



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

MÚCIO BOTELHO DE OLIVEIRA

**REPENSANDO A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: O RECALL E O ABANDONO
DE UMA DEMOCRACIA CONTEMPLATIVA**

BRASÍLIA – DF
2014

MÚCIO BOTELHO DE OLIVEIRA

**REPENSANDO A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: O RECALL E O ABANDONO
DE UMA DEMOCRACIA CONTEMPLATIVA**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como exigência parcial para a conclusão do curso de graduação em Direito, sob a orientação do Professor Augusto Brandão de Aras.

BRASÍLIA - DF

2014

**REPENSANDO A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: O RECALL
E O ABANDONO DE UMA DEMOCRACIA CONTEMPLATIVA**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília, como exigência parcial
para a conclusão do curso de graduação em Direito.

Prof. Dr. Augusto Brandão de Aras (Orientador)
Universidade de Brasília

Prof. Me. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (Membro da Banca)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa (Membro da Banca)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Guilherme Scotti (Membro da Banca)
Universidade de Brasília

Brasília, 03 de dezembro de 2014.

RESUMO

O presente estudo se propõe a analisar a estrutura atual da representação a fim de se compreender em que pontos as promessas da democracia representativa não estão sendo cumpridas e de se buscar possíveis meios para que tais falhas possam ser corrigidas. Na busca pela efetividade e pelo aperfeiçoamento da atuação do Estado, encontramos no mecanismo do Recall Político uma alternativa para se repensar os moldes da Representatividade. Trata-se de um procedimento com caráter tríplice legitimador, controlador e limitador que, tendo como princípio a aproximação entre o corpo eleitoral e os eleitos, possibilita, por meio de iniciativa e decisão popular, a destituição de representantes antes do fim de seus mandatos devido à atuação antiética, ilícita ou, principalmente, incompetente. A partir de uma abordagem sistêmica e institucional, busca-se trazer ao centro dos debates sobre a Reforma Política as vantagens que tal instrumento poderia trazer ao campo da Representação e do jogo Democrático a partir da valorização de conceitos como Responsabilidade, Participação Política e Responsividade.

Palavras-Chave: Representação Política, Revogação, Recall, Mandato, Crise De Representatividade, Democracia Semidireta, Mecanismos de Controle Político, Participação Popular

ABSTRACT

The following work aims to analyze the current structure of representation in order to understand in what ways the promises of representative democracy are not being fulfilled and to seek alternatives so that such flaws may be corrected. In the quest for effectiveness and for the improvement of state action, we found in the Political Recall an alternative mechanism for rethinking the molds of representativeness. This is a procedure that functions as a legitimizing, controlling and limiting mechanism that, bearing as a principle the approach between the electorate and the elected, enables, through popular initiative and decision, the removal of representatives before the end of their terms due to unethical, unlawful or, mainly, incompetent action. From a systemic and institutional approach, I seek to bring to the center of discussions on the Political Reform the advantages that such instrument could bring to the field of representation and to the democratic game as it is based on the appraisal of concepts such as Responsibility, Political Participation and responsiveness.

Key Words: Political Representation, Recall, Term of Office, Crisis of Representativity, Semidirect Democracy, Political Control Device, Public Participation.

Cinco anos é muito pouco para fazer e viver tudo o que eu queria na UnB. Foram anos que viraram de cabeça para baixo tudo que eu tinha como certo e que me permitiram redescobrir quem eu sou e aquilo que realmente importa para mim. Todo o meu carinho aos meus Professores que viraram amigos e aos meus Amigos que viraram Mestres; à minha Santa Mãezinha e à minha família que dia após dia me reasseguram de que é com Amor que tudo se opera nessa vida; e, acima de tudo, à Clara, que é a resposta e a razão para todas as minhas Loucuras e todos os meus Sonhos.

Minha universidade foi muito mais que um código; minha vida também há de ser. Amo vocês.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	8
1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	10
1.1 A Natureza Da Representação Política.....	10
1.2 Teorias Dos Mandatos.....	12
1.3 A Necessidade De Uma Visão Maior Que O Direito.....	15
1.3.1 Accountability: esperança e descrença	17
2. CRISE DA REPRESENTAÇÃO	20
2.1 O declínio dos moldes da Representação	20
2.2 A Quebra Das Promessas e a Urgência da Responsabilização Política do Mandato: Políticas Públicas, Normas Programáticas e os Deveres de Accountability e Responsividade	25
3. REVOGAÇÃO DE MANDATO	29
3.1 A configuração Jurídica do Recall.....	29
3.2 Defender ou Atacar? As críticas e argumentos favoráveis ao Mecanismo.....	34
4. VIABILIDADE E APLICAÇÃO NO BRASIL	38
4.1 O Voto Destituente e as tentativas de assimilação do Recall.....	38
4.2 Uma Nova Proposta	41
<u>CONCLUSÕES</u>	47
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	50

INTRODUÇÃO

Em junho de 2013, o Brasil se deparou com o levantar de um movimento inédito no caminhar de nossa história desde a volta ao regime democrático. Seguindo a onda de manifestações que rodou o mundo, os protestos aqui possuíram um caráter tipicamente informal. A horizontalização de sua estrutura foi realçada pela igual disposição de suas pautas e reivindicações, sendo um dos seus poucos pontos de consenso o repúdio às bandeiras partidárias. Uma organização difusa para um conjunto difuso de anseios.

Transitando entre os tradicionais pedidos de mais atenção para as áreas da educação, saúde, mobilidade urbana e segurança, o único ponto em comum que podia se notar era a insatisfação. Era aliás essa a principal resposta dos participantes quando indagados sobre o porquê de estarem ali: “Tudo”.

O que podemos extrair dessa informação é que o foco das movimentações não eram ações anti-governistas, mas antes de tudo, o expressar do descontentamento com a forma pela qual se é conduzido o agir público. O povo ocupa o centro das capitais para questionar qual o seu lugar na definição das pautas e em que medida seus interesses devem ser ouvidos e atendidos. É esse o retrato vivo da Crise de Representação. É a mostra clara de que estamos diante de uma franca ruptura na confiança que fundamenta o elo essencial entre representantes e eleitores.

Alarmados com a força das manifestações, inúmeros temas, como o financiamento exclusivamente público de campanhas, o fim do voto secreto, a adoção do voto por distritos e a fidelidade partidária foram resgatados e anunciados como a solução para os problemas da representação. O ápice das soluções foi a proposta do próprio Governo e os debates que se seguiram a cerca da possibilidade de se convocar uma “Constituinte Exclusiva” com o fim de se efetivar a reforma política.

A solução para os anseios das ruas permanece incerta. Poucas dessas propostas acabaram por ser implementadas e algumas delas, por algum motivo, nem chegaram a ser amplamente discutidas. Dentre estas, destacamos a introdução

da revogação de mandatos. Estamos falando de um instituto de ampla aplicação, que merece ser debatido e estudado e que, infelizmente, ainda não teve a devida atenção dada pela mídia, pela política e pelo corpo social.

O objetivo deste trabalho é analisar o instituto a partir de uma abordagem sistêmica e institucional, refletindo sobre as vantagens que o Recall poderia trazer ao campo da Representação e do jogo Democrático a partir da valorização de conceitos como Responsabilidade, Participação Política e Responsividade.

Para tanto, abordarei inicialmente o desenvolver do conceito e da função da Representação. Em seguida, prosseguirei por uma análise do declínio dos moldes em que a representação hoje se opera para então discutir a necessidade de se repensar esse modelo com base nos conceitos de Accountability, Responsividade e Responsabilização Política.

O mecanismo do recall será então apresentado como forma de se corrigir algumas das falhas do nosso sistema representativo. Inicialmente apresentarei sua conformação jurídica, em seguida alinharei as principais críticas e vantagens associadas ao mecanismo, então relatarei as tentativas de aplicação do Recall no Brasil e, por fim, buscarei analisar a viabilidade de sua aplicação de forma eficiente em nosso país.

1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

1.1 A Natureza Da Representação Política

O termo mandato possui uma multiplicidade de significados e enquadramentos cuja abrangência e representações variam diante de cada caso concreto. Existe porém, uma raiz comum entre todas as acepções: o termo deriva do latim *mandatum*, que, por sua vez, provem de *mandare*, forma composta de *manus dare* (dar a mão), que tecnicamente significa dar poder ou autorizar.

Manus Dare. A imagem das mãos dadas é, ao mesmo tempo, a origem e a concretização simbólica da forma pela qual hoje compreendemos a figura do mandato.

Tal imagem, conforme nos mostra Maria Garcia, exprime o contrato de duas vontades: “a primeira dando a outra uma incumbência, um dever, e a outra recebendo e aceitando essa incumbência para que realize ou execute o desejo do mandante”¹. O mandato e os deveres decorrentes dele representariam, portanto, o ônus desta relação baseada nos deveres de Lealdade e Fidelidade que dão suporte e segurança àquele que deposita a sua confiança em um representante.

Aquele que recebe a incumbência é, portanto, limitado por dois lados. Cumpre a ele a obrigação do agir político; não deve ele permanecer inerte. A assunção da representação o obriga a tomar posições e a promover a concretização destas; e, paralelamente a essa limitação, corre aquela que limita a sua ação aos ditames da legalidade e da confiança depositada nele.

O caminhar do representante deve se dar sem que ele atravesse estas margens sob pena de se corromper a essência da relação aqui discutida. O mandato e sua razão de ser só existem enquanto as mãos estiverem dadas e a força que garante com que as mãos permaneçam unidas é a Confiança, sendo esta sustentada pelos pilares da Lealdade e da Fidelidade.

Tratam-se estes de conceitos que se complementam, especialmente no

¹ GARCIA, Maria. Os Poderes do mandato e o recall. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v.13, n.50, p.29.

quadro que pretendemos desenhar. A Lealdade aqui é compreendida como a honestidade. É leal aquele que é fiel aos seus compromissos e, concatenado a este conceito está o da Fidelidade, característica daquele que é digno de confiança, daquele que cumpre aquilo a que se obriga pelo compromisso firmado ou pela lei.

Não se pode, porém, falar de tais conceitos em abstrato. Eles dependem de um interlocutor e, claramente, este é aquele que deposita a confiança, o outorgante do Mandato. Já em relação aos compromissos e aos deveres que aqui falamos, são estes aqueles presentes na proposta política do mandatário, formados com base nas expectativas “advindas da sua origem pessoal, trajetória e realizações, formando um componente próprio, que o caracteriza e representa perante os eleitores”.²

São diversas as tentativas de se conceituar a Representação Política. O tema percorre todo o caminho entre a Política e o Direito e nos revela que, felizmente, os limites entre essas duas áreas não podem ser tão bem definidos.

É este com certeza um dos temas mais controvertidos do Direito Público e isto revela a insuficiência do formalismo jurídico para traduzir o conceito, sendo necessário se buscar além do Direito as ferramentas essenciais para verdadeiramente compreender esse campo de estudo.

Teixeira Meirelles³ destaca a importância da distinção entre o titular do poder político e os seus representantes, assegurando que estes detêm apenas o exercício do mesmo. A essa definição, Marcello Caetano⁴ acrescenta o fato de que os atos dos representantes são considerados provenientes da autoridade dos representados.

Carl Friedrich⁵, por sua vez, nos lembra também que a ação governamental só pode ser exercida com a expressa aprovação dos representados

² GARCIA, Maria. Os Poderes do mandato e o recall. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v.13, n.50, p.30.

³ TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 487

⁴ CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6. ed. rev. e ampl. por Miguel Galvão Teles. Coimbra: Almedina, 1996. t. 1, p. 186.

⁵ FRIEDRICH, Carl. *Gobierno Constitucional y democracia*, Madrid: Editorial Gráficas Espejo, 1976. p. 29 *apud* CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. 1987. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. p. 18)

e deve obrigatoriamente respeitar a vontade destes.

Por fim, cumpre destacar a visão de Giovanni Sartori⁶, a qual retrata com maestria a sutileza e a dependência inerentes ao conceito da representação:

as instituições representativas são ao mesmo tempo o anel de união e de desunião entre a posição do governar e do ser governado, entre o fazer leis e o ser subordinado a elas; e os mecanismos representativos são o trâmite de procedimentos por meio dos quais poder-se-ia dizer – um soberano se torna súdito novamente, e o súdito volta a ser novamente soberano.

Temos como certo, portanto, que a Representação Política envolve um processo de escolha, um termo, um mandato revestido sob a forma do exercício de uma função pública do Estado e, por fim e mais importante, a responsabilidade política.

Firmada a ideia basilar do que seria a Relação de Mandato, faz-se necessário compreendermos a função desta relação. Qual o propósito por trás da Representação? Qual o papel do Representante? A quem ele responde e quem ele defende? Para tanto creio ser adequado conhecermos as principais teorias do Mandato e compreender a evolução histórica do instituto para que, enfim, possamos analisar os caminhos que ele hoje toma.

1.2 Teorias Dos Mandatos

Inicialmente cumpre-nos falar sobre a teoria do mandato imperativo, a primeira de cunho jurídico a tentar explicar o fenômeno da representação política. Construída com base no direito privado, esta teoria se funda estritamente no fator confiança, implicando uma absoluta vinculação à vontade do representado.

Nela vemos que os cidadãos, como titulares individuais de uma parcela da soberania, escolhem seu representante, sendo este apenas um mandatário dos eleitores. O poder do representante é retirado daqueles que o designaram e a soberania há de permanecer com estes.

⁶ SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, p. 15-16, 1962.

Segundo esta lógica, o representante há que se submeter à vontade de seus eleitores, podendo estes limitar o mandato outorgado, definindo exatamente qual deveria ser a postura de seu representante nas votações. Caso o mandatário não se submetesse aos exatos comandos de seu eleitorado, poderiam eles retirarem o poder que haviam outorgado, revogando o mandato de seu representante.⁷

A crítica que se dirige a esse modelo é o de que diante das questões complexas e dos imprevistos típicos da atividade dos eleitos, não seria adequado que estes ficassem limitados pelas instruções vagas e incompletas de seus eleitores. Não é possível que se fixe todos os rumos da ação pois o próprio exercício do mandato e as demandas que são suscitadas não podem ser mapeadas.

Sob risco de a tarefa dos eleitos se tornar impraticável, é necessário que não nos limitemos a esta visão.

Na direção oposta ao que preceitua Duguit sobre o mandato imperativo, vemos Edmund Burke e a teoria do mandato livre. Em seu “Discurso aos eleitores de Bristol” preza pela autonomia do eleito o qual deveria representar os interesses nacionais e não aqueles dos que o elegeram. Não estamos falando mais de uma representação delegada.

(...) A opinião dos eleitores é uma opinião de peso e respeito que um representante deve sempre se alegrar por ouvir e sempre examinar com a máxima atenção, mas as instruções imperativas, os mandatos que o deputado está obrigado, de maneira cega e implícita, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas nas leis do país e surgem de uma interpretação fundamentalmente equivocada de toda ordem e respeito à nossa Constituição.

O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia legislativa de uma nação, com um interesse: o da totalidade, onde o que deve valer não são os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral como um todo.⁸

Vemos que agora o mandato, sob a ideia da indivisibilidade da soberania,

⁷ DUGUIT, León. *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, Éditeurs, E. de Boccard, Successeur, 1924., p. 509 apud FERREIRA, Luiz Pinto. op. cit., p. 176.

⁸ BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. Tradução de Cid Knipel Moreira in Os clássicos da política. 2o volume. Organizador Francisco C. Weffort. São Paulo, Ática, 2001, pp. 29-30.

passa a pertencer à nação e o representante adquire liberdade para votar de acordo com a sua própria consciência e sempre em prol dos interesses maiores da nação. A soberania, por ser inalienável, continua com a nação e esta apenas delega o seu exercício aos eleitos.

Surge a partir daí a Teoria do Mandato Representativo, onde o mandato torna-se irrevogável, não estando limitado por condições, instruções ou prestação de contas. Meirelles Teixeira nos diz que a essência da representação política aqui é o “querer pela Nação e em nome dela. E neste querer pela nação é que reside a qualidade de representante, não no fato de ser escolhido pelo eleitorado”.

A independência dos representantes, segundo nos ensina Meirelles, passa a ser assegurada pelas imunidades parlamentares e pela inviolabilidade no exercício do mandato, pelas opiniões, palavras e votos, significando isso que os representantes não podem ser responsabilizados pelo modo pelo qual exercem o seu mandato.⁹

Quanto a essa nova visão, faz-se necessário destacar o que nos ensina Giovanni Sartori. Dizer que a soberania é nacional, não significa dizer que ela é popular. Nação não é povo. Muito pelo contrario. Essa visão permite que se reproduza um discurso que não é verdadeiramente democrático. Nas palavras do próprio autor, “a fórmula da soberania nacional significa que a vontade da nação pré-existe à vontade dos representantes e que a vontade destes é a vontade da nação”¹⁰.

Essa visão acaba por ocultar as especificidades dos representados. Suprime os anseios das parcelas específicas que elegeram representantes para perseguir interesses de uma suposta nação homogênea com interesses comuns¹¹, o que na realidade, significa atender aos interesses daqueles que são visíveis, economicamente e politicamente. Mais uma vez vemos a institucionalização teórica do calar das minorias, o afastar dos grupos minoritários dos lugares de fala e de poder. Isso, especialmente em nosso país, é muito preocupante.

⁹ TEIXEIRA, J. H. Meirelles. op. cit., p. 494-495

¹⁰ SARTORI, Giovanni. op. cit., p. 20-21

¹¹ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999. p. 22-23.

Nota-se aqui o início do distanciamento entre eleitor e eleito e é exatamente esse um dos principais pontos em que a representação hoje falha. O não sentir-se representado, crítica hoje tão repetida no Brasil, é algo a ser repensado e talvez seja este o ponto inicial a se discutir.

1.3 A Necessidade De Uma Visão Maior Que O Direito

Em sua tese de Doutorado, Caio Marcio de Brito traz uma citação de Kelsen abordando as falhas que o modelo representativo passou a ter, desferindo incisiva crítica aos que tentam maquiagem essa realidade:

Segundo a definição tradicional, um governo é “representativo” porque e na medida em que seus funcionários, durante a sua ocupação do poder, refletem a vontade do eleitorado e são responsáveis para com este.

Para se estabelecer uma verdadeira relação de representação, não basta que o representante seja nomeado ou eleito pelos representados. É necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido. A garantia típica é o poder dos representados de cassar o mandato do representante caso a atividade deste não se conforme aos seus desejos. As Constituições das democracias modernas, porém apenas excepcionalmente conferem ao eleitorado o poder de cassar o mandato de funcionários eleitos. (...)

A fórmula segundo a qual o membro do parlamento não é o representante dos seus eleitores, mas do povo inteiro, ou, como dizem alguns autores, do Estado inteiro, e que, portanto, ele não está obrigado por quaisquer instruções dos seus eleitores e não pode ser por eles destituído, é uma ficção política. (...)

Se os autores políticos insistem em caracterizar o parlamento da democracia moderna, a despeito da sua independência do eleitorado, como um órgão “representativo”, se alguns autores chegam mesmo a declarar que o *mandat impératif* é contrário ao princípio do governo representativo, eles não apresentam uma teoria científica, mas advogam um ideologia política. A função dessa ideologia é dissimular a situação real, é sustentar a ilusão de que o legislador é o povo, apesar do fato de que, na realidade, a função do povo – ou, formulando mais corretamente, do eleitorado – limita-se à criação do órgão legislativo.¹²

A sua crítica é no sentido de que para que haja uma genuína representação, é necessário que o poder do eleitorado não se extinga ao nomear seus escolhidos. É primordial a existência de um vínculo jurídico entre as partes que

¹² KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998. p. 413-414 apud AVILA, Caio Marcio De Brito.

obrigue o representante a ser fiel à vontade de seu eleitorado, garantido legalmente pela existência de um mecanismo que possibilite o cassar do mandato. A representação só é legítima se ela de fato for representativa. Quando não o é, trata-se de mera ficção jurídica integrante de uma democracia ficta.

Como se pode notar, o conceito de representação acabou por tornar-se um lugar vazio, onde não existe verdadeira conexão entre o eleitorado e os representantes, verificando-se a dissociação entre o querer daqueles e a decisão destes. O Direito, isoladamente, não é apto a explicar todo o fenômeno da representação. É necessário que abramos espaço para que outros campos do conhecimento, como a sociologia e a ciência política, contribuam na construção da Representação afim de que esse assunto, por natureza complexo e multidisciplinar possa ser compreendido mais profundamente e utilizado em sua melhor forma.

A fim de corrigir essas imperfeições da representação política, populistas e progressistas apontaram para caminhos que se aproximam de mecanismos da democracia semidireta, principalmente nas esferas regionais e locais. A discussão agora toma o enfoque da eficiência da representação. A preocupação passa a recair sobre a seleção e as formas de se controlar as atividades dos representantes.

Com o surgimento do poder legislativo, a ampliação do sufrágio universal, a instituição de eleições periódicas e a estabilização dos partidos políticos, começa-se a repensar as formas de representação. Diante do sucesso das técnicas de democracia semidireta nos EUA e na Suíça passa-se a problematizar as formas de se compatibilizar tais instrumentos, como as consultas populares, com o sistema representativo.

Dessa forma colhemos em Warren Miller¹³ e Donald Stokes¹⁴ a ideia da representação como congruência, identidade entre eleitores e eleitos. Hannah Pitkin¹⁵ acrescenta a ideia de representação como Responsividade, ao dizer que o governo só pode ser considerado representativo quando ele é sensível aos desejos

¹³ AVILA, Caio Marcio de Brito. Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro, 2009.

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

dos eleitores.

Como se pode notar, as contribuições das ciências sociais nos remetem à direção oposta a qual o fenômeno da representação para o direito estava caminhando. Nos afastamos da visão imparcial de um legislador representando os interesses da nação para nos voltarmos a necessidade de proximidade e confiança entre as duas partes.

1.3.1 *Accountability: esperança e descrença*

Esse caminhar histórico contribui para perpetuar a familiaridade com que a expressão "democracia representativa" é recebida, mas não podemos esquecer que tal conceito esconde uma intrínseca contradição. Nas palavras de Luis Felipe Miguel¹⁶ trata-se de um governo do povo no qual o povo não estará presente no processo de tomada de decisões.

A sua operacionalização envolve o lidar com uma serie de problemas. Primeiramente as decisões são tomadas por um seletto grupo e não pelo povo que será submetido a elas. Em seguida temos a ruptura da ligação entre a vontade dos representantes e a dos representados e, por fim, a formação de uma elite política distanciada da população e que contrariamente a ideia de rotação intrínseca à democracia, na qual governantes e governados se alternam, verifica-se a tendencia a se prender ao poder.

A solução que as ciências sociais tentaram apresentar para esses problemas é a *Accountability*. Entendida na sua modalidade horizontal, os poderes estabelecidos exercem seu controle uns sobre os outros. Na sua modalidade vertical, os representantes prestam contas e se submetem à aprovação ou não da população.

Esta última modalidade tem como momento de efetivação a Eleição, na qual são manifestados tanto a Autorização para que os representantes eleitos tomem decisões em nome dos verdadeiros titulares do poder e a própria

¹⁶ MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política, p. 26.

accountability, verificando se os antigos representantes manterão ou não os seus mandatos.

A accountability ganha em credibilidade por ter como premissa um grau maior de controle do povo sobre os representantes. É uma alternativa mais atraente do que as visões do mandato imperativo, que reduzem o papel do representante ao de um alto-falante, e a do mandato livre, que não abre espaço à interlocução com o eleitorado, restando a estes um papel meramente passivo.

Por ela o representante não está atrelado às preferências expressas de seu eleitorado, mas deve pautar suas decisões de acordo com o que eles decidiriam caso dispusessem das condições – tempo, informação, preparo – para deliberar.¹⁷ O vínculo aqui depende da aceitação do eleitorado, que julgará se as prestações de contas dos representantes foram adequadas ou não no momento das eleições seguintes.

Apesar de fornecer uma abordagem mais adequada da representação, notamos que ainda sim existem inúmeros impasses rumo à sua efetivação.

Devemos destacar que a representação hoje é Multifuncional; são inúmeras as questões a serem resolvidas pelos representantes, tanto do Legislativo, quanto do Executivo, abordando uma infinidade de temas delimitados pelas mais diversas situações. Os eleitores simplesmente não dispõem de tempo para se dedicar a uma avaliação descritiva de todas essas decisões. A tarefa de acompanhar e categorizar a importância de cada uma delas para que possa pesá-las ao final do mandato e tomar uma decisão é Colossal.

Além disso, a eficiente operacionalização da Accountability depende da existência de sanções efetivas sobre os representantes, da prestação de informações adequadas por parte destes e, principalmente, de um interesse generalizado e difundido entre os mais diferentes grupos do corpo social.

Essas exigências, porem, não são atendidas, em especial a terceira. Nota-se que o interesse pela política é distribuído de maneira muito desigual. Aqui merece destaque a nota de Luis Felipe Miguel sobre o assunto. Ao afirmar que “a participação de pessoas pertencentes aos grupos de menor poder político, são

¹⁷MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. p. 28

também as que revelam menor interesse pela política”¹⁸, revela claramente que o Interesse do qual falamos é substancialmente determinado em função das oportunidades de participação efetiva no jogo político.

Por fim devemos lembrar ainda que é essencial que os representantes possam de fato implantar as políticas que preferem. Se não for este o caso, perde-se o sentido do controle popular, uma vez que o sentido das decisões é determinado por entes externos ao controle do eleitorado.

Para que se consiga operacionalizar a proposta da Accountability, os sistemas representativos acabam por reduzir o seu significado a fim de que possam, ao menos aparentemente, atender aos seus propósitos. Isso tem por consequência a redução da própria força da representação e da democracia pelo fato de se flexibilizar o alcance do governo do povo.

Diante de todas essas problematizações e das perspectivas fáticas da aplicação desta teoria, o que notamos hoje é que as esperanças depositadas nos mecanismos de Autorização e Accountability periódica, foram frustradas. Da forma em que tais instrumentos são operacionalizados atualmente não temos como resposta a Responsividade Política esperada.

É fato que hoje a capacidade de supervisão do eleitorado é extremamente reduzida, tanto em razão da complexidade inerente às questões públicas como em razão do fraco incentivo à participação do povo na tomada de decisões e na construção da agenda política. Consequência disso é a descrença generalizada nos mecanismos representativos, o enfraquecimento das lealdades partidárias e a crescente taxa de abstenção eleitoral.

Afim de entendermos o porquê disso é necessário olharmos os moldes da Representação atual e, de forma crítica, repensá-los.

Hoje nota-se claramente que a autorização eleitoral é bombardeada pelas mais diversas formas de manipulação. É ela sensível a influencia da intimidação, do poder econômico e, principalmente da mídia. Além disso os mecanismos de accountability fornecem pouca capacidade de supervisão por parte do eleitorado e permitem o desvio das agendas e promessas que fundamentaram a eleição dos

¹⁸ MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. p. 29-30.

representantes em primeiro lugar.

Porém, dizer que os instrumentos de autorização e accountability são operacionalizados de forma insuficiente para as exigências de uma nova visão sobre a representação não significa dizer que eles são desnecessários ou descartáveis. Pelo contrario, eles são essenciais para que exista o controle dos representantes pelos representados. Sua inexistência nos tornaria dependentes da boa-fé dos eleitos. E se existe alguma coisa que a História nos ensinou foi que isso não é, nem de perto, uma das melhores posições para estarmos.

2. CRISE DA REPRESENTAÇÃO

2.1 O declínio dos moldes da Representação

A insuficiência desse modelo de representação é evidenciada pela queda na adesão popular às instituições representativas, pela manifesta indiferença dos mandatários em relação a temas de suma importância para a população, pelos sucessivos e incontáveis escândalos envolvendo abusos e desvios e pela ausência de compromissos e coerência programática.

Verifica-se largamente uma crise no sentimento de estar representado e isso compromete o núcleo central da relação que no início deste trabalho tentamos conceituar.

O rompimento do vínculo de confiança afasta os eleitores dos candidatos, dos representantes, dos partidos e dos próprios poderes constitucionais. Isso, além de estimular a concentração de poder, revela a prevalência de uma política de composições sobre uma de aspectos ideológicos¹⁹. A recuperação deste franco declínio dos mecanismos representativos depende de uma nova compreensão acerca da própria representação.

A crise a que nos referimos não é uma coisa fácil de se demonstrar, mas,

¹⁹ SARTORI, 2003. P. 104

nos apoiando nos estudos de Luis Felipe Miguel²⁰, encontramos fortes indícios que apontam para essa conclusão. Dentre eles destaco o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança sobre as instituições representativas e o esvaziamento dos partidos políticos.

O declínio do comparecimento às urnas não é de constatação imediata no Brasil, principalmente devido à obrigatoriedade do voto. No entanto, por meio do conceito de “Alheamento decisório eleitoral” podemos englobar os cidadãos que se recusam a votar por meio da abstenção, do não-alistamento eleitoral ou por meio do voto nulo ou em branco. Em 1988 apenas 78,5% dos eleitores registrados compareceram às eleições no Brasil; nas eleições de 94 o índice foi de 73,24% e em 2014 chegou-se a incríveis 70,97%²¹.

Para compreendermos de que forma se dá o esvaziamento conceitual e funcional dos partidos analisaremos rapidamente as transformações às quais eles se submeteram.

A partir do século XIX os partidos políticos ganham destaque e tornaram-se componentes essenciais da democracia, sendo os programas políticos o principal instrumento da competição eleitoral. São eles que promovem a verdadeira adesão da massa eleitoral. Os partidos se tornaram verdadeiras máquinas para reunir o eleitorado em torno de suas afinidades e canalizar os votos em sua direção. Os cidadãos passaram a não escolher um candidato diretamente, mas a aderir ao partido que reflete suas opiniões políticas e espelha a sua realidade.

Ocorre que diante da relevância que assumiram, os partidos acabaram por se transformar, muitas vezes, em trampolins para o poder. Verdadeiras plataformas de crescimento pessoal em que se verifica ser rara exceção representantes que tem sua atuação condizente com os ideais dos programas partidários. Dessa forma, o alicerce sobre o qual é fundada a decisão do eleitor é completamente esmigalhado e os partidos, ao invés de auxiliarem o povo em sua

²⁰ MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3D : elementos para uma teoria ampliada da representação política. In: Revista brasileira de ciências sociais, v. 18, n. 51, p. 124.

²¹ Fontes: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antiores/abstencao-de-21-5-nas-eleicoes-e-a-maior-desde-94> e <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/soma-de-abstencao-brancos-e-nulos-supera-votos-de-marina,59a32d737c2e8410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>

escolha, servem como estratégia para desorientar mais ainda o eleitorado, que acreditando estar elegendo os programas políticos do partido, contribuem para a ascensão pessoal de candidatos que, em realidade, não se comprometem com tais ideais.²²

Dentre os motivos que contribuíram para isso o autor aponta a burocratização de suas estruturas internas, o estreitamento do leque de opções políticas, o poder da retórica e, em especial, as mudanças que a mídia eletrônica introduziu na competição eleitoral, explicitando o caráter pessoal da representação, que muitos escolhem por ignorar.²³

Os fatores apontados dão sustância à afirmação de que as democracias eleitorais, inclusive a nossa, vivem uma crise de representação e talvez seja essa a razão pela qual foram apresentadas, no último quarto de século, tantas propostas para introduzir novos mecanismos na dinâmica do sistema representativo.

Esses fatores, diferentemente do que alguns estudos tentam indicar, não revelam desinteresse por parte da população e muito menos são verificações fáticas de sua alienação. Pelo contrário, mostram o descontentamento com o quadro político e a desconfiança com as instituições representativas que acabam por afastar o eleitor de sua posição central como detentor do poder político.

O processo eleitoral, hoje, se transveste de um mero ritual para relegitimar o sistema político, ocultando a insatisfação do eleitorado e o seu afastamento do centro das decisões.

Tais indícios tratam-se, em verdade, do reconhecimento de que o quadro atual preserva privilégios existentes e opera a favor de interesses pré-definidos. A

²³ Bernard Manin (1997, pp. 218-235) destaca a transição da democracia de partidos para uma nova democracia de audiência, caracterizada pelo contato direto-midiático entre líderes e eleitores. *As metamorfoses do governo representativo*, cit: O caráter pessoal da relação de representação passa a ser a regra do jogo. E isso se deve, continua Manin, a duas razões: a) os canais de comunicação política afetam a natureza da relação de representação, e b) as novas condições em que os eleitos exercem o poder. No tocante a esse primeiro aspecto, os candidatos se comunicam diretamente com os eleitores através dos veículos de comunicação, dispensando a mediação dos partidos. Os candidatos vitoriosos são os comunicadores, *i.e.*, aqueles que dominam as técnicas de comunicação. Quanto ao segundo aspecto que leva à personalização da escolha eleitoral Manin observa que os candidatos e os partidos dão preferência à individualidade dos candidatos deixando de lado os programas e plataformas eleitorais.

ausência de espaço para a participação do cidadão reflete a quase inexistência de sua influência na condução do agir público e isso é prova viva de que, conforme Luis Felipe Miguel diz, e faço questão de reproduzir, as promessas da democracia representativa não estão sendo realizadas.

Para caminharmos rumo a uma nova visão sobre a representação não podemos nos deixar enganar por uma visão ingênua da política. A fim de corrigirmos nosso rumo é necessário abandonarmos uma posição idealista e compreendermos que o Interesse se mostra como uma das figuras centrais da atividade representativa. Trata-se ela de uma forma de exercício do poder e é este o recurso primordial para a concretização de qualquer ideal de justiça ou de qualquer objetivo político.

O fato de o representante ocupar uma posição de poder significa que ele tem acesso a recursos políticos que o posicionam em situação de autoridade em relação aos seus eleitores. Por ser, teoricamente, uma pessoa mais especializada em sua tarefa, isso também o coloca em uma posição de superioridade de conhecimento. Essa assimetria entre representantes e representados é um dos problemas da democracia representativa e este quadro é agravado pelo fato de haver um único momento em que o eleitorado pode exercer seu poder de controle de forma categórica em relação ao seu representante.

Mecanismos que impeçam a usurpação dos objetivos da representação são necessários. A proposta que aqui apresentamos é a de aumentar os mecanismos de controle e de desconcentração do poder, redesenhando os instrumentos institucionalizados a fim de que essa situação de desequilíbrio entre representantes e eleitorado possa ser balanceada e melhor operacionalizada a favor da democracia.

A única certeza que temos é a de que o caminho que devemos percorrer é o do incentivo a maior participação popular, onde os indivíduos e grupos definam autonomamente seus interesses e construam sua identidade cidadã baseada no reconhecimento de seus interesses pelos seus representantes, com os quais possam ter um canal mais aberto e frequente de interlocução, rumo ao abandonar de uma democracia contemplativa, despolitizada e meramente reativa.

Meirelles Teixeira, adotando o *core* da teoria do mandato representativo, afirma que ela reconhece o problema que a dissociação entre a vontade dos eleitos e dos eleitores representa, e que os meios para se corrigir essa imperfeição estão a nossa disposição. Seriam eles mecanismos que nos aproximariam do ideal da identidade democrática, como a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo.

O autor afirma que fatores como a brevidade dos mandatos e a organização da opinião pública fazem com que o povo exerça um “controle efetivo sobre a ação dos governos, obrigando-os até certo ponto a escutar a vontade da nação, os seus anseios e aspirações, as suas tendências, as suas necessidades. Nenhum governo pode realizar obra duradoura contra a opinião pública e esta, mais cedo ou mais tarde, prevalecerá no governo”²⁴. A condição para que isso ocorra seria apenas a possibilidade de existência de uma opinião pública eficiente, fundada no interesse democrático e no incentivo à aproximação do povo, familiarizando-o com o poder político.

Seguindo esse entendimento afirma, direcionando-se à experiência brasileira, que:

se ainda é possível uma dissociação frequente entre a vontade da nação e a vontade de seus representantes, nas assembleias ou no próprio Executivo, *é porque não adotamos ainda as técnicas constitucionais adequadas (como a iniciativa popular, o referendun, plebiscito e recall), nem possuímos cultura suficientemente generalizada, que nos permita a organização de uma opinião pública eficiente, vale dizer, apta a impor-se aos governantes. Com técnicas políticas e jurídicas adequadas e com um grau de cultura intelectual e cívica mais elevado, o mandato representativo, tal como o conhecemos, poderá perfeitamente cumprir o seu papel, na realização do ideal democrático.*²⁵

A partir dessa ideia e a fim de se evitar a completa descrença no sistema representativo atual e o descaminho para os rumos das propostas de retorno dos sorteios como método de seleção dos representantes, podemos prosseguir, sem perdermos a fé na possibilidade de um accountability vertical eficiente, mas cientes das falhas do modelo atual, e confiantes na possibilidade de melhorá-los, rumo a uma revisão do quadro atual da Representação.

²⁴ MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de Direito Constitucional*. S. Paulo: Forense Universitária, 1991; pp. 486 e ss.

²⁵ MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de Direito Constitucional*. S. Paulo: Forense Universitária, 1991; pp. 486 e ss.

Para tanto devemos voltar a figura inicial tratada neste trabalho: o mandado como um pacto, a figura das mãos dadas, o acordo e o depositar da confiança.

2.2 A Quebra Das Promessas e a Urgência da Responsabilização Política do Mandato: Políticas Públicas, Normas Programáticas e os Deveres de Accountability e Responsividade

Ganha destaque novamente o quesito da Fidelidade e da Lealdade em detrimento da prática de apropriação dos mandatos por jogos de interesses privados. Tal mudança de enfoque só pode ser garantida pelo aumento do controle sobre o exercício do mandato.

É o que José Afonso da Silva nos lembra ao analisar uma tendência de retorno parcial à feição imperativa do mandato “na medida em que o representante está vinculado, pelo princípio de fidelidade, a cumprir programas e diretrizes de sua agremiação, o exercício do mandato deixa de ser demasiadamente abstrato em relação ao povo para tornar-se mais concreto em função de vínculos partidários que interligam mandante e mandatário”²⁶.

Dessa forma abandona-se a posição de mero mandatário das vontades previamente limitadas e definidas pelo eleitorado para garantir ao representante sua devida liberdade para que ele possa ainda ser dotado de discricionariedade e espaço para, no melhor uso de suas habilidades e poder, operacionalizar os meios para perseguir as diretrizes e planos que sustentaram a sua candidatura e, conseqüentemente, a sua eleição.

Vemos portanto, que o caráter imperativo do mandato só se destaca no tocante a vincular a atuação do representante aos planos que ele e sua candidatura apresentaram. Não se trata de uma imposição por parte do eleitorado, o representante não figura como apenas um porta voz, uma vez que foi ele quem inicialmente apresentou as bases de seu programa.

Na verdade, vemos o contrario aqui. A candidatura é baseada em adesão

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. S. Paulo: Malheiros, 2003; p. 408. APUD: OS PODERES DO MANDATO E O RECALL de Maria Garcia.

e esta é conseguida a partir do depositar da confiança em propostas e planos com os quais o eleitor individualmente se identifica ou julga relevante. Sendo assim, não há que se falar em restrição à liberdade parlamentar ou nos apoiar no medo de regresso a uma teoria do mandato imperativo.

Vejo nessa limitação uma restrição perfeitamente válida, uma vez que o mandato não pode se constituir em uma carta branca para o eleito. A este, ao detentor da confiança depositada pelo eleitorado, cumpre se manter fiel aos compromissos firmados e leal aos motivos que o levaram ao poder. Se não for assim, de que forma poderia se orientar o eleitorado?

Institucionalizar a total ausência de controle por parte do eleitorado em relação aos rumos que o mandato toma é reduzir a escolha eleitoral à uma representação personalista, baseada não em propostas, mas apenas em impressões.

O compromisso firmado perante os eleitores é algo perfeitamente mapeável e delimitável, concreto até, e assim sendo, passível de ser controlado, fiscalizado e exigido por parte dos cidadãos.

As propostas sob as quais se assentam as bases da construção das campanhas eleitorais são o grande motivo pelo qual se promove a adesão eleitoral e são elas que fundamentarão e direcionarão a ação política uma vez assumido o poder, sob a forma de políticas públicas operacionalizadas por meio de normas programáticas.

É esse o objetivo da política pública: realizar objetivos definidos, destacando prioridades, reservando e alocando recursos para que em certo intervalo de tempo se atinjam resultados esperados. É parte intrínseca da configuração prestacional do Estado. Dessa forma elas se transformam em Metas Coletivas Conscientes, conforme nos ensina Hugo Assman, direcionando a atividade do Estado e objetivando a realização do interesse público:

Há, portanto, normas constitucionais cujo conteúdo, fins ou matéria, demandam que sejam programáticas, é dizer, sua concretização estende-se pelo tempo e pelo espaço, sem exaurimento, enquanto os direitos nelas contidos careçam de exercício por seus titulares e efetivação pelos Poderes

Públicos. Nesta atuação, atenderão às necessidades públicas, pela via de políticas públicas, “metas coletivas conscientes.”²⁷

A compreensão acerca disso é essencial, pois conforme nos alertou Nieburh, a liberdade depende incomparavelmente mais da Administração do que da Constituição. Os fins e objetivos do Estado se concretizam diante da instrumentalização das políticas públicas pelas normas programáticas espelhando os anseios e expectativas dos cidadãos. O texto constitucional nos assegura inúmeras coisas, mas essas só podem ser exercidas através das ações da Administração Pública.

O Estado não pode viver para si. Ele forma-se e transforma-se pelo e para o povo, que é, em verdade, sua justificativa e seu fim. Deste modo o agir público deve ser conduzido e balizado pelo que é aspirado pela sociedade, sendo ele apenas instrumento para a realização dos objetivos instaurados em nossa Carta.

Tanto é assim que hoje se vê que na doutrina do Direito Público ganha cada vez mais espaço a possibilidade de justificação de um direito fundamental à Boa Administração Pública. Não se trata de um direito que se confunde com um determinado bem da vida, mas que é visto como um direito sobre meios; sobre as formas adequadas de atuação administrativa.

A doutrina nos aponta se tratar de um direito implícito, baseado no respeito à dignidade da pessoa humana em suas relações com a administração e na importância de se reforçar a busca pela efetividade e pelo aperfeiçoamento da atuação do Estado, responsável pela concretização dos direitos fundamentais.

O direito de se fazer ouvir, de participar e ter suas opiniões levadas em conta é manifestação da vedação de instrumentalização da pessoa nas relações com o poder público e, portanto, essencial para a operacionalização do Estado Democrático de Direito.

Para que se possa unir as ideias de valorização do compromisso firmado com o eleitorado e o direito fundamental à boa administração pública é necessária

²⁷ ASSMAN, Hugo. Apud GARCIA, Maria. Políticas públicas e normas programáticas : a efetividade da constituição, a administração. In: Revista de direito constitucional e internacional, v. 19, n. 76, p. 101-112, jul./set. 2011

uma peça central. Este papel é dado à Responsabilização Política do Mandato. É esse o meio pelo qual é exercida a proteção do povo contra o mau exercício do poder político.

É necessário reforçar o fato de que é um dever dos eleitos, dos formuladores e operacionalizadores das políticas públicas, prestar contas e se sujeitarem ao julgamento dos representados sobre seu agir, seus atos, decisões e omissões.

Acontece que a forma pela qual a responsabilização política é operacionalizada hoje é deveras difusa e pouco eficiente. Uma proposta para que se possa repensar o quadro atual da representação não pode se pretender útil se não se desdobrar sobre meios para que o controle exercido pelo povo sobre seus representantes tenha consequências práticas e tangíveis.

Limitar a possibilidade de Responsabilização às eleições é impedir que ela seja operada de maneira adequada. E a quem isso interessa? É este um dos principais motivos pelos quais a Accountability não é realizada de forma adequada e, no nosso esforço para questionar os moldes em que a Representação se opera atualmente, devemos buscar alternativas para que tal defeito possa ser corrigido.

As eleições, por si só, são um mecanismo de responsabilização insuficiente. Restringir o momento de verificação do Accountability a um ou dois dias a cada quatro anos é um convite para que a prestação de contas não atinja seus objetivos.

A representação deve ser compreendida dentro de uma nova perspectiva social e política. A aproximação entre os dois polos dessa relação é inevitável e, a fim de superar as limitações do modelo vigente, é necessário que busquemos novos mecanismos institucionais que possibilitem a crítica política, intensifiquem a participação popular e incentivem o desenvolver de uma cultura democrática voltada à valorização de identidades cidadãs funcionais.

Nossa proposta é direcionada rumo a mecanismos que tragam à população a possibilidade de se cobrar diretamente dos representantes e que, indiretamente, alterem o equilíbrio da tradicional relação política promovendo a

formação de uma conscientização política quanto aos papéis intrínsecos à relação de representação nos dois lados da balança.

Ferramentas da democracia semidireta que incentivam a participação popular operam como meios para se familiarizar o povo com o poder político que, ao menos supostamente, emana dele e como meio de conferir legitimidade à representação.

Conseguindo unir as noções basilares de participação e responsabilidade, o Recall se mostra, por natureza, como um mecanismo de controle político baseado na aproximação entre os eleitores e o eleito, operando simultaneamente como instrumento tríplice legitimador, controlador e limitador. É aqui que se verifica o quão útil pode ser o estudo do Recall como método para corrigir as imperfeições do modelo atual de representação.

3. REVOGAÇÃO DE MANDATO

3.1 A configuração Jurídica do Recall

O Recall político é um procedimento que, mediante provocação e decisão do povo, leva à destituição de agentes públicos e à revogação de decisões judiciais. Neste trabalho focarei na primeira das possibilidades mencionadas.

O que se discute aqui é a possibilidade de se destituir e substituir um funcionário público antes da extinção formal do tempo de exercício de suas funções. É um legítimo direito de arrependimento baseado na ideia de que os eleitores devem conservar o direito de controlar as autoridades eleitas.

Trata-se de um mecanismo que visa aumentar a capacidade de controle político com fundamento na responsabilização dos representantes²⁸ para que se possa corrigir algumas das falhas do sistema representativo.

Captando a essência do mecanismo Maria Benedita Malaquias Pires

²⁸ Relacionado à ideia de “good business principle”, Segundo o qual os governantes, como empregados do povo, devem ser destituídos caso não sejam honestos ou competentes.

Urbano afirma que:

Se o povo tem o poder de eleger os seus representantes, deverá também deter o poder de os destituir quando estes frustrarem as expectativas nele depositadas, antes de expirar o prazo relativo ao cargo que estão a exercer. A eventual revogação terá lugar por via de uma eleição em que o povo é questionado sobre se pretende manter ou não em funções o representante visado. Em poucas palavras, trata-se de uma substituição antecipada de representantes.²⁹

A era progressista teve como grandes contribuições o implantar da iniciativa popular, do referendo e dos mecanismos de Recall. O uso destes instrumentos da democracia semidireta se deu primeiramente em um plano local, baseado na ideia de que o povo estava mais familiarizado com as questões locais, sendo ali a opinião pública mais presente e eficiente de forma que, com uma relação mais próxima entre governo e povo, melhor se operacionalizaria o controle popular da política.

Diante da expansão das cidades, que passaram a exigir grandes serviços municipais e, portanto, grandes contratos para seu desenvolvimento, abriu-se espaço para que fraudes ocorressem, para que privilégios se consolidassem e para que a corrupção se institucionalizasse. Os mecanismos existentes, como o de impeachment, diante desse quadro, se revelavam como insuficientes e pouco úteis uma vez que eles não alcançavam o abuso de autoridades e nem as suas omissões. Além disso, a necessidade de se comprovar previamente o cometimento de um crime, tornavam o mecanismo praticamente impossível de ser efetivado.

O recall figura então como uma ferramenta que vem a suprir tais lacunas. Primeiramente por que ele pode ter como base tanto a falta de representatividade da autoridade, como a indiferença em relação às responsabilidades inerentes ao seu posto, além da própria má gestão por meio de gastos inúteis. Este, diferentemente do impeachment, é operado por meio da ação política de grupos de cidadãos e não a partir de deliberações legislativas que afastam o cidadão do cerne da questão e do processo de decisão.

O recall é tido como um procedimento eleitoral geralmente dividido em duas etapas: uma de proposição e outra de votação. A primeira se dá como a de iniciativa legislativa popular, onde um quórum específico da população confirma a

²⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. op. cit., p. 79-80

sua intenção de dar início ao procedimento que submeterá à votação popular a decisão sobre a manutenção ou não do agente político em seu cargo. Em seguida tem lugar a votação propriamente dita.

É necessário deixar claro que a proposição do recall envolve a responsabilização daqueles que a iniciam, de forma que comumente é exigido uma caução dos custos da sua operacionalização como requisito para que o início do procedimento. O objetivo aqui é o de reduzir o uso desmedido do instituto e de custear a movimentação do aparato eleitoral nos casos de frustração do mecanismo.

Sendo assim, de uma forma direta e bastante simples, podemos dizer que o mecanismo do Recall foi introduzido em diversas legislações locais e estaduais dos Estados Unidos da América do Norte como meio para fiscalizar os mandatos políticos das autoridades públicas, aproximar eleitores e representantes e tornar a Administração Pública menos corrupta e mais eficiente.

Mas a configuração jurídica do Recall se estende além disso. Tendo sempre como primeiro fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana, balizado pela Declaração dos Direitos dos Homens de 1948 e reconfirmado pela nossa Carta Maior³⁰, a revogação dos mandatos é exercício do poder político que emana do povo, manifestação de sua soberania e verdadeiro operacionalizador do direito de participação.

É um mecanismo da democracia semidireta e da democracia participativa; um direito político que qualifica os cidadãos a lutar pelo poder, a formar vontades coletivas e a ter essas vontades acolhidas pelo Estado.³¹ Ele, como um direito político originário, permite que o conjunto de cidadãos impeça que um mandatário que não cumpre a sua função a contento permaneça no poder e, como um direito político imanente, operacionaliza-se como um mecanismo de controle do poder político, ao permitir que o indivíduo exerça o poder de fiscalização e avalie a

³⁰ Caio Márcio de Brito Ávila: O sistema democrático brasileiro fundamenta-se na participação indireta e direta, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal. Ao mesmo tempo em que o sistema democrático é representativo, ele também é fundamentado na soberania popular. Portanto, o mandato, no Brasil, não pode ser simplesmente fundamentado na antiga tese da soberania nacional, uma vez que o elemento “soberania popular”, contido no nosso sistema jurídico, traz uma nova perspectiva para o mandato.

³¹ SILVA, Daniela Romanelli da. *Democracia e direitos políticos*. São Paulo: Instituto de Direitos Políticos, 2005. p. 207

responsabilidade política do representante, optando pela manutenção ou não de seu cargo.

É essa, alias, a principal característica do instituto desde a sua concepção. Sendo ele devidamente regulamentado, o Recall é dotado de uma força surpreendente como forma de se controlar os atos, e, principalmente, os abusos de agentes políticos, assumindo papel mais relevante ainda em casos nos quais o sistema de freios e contrapesos não cumpre seu papel.

A sua faceta como instrumento que promove a aproximação entre o povo e o poder político a fim de permitir que estes exerçam diretamente a fiscalização daqueles que agem em nome da comunidade, reduzindo o abuso econômico e a corrupção, é essencial para se pensar uma nova conformação para a Representação que se alinhe com o contexto democrático que estamos vivendo.

O seu papel é de evidenciar a responsabilização intrínseca a ideia do mandato político. Como já dito no capítulo anterior, a proposta não é a de retornar ao mandato imperativo, mas de reafirmar a necessidade e a certeza do dever de prestar contas e de se permitir a fiscalização para que as ações públicas possam se desenvolver em prol dos verdadeiros detentores do poder. A responsabilidade do mandatário deve figurar como ponto central de um modelo de representação que visa corrigir as falhas reproduzidas até aqui.

Vale ressaltar ainda o importante papel que o Recall representa como forma de Institucionalização da Oposição, cujo papel hoje na democracia ainda não se firmou de forma definitiva, reforçando a limitação entre os poderes e incentivando a mobilização política, tanto por meio dos Partidos políticos, quanto por grupos e movimentos sociais na busca pela adesão do povo.

O interessante do Recall, assim como os outros instrumentos da democracia semidireta, é que eles se traduzem em convites para que a oposição se forme independente de intermediários, trazendo o povo ao contato direto com a esfera do poder, diferentemente do que ocorre com as outras hipóteses de extinção do mandato.³²

³² O mandato pode se extinguir naturalmente (morte, renúncia, termo) ou em decorrência de aplicação de uma

Mais do que isso, ele opera como uma sanção aplicada pelo próprio corpo eleitoral a partir do julgamento da conduta antiética, ilícita e, principalmente, incompetente da autoridade pública. Representa ele, portanto, a consequência direta e sensível do controle político exercido continuamente pelo povo e efetivado no momento da quebra do vínculo de confiança que dá sentido à relação de representação.

Os moldes em que se opera a representação atualmente conferem ao representante a segurança de que o seu mandato não será interrompido. Sendo assim, o único momento em que suas ações são realmente condicionadas pelo olhar dos eleitores são nos períodos próximos às eleições.

É durante essa época, onde a maioria da população depreende um esforço a mais para avaliar as ações de seus candidatos e representantes que se nota o maior empenho por parte destes para atender os desejos de seus possíveis eleitores. Isso se dá pelo fato da aproximação do momento da Accountability. No final do prazo de seu mandato ressurgem para o representante a ameaça de não ter o seu lugar garantido para uma nova legislatura e isso definitivamente condiciona o seu agir.

Diante desse poder de censura e restrição do eleitorado, garantido pelo instrumento da Revogação de Mandato, configura-se uma perene ameaça psicológica sobre os representantes, que terão o seu agir condicionando, inevitavelmente se aproximando ou se alinhando com os interesses da opinião pública, sob pena a interrupção de seus mandatos.

A proposta que trazemos é a da insegurança. Não a insegurança que desmonta sistemas estáveis, mas a que promove a responsabilização dos representantes, a eficiência de suas ações e a busca pela materialização das garantias constitucionais.

3.2 Defender ou Atacar? As críticas e argumentos favoráveis ao Mecanismo

Uma vez exposto o tema é necessário que tenhamos comentários acerca das críticas que se dirigem ao instrumento. Sendo assim, usarei dos estudos de André Hauriou³³ e Thomas E. Cronin³⁴ como guias nessa análise.

Hauriou aponta como aspectos sensíveis ao instituto: (1) a Revogação de Mandatos em muito se aproxima do mandato imperativo; (2) o direito de revogação seria uma negação consciente ao regime representativo; (3) a revogação se dirige a homens e não contra os atos deles, e, por fim, (4) que o grande defeito político do mecanismo de revogação seria o sacrifício da estabilidade governamental.

A sua grande preocupação é que, na tentativa de se organizar a responsabilidade dos agentes públicos, o Recall acabaria por se configurar como um mecanismo grosseiro que teria dificuldades em se separar a responsabilidade política da penal, expondo os representantes ao julgamento passional do povo por fatos que não dão razão para a movimentação do sistema eleitoral. Vemos, porém, que a grande parte de suas críticas é dirigida ao Recall de juízes, espécie que não é o foco desse trabalho.

As críticas levantadas por Cronin em sua análise nos parecem mais relevantes. Aponta o autor que os críticos do Recall têm como base de seus argumentos, em primeiro lugar, os custos elevados que o mecanismo traz para municípios e estados. Em segundo lugar figura o fato de que em muito dos casos não é necessária a confirmação por meio de investigação das alegações que sustentam a proposta do Recall. Em seguida elenca o argumento de que o cidadão médio simplesmente não tem conhecimento ou capacidade para tomar a decisão a que o Recall se propõe. Por fim levanta a alegação de que o procedimento traz muito poder aos eleitores em detrimento da independência e discricionariedade necessárias ao agir dos agentes políticos.

Aliados a estes argumentos ainda aponta outros cinco. A afirmação de que a base do recall é contrária à ideia de que os representantes devem ter a

³³ HAURIOU, André. op. cit., p. 71-75.

³⁴ CRONIN, Thomas E. op. cit., p. 127-139.

chance de exercer o seu mandato até as próximas eleições, momento no qual deveriam então ser responsabilizados. O recall agiria contra dois requisitos básicos do mandato: tempo e independência, castrando as ações dos representantes que evitariam a tomada de decisões impopulares, porém necessárias, e que teriam as suas ações sempre voltadas aos planos de curto prazo em detrimento dos longos planos, cujos efeitos seriam percebidos no futuro, por medo de que ambas as práticas levassem ao disparar do procedimento do recall.

O segundo argumento apontado é o de que a possibilidade de a qualquer momento ser submetido ao procedimento de recall faria com que os cargos em questão se tornassem menos atraentes para a maioria da população, que optaria então por não se aventurar no jogo político.

Em seguida destaca o fato de que as eleições de recall, por serem procedimentos que instigam uma forte carga emocional por parte dos eleitores, criariam um perene clima polarizante nas comunidades, levando os ânimos a se acirrarem, intensificando as tensões e por fim ocasionando até mesmo tumultos generalizados que terminariam por dividir as comunidades.

O quarto ponto levantado é o de que o mecanismo traz para o eleitorado uma obrigação, ou melhor, um fardo, na medida em que deposita sobre eles a “injusta responsabilidade” de se manterem informados durante os mandatos políticos. Esse problema seria intensificado pelo fato já destacado anteriormente de que em muitas das vezes o procedimento é deflagrado sem a existência de provas concretas acerca das acusações que sustentam o recall.

A última das teses oposicionistas é a da Desnecessidade das despesas, tumultos e esforços para o desenvolver do procedimento uma vez que existem outros mecanismos que possuem a mesma finalidade, como o Impeachment e ações similares partindo dos próprios executivo ou Judiciário.

Cronin³⁵ despense esforços também no sentido de listar os argumentos que se levantaram em defesa do Instrumento do Recall.

³⁵ CRONIN, Thomas E. op. cit., p. 133-135

O primeiro a ser suscitado é o fato de que o recall promove a responsabilidade continua das autoridades, permitindo que o corpo eleitoral não tenha que aguardar o transcorrer de um mandato inteiro, durante o qual poderiam se sujeitar a novos riscos e danos, para destituir um representante desinteressado, irresponsável, incompetente ou corrupto. O mecanismo atuaria no sentido de incentivar um mandato alerta, sensível às exigências dos eleitores e verdadeiramente preocupado com o desenvolver de suas ações. Operaria no sentido de reduzir as imperfeições intrínsecas ao sistema representativo, tornando a relação mais responsiva e diluindo o peso do accountability ao longo do exercício.

O próximo ponto levantado pelo autor é o de que o Recall é um mecanismo que opera contra a existência de influências indevidas em interesses específicos. É aqui que verifica-se a sua capacidade de operar contra a influencia do poder econômico. Foi com base nesse potencial que os progressistas da Califórnia derrubaram o colosso de influencia e corrupção que era a Southern Pacific Railroad nos governos locais e estaduais e permitiram o espalhar da utilização do mecanismo de recall para outros 19 estados da federação. Tal potencial se verifica pelo simples fato de que a responsabilização das autoridades publicas é realizada pelo eleitorado e não por aqueles que financiaram suas campanhas, sendo assim, no momento da tomada de decisões e do definir dos rumos do agir político, favores serão considerados com muito mais cuidado.

Uma terceira vantagem apontada é que, devido ao sistema de controle continuamente exercido, os mandatos das autoridades julgadas confiáveis e eficientes pela população terão mais chances de se expandir no tempo, o que permite que os mesmos orientem suas ações e a execução de seus projetos com mais tranquilidade e segurança.

O próximo argumento destacado é um que opera diretamente contra as críticas direcionadas especificamente aos deveres e ao papel da população no controle político. O que o autor suscita é o fato de que o Recall gera para o cidadão comum uma razão para manter-se informado sobre o agir dos seus representantes. O controle político exercido diretamente pelo povo é um convite para o aproximar das questões publicas relevantes, um verdadeiro impulso rumo ao desenvolvimento de uma identidade cidadã participativa.

Em seguida, rebate também diretamente a crítica que aponta a desnecessidade do Recall diante da existência do Impeachment. O que o mecanismo do recall representa na verdade é uma forma de evitar com que os próprios agentes políticos, usando de métodos intimidativos, que na escala local em muito se ampliam, frustrem a instauração de procedimentos desta natureza. Trata-se de um mecanismo que contorna as exigências probatórias que beiram o impossível dos outros mecanismos que tem, basicamente, o mesmo fim: a extinção do mandato.

O que se deve ter em mente, no entanto, é que o Recall, assim como qualquer outro mecanismo institucional, pode ser deturpado e apropriado. Sendo assim, é necessário proteger os representantes do mau uso desse poder e garantir que a regulamentação do instituto opere de forma a manter um dialogo permanente entre os dois lados da relação, baseado sempre no narrar dos interesses e na prestação de contas.

Cronin por fim sustenta o fato de que não há como se comprovar que o recall tenha causado o desinteresse das pessoas pela função pública, e nem que o mecanismo tenha diminuído os casos de corrupção ou de irresponsabilidade. Esses são fatores de mensuração impossível praticamente. O que podemos analisar, no entanto, são dados concretos em relação ao uso efetivo do mecanismo.

Em relação a isso o que se percebe é que o uso do mecanismo se dá, em sua vasta maioria, não em relação à orientação política das decisões dos representantes, mas contra casos de má-conduta e de corrupção. Somente em Los Angeles já ocorreram mais de 45 casos.

Mais importante que isso é a constatação do elevadíssimo índice de participação do eleitorado, em geral maior que nas eleições periódicas, ainda mais no que se refere ao quadro local, com as pequenas e medias comunidades.

É nesse quadro que o mecanismo tem a sua maior aplicação e taxa de êxito. O autor afirma³⁶ que 75% dos casos de Recall ocorreram nas Câmaras Legislativas locais e que em cidades maiores ou em escala estadual a utilização do Recall é quase inexistente, alegando que o motivo para isso é principalmente o elevado numero de assinaturas exigidos para a sua aplicação.

³⁶ CRONIN, Thomas E. op. cit., p. 151-155

Uma vez expostas as críticas e os argumentos favoráveis ao mecanismo, cumpre-nos dirigirmos à Parte Final deste trabalho, consistente na busca pela viabilização da aplicação do Recall ao Ordenamento Brasileiro.

4. VIABILIDADE E APLICAÇÃO NO BRASIL

4.1 O Voto Destituente e as tentativas de assimilação do Recall

Em nossa Carta maior nunca houve a expressa previsão do instrumento da revogação do mandato político. Sua aplicação só foi prevista em algumas Constituições Estaduais no fim do século XIX. Foram elas as dos estados de Goiás, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul. Dessas, apenas as duas últimas tiveram os dispositivos referentes ao recall regulados pela legislação estadual e, mesmo assim, não existe registro de que tenha ocorrido formalmente o uso do instituto nestes estados. Nas Constituições seguintes, o mecanismo também não teve seu lugar assegurado.

Em 1987 surgiu a proposta apresentada pelo Deputado Lysâneas Maciel³⁷ segundo a qual seria estabelecido como dever dos representantes a prestação de contas de suas atividades ao eleitorado, que poderia, por meio do voto, revogar o mandato que concederam aos eleitos do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, sob a forma prevista em lei que ainda seria editada. No texto de sua proposta apresenta a seguinte justificativa:

Trata-se de uma revogação de mandato, uma verdadeira suspensão da confiança ou uma conseqüente anulação da nomeação ou escolha anterior.

O voto Destituente que pretendemos estabelecer no texto constitucional refere-se exclusivamente aos detentores de mandatos eletivos, por iniciativa exclusiva dos eleitores.

A revogação proposta fundamenta-se na teoria da soberania fracionada, que fica com cada um dos membros do povo. Se o mandato eletivo é uma delegação de representação popular, deveria competir ao eleitor revogar a qualquer momento tal delegação.

Apesar de inédita entre nós, a revogação de mandatos é medida prevista em vários estados da Federação Norte-Americana e em diversos países

³⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembléia Nacional Constituinte. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. de 2014.

Europeus, inclusive na União Soviética e em outras nações do Bloco Socialista. [...]

[...] Entendemos que a Constituição deve assegurar apenas o direito de revogação remetendo à lei complementar a regulamentação da matéria, no prazo de 180 dias, depois de promulgada esta constituição. Descumprindo este prazo caberá ao Tribunal Constitucional baixar norma interpretativa do princípio constitucional e aplicá-la provisoriamente.

A instituição desse novo direito é especialmente interessante para o Brasil, onde os abusos, a corrupção e a impunidade ameaçam a própria credibilidade do sistema democrático. Além de poderoso instrumento de controle dos representantes, pelo eleitorado, a mera presença desse dispositivo na Lei Maior poderá coibir certos abusos e irresponsabilidades.

Nada mais oportuno, pois, que conferir mais esse direito político aos eleitores brasileiros.³⁸

Como sabemos a proposta não foi aprovada, prevendo nossa Carta apenas as hipóteses de Plebiscito, Referendo e de Iniciativa Popular. Cumpre-nos entender o porquê de a revogação de mandatos nunca ter tido a oportunidade de ser mais do que uma ideia, do que uma discussão. Para tanto analisarei as tentativas mais recentes de adesão ao instituto e em seguida apontarei as falhas que se destacaram em cada um desses projetos.

No período pós 88, foram apresentadas as 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) e a PEC nº 477/2010 (Dep. Rodrigo Rollemberg - PPS/DF). As propostas, em sua maioria, gravitam em torno da reforma do art. 14 da Constituição Federal objetivando a inclusão do mecanismo do Recall ou de similares em seu rol de instrumentos da democracia semidireta e recaem exclusivamente sobre agentes públicos eleitos pelo sistema Majoritário, pois para tanto não seriam necessárias mudanças no sistema eleitoral para uma aplicação eficiente e segura do instituto.

A Proposta de Emenda Constitucional de n. 0073/2005, de autoria da própria Ordem dos Advogados do Brasil, objetivando adicionar ao art. 14 da Carta a previsão de revogação dos Mandatos do Presidente da República, dos Deputados e dos Senadores, no entanto, não faz essa distinção.

A proposta aqui se difere da do Recall norte-americano pois acaba por

³⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembléia Nacional Constituinte. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2014. Cf. AIETA, Vânia Siciliano. O recall e o voto destituente. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 164, jul./set. 2002.

incorporar também as bases da revogação de mandatos Suíça (*abberufungrecht*), que opera sobre a forma da dissolução do parlamento por inteiro, sendo então convocadas novas eleições.

A PEC sugere que após um ano do início de seus mandatos, as referidas autoridades estariam sujeitas a terem seus mandatos revogados por iniciativa popular, uma vez recolhidas as assinaturas necessárias para isso³⁹. Decidindo pela dissolução da Câmara dos Deputados, nova eleição seria então convocada.

O texto ainda previa a possibilidade de que a maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional instaurassem referendo visando a destituição do Presidente da República.

Caso o resultado do referendo fosse contrário à destituição de qualquer um dos mandatos, não poderia ser realizada nova consulta sobre o mesmo assunto até o fim do mandato ou o término da legislatura.

Seu desenvolver foi freado no Senado por uma série de argumentos. Primeiramente destacamos o fato de que a proposta exclui os Governadores, Prefeitos, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores da lista dos Representantes passíveis de serem submetidos à Revogação. Falha também ao ignorar a figura do Vice-Presidente da República. Críticas se dirigiram também a tentativa confusa de se misturar os mecanismos do Recall com os de Dissolução do Parlamento. Diante dos vícios de constitucionalidade e de sistema, votou-se pela rejeição integral da PEC.

As PEC's destacadas possuem individualmente falhas em sua estrutura que impossibilitarão a sua aplicação. Fatores centrais para sua efetivação jurídica e sistêmica foram ignorados ou mal formulados. Para que possamos desenvolver uma nova Proposta para a adoção do Recall é necessário que nos preocupemos com o seu quadro de aplicação e com alguns fatores essenciais para reduzir ou eliminar os efeitos sistêmicos indesejados da revogação de mandatos que foram observados em sua utilização ao longo da história nos mais variados países e nas propostas aqui elencadas.

³⁹ dois por cento do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, sete estados, com não menos do que cinco décimos por cento em cada um deles.

4.2 Uma Nova Proposta

Acredito que a aplicação do mecanismo no Brasil não pode se dar de forma tão ampla quanto se verifica no caso norte-americano. A configuração do esquema de representação lá em muito se distancia do que vemos aqui. E, a fim de se trazer à baila uma proposta que possa ser tida como útil, não podemos cometer o erro crasso de tentar copiar cegamente um mecanismo, ignorando as peculiaridades e as vicissitudes do caso Brasileiro.

Não podemos cogitar da aplicação do Recall a todos os que exercem função pública. Dentre os agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados, apenas os primeiros podem ser alvo da Revogação.

São eles os agentes dotados de liberdade funcional no exercer de suas atribuições, possuindo prerrogativas e responsabilidades características previstas pelo Ordenamento. São eles que ocupam os postos maiores do governo, elaborando normas e definindo o caminhar do agir político na condução dos negócios públicos. Não são hierarquizados, operam com independência e tem sua ação limitada pelos parâmetros constitucionais e legais. Segundo Hely Lopes Meirelles⁴⁰, devido à sua liberdade funcional, ficariam a salvo da responsabilização pelos seus eventuais erros, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

Ainda sim, não é sobre todos os agentes políticos que poderia recair o uso do Recall. Dentre aqueles que exercem mandatos públicos, apenas aqueles que tenham sido escolhidos em decorrência de votação pública poderiam ser submetidos ao mecanismo. É a premissa básica do recall: “se o povo pode eleger, cabe a ele também destituir”.

Sendo assim, não faz sentido propormos a aplicação do instrumento aos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e Tribunais de Contas ou aos representantes diplomáticos e agentes políticos nomeados indiretamente. A responsabilização sobre os erros destes deve recair sobre o agente público eleito que os nomeou, não significando que este deva ser destituído em seu lugar, mas

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. p. 77

que cabe a ele prestar esclarecimentos à população.

Sendo assim, concluímos que a Revogação de Mandato só poderia atacar o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos Municipais, os Senadores, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e os Vereadores, tendo como certo também que a aplicação do instituto se dá de forma específica para cada uma das esferas da federação.

O art. 14 da nossa Constituição prevê o uso do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular como mecanismos de democracia semidireta, sendo eles regulados pela Lei no 9.709/98. O que se verifica, no entanto, é que tais instrumentos têm sua utilização esvaziada devido aos obstáculos que a própria legislação põe para seu exercício.

Objetivando estabelecer o Recall como um mecanismo eficiente e viável, seria necessário, em primeiro lugar, incluí-lo no rol do art. 14. Sugere-se que se utilize a expressão Recall, que consubstancia historicamente a revogação de mandatos políticos por iniciativa e decisão dos eleitores.

Em seguida é necessário uma lei que regule especificamente a sua aplicação. É esse o passo mais importante e sobre o qual recairão os maiores esforços de tempo e logística. É necessário que assim o seja sob pena de criarmos mais um mecanismo inoperante.

A visão sobre o instituto ultrapassa os limites do direito, devendo ser compreendido em seu aspecto institucional. Estamos lidando com um mecanismo que tem como base o respeito à dignidade humana e à soberania popular, comprometido com o desenvolver de uma Administração Pública eficiente, balizada pela ética e a responsabilidade política intrínseca à sua atuação.

Para isso é necessário que o instrumento seja regulamentado tendo em vista as dificuldades de sua aplicação em um território com as proporções e peculiaridades do Estado Brasileiro.

A análise do instrumento revela que o mecanismo tem sua melhor aplicação na esfera local, sendo pouquíssimos os casos relatados na esfera Estadual, como os dois episódios na história americana na Dakota do Norte em 1921 e na Califórnia em 2003, e mais escassos ainda na esfera Federal, como no

caso contra Chávez na Venezuela em 2004. Sendo assim, penso que a aplicação nos Municípios seja, de longe, o proceder mais adequado na busca pelo uso mais eficiente do Recall. É para esta esfera que direcionamos a nossa proposta, ao menos inicialmente.

Os Municípios são tidos hoje pelo nosso ordenamento constitucional como uma das entidades componentes da Federação. Ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, são eles estabelecidos como entidades dotadas de autonomia política, administrativa e financeira. Prerrogativa essa tida como inatingível conforme estabelecido pelo art. 34, VII, “c” da Carta, uma vez que não há hierarquia entre as entidades da Federação.

A autonomia política dos municípios se traduz no seu poder de se auto-organizar e de legislar. A esse poder se relaciona diretamente a definição dos mecanismos de eleição e destituição de seus agentes políticos. É esse o ponto de partida para se falar em um Recall na esfera municipal.

A população dos municípios se encontra em uma posição privilegiada. Por ser esta a menor das esferas da federação, nota-se, como consequência imediata, a maior proximidade dos cidadãos em relação aos centros de poder, pelo simples fato de se tratar de um contingente geográfico e populacional reduzido.

A vivência direta dos problemas da comunidade, aliada à exposição mais direta e frequente dos Agentes Políticos, que costumam participar dos eventos locais e prestar mais esclarecimentos à população, faz com que o acompanhar da vida política aqui seja muito mais natural.

A proximidade dessas relações, porém, pode operar no sentido oposto, sob forma de ameaças e subornos a fim de se ocultar as más-condutas dos representantes e de eliminar a possibilidade de ação da população pelas vias institucionais. O Recall operaria como um instrumento capaz de evitar ou limitar o poder de influencia dos agentes nesse sentido.

Pois bem, uma vez previsto constitucionalmente o mecanismo do Recall a sua aplicação estaria condicionada a regulamentação por legislação específica. Para que não cometamos os mesmos erros das propostas mencionadas é necessário que avaliemos cinco pontos sensíveis: o quórum de convocação, os cargos que podem

ser submetidos ao Recall, a consequência da destituição para o vice, a cláusula de vedação temporal e a exigência de motivação.

Em relação ao quórum vemos que as propostas brasileiras, no geral, determinam uma quantidade muito baixa do eleitorado para a convocação do instrumento, indo de incríveis 2% ao máximo de 10%. O que notamos no resto do mundo é que o quórum mínimo nunca é inferior aos 10%, sendo este o caso do Equador. Progressivamente figuram, a título de exemplo, Califórnia, Bolívia, Venezuela e Colômbia com 12%, 15%, 20% e 40% respectivamente.⁴¹

O medo de se criar mais um mecanismo inutilizável pela população é grande, mas tal argumento não deve ser utilizado a ponto de se vulgarizar o uso do instituto, que naturalmente se revela como uma *ultima ratio*.

É necessário que seja fixado, portanto, um quórum mais elevado, cuja obtenção poderia ser facilitada enormemente pelo avanço tecnológico da certificação digital e o uso de chaves públicas, o que, em última análise, acabaria por tornar mais acessíveis também os outros mecanismos da democracia semidireta já previstos em nosso ordenamento.

No tocante às autoridades que podem ser submetidas ao mecanismo, tendo como critério primeiro a possibilidade de seu uso imediato, o ideal seria a aplicação do mecanismo apenas às autoridades chefes do Executivo, uma vez que essas são eleitas pelo sistema majoritário, base sobre a qual é construída a figura do Recall norte-americano, e aos Senadores no caso da expansão do Recall à esfera Federal.

O sistema de eleições proporcionais representa um verdadeiro obstáculo à aplicação do Recall. A fórmula do quociente eleitoral permite com que muitas vezes candidatos que não obtiveram as maiores votações sejam eleitos. Isso é essencial para que seja garantida a representação à grupos minoritários. Consequência disso seria o risco da aplicação irresponsável do Recall por majorias objetivando excluir os grupos minoritários de seus assentos. Dessa forma vemos a dificuldade em se introduzir a revogação dos mandatos nas Câmaras de Vereadores, nas Assembleias Legislativas e na Câmara dos Deputados.

⁴¹ AVILA, Caio Marcio de Brito. 2009.

A solução apresentada para esse problema seria a modificação do sistema proporcional, seguindo os caminhos da adoção do voto por distritos menores, que permitiriam a maior proximidade entre eleitor e representante sem reduzir drasticamente o potencial representativo das minorias, ou então a via extremista de Dissolução do Parlamento nos moldes do *abberunfungrecht* Suíço a qual não considero adequada.

Outra alternativa seria a de utilizar os votos nominais direcionados ao representante para garantir a manutenção de seu cargo. Dessa forma a manutenção do cargo estaria vinculada ao atingir de uma porcentagem de sua votação nas eleições principais e não a um quórum maior que 50% dos eleitores em geral, assegurando, dessa forma a representação das minorias.

Sobre a vinculação do destino do Vice no caso da destituição do Titular do Cargo, penso que esse seja o caminho adequado. O recall é um mecanismo de mobilização extrema e é fruto de uma patente indignação do corpo eleitoral. Permitir que o vice de um representante, cujas ações ou omissões foram suficientes para promover a mobilização eleitoral em prol de sua destituição, assumo o cargo é, na maioria das vezes, ignorar a vontade do povo, que muito provavelmente não pretende ver um indivíduo do mesmo grupo político assumir a posição. Permitir que o vice participe das eleições para substituir o representante destituído é suficiente para lidar com as situações em que tal afirmação não seja verdadeira.

Passemos à análise dos Lapsos temporais para a instauração e para a proposição de nova revogação. É interessante que exista uma espécie de imunidade durante o início do mandato, de forma que não se permita que recalls vingativos, cuja única intenção seria a institucionalização de um terceiro turno, sejam veiculados. Além disso, é necessário tempo para que se verifique se medidas tomadas foram ou não efetivas. O comum é que seja vedado o uso do mecanismo antes de completado o primeiro ano do mandato. Alguns países inclusive vedam o uso durante o último ano do mandato devido aos custos associados ao procedimento.

Sobre as condutas aptas a instaurar o procedimento penso que não seja adequada a delimitação restritiva das hipóteses. Os casos a serem analisados são intrinsecamente abertos, podendo incluir ações e omissões como crimes em geral, o

desvio de verbas, a fraude, a corrupção e a compra/venda de votos, a franca incompetência administrativa, a irresponsabilidade fiscal, a prática de atos administrativos imotivados e o desrespeito aos gastos mínimos em áreas essenciais como saúde e educação.

Por fim, considero que também seja essencial a criação de mecanismos que visem impedir o uso abusivo e irresponsável do mecanismo. Em muitos países é exigida uma caução do grupo que der início à coleta das assinaturas. Não acredito que este seja o método mais adequado ou um requisito válido para a utilização do mecanismo. Mas acredito que a responsabilização dos mobilizadores mediante processo específico seja correta no caso de constatação de falsidade dos motivos incitadores do procedimento.

Uma vez assegurada uma legislação específica que se preocupe com estes pontos listados, acredito que o Recall possa ser utilizado como uma alternativa prática para a correção de alguns dos defeitos do nosso sistema Representativo, inicialmente em nível municipal e como modelo a ser expandido, respeitadas as necessidades intrínsecas de sua aplicação em outros contextos, à esfera estadual e federal.

CONCLUSÕES

Buscar compreender todo o sistema que gravita em torno da ideia da representação política é uma atividade que se torna cada vez mais complexa à medida em que a realidade e a prática rompem com os limites bem definidos dos modelos que julgávamos serem até então adequados.

Sob o risco de aderirmos a um sistema de representação meramente formal recai sobre nós o dever de procurar novos meios para se repensar essa relação basilar da democracia. Minha pretensão não é a de trazer as respostas para a eliminação das falhas do sistema. Porém isso não significa dizer que devemos nos manter inertes diante da Crise de Representatividade que, caracterizada pela ineficiência do sistema de controle horizontal e vertical, há muito tempo se arrasta diante de nossos olhos.

As disposições constitucionais fundamentais têm como característica básica a sua indeterminação. E esse caráter é essencial para que se possa haver um ordenamento aberto e capaz de se adequar às mudanças sociais. O direito, por pretender lidar com o social, não pode se dar ao luxo de se fazer cristalizado, sob pena de ruir diante das eternas mudanças que são a base do agir social.

É necessário se reforçar a busca pela efetividade e pelo aperfeiçoamento da atuação do Estado, responsável pela concretização dos direitos fundamentais. Com este trabalho, tive como objetivo incitar o debate acerca de um mecanismo da democracia semidireta com enorme potencial transformador e que, por algum motivo, não figura no centro dos debates acerca da reforma política.

Atribuir isso ao fato de o mecanismo ser um instrumento inadequado, superado ou incompatível com nosso sistema é ignorar a realidade. Trata-se de um instrumento em franca expansão, já utilizado em vários países e cujos resultados vem se revelando surpreendentemente positivos.

Em 2011⁴², foram registradas mais de 150 eleições de Recall. Aqui não estão contabilizados os casos em que, por algum motivo não se pode instaurar o

⁴² RECALL OF STATE OFFICIALS. NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>> Acesso em 16 nov. 2014

procedimento. Verificou-se então a destituição de 75 representantes e a saída de ao menos outros 9 diante da ameaça do Recall. Dezesete estados norte americanos foram responsáveis por isso, com os procedimentos sendo realizados em 73 jurisdições diferentes, incluindo o condado de Miami-Dade, com população superior aos 2.600.000 habitantes.

Além disso, merece destaque o fato de que 11 dos mandatos revogados eram de senadores, número recorde na história norte-americana, superando o recorde até então vigente e que havia sido estabelecido no ano anterior, 2010.

À medida em que o povo se familiariza com o instituto e assume o seu papel de protagonista no jogo democrático, nota-se a expansão do uso do Recall, tanto em relação ao número dos casos de aplicação como em relação à amplitude geográfica dos pleitos.

Trata-se de um mecanismo que poderia oxigenar o nosso sistema de Representação e trazer o povo ao seu merecido lugar dentro do viver democrático. Não podemos esquecer, porém, que este é um assunto que em muito assusta a classe política brasileira. Trata-se de um claro instinto de auto-preservação⁴³ sempre presente nas discussões a cerca do tema da representação. É esse um dos maiores obstáculos na busca pela Reforma Política clamada pela população e prometida pelo Estado.

Para que possamos pensar em um modelo adequado de Representação que, na busca pela sua efetivação, conjure as ideias de participação, controle, responsabilidade e responsividade será necessário superar o desinteresse daqueles que exercem o mandato. Temos que reconhecer que as vontades são produzidas socialmente e que alguns agentes possuem uma capacidade de influência muito maior do que outros. Não podemos falar de uma reforma dos moldes da Representação sem ter como foco a base desse sistema.

⁴³ CORRÊA, Oscar Dias. O sistema eleitoral que convém ao Brasil, p. 109: Não se pode olvidar, no ponto, a variável da autopreservação, um dos maiores óbices a qualquer reforma política, presente no “desinteresse pela mudança por parte daqueles que exercem o mandato popular e são incumbidos de votá-la” e que “temem mudar o sistema, o processo pelo qual se elegeram (e pretendem e pensam em reeleger-se!), para outro, cujas consequências ignoram, e temem a derrota”

As teses que deram origem às recentes decisões do Supremo Tribunal Federal me parecem operar a favor dessa proposta. Ao declarar a infidelidade partidária como causa de perda do mandato parlamentar nos Mandados de Segurança nos 22.602, 22.603 e 22.604, de outubro de 2007 e na Resolução no 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, a doutrina deu início à fundamentação da vinculação do agir dos representantes aos programas partidários, o que representa o primeiro passo rumo à institucionalização do dever de Lealdade e Fidelidade ao Eleitorado.

Devemos nos lembrar que quem age em nome do povo tem a responsabilidade e a obrigação de reconhecer e ter suas ações orientadas pelo fato de que é ele quem detém o poder de favorecer ou prejudicar um sem fim de pessoas. A responsabilidade política, portanto, pelo seu alcance e pela estrutura pela qual é constituída a relação de representação, deve ser compreendida e cobrada como a primeira em relação a todas as outras.

O Recall opera como uma lembrança permanente na memória dos agentes políticos eleitos. Sendo a sua mera previsão no ordenamento suficiente para inibir inúmeros atos de corrupção e abuso, e para incentivar o agir responsável, competente e comprometido com os anseios sociais.

Nosso ordenamento afirma que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido e a fim de não aceitarmos isso como meras palavras temos como certo que o maior benefício da discussão aqui posta é a de incentivar o desenvolvimento de uma sociedade civil plural e ciente de seu papel e poder na construção de nossa democracia.

A crise da representação não vai ser resolvida exclusivamente nas esferas representativas. Não podemos nos iludir afirmando que uma mudança do sistema eleitoral será capaz de eliminar os problemas que aqui destacamos.

Nossa busca é pelo incentivo ao desenvolvimento de um *Self* cidadão e pelo imergir da população na prática democrática. Quanto a isso temos a certeza de que o caminho só pode ser um: convidar os cidadãos para o centro do debate, reafirmando a legitimidade do povo como detentor da soberania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato eletivo : estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2006.

_____. *O recall e o voto destituente*. Revista de Direito. In: Revista de direito constitucional e internacional, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

AVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros Ed., 1999.

_____. *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 Ed., 2001.

BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. Tradução de Cid Knipel Moreira in *Os clássicos da política*. 2o volume. Organizador Francisco C. Weffort. São Paulo, Ática, 2001, pp. 29-30.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CORRÊA, Oscar Dias. *O sistema eleitoral que convém ao Brasil*. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999.

HAURIUO, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Traducción castellana, adaptación y apéndice a cargo de José Antonio Gonzáles Casanova. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998.

GARCIA, Maria. *Os Poderes do mandato e o recall*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v.13, n.50, p.29-38, jan.2005.

_____. *Políticas públicas e normas programáticas : a efetividade da constituição, a administração*. In: Revista de direito constitucional e internacional, v. 19, n. 76, p. 101-112, jul./set. 2011

GODINHO, Helena Telino Neves. *O referendo de revogação de mandato (recall)*. - Belo Horizonte : Del Rey Editora, 2011.

MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de Direito Constitucional*. S. Paulo: Forense Universitária, 1991; pp. 486 e ss.

MIGUEL, Luis Felipe. *O representante como protetor: incursões na representação política "vista de baixo"*. In: Revista brasileira de ciências sociais, v. 27, n. 79, p. 31-47, jun. 2012.

_____. *Representação democrática : autonomia e interesse ou identidade e advocacy*. In: Lua Nova : revista de cultura e política, n. 84, p. 13-23 2011.

_____. *Representação política em 3D : elementos para uma teoria ampliada da representação política*. In: Revista brasileira de ciências sociais, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

_____. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. In: Revista de sociologia e política, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

NETO, Eurico Bittencourt. *Há um direito fundamental a uma boa administração pública?* In: Revista de direito constitucional e internacional, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

PITKIN, Hannah Fenichel. *El concepto de representacion*. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, n. 67. 2006.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1962.

SILVA, Daniela Romanelli da. *Democracia e direitos políticos*. São Paulo: Instituto de Direitos Políticos, 2005.

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> acesso: Acesso em: 10 de nov. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. de 2014.

RECALL OF STATE OFFICIALS. NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>> Acesso em: 16 de novembro de 2014.

SENADO FEDERAL. PEC n. 73. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=76146> Acesso em: 10 de nov. 2014.