o Estado, na tentativa de buscar alternativas viáveis para que o povo concretize os seus anseios democráticos, interferindo e decidindo acerca das questões políticas e sociais que dizem respeito a toda coletividade. O estudo apresenta os fundamentos gerais sobre democracia e as formas de exercício do poder popular. Por conseguinte, aborda os mecanismos constitucionais de efetivação da soberania popular: o voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular, traçando as críticas pertinentes à existência e constituição desses instrumentos. Ainda, discorre sobre a revogação de mandato político representativo pelos eleitores, instrumento de fortalecimento da democracia participativa, cuja proposta de emenda à Constituição tramita no Senado Federal. Discute a importância dos mecanismos para efetivação do princípio democrático. Por fim, a pesquisa verifica a viabilidade e fortalecimento da soberania popular como forma de resgate e reconstrução da democracia brasileira.

Palavras-chave: Crise de representatividade, Democracia representativa e participativa, Revogação de mandato

Abstract/Resumen/Résumé

It is noticeable the moment of institutional crisis in which the brazilian political scene is desolate, being latent their need for change. The discussion analyzes the structural difficulty framework in which it is the State, in an attempt to seek viable alternatives for the people to achieve its democratic aspirations, interfering and deciding about the political and social issues that concern the whole collectivity. The study presents the general foundations of democracy and the forms of exercising popular power. Therefore, addresses the constitutional mechanisms of realization of popular sovereignty: the vote, plebiscite, referendum and popular initiative, drawing criticism pertinent to the existence and constitution of these instruments. Also discusses the withdrawal of representative political mandate by voters, strengthening tool of participatory democracy, the proposed amendment to the Constitution pending in the Senate. Discusses the importance of effective mechanisms for the democratic principle. Finally, the study assesses the feasibility and strengthening of popular sovereignty to rescue and reconstruction of brazilian democracy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Representation of crisis, Representative and participatory democracy, Revocation of mandate

INTRODUÇÃO

É perceptível o momento de crise institucional no qual o cenário político brasileiro está assolado, sendo latente a sua necessidade de mudança. Os protestos populares que invadiram as ruas em junho de 2013 demonstraram a insatisfação dos cidadãos com a qualidade na prestação de serviços públicos e a forma como a política brasileira é conduzida. Não eram só por 0,20 centavos, as reivindicações traziam diferentes pautas e causas, as quais, certamente, a atual representação política permeava em boa parte delas e a insatisfação ainda permanece, uma vez que, desde então, não houve na política brasileira a mudança pretendida.

Em 2015, as dificuldades estão ainda mais acentuadas, reflexo dos contornos advindos da crise econômica, dos casos de corrupção e seus desdobramentos, além das divergências políticas entre o Governo Federal, aliados e oposição. Portanto, ainda que não se saiba quais as soluções para esse quadro, o certo é que diversas medidas de mudança de cenário devem ser implementadas, a fim de que se consiga *sair do buraco*.

Essa crise atinge a todos indistintamente, causando prejuízos, inclusive, ao próprio regime democrático, posto em dúvida quanto ao seu caráter de eficiência frente às discussões surgidas na sociedade moderna. Em vista disso, necessita-se da aprovação de uma reforma política ampla capaz de fortalecer o sistema político democrático brasileiro.

Em um contexto desanimador e carente de transformação é que se busca, através do exercício da soberania popular, a consolidação dos anseios democráticos como forma de superação da crise político-social.

Deste modo, utilizada como alternativa para superar a descrença atual, é que se pretende fortalecer a participação popular em questões que afetam diretamente ao cidadão, vez que sendo ele detentor do poder, origem e fim desta supremacia, como defendia Abraham Lincoln[1], não pode ficar inerte diante do caos instalado. Assim, deve-se viabilizar o pleno exercício da cidadania em seus diversos aspectos, principalmente, na soberania popular, para que se alcance uma verdadeira mudança no contexto político do país, como a que ocorrera nos anos 80, com a reabertura democrática.

---

[1] Em sua célebre frase: O governo é do povo, pelo povo e para o povo.

A discussão apresentada trata do cenário de dificuldade estrutural pelo qual o Estado passa na tentativa de encontrar alternativas viáveis para que o povo concretize os anseios democráticos e exercite de forma plena o seu poder supremo, interferindo e decidindo acerca das questões políticas e sociais que dizem respeito à coletividade.

O problema específico do presente estudo se relaciona à análise da possibilidade de implantação no sistema jurídico-político brasileiro do direito de revogação de mandato político representativo, uma proposta que visa contribuir para o aperfeiçoamento da democracia no país e atender, de certo modo, a uma das várias reivindicações da sociedade sobre o assunto.

A discussão aqui proposta se restringe à análise e ao fortalecimento da sociedade na restrição da distância entre o povo e as instituições públicas através dos mecanismos de participação popular, haja vista o descontentamento e as distorções existentes, entre o interesse dos representados e a atuação dos representantes.

A participação popular de forma mais atuante na vida política do país constitui condição fundamental à consolidação do sistema democrático. Hoje, o que se busca é que a multidão que tem direito de escolha, decida bem, defenda os seus interesses, coíba a promoção de representantes antiéticos, imorais ou corruptos, que acabam por prejudicar toda a população.

Destarte, justifica-se a escolha do tema pela sua atualidade e proximidade com questões de interesse de toda a sociedade, pois traz o cidadão para o centro das discussões importantes acerca da condução do Estado. De modo que é importante conscientizar e fortalecer o povo acerca dos seus direitos e permitir que ele tenha os meios necessários para realizar uma transformação profunda no cenário político vivenciado.

O estudo será desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, sendo utilizadas obras pertinentes ao assunto proposto, além da pesquisa *online*. Haverá seleção e estudo de bibliografias, onde será dedicada leitura as obras relacionadas à discussão levantada pelo trabalho científico, em especial, as doutrinas que se dedicam ao estudo constitucional da democracia. O material bibliográfico utilizado para as pesquisas será coletado junto a obras

adquiridas em caráter particular, bem como aos textos dispostos na rede mundial de computadores – *Internet*.

1. DEMOCRACIA

Surgida na Grécia do século IV a. C., a democracia teve como fundamento basilar a exaltação do respeito à igualdade, à liberdade e à justiça. Ainda que em moldes diferentes aos atualmente utilizados, a democracia ateniense preservava a liberdade da manifestação popular e buscava, de alguma forma, a igualdade entre os cidadãos livres[2] ao permitir que essa minoria privilegiada participasse da eleição dos seus governantes, além de poderem ser eleitos para o exercício da função pública (GOYARD-FABRE, 2003).

Segundo Giovanni Sartori (2003, p. 218):

> Para los griegos, democracia era aquel sistema de gobierno em el que lãs decisiones son colectivas. Por lo tanto, la Idea clásica de democracia permite que la comunidad no dejé ningún margen de independencia y no conceda ninguna esfera de proteción al indivíduo.

Nas palavras de Jânio Nunes Vidal (2009, p. 63):

> [....] cumpre ressaltar que a conhecida democracia da Grécia antiga ocorreu em uma sociedade profundamente dividida, em um contexto que significava, necessariamente, a exclusão participativa da maioria do povo – os escravos –, de maneira que o Estado-cidade pudesse promover um certo equilíbrio político que assegurasse a ordem dos proprietários fundiários e a manutenção do modelo escravocrata. Assim, não seria de todo incorreto afirmar-se que não houve na Grécia antiga uma verdadeira democracia. Somente no contexto de uma sociedade cindida em classes, na qual se excluía a base social escrava, seria possível traçar esta pretendida identidade entre governantes e governados.

Desde aquela época se pretende criar uma ordem institucional amparada nas decisões populares, onde a atuação estatal decorre da aceitação e da própria vontade do povo. Para Bonavides (2008, p. 36), "as derradeiras instâncias decisórias hão de permanecer ali sempre vinculadas à emancipação direta da vontade popular".

Discorrendo sobre o tema, Tocqueville (2001, p. 266) afirma que:

---

[2] Conforme descreve Simone Goyard-Fabre, "só eram elevados em consideração os 'cidadãos', o que excluía não só os escravos, que excediam em número os homens livres, mas também as mulheres, consideradas inferiores, e os metecos, que eram estrangeiros domiciliados em Atenas".

> A democracia favorece o crescimento dos recursos internos do Estado; difunde o bem-estar, desenvolve o espírito público; fortalece o respeito à lei nas diferentes classes da sociedade. Todas essas coisas têm apenas uma influência indireta sobre a posição de um povo diante de outro. Mas a democracia só dificilmente poderia coordenar os detalhes de uma grande empresa, decidir-se por uma meta e persegui-la obstinadamente através dos obstáculos.

Antes de o modelo ser implantado na Grécia, outros regimes de governo foram estabelecidos, tais como: a aristocracia, forma de governo regida pela realeza, restrita aos palácios, sendo os súditos excluídos das decisões políticas. A oligarquia em que basicamente os cargos públicos eram ocupados entre a nobreza e os abastados. Implantou-se também a monarquia onde o governo era exercido por um só soberano, o monarca.

Ultrapassada esta fase, surge o regime democrático, onde a escolha dos governantes era realizada através de sorteio entre o povo. Neste regime as decisões políticas passaram a ser tomadas nas *ágoras* (praças), onde o povo se reunia para deliberar acerca dos assuntos que interessavam à sociedade, praticando a chamada democracia direta. As decisões eram públicas e transparentes, sendo respeitada a vontade popular, não se submetendo o povo às amarras de um governo arbitrário. A sistemática possibilitava, ainda, uma maior rotatividade no exercício da função pública, pois os governantes eram eleitos e destituídos rapidamente, no período de um ano, impossibilitando o surgimento dos problemas advindos da permanência duradoura dos governantes no poder.

Atualmente, o modelo é resultado da constante mudança pela qual se submete, bem como das diversas adaptações que sofre nas diferentes sociedades em que é praticado. Tal constatação foi absolvida pelo autor Norberto Bobbio (2000, p. 09), quando aduz que "a democracia converteu-se nestes anos no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas".

No Brasil, após um longo período de governo ditatorial, emergiu um intenso movimento popular conhecido como Diretas-Já, que reivindicava o retorno da democracia e a escolha do presidente através do voto direto. Entretanto, apesar da forte campanha, a eleição presidencial fora realizada de forma indireta e, em 15 de março de 1985, o país empossou o seu primeiro presidente civil após o Regime Militar, José Sarney que assumiu a cadeira após a morte de Tancredo Neves.

A Constituição Federal de 1988 é o símbolo da redemocratização brasileira. O texto constitucional, ainda hoje em vigor, é eminentemente democrático, traduzindo o momento histórico vivido à época, refletindo os anseios da sociedade e buscando um modelo ideal de Estado. Tanto é que, expressamente, no *caput*, do artigo 1º, há a previsão de que o país constitui um Estado Democrático de Direito e em seu parágrafo único resta estabelecida a soberania popular no exercício deste poder, *in verbis*:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> [....]
>
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

José Afonso da Silva (2006, p. 46) destaca:

> […] o regime político adotado pela Constituição de 1988 funda-se no princípio democrático. (...) como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV) (…). Trata-se, assim, de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º).

O Estado Democrático de Direito previsto na CF/88 preconiza a supremacia popular, determinando que o poder decorre do povo que poderá exercê-lo indiretamente, por meio de seus representantes, ou diretamente. Ocorre que para ser assegurada ao cidadão a participação efetiva nas decisões políticas que interessem à coletividade, seja na escolha dos seus representantes ou na solução de assuntos que envolvem toda a sociedade, é imprescindível que o povo, detentor do poder supremo, possa realizar suas escolhas com liberdade e igualdade de direitos.

Acerca do assunto, Gilmar Mendes *et al* (2008, p. 149) pontuam:

> [...] considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.

A supremacia da vontade popular é fundamento para o exercício pleno da democracia. Desta forma, o cidadão é responsável pelas escolhas políticas e decisões a serem tomadas quando elege os governantes para representá-los. De modo que a qualidade dos eleitos e de todo o sistema político depende das escolhas realizadas.

No intuito de tornar possível o fortalecimento da democracia é que se busca a criação de meios que permitam à consulta popular, a participação efetiva da população. Norteando-se assim, ante a impossibilidade de decisões unânimes, pelo princípio majoritário. A vontade da maioria se faz soberana, é esse o indicador político e real da democracia.

Contudo, é importante recordar que a efetiva realização de um governo democrático exige o respeito às minorias, ou seja, possibilite que todos os cidadãos atuem e tenham sua vontade respeitada no processo de escolha das decisões.

Neste sentido, é a lição de Bobbio (2007, p. 138):

> [....] existe uma forma de governo – chame-se ela democracia ou algo diverso – que se caracteriza, frente às demais, por ser o governo dos muitos com respeito aos poucos, ou dos mais com respeito aos menos, ou da maioria com respeito à minoria ou a um grupo restrito de pessoas (ou mesmo de um só), e que portanto o conceito de democracia.

2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O exercício do poder popular ocorre de três formas: direta, semidireta ou indiretamente. A democracia representativa ou indireta, segundo José Afonso da Silva (2006, p. 136),

> […] é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.

É esse o método que transforma a vontade de um universo de representados em um seleto grupo de representantes eleitos através do voto. Aqui, os representantes são instrumentos de viabilização das manifestações de vontade do povo, este sim detentor da soberania popular.

O voto, ainda que possua seus vícios, apresenta-se como ferramenta imprescindível à participação ativa do povo, pois demonstra o respeito à igualdade e à liberdade de escolha do eleitor, vez que todos tem direito ao voto secreto e, portanto, podem exercê-lo de maneira mais livre e pessoal. Outra questão relevante, é que os cidadãos independentemente da classe social ou grau de instrução tem o mesmo valor nas urnas, cada um corresponde a um voto.

É importante frisar ainda, que mesmo o povo não se sentindo, na maioria das vezes, bem representado com as escolhas realizadas, a deficiência, *a priori*, não se encontra apenas no mecanismo utilizado, mas sim no sistema como um todo. Pois, ainda é através do voto que o eleitor poderá selecionar melhor os seus representantes, transferir para os diversos cargos públicos os mais bem preparados, dentre aqueles que se submeteram à eleição. Mesmo que não se tenha alcançado um grau elevado na qualidade das escolhas feitas, admite-se que as últimas eleições, ocorridas em 05 de outubro de 2014 – mesmo que timidamente – já demonstraram certa evolução no processo de seleção realizado pelos eleitores.

É sob esse contexto que a efetivação dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição de 1988 se faz necessária, pois dentro desse ciclo, só há que se falar em pleno e efetivo exercício de cidadania através do voto popular, quando o eleitor tiver condições de exercer o poder que a própria Constituição lhe reservou. Definitivamente, não há democracia sem educação de qualidade.

A educação é fator preponderante para o conhecimento do cidadão e seu esclarecimento acerca das discussões que envolvem a política, não se admitindo que uma população esclarecida compactue com situações que comprometam o futuro do Estado. Por isso, é necessário que se invista na educação de base do povo para que se permita o exercício pleno da democracia.

Os representantes eleitos são mandatários da confiança atribuída por seus eleitores. Em tese, "o comportamento político do representante, seus atos, seus votos, sua vontade são imputáveis à nação soberana. Atua como mero instrumento de designação" (BONAVIDES, 2011, p. 279).

Contudo, não se trata de uma relação contratual, portanto, o representante, ao ser eleito e tomar posse, não está vinculado à vontade do seu eleitor, não sendo este um mandato imperativo. Daí se pode concluir que, embora plenamente praticável, a democracia representativa possui razoável grau de falibilidade, haja vista nem sempre o eleito ser representante da população que o elege.

Ocorre que, diante da atual crise de representatividade, a credibilidade dos cidadãos em relação às instituições públicas e aos políticos que lhes representam está cada vez mais fragilizada, o que compromete o sistema democrático de representação. Daí ressurge a necessidade de modificação/ampliação dos mecanismos existentes.

> A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento da vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato aos abusos da representação. (BONAVIDES, 2008, p. 18).

Parte da responsabilidade decorrente da atuação dos representantes cabe à população por sua apatia em relação aos assuntos políticos. O povo só se manifesta de forma mais efetiva durante o período eleitoral, a sua participação ou fiscalização em relação ao trabalho dos eleitos ainda é deficiente.

Embora os manifestos e protestos realizados em 2013 tenham despertado para uma mudança de postura, o certo é que se está longe de uma alteração drástica no sentido de se aproximar e procurar saber mais sobre a atuação dos nossos governantes. Porém, deu-se início à caminhada.

Em razão disso, é que se defende a efetivação e ampliação dos mecanismos de participação popular direta, com a consulta/provocação ao/do povo a respeito de questões que lhe atinjam diretamente. Para o Paulo Bonavides (2008, p. 60) é possível a realização de uma democracia direta, se vislumbrada em termos relativos ao modelo de democracia direta da Grécia antiga, de forma que não afasta, em absoluto, a representação, pois mantem a formulação mista, causando equilíbrio no exercício do poder popular, ainda que em sociedades complexas como a brasileira. Assim, onde o princípio democrático é considerado

direito fundamental de quarta geração, o centro da soberania transfere-se do Estado para o povo, "sede de autoridade moral, centralizadora e suprema".

> A democracia participativa, sendo, a um tempo, resposta e solução, se levanta a esta altura no horizonte político da república sobre os destroços do regime representativo, regime minado por cerca de cinco mil emendas provisórias que já lhe determinaram o fim da legitimidade e a ruína de suas instituições. (BONAVIDES, 2008, p. 287).

A inserção no sistema jurídico-político brasileiro da revogação popular de mandato político é uma alternativa eficaz aos desmandos e abusos de poder quando praticados pelos representantes eleitos que, tão logo, esquecem de cumprir sua função constitucional. Pois assim, os cidadãos de forma organizada poderiam se utilizar desse instrumento sempre que houvesse risco à sua soberania.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa é a forma de exercício de poder onde a sociedade civil organizada participa de maneira mais autônoma das questões políticas relevantes, utilizando-se, para tanto, de dispositivos de discussão e escolha, onde se exerce um controle de todo o processo político.

> A democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-las às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos. (BONAVIDES, 2008, p. 33).

Nesse modelo, a atuação do eleitor é mais efetiva, haja vista não se utilizar terceiros para alcançar os seus anseios e traduzir a sua vontade. A prática já era adotada na Grécia antiga onde o povo se reunia em assembleias nas *ágoras* para discutir e decidir acerca das matérias de seu interesse.

Contudo, é importante que se diga,

> [...] a democracia direta não quer dizer o povo todos os dias, todas as horas, todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercitar toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou atravancada. (BONAVIDES, 2002, p. 29).

Ainda que se utilizem os mecanismos de democracia direta na sociedade brasileira, mantem-se, em conjunto, a representatividade no sistema político, onde os representantes são escolhidos também para tomar decisões políticas, com essa nova conotação, os eleitos atuam de modo auxiliar e subsidiário à decisão popular.

É bem verdade que não basta a criação de um sistema democrático, sem que sejam utilizados mecanismos dotados de utilidade e que permitam à concretização do princípio democrático-participativo, pois a mera inclusão desses instrumentos nos textos legais não assegura o sucesso da medida. A defesa de uma democracia participativa plena fortalece a cidadania, a efetivação das garantias fundamentais e a vontade popular.

> A alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referedum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontrastável. (BONAVIDES, 2011, p. 296).

A aproximação dos atores envolvidos nesse cenário político pode ser facilitada através do uso da *internet*, pois, não se pode conceber que, em plena era da tecnologia da informação, onde há uma disseminação em massa dos meios digitais para a comunicação, não se utilize dela para agilizar a verdadeira participação democrática.

Em tempo, pratica-se a democracia semidireta, ainda que de forma bastante excepcional, através dos instrumentos previstos na Constituição Federal, artigo 14, quais sejam: plebiscito, referendo e a lei de iniciativa popular.

Embora haja previsão constitucional destes mecanismos, é válido considerar a sua ineficiência como meio para que o cidadão possa participar de forma mais efetiva das discussões que lhe interessa, onde não pode ser afastado do conhecimento popular decisões importantíssimas que alteram de modo significativo à sociedade, de modo a abolir a ideia democrática de que o poder emana do povo.

Portanto, é indispensável que sejam fortalecidos os instrumentos já existentes e que sejam implantadas novas formas de se exercer a soberania popular nos termos previstos na Constituição.

Além dos instrumentos previstos no artigo 14 da CF/88, tramita no Senado Federal a proposta de emenda à Constituição nº 80 de 2003, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares e outros, onde se pretende a alteração deste dispositivo constitucional, com a criação e inclusão de dois novos institutos da democracia participativa, sendo eles: direito de revogação, individual e coletivo e o veto popular.

O primeiro dos institutos, o plebiscito, é uma consulta popular que se propõe ao eleitor decidir previamente acerca de uma questão política ou institucional ainda não submetida à formulação legislativa. A sua previsão constitucional se encontra no inciso I do artigo 14, e sua regulamentação na Lei nº 9.709/98. A convocação se dar por decreto legislativo da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, devendo a proposta conter, no mínimo, a assinatura de 1/3 dos deputados ou de 1/3 dos senadores.

O resultado da consulta é levado ao Congresso Nacional, contudo, não se garante que a casa legislativa acatará a posição dos eleitores, haja vista a ausência de disposição constitucional expressa quanto à vinculação desse resultado. Por isso, considera-se que mesmo válida a medida poderá ser ineficaz.

O referendo se assemelha ao plebiscito, onde também o eleitor é chamado a se pronunciar, aqui, sobre questões de natureza constitucional, legislativa ou de relevância nacional, ocorrendo a sua convocação após a edição da norma, cumprindo ao povo ratificá-la ou não.

Acerca do seu conceito, José Afonso da Silva (2002, p. 15) o define:

> [...] como um instrumento de participação do povo no processo de formação de normas jurídicas, tal como a iniciativa popular, com a diferença de que esta dá início ao processo legislativo, o referendo confirma ou recusa a formação do ato já praticado pelo legislador ordinário ou constituinte.

Nesses dois institutos uma de suas grandes deficiências está justamente na impossibilidade de o povo deflagrá-los, em caráter obrigatório. No caso, não há iniciativa popular para a provocação de plebiscitos e referendos.

A iniciativa popular, prevista no artigo 14, inciso III, do texto constitucional, é um instrumento que permite à população participar do processo legislativo. Neste caso, exige-se como requisito a adesão mínima de 1% da população eleitoral nacional, distribuídos por pelos menos 05 unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades, conforme dispõe o art. 61, § 2º da CF/88. A proposta deve tratar de um único assunto e caso existam impropriedade de técnica legislativa ou de redação, cabe ao órgão receptor fazer a correção.

Em novembro de 2013, o Senado Federal propôs que fosse permitido o uso de assinatura eletrônica na *internet* para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, a ideia foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da casa, encontrando-se, atualmente, na Câmara dos Deputados para análise. A medida deve facilitar a participação do eleitor no uso desse importante instrumento da democracia direta, pois, poderá arrecadar mais rapidamente o número de assinaturas suficientes para o envio da proposta. A título de ilustração, a lei da Ficha Limpa é o exemplo recente mais importante de lei de iniciativa popular criada no Brasil.

Com viso de combater o excesso de poder dos governantes que agem em desacordo com a vontade e interesse do povo, tramita no Senado a PEC nº 80/2003, onde se busca a inclusão no artigo 14 do texto constitucional, do direito de revogação de mandatos eletivos, conhecido como *recall* e o direito ao veto popular a projetos de lei.

O veto "é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução" (BONAVIDES, 2011, p. 316). Esse instrumento possibilita que a população seja consultada acerca da aprovação ou rejeição de determinada lei que já fora publicada. O mecanismo se assemelha ao referendo, contudo, nessa hipótese o texto legal já possui força jurídica para entrar em vigor, enquanto no referendo se trata de projeto de lei. No veto, caso a votação seja favorável ao desaparecimento da lei, o seu efeito é retroativo, portanto, é como se a norma não houvesse sido produzida.

A destituição de mandato representativo "se constitui na revogação do mandato. É a retirada do poder de alguém que tenha sido eleito para uma função pública" (ZVIRBLIS,

2006). Dessa forma, entende-se que a implantação do instituto da revogação é basilar aos objetivos pretendidos pelo Estado Democrático de Direito. Portanto, é urgente a necessidade de sua inclusão em nosso ordenamento jurídico.

4. DIREITO DE REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

A ideia de aplicação do *recall* tem se fortalecido no Brasil, especialmente, após uma numerosa parcela da população se encontrar insatisfeita com os governantes eleitos e a forma de condução das suas gestões, o que resta por caracterizar um *déficit* de legitimidade na política do país.

O mestre Paulo Bonavides (2011, p. 311) conceitua o instituto da revogação de mandato da seguinte maneira: É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.

Cuida-se de instrumento onde certo número de cidadãos/eleitores requer, através de petição assinada, ao governante (destituído de confiança) sua substituição/demissão no exercício do seu mandato. Caso a providência não seja atendida, realiza-se uma votação para escolha de um substituto, podendo, a mesma pessoa objeto daquele pedido concorrer. Aqui, percebe-se que impera a participação popular e vontade da maioria.

O instituto difere do *impeachment* em razão não ser exigida acusação criminal ou comprovação de má conduta. É preciso apenas a perda da confiança do representante por seus representados. Na hipótese, haveria uma substituição de mandatos e mandatários, onde se permite a escolha daqueles que melhor representam os interesses da sociedade.

Diversamente das outras formas de perda de mandato eletivo, quem decide sobre a destituição é o eleitor e não uma casa legislativa ou órgão judicial. Da mesma forma que a sua iniciativa parte do cidadão e não de um agente ou órgão público.

Nos Estados Unidos o mecanismo é utilizado por diversos estados, como por exemplo, na Califórnia. Ali,

> [...] o instituto do *recall*, com a redação atual dada pela aprovação da Proposição n. 09, de novembro de 1974, é estabelecido pela Constituição Estadual (Art. II, Sections 13-20) e no Código Eleitoral californianos, que prevêem o início do processo através de representação firmada por um mínimo de 65 eleitores, seguindo-se de petição apoiada por 12% dos eleitores que tenham votado na última eleição, distribuído em pelo menos 1% dos eleitores em cada condado, colhidas num limite de 160 dias após a entrega da representação; no *recall* para os legisladores estaduais o número aumenta para 20% do corpo eleitoral; de forma peculiar, ao mesmo tempo em que se decide a destituição do governante ou parlamentar, os eleitores escolhem seus eventuais substitutos, de forma simultânea, desde que ao final da primeira metade do mandato. (Cordeiro, 2005).

O instituto é previsto também na Constituição Bolivariana da Venezuela, no artigo 72, sob o título de referendo revocatório, podendo ser utilizado para a destituição de todos os cargos eletivos. Ainda, é utilizado na Suíça, em províncias da Argentina, Filipinas e na província canadense da Colúmbia Britânica, dentre outros.

A Constituição de Weimar, de 1919, no artigo 71 tratava da destituição do Presidente. A extinta União Soviética previu no artigo 142 da sua Constituição a possibilidade de revogação de mandato a qualquer momento (BONAVIDES, 2011, p. 314).

No Brasil, algumas constituições estaduais já inseriram nos seus textos a revogação do mandato popular, como a de Goiás, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. As Constituições de São Paulo, em 1892, e a do Rio Grande do Sul, no ano de 1897, regulamentaram o instituto. Contudo, não houve a sua efetiva aplicação.

O direito de revogação pode ser também utilizado para destituição coletiva de mandatos, no caso, tem-se o *abberufungsrecht*, expressão suíço-alemã. Nesse caso,

> […] requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembleia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular (BONAVIDES, 2011, p. 316).

Atualmente, tramita no Senado Federal a PEC nº 80/2003, ainda, consta a PEC nº 73/2005, que também trata da inserção do *recall* no texto constitucional brasileiro. Ocorre que a PEC de iniciativa do senador Eduardo Suplicy foi rejeitada na Comissão de Constituição e Justiça, diversamente, da proposta apresentada pelo senador Antônio Carlos Valadares que

apesar de se encontrar arquivada, em razão do final da legislatura, a tendência é que a discussão acerca da sua aprovação ganhe maior notoriedade e a matéria tenha seu trâmite regular.

Pois bem. A PEC prevê a revogação de mandato individual, quando determinado número de eleitores ou cidadãos, questões a serem definidas em lei, está capacitado a destituir um representante do cargo para o qual foi eleito, por não atender às expectativas dos depositários do poder. Há também a possibilidade de revogação coletiva. No caso, a perda do mandato se daria de todo o colegiado legislativo.

Se a eleição dos representantes do povo significa a escolha daqueles que o elegeram, é necessário que existam meios para reversão daquilo que fora decidido anteriormente. O direito de revogação é uma das possibilidades decorrentes do sufrágio universal. Onde o eleitor pode eleger o seu representante e, de outro modo, em caso de insatisfação com o o eleito, destitui-lo, sem ter que aguardar uma nova eleição.

Dessa forma, é necessário que se escute o clamor popular, que se permita a representação e participação do povo nos temas de seus interesses, realize a reforma política pretendida, insira o cidadão no centro das discussões e das decisões importantes, que ocorram as mudanças necessárias à efetivação da soberania popular consagrada no texto constitucional. Para tanto, é imprescindível que a inserção do instituto da revogação de mandato no ordenamento jurídico-político brasileiro, pois, através dele, seria alcançado importante avanço no exercício democrático brasileiro e, poder-se-ia, de forma efetiva, exercer a soberania popular.

É importante destacar que a inserção do instituto no ordenamento brasileiro necessita de um aprofundamento das questões estruturais que lhe cercam, como sua natureza, a forma de realização da consulta, percentual de eleitores participantes, prazos, custos e etc, elementos que deverão ser objeto de análise e regulamentação legal, a fim de que se garanta a sua eficiência e, por consequência, o fortalecimento do processo democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a problemática da soberania popular na construção de um novo sistema político, em que se vislumbra a necessidade de reforma no cenário político. As mobilizações e inquietações da sociedade emergiram não só em defesa da redução da passagem do transporte público. Os anseios populares são mais abrangentes, pretende-se uma reconstrução da governança do Estado e do papel do cidadão nas decisões político-sociais importantes.

Nesse momento em que restou evidenciada a necessidade de reforma política é oportuno e essencial ao progresso democrático que se efetive os mecanismos existentes e sejam criados novos instrumentos para permitir ao povo o exercício do controle político do país.

Não é mais novidade afirmar que o povo brasileiro alcançou importantes avanços políticos, especialmente, após a redemocratização do Brasil. Contudo, ainda persistem graves problemas a serem discutidos e onde se busca soluções urgentes. Tais mazelas são antigas e crescentes, porém, nunca foram resolvidas porque necessitam de uma ampla reforma, e essa mudança depende da provocação do Congresso Nacional.

Ocorre que, aparentemente, os nossos governantes permanecem inertes ou desinteressados à solução do conflito. Portanto, aproveitando-se da movimentação do povo e da insatisfação das ruas é que se deve erigir um sistema político mais identificado com as causas populares, capaz de concretizar as ambições sociais na construção de um futuro melhor para o Brasil.

O engajamento do povo na vida política do seu país só deverá ser alcançado com a reformulação do sistema político vigente, com a ampliação dos meios de participação popular e com os investimentos necessários à efetivação dos direitos fundamentais sociais. É preciso educar o cidadão, ouvi-lo e atender as suas escolhas. É preciso resgatar a democracia desejada e distorcida no tempo, para isso, é importante que se viabilize e se fortaleça a soberania popular.

REEFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Noberto. **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 18 ed., São Paulo: Malheiros, 2011.
_____. **Os poderes desarmados:** à margem da ciência política, do direito constitucional e da história. São Paulo: Malheiros, 2002.
_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: DF, Senado, 1988.

CORDEIRO, Vinicius. O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no Direito brasileiro. O instituto do "recall" e dos referendos revogatórios. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 784, 26 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>. Acesso em: 07 ago. 2015.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023 Acesso em: 09 ago. 2015.

Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=41619&tp=1> Acesso em: 09 ago. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
_____. **Comentário contextual à constituição.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
_____. **O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa.** *In:* Concha Cantú, Hugo A. (coord.). *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta – Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Unam, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 2003.

ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Democracia participativa e opinião pública**: cidadania e desobediência civil. São Paulo: RCS, 2006.