XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira, Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-204-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teorias da Democracia. 3. Direitos Políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

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

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação "Teorias da Democracia e Direitos Políticos" é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, ocorrido no dia 8 de julho de 2016, no XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, realizado na Universidade de Brasília entre os dias 6 e 9 de julho de 2016.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Morais Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC). No Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte, realizado no segundo semestre deste mesmo ano, coordenaram os trabalhos do Grupo os Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR), Adriana Campos Silva (UFMG) e Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ /UFPB). Finalmente, no Encontro Nacional do CONPEDI Brasília, os trabalhos estiveram sob a coordenação dos Professores Doutores Rubéns Beçak (USP), José Filomeno de Morais Filho (UNIFOR) e Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB).

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvidas de que mesmo após a terceira onda de democratização, ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos, em vários países e em diversos continentes. O atual contexto no qual se encontram as instituições político-jurídicas brasileiras ilustra bem esta crise.

Dessa forma, esta publicação apresenta algumas reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Assim, os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho normativo ou empírico, contribuíram de forma relevante para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira - UNIPÊ/UFPB

REFORMA POLÍTICA, APROFUNDAMENTO DOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A QUESTÃO DO RECALL

POLITICAL REFORM, THE DEEPENING OF DEMOCRATIC PARTICIPATION INSTRUMENTS AND THE RECALL

João Victor Rozatti Longhi [1]
Rubens Beçak

Resumo

Há inúmeras propostas referidas como reformas políticas tramitando nas Casas legislativas brasileiras. As que têm prosperado vêm se mostrando distantes do escopo de aprofundamento dos mecanismos de participação democrática, parecendo mais uma reafirmação dos postulados da democracia representativa formal. Este trabalho tem por escopo analisar algumas premissas acerca da(s) reforma(s) política(s) possíveis no Brasil, apontando para a necessidade de aprofundamento dos mecanismos de participação. Outrossim, tem por foco dissertar sobre o instituto do recall, o qual desperta interesse quando se trata de repensar os meios de participação direta no processo de formação da vontade política de tomada de decisão pública.

Palavras-chave: Democracia, Participação, Deliberação, Recall

Abstract/Resumen/Résumé

There are numerous proposals so-called as political reforms being processed in the Brazilian legislative houses. Those that have prospered have don't deep the mechanisms of democratic participation, looking more a reaffirmation of the formal representative democracy. This work has the scope to analyze some assumptions about the many possible forms of political reforms in Brazil , pointing to the need for further direct participation mechanisms. Furthermore, it focus on the recall institute, which arouses interest when it comes to rethink the means of direct participation in the process of formation of the political will on public decision-making.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Participation, Deliberation, Recall

---

[1] Professor Assistente-DE da Faculdade de Direito da UFU-MG. Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito de São Paulo-USP. Mestre em Direito Civil pela UERJ.

Introdução: o princípio democrático na contemporaneidade e a deliberatividade

Preliminarmente, em linhas gerais, é possível asseverar como ponto de partida que, em meio a debates sobre o fim ou anacronismo de certas instituições, os avanços científicos apontam no sentido de que se mostraria necessário eventual aprofundamento dos meios de participação.

Dessa maneira, dentre outras questões, não se trata de preconizar, *prima face*, a supressão ou alterações estruturais nos alicerces do modelo de democracia adotado, o que traz desdobramentos no sistema de tripartição de poderes formalmente adotado. Nem tampouco se assevera ser mister a supressão dos partidos políticos, mas eventualmente sua convivência com outras esferas de representatividade como os grupos de pressão por consagração de interesses presentes na sociedade civil e, finalmente, embora seja possível notar a presença de inúmeras arenas deliberativas na contemporaneidade (partidos, terceiro setor, Judiciário, etc.) o processo de criação da norma jurídica poderia vir ser adaptado para propiciar maior abertura à deliberação.

Este poderia ter sido um dos possíveis indicativos de rumo da reforma política, ainda como um tímido passo inicial. Nesse sentido, Fábio Konder Comparato: "Infelizmente, continuamos a crer que uma simples reforma do sistema político brasileiro bastaria para colocá-lo nos eixos, quando, na verdade, são esses próprios eixos que necessitam ser mudados."[1] Mesmo assim, este não parece ter sido o rumo já iniciado no Brasil.[2]

São muitas as considerações acerca do princípio democrático na contemporaneidade. Sabe-se que, mesmo em análise sob perspectiva evolutiva, é possível demonstrar que o princípio democrático na Teoria do Estado deve ser compreendido de modo a abarcar os avanços científicos obtidos especialmente pela ciência política em diálogo com a filosofia política. Sem, contudo, esquecer-se o estágio atual em que se encontra o modelo democrático brasileiro. Daí porque asseverar que, entre os modelos democráticos direito, semidireto e representativo, assim como as compreensões aprofundadas dos modelos participativo e deliberativo, "não há como prescindir-se da democracia representativa (realizada pelos partidos

---

[1] COMPARATO, Fábio Konder. Sobre a mudança do regime politico no Brasil. *in* ARANTES, Aldo; LAVENÈRE, Marcello; SOUZA NETO, Cláudio (org.). A OAB e a reforma política democrática. Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014. p. 113.

[2] V. g., na Emenda Constitucional nº 91/2016 e na lei nº 13.165/2015, partes do que fora chamado de "mini-reforma política".

políticos) pois, mesmo com todas as críticas, não se inventou sistema que a substituísse satisfatoriamente[...]"[3]

Não obstante, salienta-se também que o processo de evolução do princípio democrático vai no sentido da necessidade de construção de um modelo teórico unificado que abarque experiências de alhures que propiciam maior participação: "na medida em que uma série de mecanismos surgidos nos últimos anos procura aproximar o polo da tomada de decisões daquele diretamente aonde ele aproveita."[4]

Nesta senda, é possível elencar algumas das premissas acerca do princípio democrático na contemporaneidade, tais como o fortalecimento de meios de verificação da vontade popular por mecanismos semidiretos (vindo a caracterizar, segundo alguns, a presença de outro modelo democrático), uma vez que, não tem sido suficiente para sanar o déficit que o sistema representativo, sendo necessário o surgimento de outros mecanismos para a sua ampliação. Desta necessidade da construção de um modelo democrático diverso, advém a visão da deliberatividade como constituindo elemento fulcral para nortear a tomada de decisões.[5]

Neste sentido, visa-se aqui levantar alguns pontos que poderiam fortalecer a reforma política no Brasil, malgrado de antemão se saliente que as transformações que em alguma medida vêm se concretizando têm tomado rumos diversos.

1 Parlamento, atuação dos grupos de interesses e os rumos da reforma política

> "[...] a 'democracia política' é um bem adquirido a defender, a democracia-participação é um bem a cultivar, isto é, a promover e a desenvolver."
>
> Joaquim José Gomes Canotilho e Vital Moreira[6]

As palavras dos mestres portugueses revelam a importância do fortalecimento das instituições democráticas e da necessidade de adaptarem as estruturas institucionais às

---

[3] BEÇAK, Rubens. Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 83.
[4] Idem. p. 84.
[5] Exemplificativamente, citam-se certos marcos teóricos nesse sentido: Cf. GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy? Princeton*: *Princeton University Press*, 2009. *passim*. V. também SHAPIRO, Ian. *The real world of democratic theory*. Princeton: Princeton University Press, 2010. Por todos, V. também HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Trad. Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: tempo brasileiro, 2007. Vols. 1 e 2, *passim*.
[6] CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República portuguesa anotada. Arts. 1º a 107º. 4. ed revista. Vol.I. Coimbra: Coimbra editora, 2007. p. 278.

demandas contemporâneas. Dessa forma, feitas algumas asseverações acerca do princípio democrático, avança-se na análise de alguns pontos atinentes à sua estrutura normativa.

Trata-se, desta forma, de se expor brevemente conceitos chaves da Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional, com destaque em dois pontos: o sistema de governo – e a compreensão do papel atual dos parlamentos; e o conceito, papel e perfil da representação política contemporânea, perquirindo-se qual o papel dos grupos de interesse nesse processo.

Acerca do primeiro, sabe-se que o Parlamento é tradicionalmente conhecido por ser o lócus de representação política. Nesse sentido, Monica Herman Salem Caggiano, destacando que "tem sabor de lugar-comum, porém nos parece importante frisar que a primeira das atribuições parlamentares foi a da representação política, cuja relevância permanece até os nossos dias por todos assinalada, […]"[7]. Ainda que muitos questionem hoje este primado, mesmo os mais moderados, que reconheçam um certo "cansaço" do Parlamento,[8] o Legislativo é ainda um elemento chave na sistemática de tomada de decisão política, gozando de todo um arcabouço normativo que historicamente tenha tido o parlamento como ponto de partida.

Nesta esteira, o exercício do sufrágio, os sistemas eleitorais, que, embora por si só não sejam sinônimo de democracia sejam um forte indício de sua existência.[9-10] Contudo, desgastado ou não, pressionado pelo papel hipertrófico do Executivo,[11] o Parlamento é ainda um ponto importante na compreensão do princípio democrático hoje, o qual, embora ante a necessidade de *aggiornamento*, nem sempre ruma nesse sentido.

Avançando-se, é possível afirmar que a disciplina constitucional que dá base à democracia representativa aloca-se na normativa sobre os direitos políticos, ainda que a

---

[7] Cf. CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Direito parlamentar e direito eleitoral. Barueri: Manole, 2004. p. 13. Urge salientar nesse sentido ser um dos elementos da chamada poliarquia de Dahl.

[8] Expressão usada por Hans Kelsen: "Hoje – não se pode esconder – há um certo cansaço do parlamento, embora ainda não seja o caso de falar atualmente - como fazem alguns autores – de uma "crise", de uma "falência" ou, diretamente, de uma "agonia" do parlamentarismo." KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. Trad. Vera Barkow, Jefferson Luis Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 45.

[9] CAGGIANO, Mônica. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. São Paulo: Manole, 2004. p. 75-76.

[10] Sinteticamente, são requisitos da poliarquia de Dahl:1. Funcionários eleitos e investidos constitucionalmente; 2. eleições livres e justas; 3. Sufrágio inclusivo; 4. Direito de concorrer a cargos eletivos; 5. liberdade de expressão; 6. fontes de informação alternativa; 7. autonomia associativa. Cf. DAHL, Robert. A. A democracia e seus críticos. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro; rev. de trad. Aníbal Mari. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 360-361. O autor é um importante baluarte da teoria democrática contemporânea, indicando que, se não há democracia perfeita, há os requisitos acima que denotam maior ou menor grau de evolução das instituições.

[11] Cf. BEÇAK, Rubens. A hipertrofia do executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988. Campinas: Millenium, 2008. passim.

Constituição lhes atribua capítulos diversos.[12] Ao passo que a Carta Magna da República atribui o poder ao povo, dispõe que seu exercício se dá através de seus representantes eleitos, estruturando o poder estatal em "dois lócus ou esferas distintas da vida política, mas que guardam um alto grau de interação: uma esfera de origem do poder, que, a princípio, funciona como potência, o povo, e outra de exercício contínuo do poder, os representantes eleitos."[13]

Sendo assim, o instituto jurídico do mandato tem sua gênese relacionada a essa distinção. Por isso, conclui que no sistema representativo os representados estão condenados a serem meras "potência do poder, uma vez que as decisões políticas concretas realizadas no cotidiano são de competência de representantes eleitos. "Não seria absurdo dizer, nesse caso, que de a fato a Constituição com uma mão atribui o poder ao povo e com a outra o retira."[14]

Maurice Duverger, por sua vez, destaca a diferença entre as duas teorias da soberania dos cidadãos que embasam o sistema político constitucional francês (e por sua clara influência, também o brasileiro). Trata-se da distinção entre soberania popular e soberania nacional.

A primeira, fruto do desenvolvimento teórico refletido na obra de Jean-Jacques Rousseau justifica a titularidade do poder pelo povo. Como o cidadão não pode exercer individualmente sua parcela no poder, elege representantes com mandato imperativo. Por seu turno, a segunda é fruto da desconfiança dos "revolucionários moderados" da revolução francesa quanto ao sufrágio universal já que a massa era analfabeta. Daí porque atribuir a soberania à França e não ao francês tendo por consequência a restrição do sufrágio.

A conciliação entre ambas veio meio século depois, desdobrando-se na ideia de representação da nação ao parlamento e de soberania popular aos mecanismos jurídicos de limitação do poder parlamentar como o "*recall*" americano – fruto de análise mais detida a *posteriori* – e, já na Vª República, com o recurso ao referendo.[15]

---

[12] A Constituição de 1988 divide os direitos e garantias fundamentais em cinco capítulos: I. Direitos individuais e coletivos (art. 5º) ; II. Direitos sociais (arts. 6º a 11); III. Nacionalidade (arts. 12 e 13) ; IV. Direitos Políticos (arts. 14 a 16); V. Partidos Políticos (art. 17). Acerca, leciona André Ramos Tavares: "Os direitos políticos perfazem o conjunto de regras destinadas a regulamentar o exercício da soberania popular. Com isso quer-se significar que a expressão "direitos políticos" é utilizada em sentido amplo, para designar: A) o direito de todos participarem e tomarem conhecimento das decisões e atividades desenvolvidas pelo governo; B) o Direito Eleitoral; e C) a regulamentação dos partidos políticos. Em síntese, pode-se afirmar que é o conjunto de normas que disciplinam a intervenção, direta ou indireta, no poder." TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 814.

[13] SOARES, Alessandro. Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 23.

[14] Id. p. 24.

[15] Cf. DUVERGER, Maurice. *Le système politique français: droit constitutionnel et système politique*. Paris: Presses Universitaire de France, 1990. p. 193-194.

Hoje, por sua vez, é possível asseverar que o princípio fundamente da soberania popular se revela na disciplina jurídica dos direitos políticos e os instrumentos constitucionalmente eleitos para estruturá-los normativamente. No que concerne à Constituição brasileira, afirma-se que o modelo democrático adotado é o da democracia semidireta ou semi-representativa com base no disposto no art. 14 e incisos. Porém, a soberania popular é exercida através de sufrágio universal; voto universal, secreto, periódico e igualitário e; os instrumentos da iniciativa popular, referendo e plebiscito.

Entretanto, destaca-se que o recurso aos meios de participação direta é tão diminuto na história recente do Brasil que é possível questionar até que ponto se trata de uma democracia semidireta ou participativa e não de um regime tipicamente representativo. O que se pode afirmar com clareza é que desde a redemocratização, o ponto marcante vem sendo a realização de eleições periódicas para Executivo e Legislativo.

Portanto, a restrição constitucional da participação política do cidadão ao sufrágio e, por seu turno, a redução do seu papel ao voto em períodos eleitorais caracteriza um ambiente de quase nenhuma participatividade.[16]

Como salientado, o veículo jurídico da representação é o mandato, que abandonou sua raiz do direito privado e suas origens imperativas para constituir a justificativa normativa que dá autonomia ao representante com relação aos interesses do representado. A limitação ao poder dos representantes como asseverado deve ser exercido no âmbito da própria representação. Tanto que os mecanismos de perda de mandato no Brasil não são atribuídos à soberania popular, mas ao poder dos representantes. É o caso dos crimes de responsabilidade do chefe do Executivo e da perda de mandato parlamentar, além das hipóteses decorrentes de decisão judicial.

Entretanto, identifica a doutrina que o papel de limitação do poder dos representantes não está somente nos mecanismos jurídicos previstos na Constituição. Conforme leciona Maurice Duverger esta é uma das funções contemporâneas dos partidos políticos que compõem a oposição nos sistemas multipartidários. A oposição exercida dentro do Parlamento tem o

---

[16] "O questionamento encontrou campo fértil particularmente nos EUA, onde, sobretudo após a emblemática convenção democrática de 1968, plantou-se a máxima "a cura para os males da democracia é mais democracia." Papel importante neste processo todo é o do incremento do pluralismo, com toda gama de diversidades dos mais variados aspectos sendo cada vez mais valorizada. Numa sociedade em que tudo assume o valor de importante, com a exacerbação exponencial dos individualismos e idiossincrasias, natural a percepção de que um sistema fundado na verificação do bem comum pelo critério da maioria seria contestado." BEÇAK, Rubens. Democracia (cit.). p. 72.

papel de frear os anseios da maioria, exercendo um papel fiscalizador. Contudo, no que concerne aos sistemas presidencialistas e multipartidários, o autor faz duas ressalvas. A primeira diz respeito à tendência de aumento do poder nas mãos do Executivo, personificando-o em seu líder. [17] A segunda diz respeito ao fato de que as coalisões de partidos podem exercer juntos o papel de oposição e sua coesão pode aproxima-la do formato existente nos sistemas bipartidários, onde detêm mais força.[18]

No sistema brasileiro, presidencialista e multipartidário (ao menos formalmente), é possível notar que foram dados instrumentos jurídicos de atuação à oposição, *verbi gratia*, as Comissões Parlamentares de Inquérito. Não obstante, são diversas as críticas à atuação dos partidos políticos na contemporaneidade e, no que concerne à oposição, ao menos em âmbito federal, nosso chamado presidencialismo de coalisão acaba por sufocá-la em sua atuação hipertrófica.[19]

Revelando outro ponto sensível na crítica aos partidos políticos e ao regime multipartidário atual, no que tange àqueles que compõem a situação, popularmente conhecida

---

[17] Convém transcrição da lição integral: *"El multipartidismo trasforma todavía más profundamente la estructura del régimen presidencial; agrava su carácter personal. En un régimen dualista, los partidos son bastante grandes como para enmarcar al presidente, que aparece más como líder de uno de ellos que como una personalidad independiente. En un régimen multipartidista, por lo contrario, la gran talla del presidente emerge sola en medio de una masa de partidos: su afiliación a uno de ellos no le confiere ningún prestigio, puesto que se trata de un partido minoritario, incapaz de gobernar por si mismo. La mayoría popular que ha recaído sobre el toma un carácter personal. Ningún partido puede afirmarse representante del país: sólo el presidente puede. Las mayorías parlamentarias son el resultado de alianzas entre partidos, en las que la voluntad de los estados mayores desempeña un papel tan grande como las indicaciones del escrutinio: el presidente puede, por lo contrario, pretender válidamente que una mayoría popular se ha expresado claramente en su persona. La impotencia natural del multipartidismo acusa, todavía con más claridad la situación privilegiada del presidente, el único capaz de eficacia y continuidad. Por un movimiento natural, los regímenes presidenciales multipartidistas tienden al poder personal: hace falta mucha virtud en los titulares de la Presidencia para resistir a una tentación que la naturaleza del sistema hace casi irresistible. Esta noción de virtud supone, por lo demás, que el carácter personal del poder es considerado como un mal: pero la evolución del poder dentro de los partidos ha mostrado que esta concepción pierde progresivamente terreno."* DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. *México: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 438.*

[18] *"Coaliciones sólidas y homogéneas pueden dar a un régimen multipartidista una fisonomía pareada al two parties system y hacer la oposición más coherente, más moderada y más clara. A la inversa, un dualismo compuesto por partidos indisciplinados, descentralizados y débilmente organizados, conoce un mecanismo de oposición a menudo más cercano al esquema. multipartidista que al bipartidismo. En los Estados Unidos, la oposición se parece más al sistema francés que al sistema británico, en el plano parlamentario. En el plano electoral, las cosas difieren un poco, ya que el combate queda limitado a dos adversarios, apoyando uno al gobierno y el otro criticándolo. La campaña para la Presidencia es moderada, clara y bastante poco demagógica, por la posibilidad para cada candidato de ser investido de responsabilidades gubernamentales. Las campañas para el Senado y la Cámara de Representantes son muy diferentes."* DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos* (op. cit.). p. 444.

[19] Cf. BEÇAK, Rubens. Governability and government systems: the Brazilian presidencial experience after 1988. In: *2009 Joint Meetings of the Law and Society Association and The Research Committee on Sociology of Law, 2009. Law, Power, and Inequality in the 21st Century*, 2009. *passim*.

por base governista, é cada vez mais crescente a afirmação sobre sua falta de coesão, tendo o governo que compor interesses muiltifacetados que levam sua atuação a se distanciar profundamente do plano traçado previamente às eleições.

Este é um dos exemplos que ilustra o perfil da representação no Brasil ou, mais precisamente, a distância entre a função em abstrato dos institutos normativos elegidos para compor o modelo democrático nacional e o caminho percorrido pelos partidos na prática.

Assim sendo, se o partido outrora foi (e ainda vem sendo) o veículo para a definição dos interesses em cena no jogo político, hoje se busca compreender em que medida os agentes que formulam essas demandas se agrupam e agem para concretizá-la. Em uma perspectiva multiculturalista procura-se compreender como os agentes coletivos, agora sujeitos de direitos, influenciam no poder. Eis o (possível) papel da sociedade civil, a ser analisado a seguir.

Em linhas gerais, Paulo Bonavides define oposição política e indica sua função primordial: "O que é oposição? Conceito histórico-político,[..] a Oposição representou em distintas épocas um esforço ou ação dirigida contra determinado sistema de autoridade. Busca o acesso ao poder ou procura, de certo modo, exercitar sobre ele alguma parcela de controle ou influência."[20]

Nos regimes representativos contemporâneos, especialmente os presidencialistas como o Brasil, a oposição exerce papel relevante de manutenção do equilíbrio entre o poder governista e dever de atribuição de responsabilidade política, posição em grande parte atribuída ao Parlamento, dentre suas outras funções. Algo que não ocorre apenas dentro dos parlamentos – algo intermediado pelas chamadas bancadas – ou outras instituições constituídas, mas também parte de fora dela por intermédio da atuação de grupos de interesses, os quais muitas vezes se valem da advocacia de interesses por intermédio da pressão política. Ou também do *lobby*, prática inclusive regulamentada em diversos países, à distinção do Brasil, onde a questão ainda gere controvérsias, malgrado seja prática corriqueira.[21]

---

[20] BONAVIDES, Paulo. Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo e a crise contemporânea. 3. ed. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 149.

[21] Acerca, Alexandre Sanson destaca, entretanto, que não somente dentro do Parlamento se realiza a função de oposição. Trata-se da distinção entre oposição parlamentar e extraparlamentar. (Cf. SANSON, Alexandre; MAZOTTI, Marcelo ; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. A Oposição na Política. In: TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Álvaro Theodor Herman Salem (Org.). Estudos de Direito Constitucional: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano. 1 ed. São Paulo: IELD, 2014. p. 60-61.) Sobre a atuação de tais grupos, o autor salienta de antemão que expressões como "grupos de interesses", "grupos de pressão", "lobby" têm cada qual seu significado distinto. Para o autor, grupo de interesse é aquele correspondente ao aspecto subjetivo, ou seja, que o agrupamento se fortalece de acordo com a natureza e intensidade do interesse que advoga. Cf. SANSON, Alexandre. Dos grupos de pressão na democracia representativa: limites jurídicos.

Ao traçar uma tipologia dos modelos normativos de democracia, J. J. Gomes Canotilho elenca como "democracia corporativista" aquela que "pretende recortar um modelo pluralista-cooperativo ou negociador". Assim, o passo que o modelo representativo se centraria na figura do parlamento e outros órgãos de representação, o modelo corporativista reconhece no Estado o papel de mediador ou árbitro entre grupos de interesses econômicos. E, embora se saiba que os interesses em jogo não são apenas os econômicos, é válida a menção de Canotilho, que vê no modelo corporativista um indicativo do papel dos grupos de pressão hoje.[22] Em igual medida, Jorge Miranda, que vê como desdobramento do princípio constitucional da democracia participativa as regras que preveem a necessidade de participação de determinados grupos e organizações da sociedade civil na elaboração de certas normas, sob pena de inconstitucionalidade.[23]

Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 93.). há aqueles de interesse público e os de interesse privado, segundo relata. Ao recorrer à pressão política, deixam de ser "grupos de interesse" para se tornarem "grupos de pressão" com o objetivo "proteger ou promover" seus interesses pleiteando "uma decisão ou medida estatal específica." (Cf. Idem. p. 112-113.) Já a a expressão "lobby", embora semelhante não se confunde com a simples advocacia de interesses. Oriunda da língua inglesa, significa antessala, corredor, e sugere se tratar de um "caminho" mais curto para a consecução de um interesse específico. Nesse sentido, Claudio Lembo, que considera se tratar de uma decorrência do direito de petição. (Cf. LEMBO, Cláudio. A pessoa: seus direitos. Barueri: Manole, 2007. p. 206.) O "lobby" é, assim, apenas uma das possíveis formas de exercício da pressão política e seu exercício pressupõe uma série de estratégias ostensivas que dependem, em sua maioria, do fator humano, ou seja, dos lobistas. (Cf. SANSON, Alexandre. op. cit. p. 202.) Embora o tema seja controverso, diversos países que contemporaneamente regulamentam práticas de *lobby*. (Cf. Idem. p. 259 e ss.). Não obstante, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tem opinião diversa: "por ser não oficial, e geralmente clandestina, a ação de grupos pode ser daninha e é sempre perigosa para a comunidade". A clandestinidade, conforme destaca, facilita o emprego de meios condenáveis e leva a vantagens desproporcionais. (Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 119-121.). Mesmo assim, embora não seja o objeto deste excerto, o *lobby* é um tema intimamente ligado aos mecanismos de democracia semiparticipativa como o Recall, razão pela qual parece que sua regulamentação pareça ser uma saída viável. (Nesse sentido, *V.* LEMBO, Cláudio. op. cit. p. 207.) Embora deva-se salientar que, nos EUA, exemplo sempre lembrado haja vista seu modelo político de aceitação e regulamentação do *lobby*, este por si só não seria o único fator de tomada de decisão política pelos órgãos constituídos. (Nesse sentido, *V.* TUSHNET, Mark. *The constitution of the United States of America: a contextual analysis.* Hart Publising: Portland, 2009. p. 68-69.)

[22] Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003. 7. ed. p. 1.417.

[23] O autor elenca vários dispositivos constitucionais que decorrem do princípio da democracia participativa, presente expressamente na parte final do artigo 2º da Constituição da República Portuguesa. São exemplos: as comissões de trabalhadores e das associações sindicais na legislação do trabalho (art. 54º, n. 5, alínea "d" e 56º, nº 1, alínea "a"); organizações representativas de trabalhadores na elaboração de planos, através do Conselho Econômico e Social (art. 92º, n.º 2); participação de consumidores (art. 60º, n.º 3); organizações representativas de trabalhadores das associações de beneficiários da segurança social (art. 63º, n.º 2); associações representativas das famílias (art. 67º, n.º 2, alínea "f"), associações de professores, pais e alunos, das comunidades e das instituições de caráter científico (art. 77º, n.º 2) em definições e políticas públicas setoriais. Cf. MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Volume III. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 205-206. Embora ressalte que a democracia participativa no sistema constitucional português seja setorial e que somente o sufrágio universal seja capaz possa atribuir legitimamente aos representantes o papel de tomada de decisões, pois "o princípio da maioria não é absoluto, mas, em último termo, deve prevalecer", ressalta o autor sobre o papel dos grupos de pressão na democracia contemporânea: "A democracia participativa imbrica-se, aliás, com determinados dados das

Portanto, ainda que criticada a atuação de determinados na disputa por maior influência frente ao poder estatal, sua presença é inegável. Seja oficialmente ou não, na caracterização de agrupamentos ocasionais inclusive dentro dos Parlamentos, como nas bancadas parlamentares (cujos interesses geralmente se sobrepõem aos partidos quando o assunto é resguardá-los), e outras formas de atuação, a democracia contemporânea deve aprender a conviver com eles. Daí porque regulamentar sua atuação, impondo transparência na gestão de recursos como forma de rastrear os interesses reais em jogo no cenário político parece ser a saída para a compreensão da real dimensão e complexidade da democracia deliberativa hoje.

Tais são os fatores que deveriam ser levados em conta na análise de uma reforma política que contemple a diversidade e complexidade da democracia brasileira contemporânea. Mesmo assim, conforme salientado, os rumos foram em outro sentido, mais preocupados com questões internas ao funcionamento dos parlamentos, das eleições e, claro, reforçando elementos criticados por muitos, como a doação privada por pessoas jurídicas, já declarada inconstitucional pelo STF,[24] mas retomada de maneira inócua pelo Legislativo, obrigando o Poder Executivo a exercer o veto dispositivos deste jaez. Este é apenas um exemplo do sentido

---

sociedades contemporâneas: a inelutabilidade dos grupos de interesses; a necessidade de lhe dar voz e de os conciliar, a irrupção de formas ditas corporativas ou neocorporativas; a consequente inserção no processo legislativo, formal ou informalmente, de elementos de concertação, negociação e auxiliariedade, o diálogo dentro e fora do parlamento." Idem. p. 206.

[24] Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 e 81, CAPUT e § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, e 39, CAPUT e §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. [...] DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. "PLUTOCRATIZAÇÃO" DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...] 7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada "plutocratização" do processo político. 8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão instrumental ou acessória, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos. 9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. 10. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo. [...] (ADI 4650, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-2016).

da reforma política brasileira de hoje. Em havendo muitas possíveis reformas políticas, a opção adotada pelo Brasil se distancia do evolver democrático contemporâneo. Posto isto, seguem alguns contributos acerca do *recall*.

2 O aprofundamento da participação democrática e a questão do *recall*

Preliminarmente, salienta-se em linhas gerais que *recall,* também conhecido como revogação de mandato, é o instrumento pelo qual, individualmente, um mandato público concedido a um representante é revogado por iniciativa popular e deliberação popular. No plano coletivo, seu correspondente é o *Abberunfungsrecht*.[25]

Sabe-se que a ideia de representação inicialmente é importada do direito privado, especialmente do direito contratual, materializada no conceito de mandato.[26] Entretanto, há significativas diferenças hoje entre o mandato privado e o público.

Sinteticamente, Paulo Bonavides enumera quatro características do mandato público que: generalidade, liberdade, irrevogabilidade e independência.[27] As duas últimas interessam diretamente à questão do *recall*. Para que seja garantida a liberdade do representante em relação ao representado, o mandato é tido por irrevogável. Logo, leciona o autor "no sistema político que o adota [princípio da irrevogabilidade] não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto, como o recall dos americanos ou o *Abberufungsrecht* dos suíços."[28] Igualmente no caso da independência, que impede a vinculação do mandatário a qualquer conteúdo, ou seja, fazendo que, uma vez investido, não se vincule a quaisquer outras vontades mas somente à sua. Nem tampouco a programas partidários ou políticos. Logo, a independência é a que gera a vedação do chamado mandato imperativo.

Leciona Mônica Herman Sallem Caggiano que o mandato "vinculado" ou imperativo, em que o representante fica preso aos interesses do "representado" ou quaisquer outros é algo

---

[25] O primeiro tem origem norte-americana e o segundo Suíça. Cf. BEÇAK, Rubens. Democracia (cit.). p. 33. Para análise mais detida do tema, V. BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Instrumentos de implementação da democracia participativa e o uso das tecnologias da informação e da comunicação para sua realização. In: Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. (Belo Horizonte, 22-25. jun. 2011).

[26] Para uma análise mais detida acerca da questão, V. BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Tendências da democracia participativa: a influência da Internet no perfil da representação e evento do orçamento participativo. In: Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. (Vitória, 16-19. nov. 2011). p. 3550-3574.

[27] Cf. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 338 e ss.

[28] Id. p. 339.

que vem sendo paulatinamente abandonado, sendo que em alguns países contemporaneamente atribuem nulidade ao mandato imperativo.[29] Nos termos de Nadia Urbinati, portanto, a representação política não seria um contrato, mas sim uma relação baseada em comunicação, simpatia ideológica.[30]

Entretanto, nos sistemas onde se adota os mecanismos analisados, segundo ressalta Bonavides, o mandato não é totalmente independente, já que o mandatário está vinculado à vontade popular, que pode destitui-lo da função que exerce.[31]

Nula ou não, a possibilidade de revogação do mandato pela vontade popular, conforme conceituado, tem fundamento na soberania popular e origem fática na iniciativa popular. Ligada ao exercício dos direitos políticos, a soberania não se exaure pelo sufrágio. Nesse sentido a doutrina de Jorge Miranda, quem enumera uma série do que denomina de direitos políticos "menores", ou seja, diversos direito de do sufrágio. Dentre eles o "direito político de iniciativa", que se subdivide, por seu turno, nos direitos de ação popular, de iniciativa em sentido estrito, ou seja, perante o parlamento, e iniciativa referendária, seja com vista à sujeição de proposta ou projeto de lei de referendo, à não entrada em vigor ou cessação de vigência de lei, ou à revogação de titular de cargo eletivo (*recall*).[32]

No que toca à origem fática, a revogação, portanto, nasce como um projeto de lei de iniciativa popular. Embora não tenha consagrado o *recall*, a Constituição brasileira de 1988 elenca a iniciativa popular de leis nos incisos do art. 14. Entretanto, é consabido que se trata de um instituto de diminuta incidência prática,[33] levando Manoel Gonçalves Ferreira Filho adjetivá-lo de "instituto decorativo."[34]

---

[29] Especificamente, França, Espanha e Romênia. Cf. CAGGIANO, Mônica. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. São Paulo: Manole, 2004. p. 13-14.

[30] Cf. URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. Lua Nova, 2006, nº 67, p. 191-228. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 fev. 2016.

[31] Cf. BONAVIDES, Paulo. Ciência política (cit.). p. 341.

[32] Além do direito de sufrágio, são os direitos de: petição; informação política; participação em atividades subordinadas de Estado; iniciativa, com várias subespécies, acima analisadas; candidatura; acesso a cargos políticos, direito de eleger ou ser eleitos; participação em assembleia popular ou de governo direto – art. 169º, CRP – pequenas freguesias, menos de 150 eleitores. Cf. MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional. V. III. Coimbra: Coimbra editora, 2014. T. VII. Estrutura Constitucional da Democracia. 2007. p. 108-09. Nesse sentido também Jorge Bacelar Gouveia. Cf. GOUVEIA, Jorge Bacelar. Manual de direito constitucional. 5. ed. V. I. Coimbra: Almedina, 2013. p. 212.

[33] Neste sentido, Maria Garcia: "Pode-se deduzir da sua dicção que se demonstra dispositivo destinado a parco uso, francamente impossibilitador do exercício desse direito de iniciativa popular, proclamado já no art. 14, da CF/1988, entre os direitos políticos. É um texto que merece integral reforma, para permitir, tão-somente, que um grupo determinado de cidadãos, como único requisito exigível, possa detonar o processo legislativo perante o Congresso Nacional, concretizando a vontade constitucional." GARCIA, Maria. O processo legislativo e os sentidos da

A iniciativa popular no Brasil tem sua regulamentação, em nível federal, nos artigos 12 e 13 da Lei 9.709/98, que se limitam a facilitar seu trâmite no parlamento, desconsiderando-se aspectos formais. Nada consta sob qualquer prioridade de tramitação nem tampouco limitação à promoção de emendas durante o processo legislativo. Daí porque há críticas ferrenhas, além do plano fático, à estrutura normativa da iniciativa popular.[35] Isto sem considerar o fato de que, hoje, mesmo com todo o apelo cidadão, nada impede que um projeto de iniciativa popular, seja "engavetado".[36]

Mesmo assim, nascido em um projeto de iniciativa popular, o próximo passo na convocação do *recall* é a realização de uma consulta popular. José Ribas Vieira e Raphael Ramos Monteiro de Souza, ao analisarem o instituto, lembram que tal fato gera uma riqueza grande de terminologias adotas para o instituto do *recall.* São exemplos: "direito de revogação individual e coletivo", "plebiscito de confirmação de mandato", "referendo revocatório", e "plebiscito destituinte". Os autores enumeram, no Brasil, diversas Propostas de Emenda Constitucional que procuram consagrar o instituto. Embora na visão dos autores todas contenham pontos a serem aprimorados, na esteira do que fora dito anteriormente, não foram retomadas nos clamores pela reforma política.[37]

---

liberdade. Participação exercício da cidadania. *in* Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos | vol. 2 | p. 869 - 872 | Ago / 2011 | DTR\1995\59.

[34] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo (cit.). p. 230.

[35] Nesse sentido, o projeto de lei trazido à lume por Comparato, que veda emendas e dá propridade de tramitação aos projetos de lei de iniciativa popular. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Sobre a mudança do regime politico no Brasil. *in* ARANTES, Aldo; LAVENÈRE, Marcello; SOUZA NETO, Cláudio (org.). A OAB e a reforma política democrática. Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014. p. 120. Outrossim, retornando-se à iniciativa popular, a dificuldade se dá especialmente pelo número de assinaturas e pela necessidade de que sua verificação se dê em cruzamento de dados com a justiça eleitoral, já que se exige a assinatura física de eleitores. Algo que, em tempos de Internet, soa anacrônico. Algo recentemente superrado no plano estadual (*V.* SANTA CATARINA (Estado). Lei estadual nº 16.585/15. Disponível em: http://200.192.66.20/alesc/docs/2015/16585_2015_Lei.doc. Acesso em: 05 mar. 2016.). Mas que, no plano federal, ainda não goza de previsão de recurso eletrônico na colheita de assinaturas. Há, contudo, projetos de lei que visam alterar a lei 9.709/98, (Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2024/2011 – Autor: Dep. Felipe Maia DEM/RN. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/201. Acesso em: 1 mar. 2016.)bem como do regimento interno da Câmara, visando propiciar tal possibilidade. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 1/2015 – Autora: Dep. Carmen Zanotto PPS/SC. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296782&filename=PRC+1/2015. Acesso em: 1 mar. 2016.

[36] Daí porque ser necessário um repensar no sentido de se contar com mecanismos que promovam não só a iniciativa legislativa mas o que a doutrina portuguesa denomina de impulso legisferante. Cf. GOUVEIA, Jorge Bacelar. Manual de direito constitucional. V. II. 5. ed. Almedina: Coimbra, 2013. p. 1.143. O autor se vale das lições de Canotilho e Jorge Miranda. Cf. Idem. p. 1.144.

[37] Cf. VIEIRA, José Ribas; SOUZA, Raphael Monteiro de. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. in SENADO FEDERAL. Revista de informação legislativa. Ano 51 Número 202 abr./jun. 2014 Disponível em: Acesso em 25 fev. 2016. p. 51. Os autores ainda elencam as PECs sobre o recall, sendo algumas arquivadas e

Em língua espanhola, é recorrente a expressão "*revocatoria de mandato*". Recorrendo-se brevemente ao direito estrangeiro, as constituições latino-americanas, dentre outros, de Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela são exemplos de consagração de *recall*, havendo inúmeras tentativas de implementação também em outros países.[38]

Já os Estados Unidos são o local ao qual se atribui a origem do *recall* individual, que remonta aos primórdios do surgimento do país. Entretanto, salienta Marc Stears que na primeira metade do século XX houve uma grande demanda por participação democrática no país.[39] Razão pela qual, dentre outras, é possível notar a presença de inúmeras iniciativas das chamadas "*recall elections*" em planos constitucionais estaduais.[40] Fora dos Estados Unidos, há exemplos, mas são mais pontuais.[41]

---

outras, à ocasião do texto, pendentes de análise pela CCJ: PEC nº 80/2003 (Sen. Antônio Carlos Valadares - PSB/SE); PEC nº 82/2003 (Sen. Jefferson Peres - PDT/AM); PEC nº 73/2005 (Sen. Eduardo Suplicy - PT/SP); PEC nº 477/2010 (Dep. Rodrigo Rollemberg - PPS/DF.

[38] É o que consta do quadro comparativo traçado por José Ribas Vieira e Raphael Monteiro de Souza, que elencam os procedimentos, quóruns e limites formais e materiais para a realização do Recall. Cita-se também como exemplo a Argentina, onde se provocou movimento social de derrocada do prefeito de Córdoba, porém sem sucesso. Cf. Idem. p. 50. Cf. ASTARIA, Martín (et alli). *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba* Buenos Aires : Fund. Poder Ciudadano., 2006. p. 41. Outro exemplo é o do México, que prevê o instituto no plano regional. Nesse sentido *V.* CAMPOS, Alán García. *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*. Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México (UNAM). Disponível em: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf. Acesso em: 25 fev. 2016.

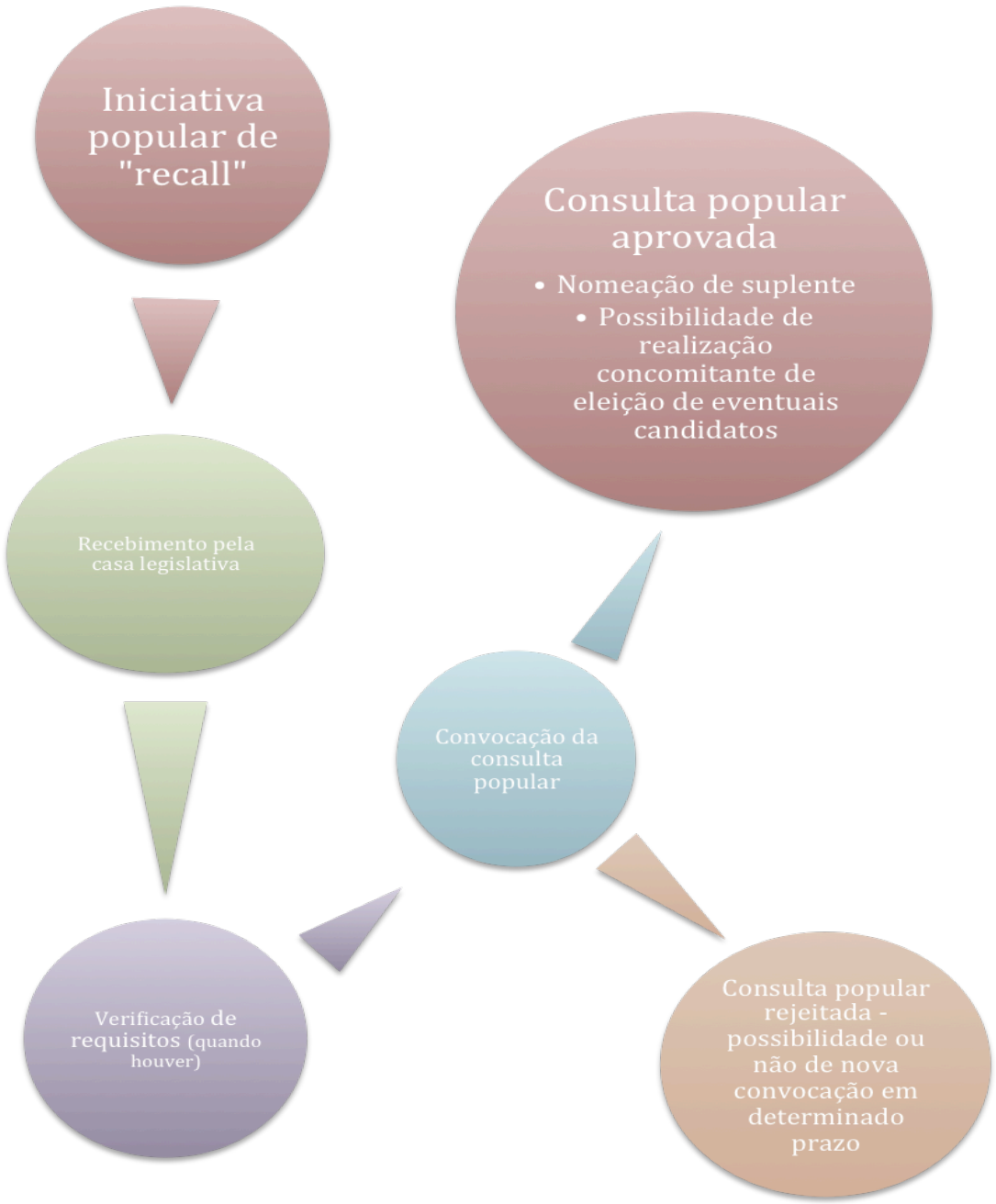
[39] Cf. STEARS, Marc. *Demanding democracy: American radicals in search of a new politics*. Princeton: Princeton University Press, 2010. p. 45.

[40] Exemplificativamente, no Estado da Califórnia, por exemplo, o recall é previsto nas seções 13 a 15 do art. II da Constituição Estadual *Cf.* CALIFORNIA (State). Leginfo. *Constitution of the State of California*. Disponível em: http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article_2. Acesso em: 25 fev. 2016. A última experiência recente de recall de um governador no Estado foi a que culminou na convocação simultânea de eleições, onde fora eleito o Governador Arnold Schwazenegger. Cf. ZIMMERMAN, Joseph. Recall (verbete) in KURIAN, George Thomas (ed. chf). *Encyclopedia of political Science*. Washington (DC): CQ Press, 2011. p. 1.430. Mas, conforme salientado, o *recall* está presente em diversos textos normativos estaduais. É o que ocorre também no estados da Lousiana (Art. X, § 26.) Cf. LOUISIANA (State). *Luisiana State Senate*. *Constitution of the State of Louisiana*. Disponível em: http://senate.legis.state.la.us/documents/constitution/. Acesso em: 26 fev. 2016. Em igual medida no art. 8, Seções 1 a 5, da Constituicão do Estado do Arizona. ARIZONA (State). *Arizona State Constitution.* Disponível em: http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/const/8/1.p1.htm. Acesso em: 26 fev. 2016. Para visualizar todos os estados que prevêm o Recall, *V. Ballotpedia: the encyclopedia of american politics*. *Recall*. Disponível em: https://ballotpedia.org/Recall#cite_note-ncsl-1. Acesso em: 26 fev. 2016.

[41] Cf. ÁVILA, Caio Márcio Brito. Recall: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro.. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 123 e ss. Na Europa, lembra o autor apenas da Bielorrússia. Entretanto, sabe-se da previsão em vários cantões suíços, além do recente caso romeno, em que o presidente foi alvo de uma consulta popular de revogação de mandato, a qual restou infrutífera. Acerca da Suíça, *V.* KAUFMANN, Bruno; BÜCHI, Rolf; BRAUN, Nadja. *The IRI guidebook to direct democracy initiative & referendum*. 4. ed. Berna: Institute Europe, 2010. *passim*. Por último, elenca o autor também a província canadense de *British Columbia.* Cf. ÁVILA, Caio Márcio Brito. Op. cit. p. 130 e ss.

Embora haja peculiaridades, as normativas estrangeiras guardam certos pontos comuns. Dessa maneira, é possível esboçar macroscopicamente um seguinte organograma procedimental do recall:

Figura 1: Organograma procedimental de *recall*



Sem a pretensão de exaurir o tema, alguns questionamentos ainda são possíveis como problematização no plano das regras.

No tocante ao mandatário, relevante salientar que alguns sistemas estrangeiros proporcionam a possibilidade de destituição não só de membros do Executivo e Legislativo mas também de outros agentes públicos, como juízes, membros do *Parquet* e outros servidores ocupantes de funções administrativas de liderança – diretores de empresas públicas, escolas, conselhos tutelares e posições análogas.

Passada a fase de convocação via iniciativa popular, o Parlamento faz verificação dos requisitos formais e materiais – quando houver – e convoca a consulta popular. No que concerne aos formais, vai-se desde a verificação da autenticidade das assinaturas - o que, frise-se poderia contar com o auxílio de meios tecnológicos, economizando esforços – até a distribuição adequada do eleitorado de acordo com as regras constitucionais. Além disso, no concernente aos materiais, frise-se que o recall pode ter como condições a demonstração da prática de determinados atos, dentre outras possibilidades. Embora deva ser salientado que, quanto mais requisitos deste jaez, a importância da participação popular é diminuída.

Outros pontos dizem respeito à possibilidade ou não de reconvocação da consulta em caso de rejeição, bem como eventual prazo para sua realização, seja inicialmente ou após a rejeição. Bem como aos requisitos para convocação, geralmente importados ou análogos à iniciativa popular, bem como o coeficiente para a aprovação em caso de realização da consulta.

Por último, algumas indagações acerca do cabimento do instituto em todas as esferas da federação, restringindo-se hipoteticamente ao caso brasileiro, e a quais agentes públicos deveria se aplicar. Em tese e a priori, o Brasil adota a regra do concurso público para a ocupação da maioria esmagadora das funções públicas. Mesmo assim, há cargos que são considerados de natureza política e gozam de garantias diversas das dos demais servidores públicos, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Resta saber se o problema reside em poderem ou não ser destituídos por *recall* ou se, na verdade, não deveriam ser investidos pelo voto popular e, aí sim, passarem a exercer a função pública através do meio mais tradicional e imediato de exercício da soberania popular, o voto.

Considerações finais

Neste trabalho o objetivo principal foi, para além da homenagem à democracia representativa, aquela que "tendo em vista o dizer coletivo de que, apesar de todas as suas imperfeições, até hoje não se inventou regime de governo melhor, [...]"[42] trabalhar a perspectiva da necessidade de ampliação do debate com a eventual mudança de paradigma, uma vez considerada a insuficiência (mas não a superação...) da representação.

A percepção de que, por mais importantes que se façam as reformas políticas usualmente objeto dos projetos apresentados em nosso Legislativo nos últimos tempos, mormente as que foram objeto da última leva examinada naquele foro privilegiado, somente uma discussão mais profunda, que possibilite a alteração do vetor em análise, considerando a necessidade de alargamento da participação, possibilitará um incremento da legitimidade. Esta, tão necessária à certeza de que os destinatários das deliberações - os representados - poderão ter peso real não somente na escolha dos seus governantes como na própria governabilidade, trará frescor ao sistema, incrementando sua própria aceitação, tão atacado e desacreditado nos dias atuais.

Assim, a retomada do debate sobre a necessidade do adensamento da participatividade, no qual o reexame do instituto do *recall*, como aqui proposto, afigura-se como muito importante. Para tal, o estudo da doutrina a justificar a sua utilização e a necessidade de se rediscuti-lo, algo corroborado, mesmo que em breve relato, pelas experiências no direito comparado.

Referências

ARIZONA (State). *Arizona State Constitution*. Disponível em: http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/const/8/1.p1.htm. Acesso em: 26 fev. 2016.

ASTARIA, Martín (*et alli*). *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba.* Buenos Aires: Fund. Poder Ciudadano, 2006.

[42] Cf. BEÇAK, Rubens. Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014., p. 13-14.

ÁVILA, Caio Márcio Brito. Recall: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BALLOTPEDIA: *the encyclopedia of american politics - Recall*. Disponível em: https://ballotpedia.org/Recall#cite_note-ncsl-1. Acesso em: 26 fev. 2016.

BEÇAK, Rubens. A hipertrofia do executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988. Campinas: Millenium, 2008.

BEÇAK, Rubens. Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014.

BEÇAK, Rubens. Governability and government systems: the Brazilian presidencial experience after 1988. In: *2009 Joint Meetings of the Law and Society Association and The Research Committee on Sociology of Law, 2009. Law, Power, and Inequality in the 21st Century*, 2009.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Instrumentos de implementação da democracia participativa e o uso das tecnologias da informação e da comunicação para sua realização. In: Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. (Belo Horizonte, 22-25. jun. 2011).

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Tendências da democracia participativa: a influência da Internet no perfil da representação e evento do orçamento participativo. In: Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. (Vitória, 16-19. nov. 2011). p. 3550-3574.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo e a crise contemporânea. 3. ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2024/2011 – Autor: Dep. Felipe Maia DEM/RN. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/201. Acesso em: 1 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 1/2015 – Autora: Dep. Carmen Zanotto PPS/SC. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296782&filename=PRC+1/2015. Acesso em: 1 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4650, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Direito parlamentar e direito eleitoral. Barueri: Manole, 2004.

CALIFORNIA (State). *Leginfo. Constitution of the State of California*. Disponível em: http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article_2. Acesso em: 25 fev. 2016.

CAMPOS, Alán García. *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico.* in Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México (UNAM). Disponível em: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf. Acesso em: 25 fev. 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República portuguesa anotada. Arts. 1º a 107º. 4. ed revista. Vol.I. Coimbra: Coimbra editora, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003. 7. ed.

COMPARATO, Fábio Konder. Sobre a mudança do regime politico no Brasil. in ARANTES, Aldo; LAVENÈRE, Marcello; SOUZA NETO, Cláudio (org.). A OAB e a reforma política democrática. Brasília : OAB, Conselho Federal, 2014.

DAHL, Robert. A. A democracia e seus críticos. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro; rev. de trad. Aníbal Mari. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DUVERGER, Maurice. *Le système politique français: droit constitutionnel et système politique.* Paris: Presses Universitaire de France, 1990.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Maria. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação exercício da cidadania. in Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos | vol. 2 | p. 869 - 872 | Ago / 2011 | DTR\1995\59.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. Manual de direito constitucional. V. I e V. II. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2013/14.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2009.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Trad. Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: tempo brasileiro, 2007. Vols. 1 e 2.

KAUFMANN, Bruno; BÜCHI, Rolf; BRAUN, Nadja. *The IRI guidebook to direct democracy initiative & referendum*. 4. ed. Berna: Institute Europe, 2010.

KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. Trad. Vera Barkow, Jefferson Luis Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEMBO, Cláudio. A pessoa: seus direitos. Barueri: Manole, 2007.

LOUISIANA (State). *Luisiana State Senate. Constitution of the State of Louisiana*. Disponível em: http://senate.legis.state.la.us/documents/constitution/. Acesso em: 26 fev. 2016.

MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional. V. III. Coimbra: Coimbra editora, 2014. T. VII. Estrutura Constitucional da Democracia. 2007.

TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Álvaro Theodor Herman Salem (Org.). Estudos de Direito Constitucional: homenagem à Professora Monica Herman Salem Caggiano. 1 ed. São Paulo: IELD, 2014.

SANSON, Alexandre. Dos grupos de pressão na democracia representativa: limites jurídicos. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTA CATARINA (Estado). Lei estadual nº 16.585/15. Disponível em: http://200.192.66.20/alesc/docs/2015/16585_2015_Lei.doc. Acesso em: 05 mar. 2016.

SHAPIRO, Ian. *The real world of democratic theory*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

SOARES, Alessandro. Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro. São Paulo: Saraiva, 2014.

STEARS, Marc. *Demanding democracy: American radicals in search of a new politics*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012.

TUSHNET, Mark. *The constitution of the United States of America: a contextual analysis*. Hart Publising: Portland, 2009.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. Lua Nova, 2006, nº 67, p. 191-228. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 fev. 2016.

ZIMMERMAN, Joseph. *Recall* (verbete). in KURIAN, George Thomas (ed. chf). *Encyclopedia of political Science*. Washington (DC): CQ Press, 2011.