

VIABILIDADE DO INSTITUTO DO RECALL COMO SOLUÇÃO PARA A CRISE DE LEGITIMIDADE E POLÍTICA NO BRASIL

THE VIABILITY OF THE RECALL OF THE INSTITUTE AS SOLUTION FOR LEGITIMACY CRISIS AND POLICY IN BRAZIL

Adilson Cunha Silva ¹
Marcel Chaves Alvim ²

RESUMO

A crise política que se nos apresenta atualmente traz consigo reflexões importantes acerca das alternativas e possíveis soluções que façam renascer a confiança na democracia representativa. Com efeito, os últimos tempos têm provocado um forte desalento quanto à legitimidade representativa no Brasil, o que, por conseguinte, faz surgir propostas de reaproximação com a democracia direta ou semidireta. Uma dessas propostas é o Recall, instrumento de democracia direta que intenta, pela via difusa da participação popular, encerrar o mandato eletivo de autoridades que não cumpriram ou não satisfizeram a vontade popular que os sufragaram, antes de seu término. Portanto, o presente artigo se dispõe a examinar a viabilidade de inserção deste mecanismo no contexto político brasileiro, e a sua prospecção à resolução dos atuais problemas de representação política.

Palavras-chave: Democracia. Representatividade. Legitimidade. Democracia Direta. Recall.

ABSTRACT

The political crisis that we currently present brings important reflections about the alternatives and possible solutions that make reborn confidence in representative democracy. Indeed, recent times have caused a strong dismay as the representative legitimacy in Brazil, which, therefore, raises proposals for rapprochement with the direct or semi-direct democracy. One of these proposals is the Recall, direct democracy instrument that tries, by diffuse through popular participation, terminate the elective office authorities that not fulfilled or did not satisfy the popular will that voted them, prior to your expiration. Therefore, this article sets out to examine the feasibility of inclusion of this mechanism in the Brazilian political context, and your prospect for resolution of the current political representation problems.

Keywords: Democracy; Representativity; Legitimacy; Direct Democracy; Recall

¹ Professor da Faculdade Católica do Tocantins (FACTO) e orientador deste artigo. E-mail: adilson@catolica-to.edu.br

² Acadêmico do 10º período do curso de Direito da Faculdade Católica do Tocantins. E-mail: marcelcalvim@outlook.com

INTRODUÇÃO

É indubitável o cenário de crise político-institucional por que passa o Brasil atualmente. Frente ao desalento ocasionado pela crise de legitimidade representativa dos políticos, em razão dos reiterados escândalos de corrupção e má gestão do dinheiro público, evolui cada vez mais o debate acerca das alternativas viáveis à solução dessa difícil quadra.

Em meio às possíveis soluções, apresenta-se o instituto do recall como forte concorrente à integração definitiva no ordenamento jurídico. O referendo revocatório, como é chamado ou, ainda, direito de revogação, permite que a população, por intermédio de votação, dissolva o mandato de representante eleito antes de seu término, em face de condutas que andem em sentido inverso àquele proposto pelo candidato, vale dizer, quando o mesmo não honre seus compromissos de campanha, incidindo na famosa figura do estelionato eleitoral.

Tal instituto consubstancia uma ferramenta da democracia dita semidireta, consistente na mescla entre a democracia dos antigos (direta), figurada pela praça ateniense e pelas cidades-estados de baixa densidade populacional; e da democracia dos modernos (representativa), reconhedora das limitações à participação ocasionada pelo crescimento da dimensão populacional, conferindo a um grupo de representantes a responsabilidade pelas decisões que digam respeito à coletividade.

Evidentemente, o recall não se apresenta como a panaceia dos problemas atuais, até porque estes transbordam à questão puramente político, adentrando searas econômicas, jurídicas e até mesmo culturais. Contudo, o presente trabalho propor-se-á, através de uma metodologia bibliográfica e dedutiva, apresentar os riscos e possibilidades de instalação deste instrumento no caso particular do Brasil, a partir das referências gerais sobre o tema, advindas de experiências globais.

Por isso, no primeiro capítulo, serão abordadas noções conceituais sobre o campo semântico vasto da democracia e suas modalidades. No segundo capítulo apresentar-se-á a definição e contornos de aplicação do recall em outros países, a fim de demonstrar as experiências estrangeiras dessa ferramenta. Finalmente, o capítulo derradeiro, será resolvida a questão acerca da viabilidade do recall como alternativa à crise de legitimidade representativa no Brasil.

1 A DEMOCRACIA: MODELO IDEAL DE REGIME (?)

A revogação de mandatos eletivos constitui um tema inevitavelmente intrincado à noção de democracia, razão pela qual é salutar partir de uma análise superficial acerca deste tema.

Atribui-se a Winston Churchill, primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial, a frase segundo a qual “a democracia é a pior de todas as formas de governo, salvo todas as demais”. De certo modo, tornou-se senso comum a ideia de democracia como regime ideal de governo. Atualmente, a maioria dos regimes exige algum tipo de direito a título de “democracia”, conforme assenta Robert A. Dahl: “em nosso tempo, até mesmo os ditadores parecem crer que um ingrediente indispensável de sua legitimidade é uma pitada ou duas da linguagem democrática”. (2012, p.2)

De fato, dentre todas as formas de governo já praticadas, alcançou-se certo consenso no sentido de que a democracia é o mais perfeito dos regimes para as sociedades modernas, ou o mais perfeito sobre o qual o homem já houvera pensado.

Essa aceitabilidade universal da teoria democrática, contudo, se faz a despeito de uma precisão acerca de seu conteúdo, o que pode ser prejudicial à própria consolidação de seus ideais, pois um termo que significa qualquer coisa não significa nada.

Diante disso, o presente trabalho prossegue na difícil tarefa de imprimir uma premissa conceitual acerca da democracia, que possa estabelecer uma definição mínima, delimitando a matéria que ora se propõe a aprofundar.

1.1 PREMISSA CONCEITUAL OU DEFINIÇÃO MÍNIMA

Os trabalhos acadêmicos costumam iniciar a abordagem sobre determinado tema a partir de uma noção conceitual objetiva, que delimite a matéria e cumpra a rigor as normas metodológicas propostas previamente. Sem a pretensão de furtar-se a tal mister, é preciso adiantar que o tema ora tratado envolve acepções que se mostram extremamente complexas, as quais dificultam a formulação de uma definição que não seja, ainda que parcialmente, abstrata. Diante dessa advertência, é possível prosseguir à

conceituação de um dos maiores imbrólios semânticos da história da ciência política e do direito: a democracia.

Procura-se experimentar essa abordagem a partir de dois eixos que integram o núcleo conceitual da teoria democrática: procedimental e material.

Do ponto de vista procedimental, recorre-se à teoria de Norberto Bobbio, ao enxergar a democracia como um verdadeiro método de governo, considera-a como um: “conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. E explica:

Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna quanto externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos), possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias), que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos (2000a, p. 18).

Caracteriza-se como procedimental tal definição, tendo em vista partir o autor de uma noção que toma em conta, sobretudo, as “regras do jogo democrático”.

Por outro lado, sob o viés substancial, a democracia funciona como princípio de estruturação do Estado e da Sociedade (forma de governo do Estado), de maneira a servir como vértice de unidade no interior da Constituição. É a noção de Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB/88). Nesse sentido, encara-se a democracia como um movimento de poder, representativo de um fluxo que se manifesta de baixo para cima, e não em sentido inverso. Ou seja, a democracia significa poder ascendente, de prestígio das bases e limitação das cúpulas. É o deslocamento topográfico do povo, que sai da plateia e passa para o palco das decisões que lhe digam respeito.

Tal definição material implica inevitavelmente em variáveis conceituais-parciais que representam esse conteúdo democrático, como fator epistemológico. São afluentes do manancial de valores que vão além desse conceito.

A título de exemplo, Bobbio apresenta uma dessas várias acepções parciais ao referir-se à democracia como o “poder em público”, indicando todos aqueles instrumentos

institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras, permitindo que os governados vejam como, quando e onde as tomaram. (BOBBIO, 2000, p. 386-387). É dizer, um regime que extirpe a cultura dos bastidores, do poder invisível, valorizando, portanto, a transparência nos atos de gestão. É possível buscar, ainda, dentro desse núcleo, aspectos da democracia como “legitimação de poder” e como “concretizador de direitos fundamentais”.

As infinitas nuances dessa temática permitiriam um capítulo introdutório equivalente a uma monografia completa. Diante disso, é preciso progredir ao exame das maneiras pelas quais se exerce a democracia numa sociedade, podendo-se aferir duas formas clássicas: direta e representativa.

1.2 DEMOCRACIA DIRETA

Não consubstancia capricho ou aleatoriedade a análise da democracia direta antes da representativa. Ao contrário, sua posição inaugural neste trabalho respeita a cronologia histórica da prática democrática no mundo. Vale dizer, a diferenciação entre a democracia dita direta e a representativa equivale a análise teórica que geralmente se faz entre aquela “dos antigos” e a “dos modernos”, respectivamente.

Na memória histórica dos povos europeus, a ontologia da democracia surge como ideia elementar de “governo do povo”. Os gregos, ainda no século V a.C., passaram a referir-se às novas práticas políticas que surgiam nas cidades-Estado, sobretudo em Atenas, como a *demokratia*, proveniente da união entre os termos *demos* (povo) e *kratia* (governo ou autoridade).

Nessa democracia ateniense, de escala extremamente reduzida, a participação dos cidadãos nas decisões da pólis eram concretizadas de forma intensa, por intermédio da imagem da ágora ateniense, a assembleia ao ar livre, onde se reuniam periodicamente os cidadãos para ouvir a retórica dos oradores e então expressar a sua opinião, apenas com um simples gesto manual. A vida dos atenienses resumia-se a pólis, e esta era construída politicamente a partir da vontade geral da comunidade de cidadãos que lhe compunha. Democracia direta por essência.

Com efeito, para a realização dessa forma de governo direto e inteiramente participativo, os gregos partiam da premissa de que a escala apropriada – demográfica – deveria ser extremamente pequena, com apenas alguns milhares de habitantes (cidadãos). No cenário das cidades-Estado, isso era uma realidade plenamente possível. (DAHL, 2012, p. 221)

Ocorre que, com a evolução das sociedades no tempo, a questão da escala populacional tornou-se um problema à realização da democracia direta. Isso porque a noção de cidade-Estado foi gradualmente entrando em obsolescência em face do surgimento dos Estados-Nação.

Tal transformação desaguou na criação de um conjunto de novas instituições políticas, que fizeram nascer um modelo de decisão pública representativo, derivado de um consenso liberal, onde a sociedade em geral abre mão do exercício do poder político, designando um grupo de indivíduos aos quais caberá esse mister, em nome do povo, onde remanesce o poder soberano.

Assim, desaparecem as praças, para dar lugar às casas representativas, aos parlamentos, no sentido ontológico do termo: parla (falar) – aqueles que falam por todos.

Nos dias atuais, tendo em vista a multiculturalidade e o pluralismo das sociedades, é impossível falar, na prática, de um Estado que mantenha, como forma de governo, uma democracia direta legitimamente anteniense, ou no sentido rousseauiano de participação integral nos assuntos da Nação. Afirma Dahrendorf que tal hipótese sequer é desejável, pois representaria a politização integral da vida dos indivíduos, que viriam-se como “cidadões-totais”, a qual quedaria por tornar ingovernável a sociedade, pela rejeição do governo em nome da participação. (1977, p. 33)

Todavia, o que se tem visto hodiernamente é uma aclamação da sociedade pelo aumento de instrumentos que permitam a sua efetiva participação no processo decisional do Estado, ou seja, de mecanismos de participação direta. Um desses mecanismos é o recall, tema central do presente trabalho, o qual será abordado amiúde posteriormente.

1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A literatura política e jurídica sobre a definição do termo “representação” é de tal forma ampla que se houvesse a pretensão de dela dar conta apenas em linhas perfunctórias, já bastaria à completude do trabalho.

A priori, é aceitável afirmar, conforme se concluiu do subitem anterior, que a representatividade compõe um sistema político compatível com a transformação da escala da própria democracia tradicional, passando a ser alcunhada como a “dos modernos”. Nesse sentido, Destutt de Tracy, relatando o início desse modelo, ainda no século XIX, assentava que:

A representação, ou o governo representativo, pode ser considerada uma nova invenção, desconhecida no tempo de Montesquieu (...) a democracia representativa [...] é a democracia tornada praticável por um longo tempo e num grande extensão territorial (TRACY apud DAHL, 2012, p. 44).

Atualmente, portanto, a democracia representativa é encarada como aquela adequada às circunstâncias dos Estados nacionais, e o seu modo de funcionamento é simples: o povo deixa de tomar as decisões sobre os negócios do Estado de forma direta, passando tal ônus a representantes por ele eleitos, os quais, em tese, terão melhores condições de decidir essas questões gerais, de falar em nome do povo. Como afirma Posner: “o povo não governa, ao invés disso, eles decidem quem deve governar”. (POSNER, 2003, p.123)

Privilegia-se, com isso, a regra da maioria, estabelecida nas urnas quando da realização do pleito eleitoral.

Para que se entenda melhor os fundamentos do sistema representativo, impossível não recorrer a Norberto Bobbio. Este apresenta o tema sobre dois aspectos: o primeiro toca aos poderes do representante (como o representa?), e o segundo à substância da representação (que coisa representa?). No tocante à primeira questão, diz-se que “A” pode representar “B” como delegado ou fiduciário, de acordo com o nível de liberdade com que atua em nome e por conta do representado, sendo que, no último caso, essa liberdade é maior, haja vista a relação arrimada na confiança do eleitor para com o seu representante, inexistindo um mandato imperativo, baseado na ideia de que o eleito deve se propor a atuar de acordo estritamente com a vontade daqueles que o elegeram.

Já no que diz respeito à segunda questão, aponta o autor que “A” pode representar “B” no que tange aos seus interesses gerais de cidadão, ou aos seus interesses particulares, como integrante de certo grupo social. (2000a, p. 44).

Consoante aponta o autor, a maioria dos Estados democráticos, e o Brasil se inclui dentre eles, adotam um sistema representativo que se caracteriza por conceber mandatos de natureza fiduciária e que represente os interesses gerais do cidadão. Assim, o cientista político italiano fixa as bases desse estilo de regime:

As democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria. (BOBBIO, 2000a, p. 45).

Contudo, esse clássico parâmetro de representação, sobretudo no Brasil, tem perdido força, ante as críticas ora feitas a essa espécie de representação como relação de confiança (fiduciária), que permite ao eleito atuar a despeito das promessas de campanha, de forma irresponsável perante os seus representados.

Ademais, a própria divisão entre a democracia direta e representativa, vista como polos ortodoxamente antagônicos, vem sendo relativizada, na medida em que se vê um apelo à democracia participativa, em complemento à democracia representativa. No Brasil, conforme estabelecido na Constituição, em seu art. 1º, parágrafo único, já se adota um regime misto, na medida em que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Nesse interstício é que se encontra o recall, como instrumento de um modelo democrático semidireto, dentre aqueles existentes para destituição de mandatos eletivos, que assenta a vontade do povo como fonte de poder (GOYARD-FABRE, 2003, p. 46), e não como mero legitimador perene de um mandato fiduciário.

1.4 CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E A CRISE DE LEGITIMIDADE REPRESENTATIVA

Apenas a título de contextualização, procurar-se-á explorar algumas nuances do regime democrático brasileiro, para que se permita aduzir, ao final, a viabilidade de um mecanismo como o recall, no ordenamento jurídico.

Pois bem, como aferido alhures, a Constituição Federal estabeleceu um regime democrático misto ao país, prestigiando a representatividade como modelo padrão, mas interpenetrado por armas de participação popular, compreendendo o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, conforme art. 14 da Carta Magna, regulados os três pela lei nº 9.709/98.

A Lei Fundamental de 05 de outubro de 1988, pois, representou ao Brasil um marco paradigmático em relação à redemocratização do país, que acabava de desvincilhar-se de um regime ditatorial que perdurava há cerca de 20 anos, deixando marcas do autoritarismo.

Não obstante o reconhecido sucesso da transição democrática operada no Brasil a partir de 1990, com a posse do primeiro presidente eleito, Fernando Collor de Mello, as sucessivas crises institucionais e fiscais, a frágil noção de accountability dos governantes, além da forma grotesca de presidencialismo de coalisão somada a uma extrema fragmentação partidária, permite afirmar que o país não detém uma democracia consolidada (LINZ; STEPAN, 1999, p. 217). É crível afirmar que os sistemas multipartidários fragmentados e o presidencialismo formam uma combinação pouquíssimo propícia a uma democracia duradoura (MAINWARING, 1993, p. 198).

Além disso, o quadro alastrante de corrupção desvelado nos últimos tempos no âmbito das instituições representativas do país, desde o processo denominado como “Mensalão”, até a famigerada e atual Operação Laja Jato, fez insurgir um sentir amplo de indignação e descrença no sistema participativo, o que foi demonstrado a partir das manifestações populares de junho de 2013 e outubro de 2015, movimentos sem precedentes na história brasileira.

É dizer, a população adquiriu uma visão schumpeteriana acerca da legitimidade política advinda do sistema representativo, segundo a qual:

A vontade da maioria não representa outra coisa senão a própria vontade da maioria do parlamento e não a vontade do povo. Os partidos políticos não são um grupo de homens que pretendem a realização do bem comum acerca de questões sobre as quais todos concordem [...], são grupos cujos membros se propõem a agir combinadamente na luta competitiva pelo poder. (SCHUMPETER, 1984, p. 353)

Esse descontentamento com a condução da governança pública proporcionou uma ruptura de confiança na relação ora travada entre eleitores e eleitos, governantes e governados, que desemboca numa crise de legitimidade política.

Como bem assenta Bonavides, nesse sentido, “a queda da legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes”, de forma que a sociedade reclama o que chama de “repolitização da legitimidade”, criadora de uma “neocidadania governante”, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, e arremata:

A cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento da vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação [...]. Na presente conjuntura, debaixo da ‘ditadura constitucional’ que nos governa, e sob as rédeas de um executivo onipotente, o sistema representativo já não é a legitimidade despolitizada, mas a banda morta e podre da Constituição [...]. O cidadão, nesse sistema, é, portanto, o povo, a soberania, a nação, o governo, instância que há de romper a sequência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular (BONAVIDES, 2001, p. 18-19) (grifo nosso).

A partir daí, e este já é um contexto contemporâneo, que se apresenta nos dias mais atuais, vê-se a necessidade de repolitizar a legitimidade, por intermédio de uma inflamação da democracia participativa, onde o povo organizado e soberano se apresenta como o próprio Estado, a partir de mecanismos que permitam esse apoderamento da população como fonte de poder. Um deles é o recall.

2 O RECALL

Examinadas as questões conceituais acerca da democracia e da legitimidade política, permitiremo-nos agora adentrar no tema de fundo do trabalho, atinente aos instrumento

conhecido como “recall” e a sua viabilidade de aplicação no Brasil. Para tanto, é necessária uma abordagem introdutória, em ordem a trazer uma noção conceitual e de natureza jurídica desse mecanismo, além de explorar os exitosos ou fracassados casos no Direito Comparado.

2.1 CONCEITUAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA

Basicamente, o recall, como é chamado, consiste em um procedimento de democracia direta, que permite a uma autoridade apropriada e/ou a um específico número de cidadãos deliberar sobre a remoção de um detentor de cargo eletivo, antes do término de seu mandato. Vale dizer, representa uma espécie de julgamento popular, onde o político será sancionado pela sua má conduta no exercício do ofício, pela perda de seu cargo (ROSANVALLON, 2006, p. 206). Conforme aduz Richard Posner:

alguns estados permitem ao povo a votar pelo ‘recall’ de representantes eleitos, é dizer, a remover um detentor de mandato oficial durante o seu cumprimento; esse poder incrementa o controle democrático das autoridades (2003, p. 228).

Tal definição implica que o recall deve preencher alguns pressupostos, os quais o distinguem de outros mecanismos de cessação dos mandatos de autoridades eleitas, como, por exemplo, o impeachment e o Abberufungsrecht.

Quanto a estes, por não comporem a matéria central aqui tratada, cabe uma definição superficial. Em essência, segundo Cass R. Sustein, o impeachment, de origem norte-americana, permite que se afaste o mandatário máximo do país em vista de graves abusos de autoridade que provenham do exercício dos distintos poderes presidenciais (SUSTEIN, 2001, p.116). Já o Abberufungsrecht, instituto tipicamente suíço, conforme definição de Bonavides, consiste em uma revogação coletiva de mandatos, vale dizer, “extinto ficaria o mandato de uma assembleia e não somente o de um representante”. (2000, p.338).

Quanto à natureza jurídica, conforme já afirmado anteriormente, trata-se de um mecanismo de referendo reogoatório, típico de uma democracia semidireta.

2.2 RECALL NO DIREITO COMPARADO

Curiosamente, o instituto do recall deita raízes paralelas na teoria marxista de representação e nas legislações norte-americanas de um período semelhante. Naquele primeiro caso, Marx, ao regulamentar a instalação da Comuna de Paris, fez as seguintes determinações, conforme relata Engels:

Em primeiro lugar, preencheu todos os cargos administrativos, judiciais e do magistério através de eleições, mediante o sufrágio universal, concedendo aos eleitores o direito de revogar a qualquer momento o mandato concedido. (1999, p. 20)

Diante dessa natureza ontologicamente socialista, de oposição à democracia representativa considerada como a ideologia da burguesia liberal, um dos primeiros Estados a dispor acerca do recall em sua Carta Fundamental à época foi a própria União Soviética (URSS) leninista, mais precisamente em seu art. 105:

O deputado tem o dever de informar os eleitores sobre sua atividade e sobre a atividade dos Soviets. O deputado que não se demonstrar digno da confiança dos eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores e segundo as modalidades previstas pela lei.

Nas legislações dos Estados Unidos, o recall encontra supedâneo em alguns Estados-membros daquela nação, e também em diversos municípios. O primeiro Estado a adotar este mecanismo de participação semidireta, contudo, foi a Califórnia, em 1911, sendo que, desde então, apenas quatro governadores locais tiveram seu mandato revogado por intermédio do recall. (ZVIRBLIS, 2006, p. 70). Conforme aduz Elizabeth Garret, o referendo revocatório fora ali adotado à época como parte do esforço de John R. Haynes e outros progressistas para implementar um sistema no qual autoridades corruptas pudessem ser removidas antes das eleições oficiais (2004, p.240). O caso mais recente vem daquela região, onde ocorreu o afastamento do então governador Gray Davis, do Partido Democrata, abrindo espaço para a eleição do ator austríaco Arnold Schwarzenegger, em 2003. Naquele país, conforme salienta Bonavides:

Doze Estados-membros da União americana aplicam o recall, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam. A instituição inexiste no plano federal. (2000, p. 292)

Hodiernamente, vários países adotam esse instrumento em seus ordenamentos jurídicos. De maneira curiosa, é possível notar que tanto em países cuja democracia se encontra consolidada, como os Estados Unidos, quanto em países em que ela não se faz tão forte como princípio, como a Venezuela, há disposição acerca do recall.

Na Constituição da República Bolivariana da Venezuela, estabelece o art. 72 a figura do “referendo revocatório”, cuja dicção é clara: “todos os cargos e magistrados de eleição popular são revogáveis”. E segue o dispositivo constitucional:

Transcorrida a metade do período para o qual foi eleito o funcionário ou funcionária, um número não menor do que vinte por cento dos eleitores ou eleitoras inscritas na corresponde circunscrição poderá solicitar a convocação de um referendo para revogar seu mandato.

Quando um número igual ou maior de eleitores e eleitoras que elegeram o funcionário ou funcionárias houverem votado a favor da revocatória, sempre que haja concorrido ao referendo um número de eleitores e eleitoras igual ou superior a vinte por cento dos eleitores e eleitoras inscritos, se considerará revogado o seu mandato e se procederá de imediato a cobrir a falta absoluta conforme disposto nesta Constituição e na Lei.

A revocatória do mandato para os corpos colegiados se realizará de acordo com o que estabelece a lei.

Durante o período para o qual foi eleito o funcionário ou funcionária não poderá haver mais de uma solicitação de revogação de seu mandato.

Aliás, notícia recente dá conta de que, no dia 27 de abril de 2016, milhares de venezuelanos assinaram o pedido de abertura do referendo revogatório para cassar o mandato de seu atual presidente, Nicolás Maduro, especialmente em razão da crise elétrica que enfrenta aquele país, que já chegou a reduzir o expediente do funcionalismo público a dois dias da semana. São 200 mil assinaturas necessárias à continuação do processo de afastamento, que será conduzido pelo Conselho Nacional Eleitoral.

Da mesma forma, em outro país de valores democráticos frágeis, a Constituição da República de Cuba de 1976 prevê, em seu artigo 85, que: “aos deputados e à Assembleia Nacional do Poder Popular poderá ser revogado seu mandato a qualquer momento, na forma, pelas causas e segundo procedimentos estabelecidos em lei”.

Na Constituição Federal Argentina, não há previsão de tal mecanismo, contudo, tendo em conta o modelo federalista que adota aquele país, a Constituição da Cidade de Buenos

Aires, de 1934 estabelece o recall, com percentagem semelhante, mas com a peculiaridade da figura do “mandato mínimo” de um ano ou de seis meses restantes para o término do mandato, senão vejamos o texto normativo:

O eleitorado tem o direito de requerer a revogação do mandato dos funcionários eleitos, fundando-se em causas atinentes ao seu desempenho, impulsando uma iniciativa com a assinatura de vinte por cento dos inscritos no padrão eleitoral da Cidade ou da Comuna correspondente. O pedido de revogação não é admissível para aqueles que não haja cumprido um ano de mandato, nem para aqueles que restarem seis meses para expiração do mandato. O Tribunal Superior deve comprovar os extremos assinados e convocar o referendo de revogação dentro de noventa dias da apresentação da petição. É de participação obrigatória e tem efeito vinculante se os votos favoráveis à revogação superarem cinquenta por cento dos inscritos.

Pode-se mencionar ainda, a título de exemplo: Peru (artigo 31 da Constituição de 1993); Colômbia (artigo 40.4 da Constituição de 1991); e Bolívia (Lei nº 3.850, de 2008, regulando o artigo 4º, 1, da Constituição de 2004).

Além desses, situados majoritariamente na América Latina, alguns cantões da Suíça notabilizaram o uso do recall em face de representantes nas Câmaras Baixas e dos governantes cantonais.

2.3 HISTÓRICO NO BRASIL

No Brasil, a presença do recall nunca ocorreu de forma institucionalizada no âmbito das Constituições Federais. Aliás, o primeiro registro de aparição deste instrumento no país remonta a um período anterior à Constituição Imperial de 1824, a primeira e outorgada por Dom Pedro I.

Trata-se do Decreto 16 de fevereiro de 1822, que instituía o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, também denominado, à época, de Conselho de Estado, o qual teve curta duração (1 ano e 7 meses), cujo objetivo era preparar um novo projeto de Constituição. José Bonifácio, um dos mentores do Conselho à época, em discurso sobre as atividades do órgão e atribuições dos Procuradores Gerais, asseverou:

Digne-se pois Vossa Alteza, acolhendo benigno as súplicas de seus fiéis paulistas, declarar francamente à face do universo que não lhe é lícito obedecer aos decretos últimos, para felicidade, não só do reino do Brasil,

mas de todo o reino unido; que vai logo castigar os rebeldes e perturbadores da ordem e do sossego público, que para reunir todas as províncias deste reino em um centro comum de união e de interesses recíprocos, convocara uma junta comum de procuradores gerais ou representantes, legalmente nomeados pelos eleitores da paróquia, para que nesta corte e perante Vossa Alteza Real o aconselhem e advoguem a causa das suas respectivas províncias; podendo ser revogados seus poderes e nomeados outros, se se não comportarem conforme as vistas e desejos das mesmas províncias; e parece-nos, Augusto Senhor, que bastara por ora que as províncias grandes do Brasil enviem dois deputados e as pequenas um. Deste modo, além dos representantes nas cortes gerais, que advoguem e defendam os direitos da nação em geral, haverá no Rio de Janeiro uma deputação brasílica que aconselhe e faça tomar aquelas medidas urgentes e necessárias, a bem do Brasil, e de cada uma das suas províncias, que não podem esperar por decisões longínquas e demoradas (grifo nosso) (1973, p. 24)

Após a proclamação da República, em 1889, foi possível vislumbrar a presença do recall em algumas Constituições Estaduais prematuras, dispondo acerca da revogabilidade de mandatos de autoridades eleitas, por iniciativa popular, em caso de violação de deveres assumidos em campanha.

É o caso, por exemplo, da Constituição de Rio Grande do Sul, de 1891, que estabelecia em seu art. 39 que “o mandato de representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo, e também cassado pela maioria dos eleitores”. Da mesma forma, a Constituição do Estado de São Paulo, do mesmo ano, dispunha no art. 6º, §3º, que: “Poderá, entretanto, ser a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço dos eleitores e na qual o representante não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito”. Além dessas, a Constituição de Goiás, de 1891, em seu art. 27, também trouxe tal espécie de regulamentação.

Não obstante tais previsões regionais, como dito alhures, a Constituição Federal não se valeu de tal ferramenta. Não por falta de tentativa, haja vista haver registro de que, nos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987, no anteprojeto apresentado por Lysâneas Maciel (PDT) como conclusão da relatoria da Subcomissão I-B a ser apresentado à Comissão I, além das previsões acerca de iniciativas populares de leis, haveria a adoção do mecanismo do “voto destituente” ou revocatório, como meio de controle dos representantes eleitos. Contudo, ante a resistência dos parlamentares à previsão de

mecanismos de participação direta, a proposta não logrou sucesso no âmbito do Constituinte Originário.

Mais recentemente, em 2005, fora apresentada no Senado Federal, proposta de emenda constitucional nº 73/2005, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que propunha a alteração do art. 14 da Constituição Federal, em ordem a acrescentar o art. 14-A, dispondo acerca do “referendo revocatório”, nos seguintes termos, muito semelhantes àqueles que constam da Constituição Venezuelana:

Art. 14-A. Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 4º Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5º O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6º O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.

Na justificativa, pois, da propositura parlamentar, após exortar algumas pesquisas de opinião à época, que já demonstravam uma severa crise de legitimidade representativa, afirmam os proponentes que “é pressuposto essencial de toda relação de confiança que, uma vez desaparecida essa, os poderes e responsabilidades confiados ao mandatário possam ser revogados (...) mediante manifestação inequívoca”. No entanto, esta proposta de emenda encontra-se atualmente arquivada, em função do final da legislatura, desde 26.12.2014, consoante acompanhamento eletrônico no sítio do Senado Federal.

Além dessa, uma PEC anterior já havia sido apresentada com o mesmo intuito de alteração do art. 14 da Lei Fundamental e criação do denominado “Direito de Revogação”. Trata-se da PEC nº 80/2003, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, também arquivada atualmente.

Em vista das manifestações populares mais recentes, com efeito, têm surgido novas propostas de emenda constitucional nesse sentido. Assim, é possível citar a PEC nº 21/2015, que intenta modificar o art. 14 da CRFB/88, para acrescentar dois novos institutos de democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular, assinada por diversos Senadores da República. Também, e mais atual a PEC nº 17/2016 propugna pela alteração dos arts. 49 e 81 da Carta Magna, de forma a dispor sobre a revogação específica de mandato do Presidente e Vice-Presidente da República, proposta, da mesma forma, por diversos edis. Ambas se encontram em tramitação ativa no Senado Federal.

Conforme se nota, de tempos para cá, a ferramenta do recall ressurgiu com efervescência no cenário brasileiro, muito em função da mencionada crise de legitimidade representativa que assola o país, inflamada por escândalos corruptivos e de falta de decoro por parte daqueles que foram eleitos para governar, tanto abstratamente (Legislativo), como concretamente (Executivo).

Diante dessa realidade recalcitrante, que vê no recall uma possível solução aos problemas do sistema representativo brasileiro, insta partir à questão central do trabalho, acerca da viabilidade ou procedimentalização desse mecanismo no Brasil.

3 A VIABILIDADE DO RECALL COMO ALTERNATIVA

Vale iniciar a análise da aludida questão fazendo referência àquilo que Kelsen apregoava acerca da democracia:

Se é democrático a legislação ser exercida pelo povo, e se, por motivos técnicos, é impossível estabelecer uma democracia direta e se torna necessário conferir a função legislativa a um parlamento eleito pelo povo, então é democrático garantir, tanto quanto possível, que a atividade de cada membro do parlamento reflita a vontade dos seus eleitores. O chamado mandat impératif e a cassação de mandato de funcionários eleitos são instituições democráticas, desde que o eleitorado seja democraticamente organizado. (KELSEN, 2000, p. 417) (grifo nosso)

A partir dessa exposição, brilhantemente formulada, é possível aduzir aquilo que deve se levar em conta quando da aferição da viabilidade de instituição do recall em uma sociedade, as suas possibilidades e os seus riscos. Parte-se da premissa, todavia, de que se trata de uma instituição de cunho democrático (semidireto), que se levada a efeito e efetivada de maneira organizada, pode servir ao incremento da consolidação democrática a partir do desenvolvimento do accountability.

Como já assentado anteriormente, com amparo em Bobbio, na maioria das democracias participativas, incluindo-se o Brasil atual, a figura do mandato é caracterizada por ser livre (no sentido da desnecessidade de o eleito perseguir interesses particulares) e irrevogável (no sentido de estabelecer-se na confiança perene), é dizer, prescinde de qualquer ratificação.

Diante dessa liberdade em que se vê o eleito, surge, devido à fragmentação e inconsistência dos programas partidários, um distanciamento cada vez maior entre os reclames dos eleitores e a atenção do governante empossado, além das consequências tortuosas que hoje se apresentam no cerne das operações policiais e auditorias do Tribunal de Contas da União. Aos poucos, vai se consolidando a convicção de que aqueles que se incumbiram de “representar os anseios do povo” e proporcionar-lhes bem-estar social, assumem, em verdade, uma frustrante peça de ficção.

Essa incapacidade de reprodução da vontade do eleitor, ou melhor, da volonté générale, restou evidente quando da realização do pleito eleitoral brasileiro de outubro de 2014, que não obstante ter seguido a rigor as modernas regras de eleição do Brasil, reduziu a política a “uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder

administrativo”, concebendo o processo de formação da vontade política como uma “concorrência de atores coletivos, que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder” (HABERMAS, 1995, p.43).

Esse cenário desalentador mostra-se fértil à adoção de instrumentos que aprimorem a participação da população nos rumos do país, fazendo com que o povo adquira a noção de cidadania inclusiva e soberana, nos termos do art. 1º da Lei Fundamental, sendo ouvida, compondo e avaliando a gestão econômica e, na forma aqui tratada, dando “cartões vermelhos” a políticos de reconhecida incompetência ou frágil fidelidade.

Destaca-se a democracia direta, sem abrir mão da essência representativa de que necessitam os Estados Nacionais, que não mais possuem a densidade de escala das pólis gregas.

Assim, além das usuais ferramentas dispostas no art. 14 da Carta, as audiências públicas, os orçamentos participativos e o recall são instrumentos que oxigenam a democracia, e que são viáveis (e desejáveis) em qualquer sociedade que almeja amadurecer democraticamente.

Vale salientar: não se trata de ad-hoquismo, mas de devolução da soberania a quem lhe detém por direito, o povo. É importante municiar a população do poder de fiscalização efetiva de seus representantes, dotando-os desse mecanismo que funciona continuamente como uma “espingarda atrás da porta”, nas palavras de Woodrow Wilson (AIETA, 2006, p. 162-163). Tampouco trata-se da instalação dos mandatos imperativos, nos quais o eleito deve seguir de modo absoluto o desejo dos eleitores, mas somente de uma possibilidade de responsabilidade contínua do exercício desse múnus público.

Não é crível que se mantenha em voga somente o impeachment, previsto no art. 85 da Constituição, como um instrumento legítimo de destituição de alguns poucos cargos políticos (não necessariamente eletivos), mecanismo que reside exclusivamente nas mãos do Congresso Nacional, sem qualquer interação com o povo de forma direta.

Tomando lição de Fernando Scaff nesse sentido, colaciona interessante paralelo feito pelo autor na publicação da coluna semanal do mesmo em um portal jurídico:

Façamos um paralelo com a dinâmica de uma empresa – uma sociedade anônima, por exemplo. Verifica-se que compete à assembleia geral nomear e destituir a diretoria (Lei nº 6.404/76, artigo 122, II). Como regra, que comporta exceções, esse poder não é atribuído nem ao

conselho de administração nem ao conselho fiscal e muito menos ao conjunto de todos os que compõem a estrutura da empresa, o que inclui os trabalhadores. O poder de nomear e destituir é concentrado em quem tem o dinheiro, os acionistas. Será que, na nossa sociedade civil, o poder de destituir está concentrado apenas no Congresso porque é ali que estão representados os acionistas? Será a efetiva comprovação de que, no Brasil atual, “nós, o povo”, temos apenas que assistir à assembleia de acionistas decidir sobre nosso futuro – sendo que somos apenas os trabalhadores ‘sem ações representativas do capital’? (2016)

Diante desses argumentos, somados à quadra fática atual de perda da legitimidade política do sistema representativo brasileiro, entende-se ser viável a instrumentalização do direito da população, como soberanamente detentora do poder político, de revogar ad nutum mandatos eletivos daqueles que monstrem-se como incompetentes irrecuperáveis ou indignos da vontade popular.

3.1 OS RISCOS

Não se desobriga o presente artigo, por adotar posicionamento favorável a instalação do referendo revocatório no Brasil, de apresentar os possíveis riscos à efetivação de tais instrumentos, a considerar as peculiares circunstâncias da democracia e do sistema político brasileiro. A análise de riscos é primaz à eficácia de qualquer medida, seja econômica, política, jurídica ou social.

A necessidade desse exame mostra-se ainda mais importante quando verificamos que a sua adoção se dá em países cuja democracia não é saudável, como na Venezuela.

Três são os riscos principais à efetivação do recall no Brasil: o fisiologismo, a corrupção e o desvirtuamento da legitimidade.

Quanto ao primeiro caso, de fisiologismo, ou cooptação, trata-se de uma incontigência do presidencialismo de coalisão e da multiplicação de partidos que já existe e que já é uma problemática no âmbito político. Consiste basicamente no uso da máquina e recursos públicos para os fins espúrios de convencimento e/ou formação de alianças políticas, com intuito eminentemente pessoal. Conforme Bresser Pereira, o político fisiológico é um oportunista por definição, pois é uma pessoa “que transforma a política em um negócio como qualquer outro – em um negócio em que o político usa seu poder para realizar trocas, para prestar e receber favores”. (1988, p. 55)

Não é difícil imaginar que isso se estenderia em um cenário de estabelecimento do recall, principalmente na captura de acusadores e opositores, de forma a frear o endosso e obstar a concretização da revogação.

O segundo risco, qual seja, a corrupção, é um afluente do primeiro, mas de gravidade semelhante, ou maior. A corrupção pode facilmente proporcionar um estreitamento da liberdade opinativa, esmagando a efetividade do referendo revogatório a partir da compra, por diversas modalidades de “câmbio”, da manifestação popular. É algo já notório nos dias atuais, que encontraria mais um leito farto para o desague da desonestidade política.

Por fim, no tocante ao desvirtuamento da legitimidade do instituto, talvez seja esse o perigo mais latente, embora não ocorra atualmente, sobretudo porque é um risco específico à possibilidade de cassação de mandatos antes de seu término.

Faz-se referência à captura do recall, a fim de que este funcione tão somente como um facilitador de hegemonias no poder de certa agremiação partidária que, se valendo dos dois riscos anteriores (fisiologismo e corrupção), procure manipular a população com vistas a destituir os cargos ocupados por aqueles que posicionem-se como oposição dessa base “situacionista”, para a formação de uma coligação hegemônica controladora do poder político.

Além desses, em entrevista recente, o célebre constitucionalista Manuel Gonçalves Ferreira Filho (2016, p.1) apresenta uma nova preocupação, ao afirmar que:

O mecanismo do recall não seria mais eficiente do que o impeachment, ele seria mais útil do que o impeachment. O problema do recall é que o país iria falir, porque você não pode raciocinar apenas pelo presidente da República — tem o recall dos governadores, dos prefeitos. Vai ter recall uma vez por semana. Quando for em um município do interior, é uma coisa. Quando for no município de São Paulo, já é um monstro. Quando for um recall em Minas Gerais, é outro. Um recall do presidente da República, então, pior ainda.

3.2 PROCEDIMENTALIZAÇÃO

A própria definição do recall implica que este deve obedecer alguns pressupostos, os quais distinguirão esse procedimento dos demais destinados à extinção de mandatos eletivos antes de seu termo, como, por exemplo, o impeachment.

Primeiramente, para que faça valer a sua natureza de ferramenta da democracia semidireta, o processo para interrupção legal do mandato da autoridade eleita deve envolver a iniciativa e o voto do eleitorado.

Por certo, com efeito, a internalização no ordenamento jurídico brasileiro deve ser feita, a priori, em sede constitucional, consoante já se aferiu do número de PEC's que tramitam acerca do assunto. Isso porque dessume-se da interpretação do art. 1º, parágrafo único da Carta que as hipóteses de exercício da democracia direta são excepcionais e, portanto, devem ali estar previstas, como estão no art. 14. A procedimentalização, por sua vez, pode estar condito na própria norma constitucional, como pretende fazer a PEC nº 73/2005, nos parágrafos do novel art. 14-A, nada obstando, contudo, que tal regulamentação ocorra em sede de Lei Complementar, somente se atendo a Lei Maior a prever, em norma de eficácia limitada, a possibilidade de realização do recall.

Não obstante o recall recomendar, para a sua efetivação, um sistema eleitoral de natureza distrital (AIETA, 2006, p. 176), por permitir maior proximidade e, conseqüentemente, maior possibilidade de controle das atividades (BONAVIDES, 2000, p. 227), além de evitar que a confirmação do mandato fosse garantida por eleitores que não houvessem sufragado o representante (AIETA, 2006, p. 176), é possível falar em direito de revogação em sistemas distintos, como os aqui adotados, de maioria simples por dois turnos e proporcional, pois o próprio recall permite essa aproximação fiscalizatória, per se. (ÁVILA, 2009, p. 12).

Ademais, para que se evite o seu arbitrário do mecanismo, motorizando os riscos que foram apontados acima, é preciso que algumas regras balizem o procedimento, as quais se colacionam apenas a título exemplificativo, a partir de análise doutrinária acerca do assunto.

Conforme assentam Bogossian e De Luca (2015, p. 1037), tais freios de limitação à chance de abuso do recall poderiam ser:

- (i) ao impedir que o suplente assumo o lugar do agente político revogado (com a sua substituição sendo definida em votação concomitante à decisão revocatória) ou assumo apenas temporariamente (proposta que constaria do futuro art. 14-A, §7º, se aprovada a PEC nº 73/05);
- (ii) o estabelecimento de super-maiorias para destituição, resguardando assim o voto da minoria;
- (iii) o estabelecimento de uma limitação temporal para o pedido de destituição (com uma imunidade de um ano, por exemplo, tal qual no futuro caput do artigo 14-A pela PEC nº 73/05);
- (iv) a limitação de oportunidades que o mesmo representante (ou de um

número de integrantes do mesmo partido, para que se evite que uma maioria tente exterminar um determinado partido) pode ser submetido à votação revocatória durante uma legislatura (14-A, §6º, se aprovada a PEC nº 73/05); (v) a exigência de depósito de valor em caução por aqueles que iniciam o processo, a ser revertido para o erário ou ao representante em questão, caso seja mantido no cargo; ou até (vi) o balizamento das hipóteses de uso do instituto, com a apresentação de parâmetros objetivos que avaliem sua atuação à luz do programa partidário respectivo.

Pode-se mencionar ainda uma restrição no sentido de que o direito de revogação não seja aplicado a cargos de altíssimo nível na República, como o de Presidente e Vice-Presidente, sendo que para estes, consagrar-se-ia como meio exclusivo o impeachment. Finalmente, quanto à ritualização do voto destituente, observando perfunctoriamente os ritos previstos em legislação alienígena, sobretudo na Venezuela, onde esse instituto parece ser mais consolidado na América Latina, é possível consignar a existência de 2 passos principais ao recall: a) primeiro, a coleta de assinaturas, de forma semelhante às iniciativas populares de lei, para apresentação a algum órgão eleitoral específico (Conselho, por exemplo). Geralmente, adota-se um parâmetro de assinaturas entre 12% e 25% (AZAMBUJA, 1996, p. 236), calculados de forma comparativa ao número de votos obtidos pelo político nas eleições; b) a segunda, consiste no recall propriamente dito, é dizer, na efetiva votação respondendo à pergunta no sentido da permanência ou não de determinada autoridade em seu cargo.

É de se observar que algumas outras restrições podem incidir, a exemplo do tempo mínimo de exercício do cargo eletivo, como ocorre na legislação Argentina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente trabalho, procurou-se efetivar um estudo acerca da viabilidade da instalação do recall na sistemática jurídica brasileira, em vista da crise de representação que enfrenta o país no atual momento.

Assim, foi explorado, primeiramente, que este instituto de revogação de mandatos possui ínsita relação com estudo da democracia, razão pela qual touxe-se uma noção conceitual acerca da mesma, além da exploração de suas espécies, consubstanciadas na democracia

dos antigos (direta) e a democracia dos modernos (representativa), assim como a tendência de reaproximação de institutos diretos no ordenamento jurídico.

Após essa abordagem introdutória, passou-se à exploração específica do recall de modo geral, conceituando-o segundo a doutrina, dando a sua natureza e a presença no direito comparado, especialmente nos países da América Latina que albergam essa ferramenta.

No derradeiro momento do trabalho, analisou-se afincamente a viabilidade de instalação do instrumento do referendo revocatório no sistema jurídico-político brasileiro em suas peculiaridades. Assim, fez necessário examinar as possibilidades e principalmente os riscos dessa internalização à solução da crise de legitimidade representativa, além da forma como deveria se dar a procedimentalização deste instituto.

Ao fim e ao cabo, procurou-se demonstrar que, nada obstante não ser razoável encarar o recall como panaceia de todos os problemas pelos quais passa o Brasil atualmente, serve como um legítimo mecanismo democrático de controle político continuado e concomitante da população, detentora da soberania que fundamenta o poder do Estado.

REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, t. II.
- ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Tese apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 35. Ed. São Paulo: Globo, 1996.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Coleção PENSAMENTO CRÍTICO Vol. 63. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000a.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. **O que é bom e o que poderia ser melhor – Propostas para a Reforma Política**. Revista Brasileira Estado e Constituição – REBEC, I, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência: por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: PC Editorial Ltda. 2001.
- DAHL, Robert A. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- DAHRENDORF, Ralf. **Il cittadino totale**. Centro di ricerca e di documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1977, pp. 35-59.
- GARRET, Elizabeth. **Democracy in the wake of the California Recall**. University of Pennsylvania Law Review, Vol. 153:239, 2004.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. In: Lua Nova, São Paulo: CEDEC, 1995, n. 36
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A Transição e a Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. 2 ed. Trad. Patrícia de Queiroz. São Paulo: Paz e Terra, 1999
- MAINWARING, Scott. **Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The difficult combination**. Comparative Political Studies 26, nº 2, 1993, p. 1998
- MARX, Karl Heinrich. **A guerra civil na França**. São Paulo: Ed. Ridendo Castigat Mores, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Ideologias econômicas e democracia no Brasil**. Trabalho apresentado no seminário L'internationalisation de la Democratié Politique, organizado pela Universidade de Montreal, 28 de setembro a 5 de outubro de 1988

POSNER, Richard A. Law. **Pragmatism and Democracy**. Harvard Univesity Press, 2003

ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance**. Éditions du Seuil, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Du contrat social ou principes du droit politique**. Paris: Editions La Bibliotheque, 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução: Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Democracia participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil**. São paulo: RCS, 2006. p. 70.

CUBA, **Constitución de La República de Cuba**. Disponível em:
<<http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>> Acesso em: 22/04/2016

SENADO FEDERAL, **Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil**. Disponível em:
<http://eee.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS1Conselho_dos_Procuradores_Gerais_das_Provincias_do_Brasil_1822-1823.pdf> Acesso em: 22/04/2016.

VENEZUELA. **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**. Disponível em:
<<http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ven/index.html>> Acesso em: 22/04/2016.

BUENOS AIRES. **Constitución de la Ciudad de Buenos Aires**. Disponível em:
<http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/norma_pop.php?id=26766&qu=c&rl=0&rf=0&im=0&menu_id=21502> Acesso em: 22/04/2016.

CONSULTOR JURÍDICO, **“Supremo Tribunal Federal não pode rever mérito de decisão de impeachment”**. 01 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-01/entrevista-manoel-goncalves-ferreira-filho-constitucionalista>> Acesso em: 02 de maio de 2016.

CONSULTOR JURÍDICO, **“A democracia incompleta; e, ao vencedor, o orçamento”**. 22 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/contas-vista-democracia-incompleta-vencedor-orcamento>> Acesso em: 22 de abril de 2016.