

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO

RECALL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

SÃO PAULO

2018

NATHALIA SARTARELLO BARBOSA

RECALL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico na Faculdade de Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie, sob a Orientação do Professor Doutor José Francisco Siqueira Neto.

SÃO PAULO

2018

B238r Barbosa, Nathalia Sartarello.

Recall e participação cidadã / Nathalia Sartarello Barbosa. – 2018.

100 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) -
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

Orientador: José Francisco Siqueira Neto.

Referências bibliográficas: f. 98-100.

1. *Recall*. 2. Democracia participativa. 3. Democracia semidireta. 4.
Representação política. 5. Revogação de mandato. I. Siqueira Neto,
José Francisco, *orientador*. II. Título

CDDir 341.234

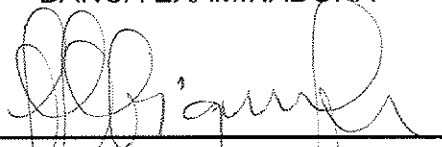
NATHALIA SARTARELLO BARBOSA

RECALL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em de de

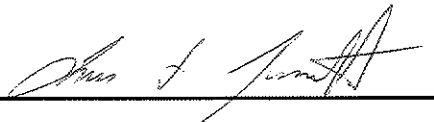
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Francisco Siqueira Neto
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof. Dr. Daniel Francisco Nagao Menezes Universi-
dade Presbiteriana Mackenzie



Prof. Dr. Luis Fernando Massonetto
Universidade de São Paulo

Dedico este trabalho aos meus pais
que a mim dedicam suas vidas.

AGRADECIMENTOS

Meus mais sinceros agradecimentos ao meu orientador, Professor José Francisco Siqueira Neto, por ter acompanhado e orientado meus primeiros passos na carreira acadêmica.

Agradeço aos meus pais, sem os quais não poderia concluir mais essa etapa da minha vida. José Antonio e Salete, vocês são minha base e minha luz. Obrigada pelo carinho, paciência e pelo apoio emocional, intelectual e espiritual.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o *recall*, mecanismo de revogação de mandato por decisão popular, da forma como é utilizado nos Estados Unidos. O que se pretende é examinar de que forma esse mecanismo de participação popular pode contribuir para o aprimoramento da representação política. Primeiramente são observados os estágios do percurso democrático nos Estados Unidos, desde sua formação, a fim de entender a maneira como a dinâmica política e social do país influencia no comportamento do governo e na postura dos cidadãos. Tendo em vista a complexidade das sociedades atuais cuja prática de democracia direta se revela inviável, é através dos representantes que a população pode exercer a soberania popular. Numa democracia puramente representativa, entretanto, a soberania popular e a representação são meramente fictícias uma vez que a população se mantém afastada dos meios decisórios sem deles poder participar. Daí a relevância dos instrumentos de democracia semidireta para corrigir as falhas da representação política. No Brasil, há a previsão de plebiscito, referendo e iniciativa popular, porém nenhum deles apresentou resultados práticos significantes. O *recall* não está previsto no ordenamento jurídico brasileiro, mas o modelo estadunidense foi analisado com base em seus requisitos e procedimentos. O que se observou, portanto, foi que seu uso indiscriminado oferece sérios riscos à estabilidade política, uma vez que o comportamento padrão esperado seja a conclusão dos mandatos no termo previsto. Contudo, usado excepcionalmente nos casos em que o representante não desempenhe seu papel satisfatoriamente, pode servir como um importante aliado da população para constranger os agentes políticos a encarar a administração da coisa pública com seriedade quando da possibilidade de *recall*.

Palavras-chave: *Recall*. Democracia participativa. Democracia semidireta. Representação política. Revogação de mandato.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the recall, mechanism for revocation of mandate by popular decision, in the way it is used in the United States. It aims to examine how this participatory mechanism can contribute to the improvement of political representation. First, the stages of the democratic process in the United States have been observed since its formation, in order to understand how the political and social dynamics of the country influence the behavior of government and the posture of citizens. Given the complexity of current societies whose practice of direct democracy proves to be nonstarter, it is through representatives that the population can exercise popular sovereignty. In a purely representative democracy, however, popular sovereignty and representation are merely fictitious as the population is kept from decision-making without being able to participate. Hence the relevance of the instruments of semi-direct democracy to correct the failures of political representation. In Brazil, there is legal provisions for plebiscite, referendum and popular initiative, but none of them presented significant practical results. There is no legal provision for recall in the Brazilian legal system, but the US model was analyzed based on its requirements and procedures. What was observed, therefore, was that its indiscriminate use poses serious risks to political stability, since the expected standard behavior is the conclusion of the mandates in the foreseen term. However, used exceptionally in cases where the representative does not play his role satisfactorily, he can serve as an important ally of the population to constrain political agents to face the administration of the public thing in a serious manner when there is a possibility to recall.

Keywords: Recall. Participatory democracy. Semidirect democracy. Political representation. Revocation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 PERCURSO DA VISÃO DEMOCRÁTICA NOS ESTADOS UNIDOS	15
1.1 Formação e desenvolvimento da colônia inglesa	16
1.1.1 Influência de John Locke.....	18
1.1.2 Concepção constitucional dos Estados Unidos.....	23
1.2 Dilemas da Democracia Estadunidense	29
1.2.1 Guerra Civil, Escravidão e Federalismo.....	29
1.2.2 Imperialismo.....	36
1.2.3 Concentração de Riqueza e Reformas Progressistas.....	44
1.2.4 Desigualdade Social e Política.....	52
2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	56
2.1 Democracia direta e obstáculos para sua execução	56
2.2 Alternativas à democracia direta	59
2.2.1 Democracia representativa.....	59
2.2.2 Democracia semidireta.....	64
2.2.2.1 <i>Mecanismos de democracia semidireta na legislação brasileira e resultados práticos</i>	65
2.3 Recall nos Estados Unidos	72
2.3.1 Contexto histórico e origem do <i>recall</i> nos Estados Unidos.....	72
2.3.2 Características democráticas e republicanas do <i>recall</i>	75
2.3.3 Recall nos estados-membros: hipóteses e procedimentos.....	76
3 RECALL E APRIMORAMENTO DA QUALIDADE POLÍTICA	86
3.1 Aspectos positivos e negativos do <i>recall</i>	88
3.2 Limites para a utilização do <i>recall</i>	91
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

INTRODUÇÃO

O problema central deste estudo consiste em compreender de que maneira a democracia pode ser aprimorada para melhorar a qualidade da representação e, conseqüentemente, valorizar o espaço político. Aborda-se, portanto, a questão da participação dos cidadãos como afirmação do exercício democrático, mais especificamente no que tange o controle dos atos dos representantes políticos através da revogação de seus mandatos pelo *recall*.

Em estudos acerca do tema da revogação do mandato eletivo, as espécies desse mecanismo que são mais comumente exploradas são do direito suíço (*abberufungsrecht*) e do direito estadunidense (*recall*). Existe uma diferença prática entre elas: enquanto o *abberufungsrecht* consiste na revogação coletiva dos mandatos, o *recall* tem por objeto a revogação individual. O instituto suíço, portanto, abrange a revogação geral de todos os mandatos políticos da assembleia de uma só vez, assemelhando-se ao mecanismo de dissolução, apenas desta se distinguindo pelo fato de que não decorre de decisão do governo, senão de voto popular. O procedimento de *recall* utilizado nos Estados Unidos, dentre outras finalidades¹, permite a destituição de autoridades públicas por meio de decisão popular.

¹ Segundo Dalmo de Abreu Dallari, nos Estados Unidos existem duas espécies de *recall*. A primeira é utilizada para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo e a segunda é o *recall* judicial, utilizado para revogar decisão judiciária monocrática ou de tribunal local (ou regional) que tenha negado aplicação de lei por motivo de inconstitucionalidade: “No primeiro caso, exige-se que um certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. Em muitos casos dá-se àquele cujo mandato está em jogo a possibilidade de imprimir sua defesa na própria cédula que será usada pelos eleitores. Se a maioria decidir pela revogação esta se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado. O *recall* judicial, bastante controverso, foi preconizado por Theodore Roosevelt, em 1912, numa de suas campanhas eleitorais. Segundo sua proposição, as decisões de juizes e Tribunais, excluída apenas a Suprema Corte, negando a aplicação de uma lei por julgá-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Ocorrida essa anulação a lei seria considerada constitucional, devendo ser aplicada. Inúmeros Estados acolheram o *recall* judicial em suas respectivas constituições, visando, sobretudo, a superar os obstáculos à aplicação de leis sociais, opostos pela magistratura eletiva pressionada pelos grupos econômicos que decidiam as eleições. Apontam-se, entretanto, muitos inconvenientes em todas as modalidades de *recall*, razão pela qual seu uso é relativamente raro, devendo-se notar que os parlamentares, a quem caberia aperfeiçoar esse instituto, preferem eliminá-lo para não ficarem sujeitos aos seus efeitos.” (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 154-155). Cabe frisar que o *recall* judicial não se refere à destituição de juizes e sim à revogação de decisões judiciais. A destituição de juizes refere-se à primeira espécie de *recall*, acima mencionada.

O que se pretende com esse estudo é aprofundar-se sobre as formas de participação cidadã como instrumento de transformações sociais e fortalecimento do exercício democrático. Para tanto, parte-se do instituto do *recall* como é utilizado nos Estados Unidos. Embora seu procedimento também incluía a destituição de outras autoridades públicas, que não políticas², o foco desse trabalho será com relação à revogação de mandato de agentes políticos, eleitos pela população, portanto, pois é a partir do exercício democrático que se explora o funcionamento do instituto. Afinal, se o que se pretende é medir a qualidade do *recall* como mecanismo de participação cidadã, é mais apropriado que seja analisado sob uma perspectiva que envolva a participação popular, como é o caso do voto para a eleição de um representante³.

Há outras formas de sanção política previstas na legislação brasileira como, por exemplo, cassação, ação de impugnação de mandato eletivo e *impeachment*. Contudo, o que difere o instituto do *recall* das demais formas é a participação do eleitorado, isto é, as autoridades públicas são destituídas por decisão popular, enquanto as outras formas dependem da ingerência das casas legislativas.

O *recall* foi introduzido no direito constitucional dos Estados Unidos na primeira década do século XX e, desde então, vem sendo utilizado de forma moderada,

² No tocante ao mandatário, é relevante salientar que há a possibilidade de destituição não só de membros do Executivo e do Legislativo, mas também de outros agentes públicos, como juizes, membros do *parquet* e outros servidores ocupantes de funções administrativas de liderança (diretores de empresas públicas, escolas, conselhos tutelares e posições análogas). A maioria dos Estados que possuem a previsão de *recall*, permitem que qualquer funcionário público, seja por eleição ou nomeação, tenha seu mandato revogado pelo mecanismo. Enquanto no Brasil os juizes assumem o cargo após terem sido aprovados num concurso público, nos Estados Unidos, são nomeados por membros do governo ou eleitos pela população, dependendo da legislação específica de cada Estado. (National Center for State Courts. **Methods of Judicial Selection: Selection of Judges.** Disponível em: <http://www.judicialselection.com/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state=>. Acesso em: 21 jul. 2018). Em alguns Estados, como o *Arizona, California, Colorado, Minnesota, Nevada, North Dakota, Oregon* e *Wisconsin*, os juizes podem ser removidos por *recall*, dentre outras formas. (National Center for State Courts. **Methods of Judicial Selection: Removal of Judges.** Disponível em: <http://www.judicialselection.com/judicial_selection/methods/removal_of_judges.cfm?state=>. Acesso em: 21 jul. 2018).

³ Em seu artigo sobre reforma política, Rubens Beçak levanta a questão sobre a quais agentes públicos o *recall* deveria ser aplicado, caso introduzido no ordenamento jurídico brasileiro: “Em tese e *a priori*, o Brasil adota a regra do concurso público para a ocupação da maioria das funções públicas. Ainda assim, há cargos que são considerados de natureza política e gozam de garantias diversas às dos demais servidores públicos, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Resta saber se o problema reside em poderem ou não ser destituídos por *recall* ou se, na verdade, não deveriam ser investidos pelo voto popular e, aí sim, passarem a exercer a função pública pelo meio mais tradicional e imediato de exercício da soberania popular: o voto.” (BEÇAK, Rubens. *Reforma Política, Aprofundamento dos Meios de Participação Democrática e a Questão do Recall*, p. 366. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Reforma Política: um mito inacabado.** Barueri: Manole, 2017. Cap. 15. p. 348-369).

o que demonstra preocupação por parte da população com o bom desempenho de representantes eleitos. Mesmo os Estados Unidos tendo enfrentado severas questões que colocassem em risco os princípios democráticos – muitas das quais também são pertinentes à realidade brasileira, como escravidão, desigualdade social, concentração de riquezas – o hábito de participar da vida política se tornou uma característica marcante da cultura norte-americana.

No primeiro capítulo, portanto, parte-se da análise da formação dos Estados Unidos no sentido político, a fim de explorar as raízes da democracia estadunidense. Retomando-se ao ponto inicial da formação dos Estados Unidos, observa-se que a colônia inglesa apresentou aspectos peculiares e diversos aos das colônias ibero-lusitanas que foram cruciais ao seu desenvolvimento político. A distância da metrópole e o movimento político e religioso pelo qual passava a Inglaterra no século XVII foram alguns dos fatores determinantes para criar o sentimento de independência que refletiu na autonomia político-administrativa das colônias.

Tendo as Treze Colônias se formado dentro de tais circunstâncias, o fez com base em princípios liberais, que refutavam a interferência do Estado na propriedade privada e na atividade econômica. A teoria contratualista de John Locke foi fundamental para a concepção da Constituição Federal de 1789 por se voltar contra o absolutismo e ser a favor da garantia de liberdades individuais, sobretudo no que diz respeito à propriedade. Assim, o espírito liberal penetrou a organização política dos Estados Unidos e sobre ela ainda exerce influência. Durante a formação inicial do país, esse aspecto representou um papel importante para o desenvolvimento do caráter político dos cidadãos no que se refere a uma postura proativa.

A história política do Brasil, por outro lado, revela, de forma geral, pouca participação dos cidadãos em decisões que lhes dizem respeito⁴. O momento de grande comoção nacional continua sendo o exercício do voto, principal instrumento

⁴ José Murilo de Carvalho trata do assunto com mais detalhes em seu trabalho *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Nessa obra, o autor aponta como a ordem do desenvolvimento dos direitos pode influenciar no tipo de cidadania existente num país. No Brasil os direitos sociais precederam os direitos civis e políticos, diferentemente da Inglaterra, por exemplo, onde vieram primeiro os direitos civis, seguidos dos políticos e sociais, respectivamente. Portanto, é importante entender como se formaram os países para então entender o tipo de cidadania que ali existe. Enquanto no Brasil o Estado teve mais importância, sendo que o processo de difusão dos direitos se deu a partir da ação estatal, nos Estados Unidos ela se deveu mais à ação dos cidadãos.

de democracia atualmente, também porque não se trata de uma opção, senão de um dever dos brasileiros maiores de dezoito anos. O ponto de partida desse estudo, dessa forma, é o da possibilidade de transformação e controle sobre o poder, ou os poderes, a partir da iniciativa dos cidadãos comuns, que são corresponsáveis no destino da coisa pública.

A representação não se resume apenas ao papel do representante em exercer funções e tomar decisões em nome da nação. A forma de eleição e o acompanhamento do desempenho dos políticos também são fatores fundamentais que compõem a representação. Dessa forma, o exercício do *recall* poderia servir como politização do eleitorado de maneira a incentivar o seu engajamento nas questões políticas.

No segundo capítulo segue-se para o estudo das formas alternativas à democracia direta, como a representativa e a semidireta. O exercício democrático tornou-se complexo com o passar dos séculos, sobretudo em países como o Brasil, tendo em vista a extensão do território e a grande quantidade de cidadãos. Por isso, o modelo de democracia direta ateniense recorrentemente citado quando se trata do assunto não é mais cabível nos dias atuais. Aquela forma de democracia comportava em um espaço menor poucas pessoas que dedicavam seu tempo integral na participação dos processos políticos.

É evidente que não se pode ignorar tal exemplo de democracia. No entanto, aquelas condições não condizem com a realidade do Brasil atualmente. Os cidadãos estão ocupados com seus próprios empregos e interesses pessoais e não têm espaço para tamanha dedicação à política, além da quantidade de cidadãos ser incontavelmente maior. Não significa dizer que com as transformações sofridas pela sociedade o princípio da soberania popular tenha sido abandonado. Ele prevalece e, inclusive, a Constituição Federal atribui o poder ao povo, porém seu exercício se dá através de seus representantes eleitos. O povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente. A representação, portanto, surge como princípio derivado da democracia indireta.

O fenômeno da representação, no entanto, tornou-se mais importante do que a participação popular. Também por isso é importante o cuidado em melhorar a democracia representativa através de mecanismos de correção e controle político, como o *recall*, que serve como forma de aproximação entre representantes e representados. Instrumentos de democracia direta, ou melhor dizendo, semidireta, atuam como corretivos necessários à representação política tradicional. Através do fortalecimento dos meios de verificação da vontade popular por mecanismos semidiretos é possível diminuir eventual *déficit* de legitimidade posto com o uso exclusivo da representação. A democracia semidireta, portanto, consiste na democracia representativa com alguns institutos da democracia direta.

No Brasil, há a previsão constitucional de referendo, plebiscito e iniciativa popular no artigo 14 como formas de democracia semidireta. Em termos práticos, contudo, nota-se que tais mecanismos raramente foram utilizados após o advento da atual Constituição Federal, sendo bem pontuais as ocasiões em que se recorreu ao seu emprego. O recurso aos meios de participação direta é tão diminuto na história recente do Brasil que é possível questionar até que ponto se trata de uma democracia semidireta ou participativa e não de uma regime tipicamente representativo, uma vez que o ponto marcante vem sendo a realização de eleições periódicas para o Executivo e Legislativo, ou seja, a redução do papel dos cidadãos ao voto em períodos eleitorais caracteriza um ambiente de quase nenhuma participatividade. A burocracia e a falta de conscientização da população podem ser apontados como principal obstáculo à utilização desses mecanismos, além da falta de interesse dos partidos e parlamentares.

O *recall* também é um instrumento de democracia semidireta. Nesse trabalho, são analisados os critérios e requisitos do *recall* previsto em algumas constituições estaduais dos Estados Unidos. As regras do procedimento de recall não são exatamente as mesmas em todos os estados que o preveem, mas normalmente, inclui a circulação de petições pelos organizadores do *recall*, a avaliação de assinaturas por funcionários eleitorais e uma votação pública, caso as assinaturas válidas forem suficientes.

O advento da atual Constituição Federal significou um avanço para a democracia do país, sobretudo no que diz respeito às formas de exercício da soberania popular, como previsto no artigo 14. Não obstante, nota-se que tais formas foram raramente utilizadas. Se o *recall* seria mais uma espécie de democracia semidireta, como as outras previstas no artigo 14 – plebiscito, referendo, iniciativa popular – surtiria algum efeito capaz de corrigir o desempenho dos políticos, diversamente das outras formas? Seria um potencial transformador das relações entre representantes e representados?

Finalmente no terceiro capítulo se discutirá de que maneira o *recall* pode servir de apoio no engajamento político da população para o controle do desempenho dos representantes eleitos. A fiscalização parte dos próprios eleitores que acompanham o comportamento de seus representantes, tendo em vista que aos investidos em função executiva e legislativa a responsabilidade política é comum justamente porque suas funções são essencialmente políticas, ou seja, voltadas para a sociedade como um todo, tendo em vista o bem comum.

Uma vez desviada a função do poder que lhe foi outorgado pela soberania popular, deverá ser responsabilizado de acordo com suas atribuições. Os mecanismos de perda de mandato no Brasil, contudo, não são atribuídos à soberania popular, mas ao poder dos representantes, como nos casos dos crimes de responsabilidade do chefe do Executivo e da perda de mandato parlamentar, além das hipóteses decorrentes de decisão judicial. A solução que resta aos eleitores brasileiros para punir os desvios políticos, as omissões e os gestos contrários às diretrizes consagradas pelo partido ou pela própria Constituição é não reeleger os representantes políticos que cometeram tais falhas. Significa dizer que a responsabilidade política se resolve nas urnas e o sistema eleitoral aponta o caminho para a solução desse tipo de problema.

Apesar do disposto no artigo 1º sobre a República Federativa do Brasil ser um Estado Democrático de Direito, há um longo caminho até a satisfação total de tal democracia. Podemos notar ao longo da história política brasileira falhas na democracia representativa, sobretudo com relação à representação dos eleitores e controle sobre a atuação e mandato dos representantes.

Nenhuma das diversas formas de participação popular apresentadas na Constituição Federal brasileira é tão utilizada quanto o voto direto e secreto, como previsto no *caput* do artigo 14. Assim, sendo tal modalidade de manifestar a soberania popular preponderante diante de outras formas previstas constitucionalmente, o caminho para se chegar a uma democracia mais satisfatória é através do aperfeiçoamento da democracia representativa e semidireta. Dessa forma, o *recall* surge nesse contexto como uma possibilidade de aperfeiçoamento de ambas, capaz de controlar o poder político e aproximar representantes e representados.

O que se pretende com essa dissertação, portanto, é buscar entender de que forma o *recall* pode servir como um instrumento de fortalecimento da democracia, nas formas semidireta e representativa, e aumentar o engajamento dos cidadãos nas questões políticas, através da sua participação, com o fim de aumentar a eficiência da máquina administrativa.

A política é fundamental para melhorar a qualidade da vida em sociedade. Por isso a importância de aumentar sua qualidade, afinal se trata da gestão da coisa pública. Melhorando a compreensão política, há maiores possibilidades de se elevar o nível da representação; e melhorando a qualidade dos representantes, a política em si se transforma de forma positiva para beneficiar toda a sociedade.

1 PERCURSO DA VISÃO DEMOCRÁTICA NOS ESTADOS UNIDOS

O *recall* é um mecanismo de revogação de mandato por iniciativa dos cidadãos utilizado nos Estados Unidos. Com o propósito de analisar o instituto, toma-se como ponto de partida o contexto político e histórico anterior à sua criação. É mister conhecer o espírito político que desenhou as formas do país e compreender as razões que motivaram a organização dos Estados Unidos da maneira que é para entender a origem da previsão legislativa do *recall* e sua aplicação prática atual.

Trata-se de um mecanismo que, não apenas é consagrado por algumas constituições estaduais, como de fato apresenta significativa incidência prática, ainda que preponderantemente a nível local, o que demonstra não se tratar de mero “instituto decorativo”⁵. A democracia certamente não é um regime político de fácil realização, mas pode ser aperfeiçoada através de ferramentas que permitam o exercício da soberania popular, como é o caso do *recall*.

Nesse primeiro capítulo, percorre-se os estágios pelos quais passou os Estados Unidos desde a sua formação a fim de destrinchar as razões que levou ao fortalecimento da democracia norte-americana, a qual despertou a admiração de tantos estrangeiros. Dentre eles, o francês Alexis de Tocqueville, autor do clássico “*De la Démocratie em Amérique*”, assim descreveu o poder do povo estadunidense:

Há países em que um poder, de certa forma exterior ao corpo social, atua sobre ele e força-o a caminhar em certo sentido. Outros há em que a força é dividida, situando-se ao mesmo tempo na sociedade e fora dela. Nada parecido se vê nos Estados Unidos; lá a sociedade age por si e sobre si mesma. Só há força em seu seio; quase não se encontra ninguém que ouse conceber e, sobretudo, exprimir a ideia de buscá-la em outra parte. O povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; podemos dizer que governa por si mesmo, a tal ponto a importância deixada à administração é fraca e restrita, a tal ponto ela é marcada por sua origem popular e obedece ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo

⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho assim descreveu o instituto da iniciativa popular: “De fato, o art. 61, § 2º reclama, para que a iniciativa se formalize, seja ela subscrita, no mínimo, por um por cento do eleitorado nacional, distribuído ao menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada uma delas. Sendo rigorosas essas exigências, não será fácil sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular. Trata-se de instituto decorativo.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 207).

político americano como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provém dele e tudo nele se absorve (H).⁶

1.1 Formação e Desenvolvimento da Colônia Inglesa

A origem da força do valor democrático se remonta aos tempos da colonização pelos ingleses que vieram para a América com o ímpeto de justiça, pois já não toleravam mais poderes arbitrários e tinham a esperança de que todas as injustiças pudessem ser reparadas no Novo Mundo. A Reforma Protestante do século XVI exerceu grande influência sobre a democracia norte-americana, ainda que seus líderes não acreditassem pessoalmente no governo democrático. Ocorre que o combate em favor da tolerância e liberdade religiosas, no sentido de que cada indivíduo tivesse liberdade para procurar a verdade religiosa independentemente da autoridade de padre ou Igreja, como defendia Martinho Lutero, serviu como um poderoso incentivo à luta pela liberdade política e pela democracia⁷. As perseguições religiosas que marcaram o período estimularam muitos grupos minoritários, como os *quakers*, a se refugiarem na América.

Ademais, na América colonial, a tolerância era, de certo modo, uma questão de conveniência. A necessidade de colonos para explorar o sertão se revelou uma ótima oportunidade para aqueles povos religiosamente oprimidos na Europa onde, mesmo após a diversidade religiosa e a multiplicidade de seitas e denominações proporcionadas pela Reforma, havia pouca tolerância quanto ao individualismo religioso. Além de um ambiente mais tolerante, outro fator que se mostrou altamente atraente para os colonizadores foram as condições fáceis para aquisição de terras, as quais eram gratuitas ou quase gratuitas. Mais tarde, na metade do século XVIII, a posse de terra passou a ser o critério da democracia, ou seja, o consentimento dos governados aplicava-se aos contribuintes proprietários. A propriedade se tornara símbolo maior

⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes: de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 68.

⁷ “Na Alemanha, Lutero apoiou, afinal, a união da Igreja com o Estado e, em Genebra, João Calvino edificou sua teocracia. Porém o mais radical dos protestantes dissidentes, ao afastar-se das posições de Lutero e Calvino, podia eventualmente levar a individualidade religiosa às suas lógicas conclusões democráticas. Assim, os separatistas, na Inglaterra, aderiram à doutrina da convenção ou pacto religioso segundo o qual cada congregação era senhora de si mesma. Individualmente, congregacionalismo e separação da Igreja e do Estado foram importantes contribuições do liberalismo religioso à democracia.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. **A democracia americana**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p. 18).

de busca da felicidade e o principal direito almejado era o de que pudesse ser usada sem interferência do Governo ou qualquer outra pessoa. Para a Inglaterra também era interessante se livrar de grandes massas de homens sem recursos que inundavam as cidades inglesas em decorrência do êxodo rural que se acentuava no decorrer do século XVII. A ideia de uma terra fértil e abundante e a possibilidade de enriquecer se revelou um grande atrativo para essas massas, cuja vinda para a América era também interessante para as autoridades inglesas, que fez da colonização um meio de descarregar no Novo Mundo tudo o que não fosse mais desejável no Velho.

O Estado e a Igreja oficial, na verdade, não acompanharam os colonos ingleses. No Novo Mundo eles teriam que erguer um país completamente novo, com uma memória nova, o que só foi possível graças às transformações que a própria história inglesa havia sofrido desde o final da Idade Média e a consequente criação de novos referenciais culturais. Na Inglaterra do século XVII, a discordância religiosa caminhou junto com a luta pela liberdade política e, conseqüentemente, a influência do radicalismo inglês foi decisiva para muitos aspectos da civilização norte-americana, destacando-se a democracia. Lutava-se na Inglaterra por um Governo de leis. Depois que os Stuart foram depostos, os liberais ingleses instituíram a doutrina de uma lei mais alta, superior tanto ao Parlamento como à Coroa, bem como conduziu-se à ideia de uma Constituição acima da lei estatutária, que proporcionasse o sufrágio universal aos homens, eliminasse o rei, protegesse as liberdades civis do indivíduo e o seu direito de discordar.

A Coroa, impossibilitada de promover ela própria a colonização, delega sua função aos colonos, reservando para si uma parte de eventuais descobertas de ouro e prata. Assim, a colonização da América do Norte inglesa foi assistemática, em parte pela própria situação da Inglaterra no século XVII com suas crises internas. Os colonos gozavam de certa autonomia para organizar uma comunidade de acordo com seus próprios ideais, enquanto a metrópole, ausente e distante, raramente interferia na vida interna das colônias.

As Treze Colônias se apresentavam – umas mais que as outras – como um ambiente favorável para o desenvolvimento democrático. A luta pela liberdade – política, religiosa e econômica – travada primeiramente na Inglaterra, encontrou no Novo

Mundo solo fértil para crescer e se fortalecer. Ainda que as instituições coloniais norte-americanas a princípio fossem basicamente conservadoras e aristocráticas⁸ e a estrutura social tivesse sido importada da Europa⁹, a semente da democracia havia sido trazida pelos colonizadores ingleses para ser plantada na América colonial, onde pôde se desenvolver com firmeza. Seu ambiente dinâmico onde a regra era a transformação, e não a permanência, oferecia a quase todos os habitantes livres a perspectiva de subirem na escala social e econômica. Esse cenário proporcionou uma atraente base física e intelectual para o crescimento da democracia.

1.1.1 Influência de John Locke

John Locke, dentre outros autores iluministas, foi um dos filósofos mais importantes para os Patriotas da independência e, portanto, para a formação inicial dos Estados Unidos. Com suas ideias contratualistas que se voltavam contra o absolutismo e a favor da garantia de liberdades individuais, sobretudo no que diz respeito à propriedade, contribuiu de maneira relevante para a independência das Treze Colônias.

De acordo com a sua teoria, a princípio os sujeitos viviam no *estado de natureza*, livres e iguais entre si. Nesse contexto, a única lei a qual estavam subordinados era a própria lei da natureza. Não dependiam de autorização nem da vontade de qualquer outro homem para praticar seus atos, pois a igualdade se aplicava justamente a ninguém ter mais poder que o outro. Levando-se em consideração a ausência de jurisdição competente ou superioridade, nos casos em que alguém se tornasse uma ameaça à espécie humana, causando qualquer prejuízo a outrem, todo homem teria o poder de matar ou punir o transgressor, por conta própria, no grau que fosse

⁸ “Governadores reais, ou proprietários, com a ajuda de seus conselhos, exerciam poder executivo em todas as colônias, exceto duas – Rhode Island e Connecticut – que puderam preservar, intactas, suas cartas e autonomia até a Revolução Americana. Excetuando as cidades da Nova Inglaterra, o Governo local era não-democrático, sendo seus funcionários administrativos e judiciários designados pelos governadores. As assembleias coloniais eleitas tinham o direito de taxar e de iniciar legislação. Mas eram limitadas pelo veto tanto da casa alta, ou conselho, como do governador. Na maioria dos casos, por conseguinte, o governador e conselho detinham o poder real.” (Id. Ibid., p. 20-21).

⁹ “Embora todos os colonos livres tivessem os direitos pessoais e as liberdades civis básicas de um inglês, talvez de um terço à metade daqueles que vieram para as Colônias do Centro eram originalmente servos contratados, e no Sul a população negra escrava cresceu ao ponto de quase igualar a população branca livre. Além disso, a liberdade econômica era qualificada pelas várias restrições mercantilistas britânicas sobre o comércio colonial e pela crescente dificuldade que o colono médio tinha para adquirir terra apropriada.” (Id. Ibid., p. 21).

necessário para que ele se arrependesse e também para provocar medo nos demais a ponto de ninguém repetir a transgressão¹⁰.

Dessa forma, ainda que no *estado de natureza* todos vivessem em plena liberdade e igualdade, havia também a possibilidade de advir o *estado de guerra*, que consiste nessa situação inconveniente na qual alguém interfere de maneira prejudicial no direito de outrem. O *estado de guerra*, entretanto, é uma possibilidade tanto no *estado de natureza* quanto dentro de uma *sociedade política*. Em ambos os casos alguém pode ter seus interesses prejudicados por outrem, mas a diferença é que no *estado de natureza* não há uma entidade comum capaz de atuar como árbitro da situação¹¹.

A partir desse contexto, Locke justifica o interesse dos homens em querer abrir mão de sua liberdade no *estado de natureza* e se associar a uma sociedade na qual haja uma autoridade responsável por dirimir as controvérsias. A questão mais relevante na teoria contratualista de John Locke para os Patriotas da independência versa sobre a principal finalidade do Governo dentro de uma sociedade, qual seja, a proteção dos direitos, sobretudo da propriedade. O fim maior da união dos homens em *sociedades políticas* e submissão a um governo, portanto, é a conservação de sua propriedade; caso contrário, não haveria porquê terem se aberto mão de sua liberdade no *estado de natureza*.

Pela teoria de Locke, entende-se que a terra foi cedida igualmente a todos os homens para que fosse usada da forma que lhes fosse mais conveniente para a

¹⁰ “In transgressing the law of nature, the offender declares himself to live by another rule than that of reason and common equity, which is that measure God has set to the actions of men, for their mutual security; and so he becomes dangerous to mankind, the tie, which is to secure them from injury and violence, being slighted and broken by him. Which being a trespass against the whole species, and the peace and safety of it, provided for by the law of nature, every man upon this score, by the right he hath to preserve mankind in general, may restrain, or where it is necessary, destroy things noxious to them, and so may bring such evil on any one, “who hath transgressed that law, as may make him repent the doing of it, and thereby deter him, and by his example others, from doing the like mischief. And in this case, and upon this ground, every man hath a right to punish the offender, and be executioner of the law of nature.” (LOCKE, John. **Two Treatises of Government**. London: Whitmore And Fenn, 1821, p. 193. Disponível em: <<https://archive.org/details/twotreatisesofg00lockuoft>>. Acesso em: 18 jun. 2018).

¹¹ “Men living together according to reason, without a common superior on earth, without authority to judge between them, is properly the state of nature. But force, or a declared design of force, upon the person of another, where there is no common superior on earth to appeal to for relief, is the state of war: and it is the want of such an appeal gives a man the right of war even against an aggressor, though he be in society and a fellow subject.” (Id. Ibid., p. 202).

própria sobrevivência e conforto. No entanto, ao empenhar seu trabalho individual na utilização da terra, o homem torna aquele espaço sua propriedade¹². É o trabalho, portanto, o responsável pela diferença de valor nas coisas. Aquela propriedade que se misturou com o esforço de alguém, deve ser respeitada e não deve sofrer interferências. Caso contrário, nota-se um desejo pelo benefício resultante do esforço alheio. Daí a importância de uma *sociedade política* formada pelo consentimento daqueles que dela quiseram participar e submeter-se às regras estabelecidas como regedora daquele sistema particular. Locke reforça a ideia de que a única razão pela qual os sujeitos abriram mão do *estado de natureza* foi para a preservação de suas propriedades, ou seja, para que aquilo a que dedicaram seu trabalho seja garantido consigo¹³.

Tendo abandonado o *estado de natureza*, os sujeitos deixaram de ter o poder para punir os ofensores de acordo com seu próprio julgamento. Nesse contexto, portanto, uma pessoa detinha ambos os poderes de executar – aplicar a força – e julgar – dentro do seu próprio entendimento. O que determina uma *sociedade civil*, entretanto, é a transferência consentida de tais poderes para autoridades às quais se pode recorrer para a solução de conflitos. Caso não haja essa opção, se trata na verdade do *estado de natureza*, e não de uma *sociedade civil*. É interessante notar a origem do que John Locke conceitua como poderes executivo e legislativo¹⁴, poderes estes separados e subordinados entre si.

¹² “*Though the earth, and all inferior creatures, be common to all men, yet every man has a property in his own person: this no body has any right to but himself. The labour of his body, and the work of his hands, we may say, are properly his. Whatsoever then he removes out of the state that nature hath provided, and left it in, he hath mixed his labour with, and joined to it something that is his own, and thereby makes it his property.*” (Id. Ibid., p. 209)

¹³ “*But because no political society can be, nor subsist, without having in itself the power to preserve the property, and in order thereunto, punish the offences of all those of that society: there, and there only is political society, where every one of the members hath quitted this natural power, resigned it up into the hands of the community in all cases that exclude him not from appealing for protection to the law established by it.*” (Id. Ibid., p. 260).

¹⁴ “*But though every man who has entered into civil society, and is become a member of any commonwealth, has thereby quitted his power to punish offences, against the law of nature, in prosecution of his own private judgment, yet with the judgment of offences, which he has given up to the legislative in all cases, where he can appeal to the magistrate, he has given a right to the commonwealth to employ his force, for the execution of the judgments of the commonwealth, whenever he shall be called to it; which indeed are his own judgments, they being made by himself, or his representative. And herein we have the original of the legislative and executive power of civil society, which is to judge by standing laws, how far offences are to be punished, when committed within the commonwealth; and also to determine, by occasional judgments founded on the present circumstances of the fact, how far injuries from without*

Nesse sentido, Locke compara uma monarquia absolutista com o *estado de natureza* tendo em vista a dominação que o monarca exerce sobre os sujeitos. Diferentemente de uma *sociedade civil*, os poderes estão concentrados numa única entidade – o monarca – não sendo possível, portanto, recorrer a ele caso algum dano seja sofrido, pois ele tem a liberdade de julgar e executar sozinho de acordo com suas próprias leis, tornando todos os demais vulneráveis à sua vontade. Ademais, dentro de uma *sociedade*, a lei está acima de todos e ninguém está imune à sua aplicação.

Uma das características relevantes da teoria contratualista de Locke pertinente à formação da democracia dos Estados Unidos diz respeito ao consentimento de unir-se a uma sociedade para assim se viver com segurança, conforto e harmonia, e gozando da proteção de suas propriedades, sobretudo. O primeiro passo para a formação de uma *sociedade política*, assim, é a união voluntária e de comum acordo de sujeitos que livremente escolheram abandonar o estado de natureza.

Men being, as has been said, by nature, all free, equal, and independent, no one can be put out of this estate, and subjected to the political power of another, without his own consent. The only way whereby any one divests himself of his natural liberty, and puts on the bonds of civil society, is by agreeing with other men to join and unite into a community, for their comfortable, safe and peaceable living one amongst another, in a secure enjoyment of their properties, and a greater security against any, that are not of it.¹⁵

Além do critério do consentimento para se formar uma *sociedade civil*, reitera também o critério da maioria para tomar decisões e conduzir os rumos da *comunidade* – ambos critérios condizentes com os princípios democráticos.

For when any number of men have, by the consent of every individual, made a community, they have thereby made that Community one body, with a power to act as one body, which is only by the will and determination of the majority: for that which acts any community, being only the consent of the individuals of it, and it being necessary to that which is one body to move one way; it is necessary the body should move that way whither the greater force carries it, which is the consent of the majority: or else it is impossible it should act or continue one body, one community, which the consent of every individual that united into it, agreed that it should ; and so every one is bound by that consent to be concluded by the majority. And therefore we see, that in assemblies, impowered to act by positive laws, where no number is set by that positive law which impowers them, the act of the majority passes for the act of the whole,

are to be vindicated ; and in both these to employ all the force of all the members, when there shall be no need. (Id. Ibid., p. 262).

¹⁵ Id. Ibid., p. 269-270.

*and of course determines, as having by the law of nature and reason, the power of the whole.*¹⁶

Levar em consideração o consentimento de cada indivíduo dentro da *comunidade*, pode fazer com que os procedimentos fiquem estagnados e não sigam adiante, simplesmente por ser quase impossível alcançar a unanimidade de opinião dentre todos os membros de uma *sociedade*. O critério da maioria para definir os rumos de uma *sociedade política*, então, é o que mais se aproxima do justo. Todos os membros que concordaram em unir-se à tal *sociedade*, sem exceção, estão obrigados a observar seja o que tenha sido estabelecido pela maioria.

Quando Locke afirma com a sua teoria que a grande e principal finalidade da união das pessoas em *sociedades*, colocando-se sob um governo, seja a preservação de suas propriedades, o que não é garantido no *estado de natureza*, revela sua tendência liberal burguesa. Defende, assim, o estabelecimento de um Estado mínimo, justamente a corrente seguida pelos Patriotas da independência.

Ademais, com a bipartição dos poderes proposta por Locke, baseada na separação do Legislativo da influência do poder do monarca inglês, o Poder Executivo, um governo tem a possibilidade de melhor garantir os direitos naturais dos indivíduos, pois evita-se a concentração de poderes nas mãos de um sujeito apenas. O Poder Legislativo tem o direito de determinar como a força do Estado será empregada na defesa da comunidade e dos seus membros, através de leis elaboradas por representantes – no todo ou em parte escolhidos pelo povo mediante eleição para mandato com prazo estabelecido – que não estejam reunidos constantemente, de modo a evitar a tentação de tomada do poder por parte daqueles que têm a missão de elaborar as leis que vigoram permanentemente. O Poder Executivo é atribuído a uma única pessoa, o monarca, que acumula as seguintes funções que necessitam potencialmente do emprego da força: a) função executiva, que está sempre em exercício e que garante a execução das leis; b) função federativa, que trata da política e das relações internacionais (guerra e paz, de realizar ou desfazer ligas e alianças); c) função política, que é a prerrogativa de o governo agir, segundo sua discricção, em prol do bem público, fora do prescrito pela lei e, algumas vezes, contra aquilo por ela disposto.

¹⁶ Id. Ibid., p. 270.

No modelo da bipartição dos poderes, há a supremacia do Legislativo sobre o Poder Executivo quando este não fizer parte do primeiro. Em tendo o monarca participação no Legislativo, ele não pode ser um poder superior ao equilíbrio que deve existir entre os dois poderes.

O objetivo de Locke, portanto, é limitar o poder real, mostrar que se o monarca ultrapassa certos limites ou desrespeita determinadas obrigações, o povo, fonte verdadeira da soberania, tem o direito de reagir, que é justamente o objetivo do *recall*.

1.1.2 Concepção Constitucional Estadunidense

Com o fim da Guerra dos Sete Anos a Inglaterra se tornou a grande potência mundial e mudou seu posicionamento perante às colônias. Se durante o período de crises internas se absteve de maiores interferências, a partir da nova fase econômica passou a desenvolver uma política crescente de domínio político e econômico sobre as colônias. A nova postura da metrópole expressada através de novos atos, como a Lei do Açúcar¹⁷, provocou grande agitação entre os colonos que reagiram invocando o velho princípio inglês “taxação sem representação é ilegal”¹⁸, que, inclusive, remonta às ideias de Locke sobre nenhuma lei poder ser válida sem uma representação dos colonos na Câmara dos Comuns. No lugar da esperada submissão das colônias, a Inglaterra conseguiu com estas medidas apenas incentivar o processo de independência.

¹⁷ “Essa lei reduzia de seis para três pence o imposto sobre o melão estrangeiro, mas estabelecia impostos adicionais sobre o açúcar, artigos de luxo, vinhos, café, seda, roupas brancas. Desde de 1733 havia lei semelhante, no entanto os impostos sobre os produtos perdiam-se na ineficiência das alfândegas inglesas nas colônias. O que irritava os colonos não era tanto a Lei do Açúcar, mas a disposição da Inglaterra em fazê-la cumprir. Criou-se uma corte na Nova Escócia com jurisdição sobre todas as colônias da América para punir os que não cumprissem essa e outras leis. Além disso, a Lei do Açúcar procurava destruir uma tradição dos colonos da América: comprar melão para o comércio triangular onde ele fosse oferecido em melhores condições. Isso significava que a escolha nem sempre recaía sobre as ilhas inglesas do Caribe, mas também sobre as possessões francesas. Ao indicar em sua introdução que seu objetivo era ‘melhorar a receita deste reino’, a Lei do Açúcar torna claro o mecanismo mercantilista que a Inglaterra pretendia.” (KARNAL, Leandro. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2016, p. 76).

¹⁸ “Desde a Idade Média até o século XVIII a Inglaterra sofreu muitos movimentos que afirmavam este princípio: para alguém pagar um imposto (taxação), essa pessoa deve ter votado num representante que julgou e aprovou este imposto (representação). Assim foi com os burgueses que impuseram limites a Carlos I” (Id. *Ibid.*, p. 77).

A luta pela independência dos Estados Unidos demonstrou a força dos colonos e a capacidade de organização do povo no sentido de formar um corpo estatal próprio, sem a interferência da Inglaterra. O processo se desenvolveu em várias etapas começando com a organização de comissões de correspondência, em meados de 1773, e continuou através de uma sucessão de congressos e convenções provinciais. Em seguida, na maioria das colônias, os Governadores reais haviam sido expulsos por governos provisórios que assumiram a soberania geral. Por fim, a elaboração e adoção de constituições escritas pelos estados separados marcaram a última etapa do processo revolucionário de transição de colônia para comunidade, uma medida de grande significação revolucionária.

A Revolução Americana se baseou na democracia e no nacionalismo como valores condutores. Ambos, entretanto, apresentam algumas contradições. Primeiramente, a Declaração da Independência não afirmava uma absoluta igualdade política e econômica. Assim, os homens nasciam iguais no que diz respeito à posse do direito natural à vida, à liberdade e à propriedade, mas não significava que fossem iguais em suas capacidades naturais, no direito do voto, ou na participação dos bens terrenos. Muitos anos foram necessários para a conquista de igualdade no que diz respeito à participação política de negros, mulheres, alguns estrangeiros e, inclusive, a própria população nativa. Até que esse momento não chegasse, o valor democrático básico de igualdade era considerado como mera formalidade. E quanto ao nacionalismo, não havia uma nação unificada contra a Inglaterra. Em realidade, as Treze Colônias não se uniram por um sentimento nacional, senão por um sentimento antibritânico. Inclusive, nem mesmo o desejo pela independência era unânime, sendo que as elites, tanto do Norte quanto do Sul, temiam que o movimento acabasse virando um conflito interno incontrolável e que os negros ou pobres interpretassem os ideais de liberdade como aplicáveis a eles também. Somente quando ficou claro que a metrópole desejava prejudicar seus interesses econômicos é que as elites, latifundiárias ou comerciantes, aceitaram a ideia de separação. A luta pela independência da comunidade norte-americana, portanto, não significava necessariamente a formação de um Governo único.

Os defensores da Revolução se dividiam entre democratas radicais até conservadores (*Whigs*). Os conservadores desejavam Governos suficientemente fortes para, assim, manter a lei e a ordem e impedir que a Revolução resultasse em

anarquia, bem como para defender melhor os direitos de propriedade e proteger os indivíduos contra os crescentes conceitos majoritários e populares de democracia nos estados – ou seja, receavam um “absolutismo democrático”. Os democratas radicais, por outro lado, temiam que um novo despotismo americano surgisse no lugar da velha tirania britânica. A Independência e a construção do novo regime republicano, importante notar, foi um projeto levado adiante pelas elites das colônias. Escravos, mulheres e pobres não foram os líderes desse movimento. Pelo contrário, o processo pela Independência norte-americana é um fenômeno branco, predominantemente masculino e latifundiário, comerciante ou intelectual urbano.

De uma forma ou de outra, o sentimento democrático opunha-se vigorosamente a qualquer Governo autoritário reminescente do poder britânico centralizado e absolutista, o que se refletiu nas constituições estaduais. Ainda que não fossem completamente democráticas segundo os padrões atuais, as constituições eram muito avançadas para a época e instituíam os Governos mais livres daqueles tempos¹⁹. Antes de qualquer civilização Europeia ou outro território colonizado, os Estados Unidos já nasceram com o objetivo democrático enraizado na sua formação e organização.

A aversão à tirania britânica, associada a um poder central forte que conferia privilégios políticos especiais para interesses sociais e econômicos favorecidos, levou à crença de que um Governo nacional centralizado podia ser mais facilmente influenciado e manipulado por uma pequena aristocracia conservadora. Isso fez com que a maioria dos poderes do Governo ficasse nas mãos dos estados com a pretensão de manter a autoridade política mais próxima do povo²⁰. A união era, então, mais interestadual ou internacional que uma verdadeira união federal, com o propósito

¹⁹ “Foram banidos os privilégios hereditários e organizados Governos republicanos. Ao elaborarem as Constituições, os legisladores observaram a opinião liberal do século XVIII, a qual acreditava que o Governo só devia ter poderes limitados e que estes deviam ser divididos entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Os direitos pessoais e de propriedade ficavam reservados ao indivíduo e ao povo. Esses direitos foram definidos em declarações formais, ou relações de direitos, que eram antepostas às Constituições estaduais ou contidas no corpo dos documentos.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 44).

²⁰ “Cada estado tinha um voto no Congresso, e os poderes do Congresso, por sua vez, eram em grande parte limitados à guerra e às relações exteriores. Os estados controlavam seu próprio comércio e receita de impostos, sujeitos apenas a requisições pelo Congresso. A falta de qualquer ramo executivo ou judiciário separado e a necessidade de consentimento unânime dos estados, antes que pudessem ser feitas quaisquer emendas, completavam o que era, por todos os motivos, um Governo débil. Mas também estava de acordo com a crença democrática reinante de que o melhor Governo é aquele que menos governa.” (Id. Ibid., p. 49).

quase que exclusivo de cuidar do que dizia respeito à guerra contra a Coroa britânica e outras relações exteriores.

Após a Constituição dos Estados Unidos ter entrado em vigor, em 1789, a natureza do governo norte-americano ainda estava aberta a discussões, que se dividiam basicamente entre aqueles que defendiam um poder central forte, e os que acreditavam que seria melhor se os Estados membros da federação tivessem grande autonomia. Embora a democracia dos Estados Unidos continuasse a se desenvolver no fim do século XVIII e no começo do século XIX, a adoção da Constituição federal e a reação contra o radicalismo da Revolução Francesa conduziram-na a um período de conservadorismo. A democracia popular estava subordinada à liderança e ao controle de uma aristocracia da classe alta. A própria palavra “democracia” raramente era usada, exceto em conotação desfavorável. Ou seja, o entusiasmo pela democracia exibido com frequência pelos líderes Patriotas durante as primeiras etapas da Revolução estava em nítido contraste com as opiniões que esposaram uma década depois.

Apesar dos ataques aos processos democráticos, os membros da Convenção Constitucional da Filadélfia, responsáveis pela elaboração da Constituição federal dos Estados Unidos, ainda eram a favor do Governo popular e da democracia como princípios. Dessa forma, os princípios majoritários democráticos não foram completamente rejeitados, mas foram sujeitos a algumas limitações, tendo em vista que uma democracia pura como a da antiga Grécia ou das assembleias da cidade da Nova Inglaterra era inconcebível numa extensa nação federal. Com todas as suas limitações, o movimento da independência significava um fato histórico novo e fundamental, qual seja, a promulgação da soberania “popular” como elemento suficientemente forte para mudar e derrubar formas estabelecidas de governo, e da capacidade, tão inspirada em Locke, de romper o elo entre governantes e governados quando os primeiros não garantissem aos cidadãos seus direitos fundamentais.

Como forma de buscar equilíbrio, o poder deveria ser dividido entre os estados e o Governo central, começando, assim, a se desenhar o princípio federal que rege a cultura política estadunidense até os dias de hoje, ou seja, a divisão de poderes de modo que os governos geral e regionais sejam, cada um, coordenados e

independentes. Haveria divisão dos poderes também entre os ramos executivo, legislativo e judiciário, com controles mútuos e em equilíbrio.

James Madison, um dos delegados da Convenção da Filadélfia, considerado o principal arquiteto da Constituição federal, rejeitava a ideia de uma democracia pura, mas, por outro lado, defendia uma república em que haja delegação do Governo a um pequeno número de cidadãos eleitos pelo resto. Basicamente, defendia uma democracia representativa em que todos os poderes derivassem direta ou indiretamente do grande corpo do povo e fosse administrado por pessoas que ocupam seus cargos por período limitado, ou enquanto dura o seu bom comportamento.

John Adams, outro delegado da Convenção, apresentava uma postura mais conservadora e experimentava sentimentos conflitantes com relação à nova Constituição. Tampouco acreditava que uma democracia simples e ilimitada poderia permitir liberdade e justiça. Para Adams, a liberdade era melhor preservada quando a câmara baixa do Legislativo, representando o povo, fosse fiscalizada e equilibrada por uma câmara alta, por um Judiciário e por um Executivo detentor do poder de veto. Nesse sentido, a Câmara dos Representantes seria mais democrática e mais íntima do povo, enquanto o Senado e o Presidente eletivos, ao contrário, deveriam ser escolhidos em caráter vitalício.

Thomas Jefferson, por sua vez, contribuiu significativamente para a democracia durante a Revolução com relação à igualdade religiosa, a um sufrágio mais liberal e à oportunidade educacional²¹. Queria combater o que ele supunha ser a tradição aristocrática da Inglaterra e, para formar um novo país e mais justo do que a tradição britânica, se baseava num sólido republicanismo. Para ele, a igualdade rural dos tempos da colônia, sem títulos de nobreza e com assembleias de homens tornados iguais pela lei e pelos princípios políticos, era a grande meta. Seu ideal de país

²¹ “Muitos dos Patriarcas da Independência acreditavam sinceramente que, numa república, a cultura e a educação deviam ser mais amplamente difundidas. Se o sistema político devia repousar num vasto eleitorado, era preciso que seus membros fossem bem informados. Embora nas cidades da Nova Inglaterra a educação fosse sustentada por fundos públicos, nas demais partes o ensino era em sua maioria controlado pela Igreja ou por grupos privados. Mas a Revolução estimulou os planos para um sistema estadual de educação e, em 1779, Jefferson apresentou seu amplo projeto de educação pública, desde a escola primária até a universidade. A educação, achava ele, era uma das maneiras de consolidar a democracia, fornecendo à gente comum um instrumento necessário para enfrentar a aristocracia. Jefferson também havia apresentado, anteriormente, um projeto sobre bibliotecas públicas.” (Id. Ibid., p. 53).

parecia ser uma associação de pequenos produtores, diminuindo o peso do governo central ao estritamente necessário.

Reivindicava, ademais, um declaração de direitos como proteção necessária ao indivíduo, partindo do princípio de que os Governos tendem a invadir a liberdade individual, seja por leis coercitivas, seja pela violência, devendo, assim, estar subordinados às liberdades do povo. Essa era, inclusive, uma das objeções que opunha à Constituição, embora a aprovasse em geral²². Outra objeção referia-se à ausência de qualquer princípio claro, na Constituição, determinando um rodízio no cargo. Isso, temia ele, podia fazer com que um Presidente fosse continuamente reeleito até o fim da sua vida.

Sua experiência na Europa fortaleceu sua oposição à monarquia e sua crença no princípio democrático – no que diz respeito à vontade da maioria devendo sempre prevalecer –, mas reconhecia também que um Governo puro e simples, sem freios e contrapesos, poderia resultar em despotismo. Jefferson associava qualquer concentração de poder a um Governo despótico e defendia a divisão de poderes entre os Estados por acreditar que o país era demasiado grande para que todos os seus negócios fossem dirigidos por um governo único²³.

O grande debate sobre a democracia recebeu uma nova intensidade dramática pela divisão da opinião dos líderes políticos dos Estados Unidos a respeito da Revolução Francesa, ratificando a opinião temerosa dos conservadores sobre democracia popular sem controle que culmina em violência e leva à destruição da vida e da propriedade. Ainda que a democracia jeffersoniana, aos olhos dos conservadores, fosse sinônimo de jacobinismo francês revolucionário e de ateísmo, a principal contribuição de Thomas Jefferson consistiu em virar novamente o Governo e a sociedade

²² “Com respeito à Constituição federal, Jefferson acatava, no principal, o julgamento de seu amigo Madison que se encontrava na cena dos acontecimentos, mas também escreveu de Paris dando a Madison sua opinião sobre os méritos e defeitos do documento. Jefferson achava boa a organização do Governo em três ramos principais, cada qual fiscalizando e equilibrando os outros. Aprovava a eleição popular da Câmara dos Representantes e seu poder de estabelecer impostos, mas teria acrescentado ao veto do Executivo também alguma espécie de poder de veto do Judiciário.” (Id. Ibid., p. 67).

²³ “Para o fim de manter o Governo próximo ao povo, dava ênfase à importância de unidades políticas locais. Admirava a democracia das cidades da Nova Inglaterra e incluiu um sistema similar de Governo local nos planos que sugeriu para a organização do Território Noroeste. Na Virgínia encareceu a adoção de um tipo de Governo local que se estendesse através dos condados até os distritos, que eram unidades baseadas na velha instituição anglo-saxônica das centenas.” (Id. Ibid., p. 68).

norte-americana para uma direção democrática ao propagar a ideia de justiça igual, poder limitado e liberdade do indivíduo.

1.2 Dilemas da Democracia Estadunidense

A democracia dos Estados Unidos se remodelou com o passar dos anos e se adaptou às circunstâncias políticas e culturais de cada período, ora sendo associada a um Governo mínimo, ora a um Governo mais positivo. Claramente, não nasceu em sua mais perfeita forma desde o primeiro momento. Enfrentou questões contraditórias e incompatíveis com as instituições que prezavam por valores democráticos. Momentos de instabilidade econômica e o envolvimento do país em guerras também colocaram em dúvida o bom funcionamento desse modelo de governo. Ainda que nenhuma crise tenha sido suficiente para aniquilar completamente os processos democráticos dos Estados Unidos, o país que defendeu a democracia em “guerras justas” enfrentou sérios dilemas.

1.2.1 Guerra Civil, Escravidão e Federalismo

A Guerra de Secessão teve como tema central a escravidão. Ainda que unidos em nome de causas comuns – como as invasões a Oeste, o sentimento de imperialismo e a vontade de expandir seus estilos de vida para áreas maiores –, o Sul queria aumentar seu império do algodão e da escravidão, enquanto o Norte desejava a expansão das chamadas “terras livres”. A discordância era tamanha ao ponto de levar os sulistas a defenderem um sistema estritamente federalista para que não houvesse interferência de um governo central nas questões locais, sobretudo no que dizia respeito à escravidão. Por outro lado, os nortistas ansiavam por uma União e centralização do poder, a fim de abolir a escravidão em todo o território e enfraquecer a classe latifundiária do Sul.

Alguns pregadores abolicionistas enfatizavam o mal moral da escravidão, o dever religioso dos bons de resistir contra essa situação, destacando o direito das pessoas e a ideia de liberdade e igualdade dentro de uma sociedade que se dizia fundada sob esses mesmos valores. A maior parte dos abolicionistas, na época, era

formada por pessoas religiosas. A ideia de ser salvo e de obter o perdão fazia com que muitas pessoas se preocupassem em realizar boas obras.

Muitos dos reformadores antiescravistas estavam prontos a usar os meios democráticos tradicionais dos partidos políticos, como petições e o voto para alcançarem seu fim. Fossem quais fossem os seus métodos, porém, o movimento abolicionista não conseguiu obter grande sucesso, ou influência até a crise da década de 1850.

A democracia sofreu um impacto negativo, em termos de consentimento dos governados, de domínio da maioria e de transigir com a discordância. O colapso da comunicação eficaz entre Norte e Sul, cada um com sua interpretação sobre democracia²⁴, levou os sulistas a lutarem pela sua independência e as balas tomaram o lugar dos votos. Ao passo que os nortistas se preocupavam cada vez mais com a questão moral, os sulistas acreditavam que seus direitos incluíam a expansão da escravidão. No Sul nunca faltaram ardentes defensores da escravidão como um mal necessário que cederia finalmente às forças do progresso e da civilização²⁵. Para muitos crentes entusiásticos nos ideais do Iluminismo do século XVIII, a escravidão parecia ser incompatível com a doutrina dos direitos naturais do homem. Houve fortes queixas contra a inconsistência de uma Declaração que proclamava os direitos do homem e ignorava a escravidão do negro. Assim, a questão moral tornava-se cada vez mais importante com o crescimento da democracia nos Estados Unidos e abolicionistas militantes e intransigentes, invocando os direitos naturais do negro escravo,

²⁴ “Cada uma das duas regiões, à sua própria maneira, acreditava que estava lutando pela liberdade e pela democracia. Dessa forma, tanto o Norte como o Sul ofereciam suas interpretações diferentes sobre a tradição democrática. O Sul aceitava uma versão de democracia ligada à antiga Grécia – uma sociedade de iguais, superimposta a uma classe de escravos. Para os líderes sulistas, que sempre gostavam de salientar os paralelos entre a secessão e a Revolução Americana, a liberdade política significava o direito de autodeterminação nacional. Mas para os estadistas do Norte a continuação da democracia americana exigia a preservação da União e alguma garantia de respeito ao princípio de domínio da maioria. Em 1861, tanto o Norte como o Sul sustentavam fortes convicções com relação à liberdade e à democracia, mas nenhuma das regiões era capaz de sentir que suas instituições básicas se achavam garantidas contra o ataque político da outra.” (Id. *Ibid.*, p. 133-134).

²⁵ “*This agitation has produced one happy effect, at least – it has compelled us of the South to look into the nature and character of this great institution, and to correct many false impressions that even we had entertained in relation to it. Many in the South once believed that it was a moral and political evil. That folly and delusion are gone. We see it now in its true light, and regard it as the most safe and stable basis for free institutions in the world.*” (CRALLÉ, Richard K. (Ed.). **The Works of John C. Calhoun**. New York: D. Appleton, 1854-1857. 3 v. Disponível em: <<https://archive.org/details/worksofjohnccalh03calh>>. Acesso em: 18 maio 2018).

forçaram a discussão sobre o tema e, assim, despertaram gradativamente a consciência estadunidense.

Sob a liderança intelectual e política de John C. Calhoun, o Sul repudiou a filosofia dos direitos naturais de Jefferson e da geração revolucionária. Calhoun rejeitou francamente todas as noções democráticas de igualdade do homem. Desejava a espécie de democracia da Grécia antiga – um Governo de cidadãos livres, sobre e acima da classe escrava. Isto é, negava o domínio da maioria das massas e defendia a soberania do Estado e os direitos da minoria como controle sobre a maioria. Temia que as tendências nacionalizadoras do Governo se fortalecessem e, assim, acreditava, que só a manutenção dos direitos dos estados conservaria a escravidão como uma questão local e os Estados Unidos como uma união federal.

Presidente à época, Abraham Lincoln, identificou a causa do Norte com a democracia e a vontade da maioria com o intuito de preservar a União, ao passo que o esforço do Sul por conquistar sua independência foi rejeitado como obra de uma minoria rebelde. As atitudes de Lincoln estavam voltadas a impedir a fragmentação do território e criar, se possível, uma unidade nas leis e na administração dos estados. Apesar de agir em nome da União e da luta pela democracia, o governo procedeu de forma enérgica, violando correspondências, fechando jornais, prendendo sem julgamento²⁶ e punindo os que desertavam do exército, ou seja, é mister notar uma importante contradição também nesse ponto, sendo que a democracia, no sentido dos direitos individuais, foi fortemente abalada.

O modelo democrático dos Estados Unidos havia despertado a curiosidade e admiração de muitos estrangeiros. Se a América fracassasse em sua experiência de Governo livre, a perda seria de caráter mundial. Amigos da democracia no exterior ficaram desalentados com a notícia de prisões militares, coerção de imprensa e supressão do direito de discordar. Temia-se que a paz mundial fosse ameaçada se a democracia norte-americana degenerasse num despotismo militar. A Guerra Civil era

²⁶ “Nem o Congresso nem o Supremo Tribunal foram capazes de opor qualquer limitação eficaz ao poder militar durante a guerra. No próprio começo da guerra Taney, o Presidente do Supremo, foi repellido em seu esforço para permitir o julgamento civil de um prisioneiro detido pelo exército nos termos da suspensão do direito de *habeas corpus*, determinada por Lincoln. O próprio Congresso só aprovou essa suspensão em março de 1863 e, ao todo, 13.000 prisioneiros foram detidos sem julgamento no curso da guerra.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 133-134).

vista com bons olhos por conservadores ingleses irritados com a constante invocação do exemplo norte-americano por parte dos liberais que queriam colocar em prática planos de reforma e maior democracia.

A opinião inglesa liberal e radical era a que mais se preocupava em que os princípios democráticos americanos não fossem colocados numa posição falsa pela continuação da escravidão. A guerra fornecia os meios de libertar os escravos e, ao mesmo tempo, preservar a União americana. Mas nem Lincoln ou seu partido, nem mesmo muitos dos abolicionistas, encaravam o problema do lugar que os antigos escravos negros ocupariam na sociedade norte-americana²⁷. A ideia de que brancos e negros jamais poderiam conviver em harmonia reforçava a escravidão na medida em que nada se poderia fazer com os negros caso ficassem livres.

Não havia dúvida de que o negro receberia sua liberdade se o Norte ganhasse a guerra, como ocorreu de fato na primavera de 1865, quando os exércitos sulistas se renderam após quatro anos de Guerra Civil. A Décima-Terceira Emenda da Constituição²⁸ aboliu a escravidão, porém formou-se uma grande classe anômala na ordem social dos Estados Unidos²⁹. Os negros finalmente estavam livres, mas a desigualdade social e política em comparação com os outros cidadãos brancos era discrepante. Sem terra³⁰, educação e voto não se tratava de liberdade real, senão de

²⁷ *"In the United States, universal suffrage, or very nearly so, is the rule. It would then be impossible to make a distinction between the two races, without running into direct contradiction with the principles with which we had set out. How could we refuse to impart the benefit of those institutions, whose existence is the very thing which has suggested the change. And yet on the other hand, how could we consent to commit violence upon those institutions, by placing them in the power of a race who have no comprehension of their uses."* (GRIMKÉ, Frederick. **Considerations upon the Nature and Tendency of Free Institutions**. 2. ed. Cincinnati: H. W. Derby & Co., 1856. Disponível em: <<https://archive.org/details/considerationsu01grimgoog>>. Acesso em: 21 maio 2018).

²⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1789). Emenda nº 13, de 1865. *Section 1. Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction. Section 2. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation. Amendment XIII. Washington, D.C.*, Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 21 maio 2018.

²⁹ "Na maioria dos estados nortistas os negros não possuíam igualdade política ou social e poucos americanos achavam que eles estivessem prontos a tomarem seu lugar no sistema político como eleitores ou funcionários. Era claro, contudo, que a tradição democrática americana implicava não apenas a liberdade do indivíduo, mas também sua igualdade perante a lei. As instituições democráticas e a estabilidade nacional poderiam ser ameaçadas pela exclusão e relegação a uma cidadania de segunda classe de cerca de quatro milhões de negros libertos. A conveniência política bem como a simples justiça pareciam exigir que se garantisse o direito de voto aos escravos emancipados." (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 157-158).

³⁰ *"Every man knows that land dictates government. If you hold land, every man his own farm, it is a democracy; you need not curiously ask of the statute book. If a few men own the territory it is an*

mera liberdade técnica, impedindo, assim, que o liberto participasse do processo democrático. Embora lideranças negras tenham rapidamente aparecido, a imensa maioria dos ex-escravos era analfabeta e nunca participara da política ou de instituições econômicas. Para a maior parte dos mais de quatro milhões de negros libertos, a aquisição de terras, o acesso à educação e o direito de voto eram os meios de atingir a cidadania.

Um dos paradoxos que tornava a reconstrução muito difícil era que, mesmo com a escravidão abolida, a nação acreditava esmagadoramente na inferioridade inata dos negros. Mesmo entre os abolicionistas, eram poucos os que aceitavam os negros como intelectual e politicamente iguais, sentimento este que acabou sendo responsável por forte segregação e desigualdade entre negros e brancos por muitos anos na história política e social dos Estados Unidos. Os republicanos do Congresso, com exceção de alguns radicais extremados, não consideravam que os negros fossem iguais aos brancos, mas que, como cidadãos, deveriam ter os mesmos direitos básicos. Embora pudessem ser mantidas algumas qualificações de alfabetização e residência, a discriminação contra o voto do negro em virtude de sua raça ou cor era incompatível com a sua emancipação ou com a doutrina democrática. Ademais, tais congressistas republicanos acreditavam que esse programa político de estender a cidadania aos negros nascidos ou naturalizados nos Estados Unidos³¹ e proibição de

oligarchy; you need not carefully scan its laws..." (HOFSTADTER, Richard. **The American Political Tradition: And the Men Who Made It.** New York: Vintage Books, 1973. Disponível em: <<https://archive.org/details/americanpolitica00hofs>>. Acesso em: 21 maio 2018).

³¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1789). Emenda nº 14, de 1868. *Section 1. All persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws. Section 2. Representatives shall be apportioned among the several States according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each State, excluding Indians not taxed. But when the right to vote at any election for the choice of electors for President and Vice President of the United States, Representatives in Congress, the Executive and Judicial officers of a State, or the members of the Legislature thereof, is denied to any of the male inhabitants of such State, being twenty-one years of age, and citizens of the United States, or in any way abridged, except for participation in rebellion, or other crime, the basis of representation therein shall be reduced in the proportion which the number of such male citizens shall bear to the whole number of male citizens twenty-one years of age in such State. Section 3. No person shall be a Senator or Representative in Congress, or elector of President and Vice President, or hold any office, civil or military, under the United States, or under any State, who, having previously taken an oath, as a member of Congress, or as an officer of the United States, or as a member of any State legislature, or as an executive or judicial officer of any State, to support the Constitution of the United States, shall have engaged in insurrection or rebellion against the same, or given aid or comfort to the enemies thereof. But Congress may by a vote of two-thirds of each House, remove such disability. Section 4. The validity*

discriminação do sufrágio por motivo de raça, cor ou anterior condição de servidão³², poderia engrossar as fileiras do próprio Partido Republicano com os “negros que ajudara a emancipar”.

Além da igualdade política, o ensino aos negros, particularmente necessário se eles fossem ocupar seu lugar na democracia americana, era olhado com ressentimento e foi negligenciado no Sul, que pouco progresso pôde fazer no sentido de satisfazer as necessidades mínimas de uma cultura democrática. Ao contrário, no Norte, a expansão da educação pública e sua extensão aos ginásios e universidades estaduais acompanhavam as necessidades intelectuais da nova democracia de massa.

A princípio, líderes brancos conservadores do Sul permitiam ao negro o voto em número limitado, contanto que seu voto pudesse ser controlado. Mas na década de 1880 começaram a aumentar as práticas discriminatórias com relação ao negro³³, que ficaram conhecidas como leis Jim Crow – termo nascido de uma música popular –, que se referiam às leis que seguissem o princípio “separados, mas iguais”. Os estados sulistas começaram a incorporar em suas Constituições barreiras ao sufrágio do negro, inauguradas pela Constituição estadual do Mississippi, de 1890³⁴.

*of the public debt of the United States, authorized by law, including debts incurred for payment of pensions and bounties for services in suppressing insurrection or rebellion, shall not be questioned. But neither the United States nor any State shall assume or pay any debt or obligation incurred in aid of insurrection or rebellion against the United States, or any claim for the loss or emancipation of any slave; but all such debts, obligations and claims shall be held illegal and void. Section 5. The Congress shall have power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article. **Amendment XIV.** Washington, D.C., Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 13 junho 2018.*

³² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1789). Emenda nº 15, de 1868. *Section 1. The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude. Section 2. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation. **Amendment XV.** Washington, D.C., Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 13 junho 2018.*

³³ “Em outubro de 1883, o Supremo Tribunal declarou inconstitucional a Lei dos Direitos Cívicos de 1875. Tomando a posição segundo a qual a Décima-Quarta Emenda apenas proibia os estados de discriminarem contra o negro, o Supremo na verdade legalizou a prática da segregação por indivíduos ou organizações privadas, inclusive hotéis, teatros e ferrovias. Mais tarde as suas decisões mantiveram especificamente a segregação nas acomodações ferroviárias e nas escolas públicas.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 161).

³⁴ “Durante as duas décadas seguintes o Sul, através de qualificações de propriedade ou de alfabetização, reduziu enormemente o número de eleitores negros. Ao mesmo tempo, brechas nas leis, cláusulas referentes a pessoas de bom caráter ou cujos avós tinham votado, permitiam a brancos sem propriedade e analfabetos o exercício do sufrágio. Finalmente, se os negros, de algum modo, ultrapassavam essas restrições, eram apanhados pela imposição das leis que reservavam apenas aos brancos a participação nas eleições primárias do Partido Democrata do Sul. A eficácia das variadas restrições

Houve “leis Jim Crow” por todo o Sul. Apenas nas décadas de 1950 e 1960 a Suprema Corte derrubaria a ideia de “separados, mas iguais”.

Como resultado do fim da Guerra Civil, a preservação da União norte-americana foi assegurada e a destruição da aristocracia proprietária de escravos marcou a transição de uma ordem agrária para uma ordem industrial. A vitória da União era um triunfo do nacionalismo e do progresso que tornaria possível a ampliação da área da liberdade. Durante esse momento da história norte-americana, o poder tendeu à centralização, ao contrário do que desejavam os sulistas donos de escravos, sobretudo, que defendiam um federalismo radical, com cada estado gozando de muita autonomia dada a diversidade do país.

Outro paradoxo que tornava a reconstrução muito difícil era que o governo precisava empreender um programa de medidas drásticas ainda que isso contradissem a tradição liberal estadunidense, nos moldes de Jefferson, Jackson e Lincoln, de acreditar que a ação do governo devia ser rigorosamente limitada. Assim, a democracia se fortaleceu, porém, não em sentido liberal, senão coercitivo. Talvez pelas próprias circunstâncias da Guerra Civil, a realização da espécie de democracia liberal que encoraja a tolerância e a transigência, entre a maioria e a minoria, se tornara impossível. Para que a nação fosse reconstituída, portanto, tinham de vir o acordo e a reconciliação. Em dezembro de 1863, Lincoln oferecera perdão completo aos sulistas que jurassem fidelidade à União e reconhecessem a abolição, excetuando do indulto líderes confederados³⁵. Tal proposta foi contestada e negada pelo Congresso que entendia que Lincoln estava extrapolando sua autoridade ao usar poderes do Executivo para restaurar o país, sendo que cabia ao Legislativo decidir quando e como

do sufrágio é ilustrada, em parte, pelas estatísticas relativas a Luisiana, as quais mostram um declínio drástico no número de eleitores negros registrados: de 130.334, em 1896, para 1.342, em 1904. Isso e o declínio similar nos outros estados sulistas também foram consequência, provavelmente, da crescente apatia política da região, que se seguiu ao fracasso da revolta populista. Afetando tanto os brancos como os negros, essa indiferença continuou pelo século XX a dentro.” (Id. *Ibid.*, p. 162).

³⁵ “Ainda na mesma proposta, Lincoln afirmara que, se 10% da população de qualquer estado confederado jurasse fidelidade à União, essas pessoas poderiam organizar um governo legal com apoio de Washington. O plano pareceu dar certo, visto que, em 1864, Louisiana e Arkansas já contavam com governos legalistas em funcionamento. Lincoln partia da ideia de que a secessão fora obra de certos indivíduos e não dos estados em si. Logo, constitucionalmente, como o desafio à autoridade federal havia sido individual, o presidente poderia usar seus poderes de perdão para legalizar o eleitorado leal, que então poderia constituir seu governo estadual.” (KARNAL, Leandro. *Op. Cit.*, p. 138).

os estados confederados, que prejudicaram definitivamente seus direitos à União, seriam readmitidos³⁶.

1.2.2 Imperialismo

Posturas e concepções presentes nos movimentos religiosos, como a ideia de que existem povos escolhidos e abençoados por Deus, passariam a povoar o imaginário coletivo da nação que se acreditava eleita para um destino glorioso. A fé nas instituições livres e democráticas também se intensificava. A partir disso, desenvolveu-se a ideia de “destino manifesto” como uma missão de espalhar a concepção de sociedade estadunidense para as regiões vistas como carentes e necessitadas de ajuda. Argumento semelhante de superioridade étnica estava sendo utilizado pelos europeus no movimento neocolonialista na Ásia e na África do século XIX com base na ideia de que o homem branco seria responsável por levar a civilização e o progresso às outras nações “selvagens e atrasadas”.

Acreditava-se que a democracia era o Governo-modelo do mundo e estava destinada a tornar-se a ideologia política de todas as nações. O bem-estar da humanidade era o objetivo dos autores da Revolução Americana e, para tanto, apoiavam-se no ideal democrático. De fato, o modelo de governo dos Estados Unidos despertou a admiração e o interesse dos cidadãos de outras nações europeias, sobretudo os ingleses que também depositavam sua fé na democracia norte-americana como forma de libertar o mundo³⁷.

³⁶ “Uma maioria de republicanos no Congresso, conhecidos como radicais, fortemente abolicionistas, exigia uma pré-condição para a readmissão dos estados sulistas: o alistamento eleitoral dos negros (fato que, na esperança dos radicais, aumentaria suas bases políticas, ganhando votos de libertos mortos pela medida). Um grupo maior e de tendência moderada também fazia oposição ao plano de Lincoln por não confiar no arrependimento dos confederados que teriam um papel majoritário nos novos governos do Sul.” (Id. Ibid., p. 138)

³⁷ “Os cartistas ingleses e os porta-vozes das classes trabalhadoras encareciam abertamente a adoção, por parte da Grã-Bretanha, de alguns aspectos da democracia americana. Admiravam especialmente o sufrágio masculino, a liberdade de imprensa, a tolerância religiosa e a educação pública. Surpreendentemente, os ingleses radicais não se ressentiam com o agressivo nacionalismo americano a respeito do Canadá, ou do Oregon. Na ausência de qualquer séria ameaça de guerra entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, continuaram crenes entusiásticos na ideia de que a democracia americana libertaria o mundo. A principal preocupação dos radicais ingleses era, por conseguinte, seu temor de que a democracia nos Estados Unidos se corrompesse e fosse dominada pela crescente industrialização do país.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 110-111).

A expansão territorial também passou a ser associada à ideologia democrática, por ser encarada como o caminho para a maior liberdade econômica e política³⁸. A princípio, os revolucionários e os Patriarcas da Independência haviam temido que as liberdades do cidadão logo se dissipariam se as fronteiras da República se ampliassem por um território demasiado grande. Mas o movimento em direção ao Oeste oferecia ao indivíduo novas oportunidades, bem como a libertação das restrições políticas e econômicas da sociedade mais velha a leste do Mississipi e, nesse sentido, o povo norte-americano pôde relacionar a expansão territorial com a democracia. Nesse movimento, entretanto, as melhorias que se desejavam com a expansão territorial não foi estendida às populações indígenas nativas que habitavam as terras de interesse dos colonizadores. Pelo contrário, foram considerados obstáculos à conquista de tais territórios. Os nativos, chamados “selvagens”, resistiam como podiam, inclusive com o emprego da violência, ao avanço dos “brancos”. Os cidadãos cobravam a remoção dos índios do Leste para as terras além do Mississipi, que, ao final, foi atendido, tendo sido o povo indígena forçado a se retirar de suas próprias terras para atender aos interesses dos pequenos e grandes proprietários³⁹. Com o ideal de expandir a democracia para o resto do país e do mundo, os norte-americanos, porém, não observaram os princípios básicos de liberdade e igualdade com relação à população originária do território que pretendiam explorar.

Além disso, as guerras Hispano-Americana e a Primeira Guerra Mundial originaram uma onda imperialista, desejando o povo estadunidense disseminar os

³⁸ “Mas Jefferson, já em 1795, sugerira que uma república cobrindo uma grande área poderia evitar os cismas locais e as preocupações partidárias de um país pequeno. Da consequente interação de amplos e diversos interesses regionais poderia resultar uma democracia mais perfeita. A incerteza americana quanto aos méritos do crescimento territorial modificou-se com a compra da Luisiana, até que, finalmente, desapareceram todas as apreensões remanescentes em meio ao forte desejo americano pelo Oregon, o Texas, Cuba e a Califórnia.” (Id. Ibid., p. 108).

³⁹ “Procurando criar fato consumado, a Geórgia expropriou algumas terras de determinadas nações indígenas e, juntamente com Alabama e Mississipi, tornou suas leis estaduais extensivas também para os cherokees. Andrew Jackson simplesmente ignorou essas medidas anticonstitucionais tomadas pelos estados e, em 1830, promulgou a ‘Lei de Remoção dos Índios’, que previa o deslocamento das comunidades indígenas de seus territórios tradicionais para a região de Oklahoma, onde deveriam se estabelecer em uma reserva determinada pelo governo. Os indígenas foram forçados a marchar para lá e, nessa viagem, ao longo de mil e quinhentos quilômetros, milhares de índios morreram de frio, fome, doenças, na jornada que ficaria conhecida como ‘trilha das lágrimas’. Em 1839, outras tantas nações indígenas (como a choctaw, a creek e a chickasaw) foram levadas a força para o Oeste com aprovação do governo federal. Essa remoção abriu cerca de cem milhões de acres de terras férteis para a agricultura dos brancos. Ao mesmo tempo, condenou milhares de nativos à morte, na viagem ou já nas reservas (onde não se adaptavam bem e estavam sujeitos à desnutrição e doenças), varrendo-os da história americana. As tribos resistentes foram combatidas e várias dizimadas.” (KARNAL, Leandro. Op. Cit., p. 113-114).

princípios democráticos pelo mundo. Mais uma vez a democracia teve seu curso remodelado. Para muitos estadunidenses, o imperialismo era a versão do século XX dos antigos conceitos de missão e destino manifesto. Apesar do evidente fracasso em compartilhar a democracia com os índios e negros do país, os Estados Unidos estavam dispostos a assumir o encargo dos homens brancos e propagar a “civilização” pelo mundo. A melhor propaganda possível para a democracia estadunidense, assim pensavam eles, seria o exemplo de um povo livre e próspero vivendo em paz e alegria em seu ambiente no Novo Mundo. Dessa forma, eruditos tanto ingleses como estadunidenses aventaram a opinião de que o dever das nações anglo-saxônicas era transmitir suas instituições políticas às outras nações também.

Por outro lado, o movimento imperialista sofreu duras críticas, pois acreditava-se que a democracia não se coadunava com uma política colonial por se tratar de conquista pela força, de uma política externa ativa e agressiva, conduzindo ao militarismo e à guerra, o que contradizia as perenes tradições antimilitaristas da República⁴⁰. Ademais, criticava-se o serviço militar obrigatório que forçava os cidadãos a ir para a guerra contra a vontade deles, sem nem ao menos o intermédio de um *referendum* direto para consultar o povo quanto ao desejo de paz ou de guerra, colocando, assim, em questão a representatividade do país.

Embora os anti-imperialistas tivessem apelado fortemente para a tradição democrática estadunidense, os imperialistas também invocaram a democracia para corroborar suas ideias sobre política externa, acreditando ter o direito de impor esta civilização ao mundo. Se tratava de uma linguagem repleta de noções como a superioridade da raça anglo-saxônica e a inferioridade de latino-americanos e asiáticos

⁴⁰ “Now what will hasten the day when our present advantages will wear out and when we shall come down to the conditions of the older and densely populated nations? The answer is: war, debt, taxation, diplomacy, a grand governmental system, pomp, glory, a big army and navy, lavish expenditures, political jobbery – in a word, imperialism. In the old days the democratic masses of this country, who knew little about our modern doctrines of social philosophy, had a sound instinct on these matters, and it is no small ground of political disquietude to see it decline. They resisted every appeal to their vanity in the way of pomp and glory which they knew must be paid for. They dreaded a public debt and a standing army. They were narrow-minded and went too far with these notions, but they were, at least, right, if they wanted to strengthen democracy.” (KELLER, Albert Galloway; DAVIE, Maurice R. (Ed.). **Essays Of William Graham Sumner**. New Haven: Yale University Press, 1934. Disponível em: <<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.46494>>. Acesso em: 24 maio 2018).

bem como a necessidade de o capitalismo dos Estados Unidos conquistar mercados e matérias-primas fora do país.

Esse tipo de democracia, claramente, se opunha a muitos dos valores de uma democracia tradicionalmente liberal e individualista de autogoverno. Mas semelhante concepção de democracia passara a ter menos realidade nos Estados Unidos do século XX. O espírito do imperialismo era uma exaltação dos deveres sobre os direitos, do bem-estar coletivo sobre o interesse individual. Se tratava de uma fé quase religiosa na missão democrática dos Estados Unidos de lutar pela paz definitiva no mundo e pela emancipação de seus povos.

Patriotismo em nome da democracia e liberdade, em outras nações e no próprio país, contra a desigualdade econômica, dominou o discurso oficial do governo e de muitos dos movimentos. Woodrow Wilson, o Presidente da Primeira Guerra, embora fosse um homem de paz, não hesitava no uso da força para apoiar o que pensava ser a missão americana de expandir a democracia no estrangeiro. Ademais, os partidários da prontidão militar exerceram forte pressão, ao que o Presidente se curvou, abandonando a neutralidade, para adotar a ideia de uma missão estadunidense para a proteção da democracia. Na sua mensagem ao Congresso, de dezembro de 1915, declarou:

As grandes democracias não são beligerantes. Não buscam nem desejam a guerra... Mas justamente porque exigimos o progresso sem que nos molestem e o Governo sem que nos perturbem, para vivermos a vida segundo os princípios do direito e da liberdade, é que nos magoa, seja de onde for que ela venha, a agressão que nós próprios nunca praticaremos. Insistimos em usufruir as condições de segurança para prosseguirmos em nossas diretrizes, por nós próprios escolhidas, de progresso nacional. Fazemos mais do que isso. Exigimos o mesmo também para os outros.⁴¹

Porém, a combinação do patriotismo estreito, cultivado em tempos de guerra, com os novos poderes autoritários do governo, a recessão econômica no período pós-guerra e as preocupações com a crescente popularidade das ideias socialistas desencadeou a mais intensa repressão da história dos Estados Unidos. Muitos dos princípios democráticos foram aniquilados, sendo um dos mais fundamentais, a

⁴¹ *The Public Papers of Woodrow Wilson*, ed. R. S. Baker e W. E. Dodd. New York: Harper, 1925-1927, III, 225, 410 *Apud* EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 219.

liberdade de expressão, institucionalmente suprimido, através da aprovação de leis como da espionagem (Espionage Act), de 1918, a fim de desencorajar opiniões divergentes, que ficou conhecida como “caça aos vermelhos”. Assim, tornou-se possível a perseguição de socialistas, radicais e pacifistas bem como aqueles que proferiam críticas sobre a maneira como o Governo conduzia a guerra. A mídia, as autoridades universitárias e muitas igrejas participaram da onda de repressão, denunciando qualquer tipo de ideia alternativa. Os empregadores colaboraram com o governo para esmagar o sindicato de Trabalhadores Industriais do Mundo (IWW) e as principais greves, frequentemente com violência brutal. Mesmo que o Governo estivesse justificado em sua perseguição àqueles que se opunham, em tempo de guerra, ainda assim havia o perigo da supressão de toda espécie de crítica hostil à administração. Considerando todas as opiniões heterodoxas como subversivas, resultava difícil determinar a justiça de uma guerra e a sabedoria dos processos como era conduzida.

Como resultado do fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos se encontravam numa atmosfera de desilusão. Ocorre que o propósito de disseminar a democracia para além do país, acarretou justamente o contrário, ou seja, diminuição da liberdade de palavra e de direito de reunião, menos tolerância, mais controle governamental sobre a opinião política e econômica⁴². A crença na superioridade das instituições democráticas dos Estados Unidos degenerou num nacionalismo e super-patriotismo intolerantes e o contínuo desrespeito pelos direitos individuais e minoritários fez da democracia americana de pós-guerra um sinônimo de caças às feiticeiras⁴³. Processos democráticos foram gravemente violados, como a recusa de assento a

⁴² “*The plain truth of our war to make the world safe for democracy is that today there is less freedom of speech and right of assemblage, less tolerance, more governmental control over political and economic opinion, less liberty for teachers and college professors, more reaction and militarism than was the case the day we declared war on Germany. The worst features of pathology of war-time have to a certain extent vanished, but the terror of the tories is greater than before the war and instead of learning some of the war’s obvious lessons they are running true to form and in every way possible through the government, the press, and the school, attempting to maintain the status quo and to throttle the emerging forces of democracy.*” (STEARNS, Harold. **Liberalism in America: Its Origin, Its Temporary Collapse, Its Future.** New York: Boni And Liveright, Inc., 1919, p. 213-214. Disponível em: <<https://archive.org/details/cu31924030252559>>. Acesso em: 01 jun. 2018).

⁴³ “Excitado pelo espectro de uma revolução comunista, em escala mundial, o povo americano sucumbiu ao Pavor Vermelho de 1919. O número de comunistas e de anarquistas confessos era reduzido, nos Estados Unidos, mas uma série de explosões de bombas, em 1919 e 1920, planejada provavelmente por terroristas radicais, forceneceu a desculpa para a manutenção dos padrões de supressão e censura impostos durante a guerra.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit, p. 234).

membros devidamente eleitos⁴⁴, e princípios básicos, como a liberdade de expressão, principalmente de professores nas escolas e nas universidades⁴⁵, foram tolhidos.

Ademais, a guerra foi um incentivo à centralização do poder, o que representou a firme ascensão da supremacia do Governo sobre o cidadão, sob a máscara da soberania popular. A centralização acompanhada pelo militarismo e pelo imperialismo poderia ser considerada uma ameaça direta ao Governo popular, considerando-se que a verdadeira democracia só é possível quando existe a maior medida praticável de autogoverno local, ou seja, a nível local os cidadãos se organizam melhor e podem de fato deliberar sobre as questões que os afetam e que lhe interessam⁴⁶. Tomando como ponto de partida que a democracia se assenta em algo mais do que o mero consentimento dos governados, o que interessa não é que todos estejam de acordo, mas que cada um tenha contribuído para a decisão. Essa logística se torna praticamente inviável a nível nacional, por isso a importância da participação em núcleos menores.

⁴⁴ “Em novembro de 1918, Victor Berger, um proeminente socialista antibelicista, foi eleito para o Congresso pela cidade de Milwaukee, enquanto estava sendo julgado por violação da Lei de Espionagem, com base em certos editoriais do tempo de guerra, publicados em seu jornal, o *Milwaukee Leader*. Embora sua condenação fosse mais tarde anulada pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos, o Congresso negou a Berger a posse da cadeira na Câmara dos Representantes, para onde fora reeleito por seus constituintes. Em Nova York, de 1919, o Legislativo criou uma comissão conjunta de seis membros, sob a presidência do Senador Clayton R. Lusk, para investigar atividades sediciosas. Em sua pesquisa de materiais, a Comissão Lusk desencadeou uma série de incursões espetaculares nas organizações radicais. Na base dessas acusações, cinco deputados estaduais da chapa socialista, devidamente eleitos pelo povo para representarem seus distritos no Legislativo estadual, não puderam tomar posse de suas cadeiras na Assembleia e dela foram expulsos.” (Id. *Ibid.*, p. 234-235).

⁴⁵ “A Comissão Lusk também foi responsável por duas novas leis escolares que estipulavam o licenciamento prévio de escolas particulares e a expulsão de quaisquer mestres confessadamente culpados de advogarem ‘uma forma de Governo diversa da do Governo dos Estados Unidos da América ou deste estado’. Ao aprovar a subsequente retração dessas leis, o Governador Alfred E. Smith declarou que as mesmas repugnavam à democracia americana e constituíam uma violação da liberdade de opinião e da liberdade de palavra para mestres e escolas. Ao assinar a medida de rejeição, o Governador afirmou: ‘Creio com firmeza que estou fazendo vingar o princípio de que, dentro dos limites da lei penal, todo cidadão pode falar e assinar aquilo que acredita’.” (Id. *Ibid.*, p. 235).

⁴⁶ “*Every important administrative decision need not be made in Washington. We must rid ourselves of the notion that a new staff, with every member paid out of the federal treasury, has to administer every detail of each new federal law or regulation. We who believe devoutly in the democratic process should be the first to urge the use of methods that will keep the administration of national functions from becoming so concentrated at the national capital, so distant from the everyday life of ordinary people, as to wither and deaden the average citizen’s sense of participation and partnership in government affairs. For in this citizen participation lies the vitality of a democracy.*” (LILIENTHAL, David E.. **TVA: Democracy on the March**. New York: Pocket Books, Inc., 1944. Disponível em: <<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.130039>>. Acesso em: 02 jun. 2018).

Durante a Segunda Guerra Mundial, vista como uma boa guerra do povo contra o fascismo, também se utilizou do mesmo discurso de que os Estados Unidos deveriam salvar o mundo com a democracia. Roosevelt expressou publicamente os objetivos da guerra na ideia da defesa das quatro liberdades: expressão, religião, segurança econômica e democracia. Apesar da natureza e dos limites dessas liberdades serem definidos de forma bem vaga, a ideia foi utilizada para ganhar apoio da população para a guerra, o qual foi quase absoluto.

Em situações de guerra, a democracia, de uma forma geral, sofre sérias ameaças, pois garantias das liberdades civis são prejudicadas. Na Segunda Guerra, os maiores prejudicados foram os nipo-americanos⁴⁷. Mesmo que a comunidade japonesa cidadã dos Estados Unidos, em sua maioria, não representasse nenhuma ameaça à condução da guerra, foram exercidas políticas de perseguição em massa com o apoio de quase toda a população e a histeria antijaponesa foi expressada no refrão popular “o único ‘japa’ bom é o ‘japa’ morto”. Muitos nipo-americanos perderam seus negócios, casas e bens, ficando em campos de prisioneiros no interior pelo tempo que durou a guerra, sem direitos democráticos, justamente os direitos pelos quais a guerra havia sido travada.

Durante a Guerra Fria, a sensação de medo e insegurança que levou a população estadunidense a suportar um vasto e permanente estabelecimento militar, bem como uma economia de tempo de guerra⁴⁸, contribuiu de maneira importante para a erosão dos consagrados direitos e liberdades. O dilema do povo estadunidense, portanto, era como resolver a questão comunista sem sacrifício das liberdades

⁴⁷ “Durante a Segunda Guerra Mundial, o mais notório exemplo de violação das liberdades civis envolveu os americanos de ascendência japonesa e os japoneses estrangeiros que residiam ao longo da costa do Pacífico ou nas ilhas havaianas. Embora não se registrasse um caso de espionagem ou sabotagem, por um nipo-americano, todos os residentes no litoral foram evacuados de suas casas e um governo militar foi imposto no arquipélago do Havaí. Posteriormente, depois do final da guerra, o Supremo Tribunal declarou o Governo militar do Havaí como uma invasão ilegal dos direitos de seus habitantes. Mas, no caso dos nipo-americanos do litoral ocidental, o Supremo se recusou a intervir ou interferir numa política que fora levada a efeito sob a autoridade do Secretário da Defesa e do Presidente.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 281-282).

⁴⁸ “A ‘paz’ formal entre os Estados Unidos e a União Soviética, durante a Guerra Fria, baseada na ameaça mútua das armas nucleares, resultou na militarização da economia americana. Essa economia passou a ser fortemente relacionada à produção de armas e outros produtos da guerra sob o controle do que o próprio presidente Dwight Eisenhower (1952-1960) chamou de ‘complexo militar-industrial’. O mais alto padrão de vida no mundo foi baseado em grande parte nos gastos militares americanos, que atingiram o pico de 20% da produção nacional durante a Guerra da Coreia.” (KARNAL, Leandro. Op. Cit., p. 229).

fundamentais. O Governo federal, com o apoio da opinião pública e dos tribunais, manteve que o comunismo era uma conspiração, um perigo evidente e atual para os Estados Unidos. Além disso, os simpatizantes comunistas, embora não estivessem envolvidos em ação ostensiva, eram condenados pela doutrina de culpa por associação, então aceita. Por mais popular que a supressão dos dissidentes pudesse ser, na história do momento, os processos democráticos de Governo não poderiam sobreviver na atmosfera de um Estado policial. Essa transferência de ênfase da liberdade individual para a segurança coletiva do grupo, provocou amplas modificações na sociedade⁴⁹. Um crescente problema para a democracia norte-americana, porém, era a extensão em que o Governo fornecia propaganda, bem como fatos, ou subtraía as informações ao conhecimento do povo, com o pretexto de segurança nacional. Tanto a censura como a propaganda eram estratégias totalitárias que, se mantidos, poderiam obscurecer totalmente a livre expressão, vital para a democracia.

No fim da Guerra Fria, os Estados Unidos já haviam realizado intervenções na América Central, treinando e bancando guerrilhas anticomunistas. A transição à democracia nos países da América Central nos anos 1990 foi, inclusive, administrada por governos estadunidenses, garantindo regimes favoráveis aos seus interesses na região. Novamente, o espírito imperialista dos Estados Unidos levou o país contra uma sangrenta guerra, dessa vez no Vietnã⁵⁰, a fim de conter o crescimento do comunismo.

⁴⁹ “Nas empresas privadas como nas agências governamentais, o que contava era a organização e a burocracia, em lugar do indivíduo. O trabalho, tanto quanto a gerência, tornara-se altamente organizado e as filiações sindicais elevaram-se a novos e significativos níveis, nos anos seguintes à guerra. Ainda mais que os controles impostos ao trabalho pela Lei Taft-Hartley de 1947, a vastidão dos sindicatos trabalhistas, equiparável à grandeza das indústrias, garantiu uma atitude conservadora de classe média, por parte da maioria dos trabalhadores. Entretanto, a dependência econômica dos indivíduos, em face da sociedade, estava sendo firmemente incrementada pelas forças da moderna tecnologia e pelo volume crescente da legislação de previdência social, posta em vigor pelo Governo federal. Programas iniciados com o *New Deal* eram continuados e ampliados no *Fair Deal* da administração Truman e diminutamente alterados, sem grande significado, pelos republicanos da administração Eisenhower. As leis radicais, sociais e trabalhistas já não mais faziam parte da ânsia popular de segurança econômica e pessoal. E, ao mesmo tempo, no moderno Estado democrático e nacionalista, a educação, a saúde e o bem-estar de todos os cidadãos tornavam-se matérias de cada vez maior interesse comum.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 300).

⁵⁰ “Os Estados Unidos acreditavam que, com sua poderosa capacidade militar, poderiam infligir mais danos ao inimigo, forçando-o eventualmente a abandonar a guerra. De 1965 a 1972, a campanha mais intensiva de bombardeamento da história, empreendida pelos americanos, seguiu com a intenção de enfraquecer o moral do Vietnã do Norte. Os Estados Unidos também procederam a um ‘programa de pacificação’ cujo propósito era, em primeira instância, ganhar ‘corações e mentes’ da população local com propaganda e assistência social. Enfrentando resistência, passaram a adotar uma sistemática de destruição de aldeias e de remoção forçada de camponeses, pretendendo manter a ordem e diminuir o apoio logístico que a população dava ao Viet Cong. Durante a guerra, os americanos mantiveram o

Em 1970, a maioria da população americana estava contra a guerra, o que forçou o governo a recuar, com os últimos soldados saindo do Vietnã em 1974. Era a primeira guerra que os Estados Unidos perdiam em 150 anos. Esse evento deu inspiração a movimentos anti-imperialistas no mundo inteiro.

1.2.3 Concentração de Riqueza e Reformas Progressistas

O fim do século XIX foi marcado pela expansão da industrialização e pelo capitalismo monopolista, que consistiu em formação de cartéis com o intuito de limitar a concorrência e dividir os lucros. Esse tipo de capitalismo marcou o fim do outro, o altamente competitivo, e deu início à chamada “liderança de preços”. Fugindo à vigilância federal antitruste e satisfeitas com os lucros garantidos por preços tacitamente aceitos, a competição se dava em publicidade e *design*, levando incontáveis pequenas empresas à falência e concentrando riquezas de maneira inédita. Mesmo assim, os Estados Unidos viveram um período de euforia industrial, que louvava o próprio crescimento, capaz de integrar o país e torna-lo mais competitivo diante das maiores nações industrializadas da Europa, como Inglaterra e Alemanha.

Essa nova maneira de viver tinha um caráter dúbio para os valores tradicionais estadunidenses. Ao mesmo tempo em que se via com bons olhos o desenvolvimento da economia industrial, temiam-se as desigualdades profundas geradas pelo monopolismo. Por um lado, entendia-se que era necessária uma regulamentação ao poder monopolista; por outro, a tradição de valorizar o individualismo competitivo levava à crença de que o bem geral era mais bem servido com a busca da satisfação dos interesses individuais. De acordo com essa última corrente, o eventual sofrimento causado seria infinitamente inferior às recompensas trazidas àqueles que, por meio do trabalho, atingiam a plenitude econômica. A pobreza era quase sempre vista como castigo advindo aos indolentes. Logo, acreditava-se ser imoral que o Estado ou qualquer organização privada interviesse nos assuntos econômicos. Alguns religiosos protestantes, influenciados pela ética calvinista de realização e responsabilidade individuais, justificavam essa concorrência com argumentos éticos e religiosos.

controle nas cidades, mas não conseguiram conquistar o campo, onde vivia a maioria das pessoas, dada a característica agrícola do país.” (KARNAL, Leandro. Op. Cit., p. 241).

Os valores do individualismo também foram confirmados cientificamente pela filosofia Spencer-Sumner⁵¹ baseada no darwinismo social, ou seja, o grande poder político e econômico refletia o sucesso natural dos mais aptos da sociedade. Com base nessa filosofia, acreditava-se que a luta sem controle pela existência era o meio através do qual os homens alcançaram seu alto desenvolvimento. As ações sociais ou estatais retardariam o progresso ao incentivar os desajustados e conter os fortes. Grande parte da elite e seus defensores intelectuais baseavam-se na doutrina do darwinismo social e afirmavam que criticar a acumulação de riqueza era criticar os decretos de justiça.

A exploração extrema da classe trabalhadora, como carga horária excessiva com salários muito baixos e péssimas condições de trabalho, era apresentada como um estado natural da sociedade. Segregação formal e informal da população negra e políticas discriminatórias contra a população indígena, latino-americana e imigrante foram justificadas por meio dessa ideologia de superioridade. A grande riqueza dos que foram beneficiados com o capitalismo monopolista não foi compartilhada com os trabalhadores. Os salários dos operários industriais em 1900 eram muito mais baixos do que o necessário para manter um padrão razoável de vida. Os trabalhadores não tinham qualquer defesa diante das oscilações do mercado, perda de emprego ou arrocho salarial nas frequentes recessões econômicas.

No entanto, a tradição democrática estadunidense atingiu de novo seu ponto crítico de transição. Os Estados Unidos, agora, passavam por uma fase progressista que se caracterizava, sobretudo, pela sua interpretação nacionalista da

⁵¹ “O darwinismo, como fora exposto nos volumosos escritos de Herbert Spencer, aplicava a evolução biográfica orgânica a todos os diversos aspectos da vida social e política. A filosofia de Spencer, salientava o ajustamento do indivíduo e da sociedade à evolução gradativa do ambiente e às leis naturais do universo. O Professor William Graham Sumner, de Yale, principal discípulo acadêmico de Spencer nos Estados Unidos, em seu famoso *Folkways*, demonstrou que os indivíduos eram governados pelas tradições ou ‘mores’, que, por sua vez, eram resultado da adaptação ao meio ambiente. Embora o próprio Sumner lutasse ativamente por algumas dignas causas reformistas, o determinismo cultural de seu *Folkways* negava o livre arbítrio e a fé no progresso que constituíam uma considerável parte da tradição democrática americana. Em sua hostilidade à reforma radical ou transformação drástica, em comparação com uma evolução gradativa, a filosofia de Spencer-Sumner mostrou ser particularmente adequada aos educadores e líderes de negócios americanos no fim do século XIX. Muitos americanos, porém passaram a adotar uma opinião mais esperançosa sobre a evolução, encarando suas doutrinas como justificação científica de sua crença no progresso e na melhoria. A evolução, de acordo com os partidários da reforma social, não era primordialmente uma história de indivíduos numa competição ‘entrededoradora’, mas indicava antes o sucesso dos homens numa luta com o seu meio ambiente.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 182).

democracia e da reforma, e pelo crescimento do Estado administrativo. O movimento de justiça social, especialmente na Inglaterra⁵², serviu de exemplo. Em vez dos indivíduos serem forçados a se adaptarem ao seu ambiente, como ditava a filosofia Spencer-Sumner, os progressistas acreditavam que os governos e os órgãos reformistas poderiam remodelar o ambiente a fim de que este satisfizesse as necessidades da sociedade.

Esse progresso no Governo resultava das lutas de grupos de pressão e partidos políticos organizados para derrubar velhos costumes conservadores, revelando uma característica dinâmica e viva tanto do Governo quanto da sociedade, cujas verdades de uma geração podem tornar-se as falsidades da geração seguinte. A democracia, conseqüentemente, parecia menos uma questão de direitos individuais tradicionais do que cooperação e reforma social pragmática. O interesse econômico nacional, portanto, era considerado superior ao auto interesse individual ou de grupo, e os esforços reformistas foram dirigidos no sentido de lutar contra o privilégio e estimular o que era considerado o bem-estar da nação como um todo. Em contraste com a teoria do *laissez faire*, dos direitos naturais e toda a tradição de individualismo jeffersoniano, ou da doutrina do paternalismo governamental no interesse das classes proprietárias, o progressismo propunha uma nova filosofia democrática nacionalista de benefícios mais ou menos iguais para todos⁵³, sujeitos ao corolário da regulamentação e controle governamentais. Se o preconceito racial, o desamparo social e a pobreza

⁵² “Colônias de casas, eliminação de favelas, o Exército da Salvação e a reforma social cristã, tudo foi logo imitado nos Estados Unidos. Líderes ingleses, como os reformadores John Ruskin e William Morris e os proeminentes fabianos Sidney e Beatrice Webb, foram importantes influências pessoais. Jane Addams trabalhou no Tonymbee Hall, no bairro das favelas de Londres, antes de estabelecer a Hull House em Chicago. O jovem historiador Charles Beard, que estivera na Hull House antes de ir para a Inglaterra a fim de se diplomar, associou-se ao movimento trabalhista britânico e ajudou a fundar o Ruskin Colege. Beard também teve contato com o socialismo fabiano e viu a significação futura de todo o movimento de reforma social para a história dos Estados Unidos.” (Id. Ibid., p. 181).

⁵³ “*The finest and largest meaning of democracy is that all people should share as largely as possible in the best life. This is a view not so much about government itself as about what government is for. It is indeed closely connected with the idea of self-government, because, as we have said, one of the greatest factors in the best life is to be free and responsible, – that is, to govern oneself. But there are many other things besides self-government which belong in good life. Education is one of them. Enough wealth to keep us well-fed, well-clothed, and warm, to provide us comforts, and to enable us to share these with our friends, is another. Recreation to give our minds and bodies free opportunity for change and growth, and to keep us from growing old too fast is another. Good books, good music, beautiful pictures, noble buildings, the opportunity to enjoy trees, open fields, and splendid mountains, are for many among the choicest of goods. ‘If I had two loaves of bread,’ said Mahomet, ‘I would sell one and buy a hyacinth to feed my soul.’*” (TUFTS, James Hayden. **Our Democracy: Its Origins and Its Tasks**. New York: H. Holt And Company, 1917. Disponível em: <<https://archive.org/details/ourdemocracys02tuftgoog>>. Acesso em: 23 maio 2018).

ainda se mantinham como sombras de imperfeição na democracia norte-americana, os democratas progressistas confiavam, porém, que era função do Estado promover a cura.

Com o crescimento do Estado administrativo, o ramo executivo do Governo adquiriu significativo alcance e importância. O fato da concentração do poder econômico, resultante da industrialização, levou os progressistas a crer que uma forma de controlá-lo seria por uma igual centralização do poder político no Governo federal – mais particularmente, na figura do Presidente. Theodore Roosevelt ganhou uma reputação de destruidor de trustes devido a várias questões antitrustes bem sucedidas no começo da sua administração⁵⁴ e propôs fazer do Governo um árbitro imparcial, sustentando a posição de que seu poder deve ser maior que o de qualquer dos protagonistas.

Modificando as velhas atitudes republicanas do século XIX com relação aos grandes negócios e ao trabalho, os progressistas ajudaram a restaurar a confiança popular na democracia, que estava sendo reformulada ao longo das linhas de um nacionalismo extremamente forte. É interessante notar o movimento criado pelos cidadãos norte-americanos ao terem perdido significativa parcela de confiança nos seus representantes políticos. Nesse período de movimento contra privilégios e corrupção, os governadores dos estados adquiriram responsabilidades e tarefas mais complexas, demonstrando que o eleitorado havia transferido uma parte da credibilidade do Legislativo, que se revelou um dos mais corruptos, para o Executivo, ao mesmo tempo que se desenvolviam também formas de democracia direta que possibilitavam maior controle popular⁵⁵.

⁵⁴ “Como Presidente, Roosevelt buscava o que era essencialmente uma posição de compromisso com relação ao problema do monopólio e dos trustes. Acreditava ele que somente deviam ser sujeitas a perseguição aquelas combinações que se empenhavam numa limitação desleal de comércio e da concorrência. Mais tarde veio a aceitar o ponto de vista mais favorável à regulamentação e publicidade governamentais do que à dissolução de trustes.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 188).

⁵⁵ “Nos estados, o progressivismo foi, com frequência, resultado do movimento reformista nas cidades, à medida que figuras como Hiram Johnson, na Califórnia, e Joseph W. Folk, no Missouri, assumiram o cargo de governador. Os Governadores Robert M. La Follette, em Wisconsin, e Charles Evans Hughes, em Nova York, realizaram notáveis administrações reformistas, e ambos os estados foram pioneiros no estabelecimento de eleições primárias diretas e de comissões regulamentadoras para controlar as ferrovias e as utilidades públicas. Várias Constituições estaduais foram também emendadas no sentido progressista, durante o começo da década de 1900. Essas transformações, em geral, davam maiores poderes aos governantes, administrações centralizadas e maior controle popular. Foram reduzidas, ao

Os progressistas também formularam programas relacionados à esfera estadual. Graças a isso, até 1918, vinte estados tinham estabelecido dispositivos legais permitindo que reformistas apresentassem diretamente, para a aprovação dos eleitores, propostas de leis, as chamadas iniciativas, *referendum*⁵⁶ e a destituição de funcionários públicos por votação popular. O sufrágio feminino⁵⁷, as eleições primárias diretas e a eleição popular dos senadores dos Estados Unidos⁵⁸ também figuraram entre as inovações democráticas mais significativas da era progressista. A democracia direta, por conseguinte, parecia proporcionar um instrumento para manter o Governo ligado ao povo e para preservar o controle popular da política e da administração, despertando o espírito público. Percebe-se, assim, uma presunção de que a esperança por um Governo melhor reside em mais democracia, não em menos⁵⁹.

Os instrumentos de Governo direto, sobretudo a destituição de funcionários públicos por votação popular, se destacou mais nas esferas local e estadual. Mas políticas nacionais também foram altamente abaladas por causa dos impulsos reformistas. Afinal esse período testemunhou a consolidação do Estado-Nação, com seus

mesmo tempo, as funções dos Legislativos, definidas pelos progressistas como o ramo mais corrupto do Governo estadual. Dessa forma, o Governo representativo parecia estar cedendo a uma combinação de democracia direta e Estado administrativo.” (Id. *Ibid.*, p. 192).

⁵⁶ “O Oregon, em 1902, foi o primeiro estado a atrair a atenção geral pela adoção da iniciativa e do *referendum*, permitindo ao povo forçar o Legislativo a aceitar ou submeter à sua decisão medidas em que havia genuíno interesse reformista.” (Id. *Ibid.*, p. 193).

⁵⁷ “Embora a adoção de uma emenda constitucional para o sufrágio feminino nacional fosse adiada até depois da Primeira Guerra Mundial, vários estados seguiram o exemplo de Wyoming, Colorado, Idaho e Utah, instituindo sufrágio parcial ou igual durante a década de 1900. Os partidários do sufrágio feminino achavam que, garantindo esse direito, outras restrições antidemocráticas ao sexo feminino seriam também eliminadas.” (Id. *Ibid.*, p. 193).

⁵⁸ “Wisconsin, em 1903, foi o primeiro estado a promulgar uma lei de eleições primárias diretas, e à medida que outros estados adotaram esse instrumento aumentava a pressão para a eleição popular dos senadores dos Estados Unidos. Finalmente, em 1913, essa aspiração foi concretizada através da Décima-Sétima Emenda.” (Id. *Ibid.*, p. 193).

⁵⁹ “*Nearly all of the proposals designed to checkmate legislative abuses have been based upon the assumption that the hope for better government lay in more democracy rather than in less. Indeed, the decline of legislative assemblies has been marked by a steady extension of democratic principles; and some writers have assumed that a corrupt and ignorant electorate based upon universal manhood suffrage is responsible for the evil days into which we have fallen. As a matter of fact, however, the connection between the growth of corruption and the extension of the suffrage is difficult to establish. Corruption in legislatures is older by far than manhood suffrage. Long before the franchise had been generously widened in the United States, malodorous practices in legislatures had attracted the attention of political chroniclers; and, while it cannot be doubted that in some instances the purchase of the poor and ignorant vote has been responsible for the election of corrupt legislators, there is absolutely no reason for believing that, had the earlier property qualifications on the suffrage been retained, our legislative record would have been essentially different so far as honesty is concerned.*” (BEARD, Charles Austin; SCHULTZ, Birl Earl. **Documents on the State-Wide**: Initiative, Referendum and Recall. New York: The Macmillan Company, 1912. Disponível em: <<https://archive.org/details/documentson-state00bear>>. Acesso em: 22 maio 2018).

órgãos reguladores e leis governando a conduta das relações de trabalho, comportamento empresarial e política financeira. Como dito alhures, a fase progressista se caracterizava, sobretudo, pela sua interpretação nacionalista da democracia e da reforma. Portanto, o movimento progressista reconhecia que somente a ação na órbita nacional poderia alcançar as reformas essenciais.

De 1904 a 1920, durante os mandatos dos presidentes republicanos Theodore Roosevelt e William Taft, e do democrata Woodrow Wilson, respectivamente, uma série de comissões, inquéritos e leis foi estabelecida para investigar e formular as regras básicas de comportamento industrial. Foram elaboradas algumas leis que limitavam a grande concentração de capital em poucas mãos, que passavam a exigir emprego com contrato de trabalho em certos setores, que regulamentavam alguns aspectos da concorrência nos negócios e que definiam a jornada de trabalho e outros benefícios trabalhistas. Sem dúvida, a intervenção estatal, defendida em primeira instância pelos movimentos sociais, contribuiu para diminuir os grandes males do sistema capitalista sem controle ou regulamentação. Nova legislação e ação pública mostraram aos ativistas que a mobilização política obstinada podia forçar o governo a tomar um papel ativo em defesa dos interesses das pessoas comuns. Ao mesmo tempo, no entanto, os direitos de alguns grupos, como os imigrantes, os negros e os pobres, estavam sendo restringidos. Enquanto mulheres conquistaram o direito do voto, muitos negros no Sul perderam-no. A obrigatoriedade de alfabetização e a necessidade de residência fixa para a contratação em determinados empregos diminuíram as oportunidades de imigrantes e pessoas muito pobres.

O principal desejo dos diversos movimentos progressistas, no sentido de atingir um Estado nacional intervencionista, foi realizado durante a Primeira Guerra Mundial. Porém, as políticas internas dos Estados Unidos, durante e depois do conflito europeu, enterraram os movimentos reformistas, desencadeando uma onda de repressão e autoritarismo no país. Os anos 1920 viram um crescimento econômico e a retomada do conservadorismo na sociedade, nas políticas e na cultura. A industrialização do país ganhou força e a exploração passou a ser sinônimo de progresso. Assim, as grandes corporações recuperaram a direção da economia com a ajuda dos governos que, abruptamente, abandonaram reformas, marginalizaram movimentos

sociais e instituíram novas restrições contra trabalhadores, mulheres, negros e imigrantes.

No entanto, a economia robusta acendeu a esperança da população de compartilhar dos novos padrões de consumo, lazer e cultura de massa. A nova indústria de propaganda e *marketing*, ajudada pelos jornais, revistas de grande circulação e rádio, que atraía grande audiência, disseminou a ideia de liberdade associada ao consumo em oposição à ideia da liberdade associada a mudanças nas relações de trabalho. A busca por autonomia econômica e soberania política foi substituída, nas mentes de muitas pessoas, pelas possibilidades de consumo como o elemento essencial de felicidade e cidadania. Mas a realidade era que riqueza econômica e poder político continuaram tendo distribuição muito desigual na sociedade.

Entre 1920 e 1932, durante os governos dos republicanos Warren Harding, Calvin Coolidge e Hervert Hoover, respectivamente, as políticas nacionais caracterizaram-se pela retomada de posições econômicas abertamente favoráveis ao livre mercado e à classe empresarial e contrárias à regulação estatal. À medida que a concentração e o monopólio passaram a caracterizar a ordem política e econômica, tornou-se menos fácil aceitar a opinião de que os industriais eram amigos da democracia e inimigos do privilégio. A exploração se tornou um símbolo vivo da nova democracia nacionalista de massas da sua época. A guerra contribuiu para uma decomposição geral da ética e da moralidade, ao passo que concessões e subsídios pródigos exigiam taxaçoão mais pesada e um serviço social ampliado. A política tornou-se, assim, um dos grandes negócios da nação, empregando ininterruptamente milhares de trabalhadores e buscando lucros como qualquer outra empresa numa sociedade competitiva. Dessa maneira, a corrupção aumentou na política estadunidense, provando o ponto de vista dos liberais de que o Governo se torna mais corrupto e mais tirânico, e menos sob o controle do povo, toda vez que amplia seus poderes e deveres.

A democracia passou novamente a ser associada a uma atuação mais positiva do Governo, através de um programa pragmático de recuperação e reforma, após o período de profunda depressão e pessimismo causado pela crise econômica de 1929 que confundiu completamente a liderança política dos Estados Unidos. Franklin Roosevelt, candidato à presidência do Partido Democrata, ganhou as eleições de

1932 com a promessa de restaurar a confiança na economia e na sociedade. Roosevelt constantemente invocava a retórica da liberdade do povo comum, mudando as suas políticas conforme o ânimo da nação, e reconheceu que a intervenção estatal massiva era necessária para salvar o sistema econômico e aliviar o conflito social.

Em 1933 e 1934, Roosevelt lançou o primeiro *New Deal*, um pacote de reformas para promover a recuperação industrial e agrícola, regular o sistema financeiro e providenciar mais assistência social e obras públicas. Usando de propaganda política, apelando aos sentimentos de justiça social e fazendo alianças com políticos regionais, sindicatos, intelectuais e muitos imigrantes, Roosevelt e o Partido Democrata construíram um programa político que duraria duas gerações. Dessa forma, certa dose de otimismo foi recuperada e o povo norte-americano gradualmente readquiriu a fé nos processos democráticos de Governo, resistindo ao exemplo da ditadura totalitária, tal como praticada no estrangeiro naquele momento.

O *New Deal* converteu-se em um símbolo de esperança, ainda que respondesse, mais tarde, às marés alternantes de opinião pública, recebendo severas críticas, sobretudo, de conservadores. Comparado aos estados de bem-estar dos países socialdemocratas da Europa, o *New Deal* foi modesto. Não recuperou a economia nem redistribuiu renda, mas trouxe alguma medida de segurança econômica para muitas pessoas, transformando as relações entre cidadãos e o Estado por meio da garantia de uma mínima qualidade de vida e proteção social contra as adversidades.

Representou um meio termo entre o velho individualismo americano e o coletivismo das ditaduras europeias; adotou uma versão de planejamento econômico nacional que, em parte, socializou e harmonizou diversos interesses de grupos de classes; estava mais preocupado com o bem-estar geral, tal como representado nos grupos organizados de interesses de camponeses e operários, do que em proteger as liberdades dos indivíduos. Dessa maneira, o liberalismo e a democracia do *New Deal* colocaram em plano secundário a liberdade individual, favorecendo uma segurança social e uma igualdade econômica maiores para todo o povo, como um esforço para restaurar o equilíbrio e a harmonia na economia do país.

O fim definitivo da Depressão foi possível somente após o término da Segunda Guerra Mundial que, apesar de também ter derrotado as políticas domésticas de reforma, pôs fim ao desemprego, dobrando o PIB do país em quatro anos.

1.2.4 Desigualdade Social e Política

O maior dilema na democracia estadunidense, sem dúvida, se refere ao tratamento que os negros receberam durante toda a história do país⁶⁰. A trajetória da luta pela igualdade ao restante dos cidadãos foi dura e longa. Enquanto a grande maioria do povo desfrutava, depois da Segunda Guerra, de um grau quase ímpar de prosperidade, os negros tinham ainda de bater-se para ganhar os direitos humanos e civis fundamentais, pois ainda enfrentavam segregação formal e informal, linchamento e violência policial, discriminação no emprego, na educação e nos serviços públicos, falta de direitos políticos e pobreza extrema. A longo prazo, a segregação estava condenada e os negros continuariam fazendo importantes progressos, não só na conquista de seus direitos políticos e civis, mas também na realização de plena igualdade social, demonstrando que não eram meras vítimas passivas.

Importantes organizações políticas negras haviam atuado na primeira metade do século, mas as condições dos anos 1950 e 1960 propiciaram o estouro de um movimento em massa, período crucial na construção de um dos movimentos sociais

⁶⁰ “Gunnar Myrdal, o sociólogo sueco, justamente chamou o seu notável estudo, do tempo da guerra, sobre o problema negro nos Estados Unidos, *An American Dilemma*. Certamente em nenhuma outra faceta da tradição democrática americana existia maior discrepância entre a teoria e a prática. Ainda mais do que o *New Deal* e a Primeira Guerra Mundial, a Segunda resultou em ganhos de grande alcance para a população negra. Embora o F.E.P.C. federal, do período da guerra, não fosse mantido, certo número de estados, liderados por Nova York, promulgou suas próprias leis contra a discriminação, e os negros continuaram a obter importantes ganhos econômicos com a superação da discriminação no trabalho. Durante a guerra, ao atacar a perseguição nazista aos judeus, os Estados Unidos deram seu próprio flanco às críticas alheias, devido a sua política racial discriminatória. Depois da guerra, a instalação da sede das Nações Unidas nos Estados Unidos atraiu ainda maior atenção internacional para as práticas racistas americanas e para as leis ‘Jim Crow’. Em 1947, a Comissão Sobre Direitos Civis, do Presidente Truman, afirmou que os ‘Estados Unidos não são tão fortes, o triunfo final do ideal democrático não é tão inevitável, que possamos ignorar o que o mundo pensa de nós ou de nossa folha de serviços’. O relatório advertiu que, na maior parte do mundo, o tratamento americano de sua população negra era tomado como representativo de sua atitude para com todas as pessoas de pele escura, tornando suspeitas as declarações americanas de apoio à democracia. A par de recomendações para legislação específica e imposição da lei, a comissão solicitou com urgência a ‘eliminação da segregação, baseada em raça, cor, credo ou origem nacional, da vida americana’”. (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 305).

mais importantes da história: o da luta pelos direitos civis⁶¹. As organizações, entretanto, enfrentavam a hostilidade e o descaso dos políticos. A palavra “liberdade” era definida, nesse movimento, de forma ampla, significando igualdade, poder, reconhecimento, direitos e oportunidades, e, nesse sentido, diversas manifestações foram realizadas para reforçar a reivindicação por direitos iguais⁶². Policiais, políticos locais e a grande maioria da população branca do Sul, entretanto, responderam com brutalidade às reivindicações que abalavam seu poder. Militantes em passeatas foram atacados pela polícia e por brancos contrários, igrejas negras sofreram atentados e ativistas foram assassinados.

Ataques a manifestantes chegaram a ser realizados diante das câmeras de televisão, o que chocou a nação e teve impacto importante no apoio crescente de brancos e negros em favor de direitos civis e no próprio governo, que foi forçado a agir. Finalmente, pressionado por ativistas e preocupado com os efeitos das crises raciais na opinião mundial, o governo de Lyndon B. Johnson estabeleceu vários atos legislativos, em 1964-1967, proibindo discriminação no emprego, nos serviços públicos e nas eleições. A partir desse ponto, então, o fim da discriminação econômica e da pobreza entre os negros passou a ser o principal objetivo do movimento. Influenciadas pelas ações do governo federal, muitas universidades e até algumas empresas

⁶¹ “Martin Luther King Júnior e outros homens justamente se tornaram heróis das famosas batalhas contra discriminação racial, novamente lançadas depois de anos de medo da Guerra Fria e no encalço da decisão da Suprema Corte, em 1945, proibindo segregação nas escolas. Porém, como o historiador Charles Payne argumenta sobre o movimento pelos direitos civis: ‘Os homens lideraram, mas as mulheres organizaram’. Os boicotes a ônibus, manifestações e outras mobilizações políticas contra segregação e violência racial no Sul nos anos 1950 foram iniciados por mulheres como Rosa Parks, Jo Ann Gibson Robinson e Ella Baker, ativistas de base que tiveram um papel crucial no sucesso do movimento, que continuaria até a década de 1960.” (KARNAL, Leandro. Op. Cit., p. 232).

⁶² “O Congresso da Igualdade Racial (CORE), um antigo grupo do Norte que tinha lutado contra a discriminação no emprego desde a Segunda Guerra Mundial, passou a organizar ‘viagens da liberdade’ em 1961, transportando negros e brancos do Norte em ônibus interestaduais para, simbolicamente, quebrar a segregação no transporte público. O SNCC organizou protestos semelhantes entre 1961 e 1964, que culminaram no ‘Verão da Liberdade’, de 1964, quando universitários brancos e negros do Norte viajaram para o Sul para ajudar os negros de lá a tirarem título eleitoral. A política inclusiva e democrática do SNCC e sua ‘cultura de protesto’ – usando canções, comícios, e outras práticas de solidariedade – ajudaram a forjar um sentimento de comunidade e abrandar o medo gerado pela resposta violenta dos brancos. A coragem e o humanismo universal do movimentos por direitos civis influenciaram lutas semelhantes nos Estados Unidos, como as do ‘Movimento do Índio Americano’ e as comunidades latino-americanas na Califórnia e Nova York. Internacionalmente, os católicos da Irlanda do Norte adotariam as políticas e canções dos negros americanos nas suas lutas contra os britânicos no fim dos anos 1960.” (Id. Ibid., p. 244).

também implementaram programas de ação afirmativa e sistema de cotas na década de 1970.

De fato, com o fim da segregação, os negros ganharam mais espaço em todos os setores – política, educação, cultura, esporte. Mas os ganhos dos movimentos negros dos anos 1960 e 1970 foram contraditórios, pois, mesmo os negros ocupando posições de poder político, os brancos continuavam a reter o poder econômico. A maioria dos negros continuou desproporcionalmente pobre. A situação nos guetos dos centros das cidades piorou ao longo dos anos 1970 e 1980. Um terço da população negra ficou abaixo da linha de pobreza, sem recursos suficientes para educação e outros serviços públicos, carente de desemprego, treinamento e oportunidade. No fim dos anos 1990, a renda familiar branca ficou quatro vezes maior que a das famílias negras. A redução do estado de bem-estar, ao longo dos anos 1980 e 1990, também piorou as condições da vida de negros desproporcionalmente em relação aos brancos.

Imigrantes também foram vítimas de preconceito nos Estados Unidos. Medidas foram tomadas no fim da Primeira Guerra Mundial para estancar a maré de estrangeiros que esperavam entrar no país depois da guerra⁶³. Os sentimentos de superioridade da população norte-americana em relação ao imigrante quebraram a lógica de uma sociedade igualitária, e após três séculos de entrada de estrangeiros no país – muitos deles transportados contra a vontade⁶⁴ –, foram tomadas providências para restringir sua entrada. A tradição dos Estados Unidos como espaço de fusão

⁶³ “Numa série de medidas que culminaram na Lei das Origens Nacionais, de 1924, inverteu-se a histórica e liberal política de imigração de mais de um século. Do ponto de vista seletivo, as tarifas mais elevadas e a restrição da imigração tinham algumas justificações econômicas, e ambas receberam forte apoio, tanto dos progressistas e trabalhistas como dos círculos negociatas e conservadores. Por exemplo, nem um só progressista se opôs à lei de restrição da imigração, quando esta foi aprovada pelo Senado, em 1924.” (EKIRCH JUNIOR, Arthur A. Op. Cit., p. 243).

⁶⁴ “*Unrestricted immigration to America was always a powerful force for class consciousness and class exploitation. The traditional view of America as the land of welcome for the masses of the world has served to clothe the naked fact of ruthless exploitation. One-fifth of the population in 1790 had come from Africa in chains or was descended from others who had. Many had been forcibly transported to America from English prisons. A much larger group – the indentured servants – came to America in a state of bondage. The redemptioners came more willingly, perhaps, and with a greater hope of freedom upon arrival; still they came because they had to, and they faced the probable prospect of entering into a temporary condition of involuntary servitude upon arrival. Beginning in the 1840’s, the Irish fled to America for their lives, penniless and defenseless, and every advantage was taken of their helpless condition. The story was repeated on larger scale after the Civil War. The immigration restriction laws of the 1920’s brought an end to three centuries of commerce in human lives which always had worked to sap the vitality of the democratic spirit.*” (OSTRANDER, Gilman Marston. **The Rights of Man in America**. Columbia: University Of Missouri Press, 1960. Disponível em: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015001575193;view=1up;seq=1>>. Acesso em: 01 jun. 2018).

de todas as raças e credos foi posta em contradição. Além do compreensível desejo norte-americano de impedir, por razões econômicas, a contínua imigração em larga escala das massas atingidas pela pobreza na Europa devastada pela guerra, a nova legislação também tinha uma base radical. Unido aos velhos temores de radicalismo e concorrência de trabalho dos imigrantes, um forte preconceito contra muitos dos estrangeiros estava fundamentado em suas origens nacionais. A velha crença na América como terra prometida para todos os que ansiavam pela liberdade perdera sua significação prática.

O ressurgimento da velha exaltação de superioridade das raças anglo-saxônicas ou nórdicas se aproximava de uma sociedade aristocrática baseada na suposta existência de uma raça superior ou de um grupo de elite formado por indivíduos excepcionais. O *slogan* da supremacia do nativo branco e protestante dirigia-se tanto contra os católicos, judeus e imigrantes brancos de origem estrangeira como contra os negros.

Já a Segunda Guerra Mundial ampliou o desejo de mulheres, imigrantes e negros por mais igualdade e liberdade. Em alguns sindicatos, mulheres de fato conseguiram avanços nas questões da paridade salarial, creches e licença maternidade, estabelecendo precedentes para sua luta contra o machismo nas décadas seguintes. O pluralismo étnico promovido durante os anos 1930 para inclusão dos imigrantes brancos da Europa do Sul e Leste, com a exceção de alemães e italianos, foi continuado durante a Guerra, pois o preconceito étnico foi visto como uma ameaça à unidade requerida pela guerra e a diversidade étnica tornou-se parte essencial de uma nova definição do americanismo.

Os movimentos sociais nos anos 1960 deram origem à nova esquerda, caracterizada pelas ideias antielitistas e ênfase no combate à hipocrisia e à alienação da sociedade dos Estados Unidos em detrimento da preocupação com luta de classes e miséria econômica. A nova esquerda alimentava movimentações contra a Guerra do Vietnã, pelos direitos estudantis nas universidades e por maior liberdade individual na vida cotidiana. Enfatizava a democracia participativa e as ações diretas.

2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. A soberania popular, típica da forma de governo republicano, confirma-se como elemento essencial da democracia a partir da participação direta no exercício do poder político.

Como se verá a seguir, a democracia do tipo direta deixou de ser um método viável em virtude da complexidade das sociedades atuais. Por isso, uma forma encontrada como alternativa foi dividir o poder público com representantes eleitos pela população para cuidar da *res publica*. Para não se afastar da ideia de democracia como soberania, mecanismos de controle sobre os representantes se fazem necessários como corretivos à representação tradicional.

2.1 Democracia direta e obstáculos para sua execução

O exercício democrático tornou-se complexo com o passar dos séculos, sobretudo em países como o Brasil, tendo em vista a extensão do território e a grande quantidade de cidadãos. Nas sociedades antigas, mais especificamente em Atenas, no período que sucedeu o domínio da aristocracia religiosa, o regime era democrático e a maioria das decisões políticas era tomada mediante participação direta, através de discussões em assembleias verdadeiramente populares que incluíam todos aqueles que eram considerados cidadãos. Há de se levar em conta, entretanto, que a classe política era constituída por apenas uma pequena parte da população. Na seguinte passagem, Fustel de Coulanges descreve as condições das quais um cidadão dependia para participar das decisões:

Quando o arauto acabava de ler o projeto de lei, a discussão estava aberta. O arauto dizia: “Quem quer usar da palavra?” Os oradores subiam à tribuna, por ordem de idade. Todos os homens podiam falar, sem distinção de fortuna nem de profissão, mas com a condição de ter provado que gozava de direitos políticos, não era devedor do Estado, tinha bons costumes, era legitimamente casado, possuía latifúndios na Ática, tinha cumprido todos os deveres para

com os pais, feito todas as expedições militares para as quais foi convocado, e não tinha perdido o escudo em nenhum combate.⁶⁵

Além de todas essas condições a serem observadas, mulheres e escravos atenienses, que formavam significativa parte da população, não eram considerados cidadãos. Diante de tamanha restrição, a forma de democracia direta definitivamente se tornava mais viável em Atenas daquele período em comparação com a maioria das sociedades atuais. Não significa dizer que era uma tarefa simples. Pelo contrário, era um governo muito laborioso. O povo ateniense prezava muito pela discussão e queria que toda questão lhe fosse apresentada sob todos os diferentes aspectos e se lhe mostrasse claramente os prós e contras. Apesar da grande quantidade de homens reunidos nas assembleias com a finalidade de realizar tais discussões, as reuniões eram extremamente organizadas. O povo escutava atentamente enquanto os oradores falavam e as opiniões mais opostas eram expressadas e recebidas pelos outros homens presentes com louvável paciência. O orador, dissesse o que fosse, sempre poderia chegar ao final do discurso sem ser interrompido. Após esgotadas as discussões acerca de um tema, a ação de sufrágio universal era posta em prática para a decisão final.

O voto para o homem ateniense era assunto muito sério, tendo em vista que a consequência da sua decisão poderia afetar sua fortuna ou sua vida, fosse o voto destinado à nomeação de funcionários e militares, que poderiam estabelecer novos impostos ou mudanças na lei, ou fosse o voto sobre a guerra, pois sabiam que teriam que dar seu sangue ou de um filho. Dessa forma, era extremamente importante refletir e se informar, pois uma derrota da pátria era para cada cidadão uma diminuição da dignidade pessoal, da segurança e da riqueza.

O dever do cidadão não se limitava em votar. Quando chegasse sua vez, deveria ser magistrado, o que significa dizer que teria como encargo simplesmente fazer executar as leis que foram votadas pelos cidadãos em assembleias.

Nota-se, portanto, a ausência de representação política como instituto, ou de qualquer delegação decisional, sendo a democracia praticada de forma direta, com

⁶⁵ FUSTEL DE COULANGES. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 303.

o povo atuando, por si próprio, na gestão dos negócios públicos. Se caracteriza, assim, pela *instantaneidade*, *imediatez* e *exaustividade*, porque as manifestações de vontade se dão num único ato, sem intermediação e todas as decisões de interesse da *polis* são tomadas pelo povo⁶⁶, o que só foi possível nessas sociedades em razão do pequeno número de pessoas envolvidas no processo de decisão, bem como em razão do limitado espaço geográfico onde eram realizadas tais atividades políticas.

Apesar da diferença gritante de proporções daqueles tempos na Grécia antiga com relação aos dias atuais no Brasil, percebe-se que a essência da dinâmica no regime democrático se mantém. Significa dizer que a responsabilidade pelo que decide cada um individualmente, de acordo com as suas convicções e interesses, reflete na realidade do país, pois se trata de um regime no qual prevalece a vontade popular. Em algum momento, se perdeu de vista o quão fundamental, para o bom funcionamento da democracia, é se informar, refletir e se envolver com os assuntos políticos do país, pelo próprio bem deste.

Contudo, é incontestável que a reprodução da democracia ateniense é inviável nas circunstâncias atuais. Percebe-se que era um pesado encargo ser cidadão de um Estado democrático, que havia com que se ocupar quase toda a vida e restava muito pouco tempo para os trabalhos pessoais e a vida doméstica. O cidadão não era livre para deixar de lado os negócios públicos e não tinha o direito de faltar às assembleias. Aristóteles, inclusive, afirmava que “o homem que tivesse a necessidade de trabalhar para viver não poderia ser cidadão”⁶⁷. É evidente que não se pode ignorar tal exemplo de democracia. No entanto, aquelas condições não condizem com a realidade do Brasil atualmente. Os cidadãos estão ocupados com seus próprios empregos e interesses pessoais e não têm espaço para tamanha dedicação à política. Como forma de permitir a participação da população nas decisões políticas sem que os cidadãos tenham que parar suas vidas para cuidar de assuntos do Estado, surgem as espécies de democracia representativa e semidireta.

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. **O sistema representativo, democracia direta e democracia representativa**. Revista do Advogado, São Paulo, v. 23, n. 73, p. 94-108, nov. 2003. p. 96.

⁶⁷ FUSTEL DE COULANGES. Op. Cit., p. 306.

2.2 Alternativas à democracia direta

A democracia, como visto, é um conceito histórico baseado na ideia de que o poder repousa na vontade do povo. Não se trata de um valor-fim, mas de um instrumento para a realização de valores essenciais de convivência humana, um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais.

2.2.1 Democracia representativa

As sociedades atuais, sem dúvida, se transformaram substancialmente, porém o regime democrático segue sendo o modelo político escolhido em diversos países, como é o caso do Brasil, em que a Constituição Federal atribui o poder ao povo, dispondo que seu exercício se dá através de seus representantes eleitos⁶⁸. Dessa forma, o poder estatal é estruturado em duas esferas distintas da vida política: uma de origem do poder (o povo) e a outra de exercício contínuo de poder (os representantes eleitos). Apesar de distintas, guardam um alto grau de interação⁶⁹.

O princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder emana do povo, e da participação do povo, seja direta ou indiretamente para expressar sua vontade, como aponta José Afonso da Silva⁷⁰, são os princípios mais importantes da democracia. A base da democracia, portanto, é o fato de o poder residir no povo, diferentemente dos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe político. Para que se satisfaça a vontade popular, como fonte e exercício do poder, há formas alternativas à democracia direta:

Mas, nos casos em que a participação é indireta, surge o princípio derivado ou secundário: o *da representação*. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as

⁶⁸ O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, o qual elenca os fundamentos da República Federativa do Brasil expressa que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

⁶⁹ SOARES, Alessandro de Oliveira. **Do processo de cassação parlamentar por quebra de decoro**. 2011. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Cap. 1. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-083010/pt-br.php>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 95.

técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular.⁷¹

Democracia representativa é aquela através da qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente⁷². A ordem democrática, contudo, não se resume à participação do povo de forma indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes. Deve sim haver um procedimento técnico estabelecido para a eleição de pessoas para o exercício de funções governamentais. Porém, eleger significa simplesmente e apenas expressar preferência entre alternativas. É a forma pela qual o povo participa na formação da vontade do governo e no processo político, realizando um ato formal de decisão política.

Partindo do princípio de que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, é crucial trabalhar em direção de uma democracia mais fortalecida e organizada. Já que não é viável reunir todos os brasileiros em um único espaço com o intuito de debater questões políticas e dar a cada um a chance de manifestar sua posição, a representação política vem como um meio de organização da sociedade.

O mandato representativo constitui, então, o elemento básico da democracia representativa a qual se baseia no princípio de que o poder reside no povo e é exercido em seu nome por seus representantes periodicamente eleitos. Numa democracia, o mandato caracteriza-se como sendo temporário e através dele que o poder do Estado é legitimado, como bem explica José Afonso da Silva:

O segundo [princípio da autoridade legítima] consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, por outras palavras, o poder se impõe. O mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado pela via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa.⁷³

⁷¹ Id. Ibid., p. 95.

⁷² Id. Ibid., p. 97.

⁷³ Id. Ibid., p. 98.

Discute-se se a representação política seria ou não uma abstração, existindo diversas correntes sobre a teoria do mandato político e de responsabilidade política. De um lado, a teoria do mandato imperativo⁷⁴, ou mandato vinculado, em que o representante fica preso aos interesses dos representados, vem sendo paulatinamente abandonado, sendo inclusive proibido em alguns países como a França, Espanha e Romênia⁷⁵. Com base nessa teoria, a representação é uma ficção, uma vez que não há decisão do povo, senão no momento de votação, e que a vontade não é de fato do povo, senão de seus representantes. Por outro, a teoria do mandato livre⁷⁶, ou

⁷⁴ Hans Kelsen é um dos mais notáveis pensadores da teoria do mandato imperativo. Alegava que o governo representativo, ou seja, a representação de toda a nação em que o representante não está obrigado por quaisquer instruções, é uma mera ficção política, pois não reflete verdadeiramente a vontade do eleitorado, cuja função limita-se à criação do órgão legislativo. Por essa razão, a democracia representativa enfraquece o princípio de autodeterminação política. De acordo com a teoria, há um vínculo entre representante e representado, existindo responsabilidade dos governantes perante os eleitores. Isto é, o representante é o mandatário do grupo de eleitores que o nomearam. Por esse motivo, o representante submete-se a todas as obrigações que cabem ao mandatário. Os eleitores, como mandantes, podem limitar o mandato outorgado, traçando previamente a conduta que deve ser seguida pelo representante, que, por sua vez, deve se submeter a instruções, votando em conformidade absoluta com estas. Caso o mandatário extrapole os poderes que lhe foram conferidos, os mandantes podem revogar o mandato outorgado. Segundo Kelsen, o representante deve ser juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados: “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.” (KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 414). Da mesma forma, Jean-Jacques Rousseau partia do princípio que a soberania não pode ser representada: ou é ela mesma ou é outra. Não há meio termo. Por isso os deputados no povo não podem ser seus representantes, senão seus meros comissários e considerava nula toda lei que o povo não ratificasse diretamente: “*La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu’elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point; elle est la même, ou elle est autre; il n’y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n’a pas ratifiée est nulle; ce n’est point une loi.*” (ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social: précédé démocratie selon Rousseau**. Paris: Éditions du Seuil, 1977, p. 265-266). “Assim, a partir do pensamento de Rousseau, ainda que se pense no governo de um rei, ele é tão apenas funcionário do povo, e não monarca absoluto, podendo ser removido do cargo pela vontade popular. Toda vez que o governo, em qualquer de suas formas, se eleva como poder soberano acima do povo, ele degenera. Por tal razão, não se confunde o soberano com o governo: para Rousseau, o soberano é o povo.” (MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 201). Em suma, a teoria do mandato imperativo condiz com as ideias de Rousseau na medida em que defende que os governantes estão a serviço do povo e que podem ser retirados do poder se assim desejarem os soberanos (povo).

⁷⁵ O artigo 27 da Constituição francesa dispõe que “Todo mandato imperativo é nulo”; o artigo 67, 2, da Constituição do Reino da Espanha prevê: “Os membros das Cortes Gerais não estarão ligados por mandato imperativo”; por fim, a Constituição da Romênia de 1991, ou seja, do período da redemocratização do país, na fase pós-comunista, expressa em seu artigo 66: “(1) No exercício de seus mandatos, os deputados e senadores estão a serviço do povo. (2) Todo mandato imperativo é nulo.” (CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. Barueri: Manole, 2004, p. 13-14).

⁷⁶ Podem ser citados como maiores destaques os pensamentos de Edmund Burke, Emmanuel Joseph Sieyès e Montesquieu. Edmund Burke, parlamentar de origem irlandesa, membro da Câmara dos Comuns e do partido Whig, em um dos registros mais emblemáticos sobre o tema, declarou em seu discurso para os eleitores de Bristol: “*To deliver an opinion, is the right of all men; that of constituents is a*

mandato representativo, se baseia na tese da soberania nacional e parte do princípio de que o eleito não poderia representar interesses individuais, senão o interesse da nação como um todo. O representante, então, “conquista sua liberdade de deliberação de acordo com a sua própria consciência e sempre em prol dos interesses maiores da nação”⁷⁷.

No Brasil, a regra é a do mandato livre, o qual Afonso da Silva descreve como sendo geral, livre e irrevogável e, portanto, criação do Estado liberal burguês como forma de tornar abstrata a relação povo-governo como meio de manter distintos Estado e sociedade⁷⁸.

Diz-se *geral*, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de *todo o povo* que habita o território nacional. É *livre*, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garante autonomia de vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. É *irrevogável*, em princípio, porque o eleito tem o direito de manter o

weighty and respectable opinion, which a representative ought always to rejoice to hear; and which he ought always most seriously to consider. But authoritative instructions; mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgement and conscience – these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our Constitution. Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one Nation, with one interest, that of the whole – where, not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of Parliament. If the local constituent should have an interest, or should form an hasty opinion, evidently opposite to the real good of the rest of the community, the member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavor to give it effect.” (“Speech to the Electors of Bristol, on His Being Declared by the Sheriffs Duly Elected One of the Representatives In Parliament for That City, on Thursday, the 3rd of November, 1774” (in: NIMMO, J. C. (ed.). 1887. The Works of the Right Honourable Edmund Burke, in Twelve Volumes. V. II. London: s/n. Disponível em: <<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/burke/ Works02.pdf>>. Acesso em: 05.dez.2017). Segundo Burke, O parlamentar possui autonomia e representa interesses nacionais e não mais os interesses locais e individuais de cada representado. O parlamentar é livre para decidir sobre temas maiores, não sendo mais concebível a representação delegada, imperativa. Outra obra de destaque sobre a representação da nação, é de Emmanuel Joseph Sieyès, “*Qu’est-ce que le Tiers-État?*”, marco da Revolução Francesa, na qual defende os direitos políticos do Terceiro Estado, da classe burguesa emergente. Assim como Burke, Sieyès apoia a liberdade do representante de agir de acordo com sua própria consciência em prol dos interesses de toda a nação. A ideia de que o deputado representava a nação presente na obra de Sieyès já se encontrava, de certa forma, em Montesquieu, na obra “*De L’Esprit des Lois*”. Assim como Burke, Montesquieu entendia que o povo não possuía capacidade para discutir os assuntos de natureza política. Além disso, também entendia que não havia necessidade de os representantes receberem instruções particulares sobre cada assunto específico.

⁷⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Op. Cit., p. 14.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 98.

mandato durante o tempo previsto para a sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição (arts. 55 e 56). Em alguns países, é possível a revocação de mandato por certo número de votos dos eleitores – é o caso do *recall* nos EUA. Os constituintes recusaram incluir a destituição de mandatos em certos casos, conforme várias propostas apresentadas. Ficamos, pois, com o princípio do mandato irrevogável.⁷⁹

A democracia representativa vem apresentando falhas, principalmente no que diz respeito à representação dos eleitores e controle dos representantes. Os candidatos a deputado (estadual ou federal) durante a campanha eleitoral buscam votos em diferentes regiões. Quando eleitos, eles não representam ninguém, não possuem vínculo com os seus eleitores, o que demonstra “indiferença dos mandatários frente a temas centrais para a população, ausência de compromissos e coerências programáticas, sucessivos episódios de abusos e desvios, entre outros”⁸⁰. Há, também, de se levar em conta a multiplicidade de interesses e vontades da população, o que torna a representação política uma instituição ainda mais deficiente para exprimir, com fidelidade, a soberania popular. O conjunto desses fatores conseqüentemente provocam uma onda de frustração indiscriminada com a classe política.

Essa distância entre o povo soberano e seus governantes, entendida como uma grave ameaça à democratização, pode ser explicada pela expectativa dos cidadãos com relação à política como uma forma de salvação, simultaneamente ao que os próprios representantes têm todo o interesse em manter a despolitização popular. Mesmo assim, o fenômeno da representação tornou-se mais importante do que a participação popular. Também por isso é importante o cuidado em melhorar a democracia representativa através de mecanismos de correção e controle político, como o *recall*, que serve como forma de aproximação entre representantes e representados.

Não significa dizer que a democracia representativa e a democracia direta sejam excludentes. Pelo contrário: os mecanismos de democracia direta, ou melhor dizendo, semidireta, como se verá a seguir, atuam como corretivos necessários à representação política tradicional.

⁷⁹ Id. *Ibid.*, p. 98.

⁸⁰ SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. **Recall, democracia direta e estabilidade institucional**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 51, n. 202, p.43-57, abr. 2014. Trimestral. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

2.2.2 Democracia semidireta

Mesmo com todas as críticas sobre a democracia representativa realizada pelos partidos políticos, “não se inventou sistema que a substituísse satisfatoriamente”⁸¹. Através do fortalecimento dos meios de verificação da vontade popular por mecanismos semidiretos é possível diminuir eventual *déficit* de legitimidade posto com o uso exclusivo da representação⁸².

A complementariedade entre representação tradicional (eleição de representantes no Executivo e no Legislativo) e formas de participação direta (votação em questões de interesse público) configura um sistema que pode ser denominado de “democracia semidireta”. Na sua forma ideal, ela propicia equilíbrio entre a representação e a soberania popular direta, pois o Parlamento divide com o povo o poder constituinte e o poder legislativo. Os atos de governo, então, são formados pela participação direta e pessoal da cidadania, o que caracteriza o princípio participativo⁸³. Sobre o assunto, José Afonso da Silva explica:

Os institutos de democracia semidireta não são usados na democracia direta, em que o povo decide, por si, as questões de governo, reunidos num determinado lugar. Na democracia participativa, o povo não decide em reunião coletiva, mas por meio de votação em algo concreto que é submetido à sua deliberação mediante voto. Por outro lado, não decide sozinho, apenas participa da decisão. Aqui ele é um colaborador no processo decisório, através do exercício do voto.⁸⁴

A democracia semidireta, portanto, consiste na democracia representativa com alguns institutos da democracia direta. Com relação ao plebiscito e ao referendo, as questões são necessariamente discutidas nas casas legislativas e, depois, ao povo é estendido o direito de participação por meio da votação. A iniciativa popular funciona no sentido contrário, isto é, os cidadãos propõem um projeto de lei ou emenda constitucional, ou simplesmente peticionam a elaboração de normas aos parlamentares que, por sua vez, debatem e decidem, ao final, sancionar ou não aquele projeto de lei.

⁸¹ BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 84. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788502213241/cfi/0>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

⁸² BEÇAK, Rubens. Op. Cit., p. 349-350.

⁸³ Id. Ibid., p. 99.

⁸⁴ Id. Ibid., p. 99.

O *recall*, da maneira como funciona nos Estados Unidos, também é um mecanismo de democracia semidireta. No entanto, o que lhe torna mais interessante do que as outras formas acima mencionadas é a ausência quase total da interferência do Estado⁸⁵, restando ao eleitorado, por si só, decidir pela revogação ou não do mandato de determinado representante político.

2.2.2.1 *Mecanismos de democracia semidireta na legislação brasileira e resultados práticos*

A Constituição Federal de 1988, em seu primeiro artigo inserido no Título I acerca dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, dispõe que o Estado brasileiro é democrático e de direito, e possui como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. O artigo 14 prevê que, além do sufrágio universal e do voto direto e secreto, a soberania popular também pode ser exercida pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular, que constituem os principais mecanismos de democracia semidireta.

O plebiscito, utilizado desde a República Romana⁸⁶ e tempos napoleônicos⁸⁷, consiste em consulta popular que visa à decisão prévia de uma questão territorial ou político-institucional, antes de sua formulação legislativa. Há a previsão de

⁸⁵ Como se verá no tópico relacionado aos procedimentos de *recall* no Estados Unidos, não são todos os estados que preveem sua utilização, mas dentre os aqueles que o fazem, nota-se regras bem distintas de uma legislação para outra. Na maioria dos casos, todo o procedimento depende basicamente da iniciativa dos eleitores, mas há casos que dependem da ingerência do Estado. Na *Virginia* o *recall* se baseia num julgamento ao invés de uma eleição após os eleitores terem peticionado a revogação do mandato de determinado funcionário. Em *Minnesota*, há uma audiência pública e o julgamento pela Suprema Corte sobre os fundamentos alegados para ensejar o *recall*. Uma petição para colher as assinaturas a fim de convocar uma eleição só é autorizada após a Suprema Corte decidir que as alegações são verdadeiras. E em Illinois, o requisito de assinaturas mínimas para dar ensejo à eleição não depende apenas dos eleitores, pois é necessário que alguns membros do governo também assinem.

⁸⁶ “*Plebiscitum* era, na República Romana, uma decisão soberana da plebe aprovada em *concilium plebis* (assembleia da plebe, do povo), por proposta de um tribuno da plebe sobre alguma medida; inicialmente as decisões plebiscitárias só obrigavam aos plebeus (*Lex Valeria Horatia de Plebiscitis*, 449 a.C.), mais tarde tornaram-se obrigatórias também para os patrícios, pela *Lex Hortensia de Plebiscitis*, 287 a.C. (Sgarbi).” (SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 102).

⁸⁷ José Afonso da Silva destaca a desconfiança existente com relação ao plebiscito devido ao seu uso para atribuir ou confirmar poder de dirigentes, como foi o caso dos plebiscitos napoleônicos “como o de 1802 que consagrou Napoleão Bonaparte cônsul vitalício; o de 1804, pelo qual se aprovou o estabelecimento do Império hereditário; o de 1851, que confiou a Napoleão III a presidência da França por 10 anos e lhe outorgou poderes para elaborar uma Constituição; o de 1852, que estabeleceu o Império; o de 1870, de que fez uso para estabelecer a forma parlamentar de governo”. (Id. Ibid., p. 102).

plebiscito para casos específicos, como é o caso de formação de novos Estados e novos municípios⁸⁸, mas pode também ser utilizado pelo Congresso Nacional nos casos em que este decidir seja conveniente⁸⁹.

O referendo difere do plebiscito na medida em que versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional já aprovados. O termo “referendo” normalmente se refere ao ato de ratificação de outro ato. Sua origem se remonta à antiga organização federal suíça quando as decisões dos delegados eram submetidas à ratificação do Conselho Cantonal o qual representavam. Dizia-se, então, que os delegados só tinham o poder de decidir *ad referendum* do Conselho Cantonal⁹⁰. No direito brasileiro, através do referendo um ato legislativo ordinário ou constitucional adquire valor e eficácia, ou seja, é estendido o direito de participação aos eleitores que ratificam ou não determinado ato por meio do seu voto, encerrando, assim, o processo legislativo. Os projetos de lei ou emendas constitucionais já aprovados pelo legislativo devem ser submetidos à vontade popular. O ato é, dessa forma, praticado pelo legislador ordinário ou constituinte e os cidadãos têm o papel apenas de confirmar ou recusar⁹¹.

⁸⁸ A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 18 que dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil prevê o plebiscito para a organização dos Estados no seu § 3º nos seguintes termos: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”; e para a organização dos municípios no § 4º: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

⁸⁹ Dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a Constituição Federal prevê no inciso XV do artigo 49 “autorizar referendo e convocar plebiscito”.

⁹⁰ Id. Ibid., p. 100.

⁹¹ José Afonso da Silva destaca diversas modalidades de referendo. Pode ser *legislativo* se versar sobre projeto de lei ordinária ou complementar, *constituinte* se o que deve ser consultado for projeto de Constituição aprovado por uma Assembleia Constituinte (as Constituições francesas de 1946 e 1958, por exemplo, foram aprovadas por referendo constituinte), ou *constitucional* se a consulta versar sobre um ato de reforma constitucional. Poderá ainda ser *facultativo* ou *obrigatório*. Se a validade do ato não depende de sua utilização, trata-se de referendo facultativo. Caso contrário, é obrigatório e sem ele o ato não se aperfeiçoará. O referendo constitucional na Suíça, por exemplo, é obrigatório, ou seja, a Constituição Federal revista, total ou parcialmente, só entrará em vigor se aceita pela maioria dos cidadãos suíços. Será *deliberativo* quando decidir em definitivo sobre o assunto submetido à consulta popular, ou *consultivo*, assemelhando-se ao plebiscito. A única forma de referendo adotado pela Constituição espanhola é o consultivo, o qual é convocado pelo Rei por proposta do Presidente do Governo autorizado previamente pelo Congresso dos Deputados para consultar os cidadãos acerca das decisões políticas de importância especial. Há ainda os tipos *ab-rogativo* e *veto popular*, que são muitas vezes confundidos, mas são diversos. O primeiro permite aos cidadãos a votarem pela revogação de

Diferentemente do referendo e plebiscito, a iniciativa popular dá início ao processo legislativo, pois permite a participação dos cidadãos por meio de apresentação de propostas de formação de normas jurídicas novas. Pode ser formal se formulada por meio de projeto de lei ou de emenda constitucional⁹² ou “não formulada”⁹³ quando se tratar apenas de um exercício do direito de petição pelo qual se pede aos parlamentares a elaboração de normas sobre assuntos específicos. Sendo um instrumento da democracia semidireta, desempenha um papel importante na correção das deficiências da democracia representativa ao constranger as autoridades a considerar as demandas populares.

Em termos práticos, nota-se que tais mecanismos raramente foram utilizados após o advento da atual Constituição Federal, talvez porque nas últimas três décadas as questões relacionadas à estabilização econômica estiveram acima dos outros interesses nacionais. Assim, foram bem pontuais as ocasiões em que se recorreu ao emprego do plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Quanto ao plebiscito, existe, formalmente, desde a promulgação da Constituição de 1937. Palhares Moreira Reis⁹⁴ elenca as hipóteses em que poderia ocorrer, quais sejam: para a alteração do conjunto de estados-membros⁹⁵ (embora a convocação fosse facultativa ao presidente da República); para uma eventual emenda à

uma lei existente, pouco importando o momento em que ela entrou em vigor. A Constituição italiana prevê essa forma de referendo, em seu artigo 75, quando for pedido por 50.000 eleitores ou por cinco Conselhos regionais. O veto popular, por sua vez, é uma consulta popular sobre um projeto de lei ainda não sancionado com o objetivo de impedir que se transforme em lei. Na Suíça, o artigo 89, 2, declara que as leis federais e os decretos federais de caráter geral e também os tratados internacionais de longa duração devem ser submetidos à adoção ou rejeição do povo, quando o pedido é feito por 30.000 cidadãos ou por oito cantões. Por fim, o autor diferencia o referendo de *iniciativa oficial* do referendo de *iniciativa popular*. O primeiro pode ser de alguma autoridade ou instituição, como ocorre na Constituição francesa que prevê em seu artigo 11 o referendo por iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Já o segundo tipo de referendo é proposto pelo povo (Id. Ibid., p. 101-102). Na legislação brasileira, no entanto, “não se adotou o referendo constituinte nem o referendo constitucional nem a iniciativa popular em matéria constitucional, nem o referendo de iniciativa popular, nem o referendo obrigatório. Só admitiu o referendo facultativo a ser autorizado pelo Congresso Nacional.” (Id. Ibid., p. 105).

⁹² O § 2º do artigo 61 da Constituição Federal trata da iniciativa popular formal ao dispor que “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

⁹³ SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 100.

⁹⁴ REIS, Palhares Moreira. **O recall no direito brasileiro**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 33-40, maio/ago. 2006.

⁹⁵ O parágrafo único do artigo 5º da Constituição Federal de 1937 dispunha que “A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.”

Constituição, nos casos em que o Parlamento não aprovasse um projeto encaminhado pelo presidente da República⁹⁶; e, por fim, a própria Constituição Federal de 1937 deveria ser validada por um plebiscito nacional – o que nunca ocorreu. Já na Constituição de 1946, a única previsão de plebiscito era no caso de alteração do recorte do mapa, devendo as populações diretamente interessadas ser consultadas⁹⁷. A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, o ato adicional que instituiu o sistema parlamentar de governo, apresentava a possibilidade de plebiscito para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou o retorno ao regime presidencial⁹⁸. Tal mecanismo foi posteriormente substituído pelo do referendo. E para a criação ou alteração do recorte político de estados e de municípios, havia a necessidade de levantamento da opinião das populações locais, de acordo com os textos constitucionais de 1967 e 1969⁹⁹.

Após a promulgação da atual Constituição Federal de 1988, o plebiscito foi realizado apenas uma vez a nível nacional, em 21 de abril de 1993, quando a população teve que decidir, por força do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, se a forma de governo seria república ou monarquia, e se o sistema de governo seria parlamentarismo ou presidencialismo. Decidiu-se, no fim, manter uma República presidencial. No estado do Pará, em 11 de dezembro de 2011, foi realizado um plebiscito sobre a aprovação ou não da divisão do estado em três, sendo eles: o próprio Pará, Carajás e Tapajós, tendo a população votado contra a criação dos dois novos estados. Em nível ainda mais local, em Campinas foi decidido através de um plebiscito, em 6 de outubro de 2014, que as regiões do Ouro Verde e do Campo Grande passariam à condição de distritos.

⁹⁶ A Constituição de 1937 previa no § 4º do artigo 174 que “No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro de trinta dias, resolver que o projeto seja submetido ao plebiscito nacional.”

⁹⁷ O artigo 2º da Constituição Federal de 1946 dizia que “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.”

⁹⁸ O artigo 25 da Emenda Constitucional nº 4, de 1961 dispunha que “A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitória nove meses antes do termo do atual período presidencial.”

⁹⁹ O artigo 14 dizia que “Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios.”

O referendo, por sua vez, passou a ser previsto no Direito Constitucional brasileiro com o propósito de possibilitar o retorno ao presidencialismo de João Goulart em 1963¹⁰⁰. O texto da Emenda Constitucional nº 4, de 1961 tratava de plebiscito, como visto alhures, “marcando-lhe oportunidade relacionada ao término do mandato presidencial, e, por isso, substituiu-se a forma de consulta popular, de plebiscito para referendo, visando antecipar essa alteração”¹⁰¹. Foi, então, realizado o referendo já no início de 1963, oportunidade na qual foi restaurado o sistema presidencialista de governo pela Emenda Constitucional nº 6, daquele mesmo ano, já que o eleitorado se manifestou contrário à tese parlamentarista.

Foi realizado novamente apenas em 23 de outubro de 2005, dessa vez sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com vistas à aprovação ou não do disposto no artigo 35 da Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do desarmamento, ocasião na qual a maioria do eleitorado nacional preferiu votar pelo “não”, isto é, contra a proibição, e o comércio de armas se manteve legal com 63,68% dos votos, contra 36,11%. Também foi realizado no Acre, em 31 de outubro de 2010, para escolher o novo horário para o estado, tendo sido mantido o antigo horário.

A iniciativa popular praticamente não produziu resultados. Foram apenas quatro os projetos aprovados até o momento: a Lei 8.930/1994 incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos; a Lei 9.840/1999 coibiu o crime de compra de votos; a Lei 11.124/2005 determinou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para garantir a pessoas de baixa renda o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria; e a Lei Complementar 135/2010 tornou inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação.

A realidade é que o período de eleições, mesmo após a previsão dos procedimentos de plebiscito, referendo e iniciativa popular na legislação constitucional

¹⁰⁰ REIS, Palhares Moreira. Op. Cit., p. 35.

¹⁰¹ Id. Ibid., p. 35-36.

brasileira, é o que continua movendo os cidadãos com maior predominância, como bem pontua Rubens Beçak:

No que concerne à Constituição brasileira, afirma-se que o modelo democrático adotado é o da democracia semidireta ou semirepresentativa, com base no disposto no art. 14 e incisos. Porém, a soberania popular é exercida por meio de sufrágio universal; voto universal, secreto, periódico e igualitário e os instrumentos da iniciativa popular, referendo e plebiscito.

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

Portanto, a restrição constitucional da participação política do cidadão ao sufrágio e, por seu turno, a redução do seu papel ao voto em períodos eleitorais caracteriza um ambiente de quase nenhuma participatividade.¹⁰²

Apesar da intensa campanha durante a elaboração da Constituição Federal de 1988 para que ela acolhesse os institutos de democracia participativa¹⁰³, a legislação que foi editada no ano de 1998 (Lei nº 9.709), pelo Congresso Nacional, para regular o artigo 14 da Constituição Federal, não estimulou a utilização desses institutos de democracia semidireta. Certamente houve falta de empenho por parte dos políticos e, de certa forma, a sociedade não voltou seus interesses para as questões relacionadas à cidadania e à participação política, uma vez que grande parte da população esteve e ainda está concentrada no dia a dia da sobrevivência e do “ganha-pão”. Como justificativa da prática esporádica dos institutos de democracia semidireta, José Afonso da Silva aponta, além da burocracia¹⁰⁴, a falta de conscientização da população como principal obstáculo à sua utilização acrescido ao fato de que “partidos

¹⁰² BEÇAK, Rubens. Op. Cit., p. 353.

¹⁰³ Recorda José Afonso da Silva que “três emendas populares foram propostas no sentido de incluir no texto constitucional os institutos de democracia participativa, uma delas com 400 mil assinaturas. No primeiro turno de votação do Projeto da Constituição, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular foram aprovados por 360 votos, com 89 contrários e 12 abstenções. No segundo turno, cairia o veto popular.” (SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 103).

¹⁰⁴ No caso da iniciativa popular, um projeto de lei “depende da assinatura de cerca de 1.000.000 de eleitores (1% do eleitorado nacional), distribuídos por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Tudo isso dificulta sobremaneira a prática da iniciativa legislativa popular.” (Id. Ibid., p. 108), argumento que é ratificado por Souza e Vieira em seu artigo quando afirmam que “a regulamentação feita pela Lei no 9.709/1998 exige um quórum elevado para edição de decreto legislativo de convocação de consultas. Ao requerer um terço de membros das Casas do Congresso Nacional, chega a ser similar a uma proposta de emenda à Constituição, a espécie de maior rigidez no processo normativo brasileiro.” (SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Op. Cit., p. 45). Além disso, como aponta Rubens Beçak, “a dificuldade se dá especialmente pelo número de assinaturas e pela necessidade de que sua verificação se dê em cruzamento de dados com a justiça eleitoral, já que se exige a assinatura física de eleitores” (BEÇAK, Rubens. Op. Cit., p. 362).

e parlamentares não têm interesse nessa prática de democracia semidireta, pois há até quem entenda que a sua utilização consiste num desrespeito e desprestígio ao Poder Legislativo”¹⁰⁵.

O *recall*, também um instrumento da democracia semidireta, não está previsto atualmente na legislação brasileira, mas já integrou o ordenamento jurídico, ainda no período colonial, pelo Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que possibilitava a perda do mandato do procurador por meio de eleição, caso este não desempenhasse corretamente suas obrigações¹⁰⁶. Nenhuma das Constituições Federais previu a revogação de mandato, mas já foi prevista na legislação brasileira em algumas das primeiras Constituições Estaduais¹⁰⁷, durante a República Velha. No entanto, não há notícias de que se tenha, de fato, revogado mandatos nesses estados. Auro Augusto Caliman levanta uma possível explicação ao dizer que, se não houver sido pelo bom

¹⁰⁵ Id. Ibid., p. 108.

¹⁰⁶ O Decreto de 16 de fevereiro de 1822 dispunha que “os quaes Procuradores Geraes poderão ser removidos de seus cargos pelas suas respectivas Provincias, no caso de não desempenharem devidamente suas obrigações, si assim o requererem os dous terços das suas Camaras em vereação geral e extraordinaria, procedendo-se á nomeação de outros em seu lugar.”

¹⁰⁷ “Decorrente da autonomia conferida aos Estados-membros pelo princípio federativo que acabara de ser adotado, as primeiras Constituições Estaduais goiana, paulista, rio-grandense-do-sul e catarinense traziam um peculiar mecanismo de perda individual do mandato parlamentar, o *recall*” (CALIMAN, Auro Augusto. **O recall no Estado de São Paulo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 165, p.197-203, jan./mar. 2005, p. 199). A Constituição de Goiás em seu art. 56 dispunha que “O mandato legislativo não será obrigatorio e o eleitorado poderá cassal-o, declarando, mediante o processo que a lei estabelecer, o mandatario carecedor de sua confiança”. A de São Paulo previa em seu 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”. Por sua vez, a Constituição do Rio Grande do Sul em seu art. 39 estabelecia que “O mandato de representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo, e também cassado pela maioria dos eleitores”. Por fim, a Constituição de Santa Catarina previa, em seu art. 14, que “O mandato legislativo pode ser renunciado, e sua revocabilidade se efetuará quando, consultado o eleitorado por um terço dos eleitores, não obtiver o deputado metade e mais um dos votos com que foi eleito”. No entanto, as Constituições de São Paulo e do Rio Grande do Sul, apenas, regulamentaram a revogação do mandato parlamentar pelo eleitor: “Muito embora olvidada por juristas que discorreram sobre o tema 8, a regulamentação do Texto paulista deu-se em 6 de fevereiro de 1892, seis meses após a promulgação da Constituição; e a do Texto gaúcho, em 12 de janeiro de 1897. O Decreto nº 20, de 6 de fevereiro de 1892, editado pelo vice-presidente do Estado de São Paulo, José Alves de Cerqueira Cezar, com fundamento na Lei nº 21, de 27 de novembro de 1891, ao dispor sobre ‘Regulamento Eleitoral’, abriu capítulo específico para disciplinar a revogação do mandato parlamentar (artigos 154 a 159 e 197); e a Lei nº 18, de 12 de janeiro de 1897, promulgada pelo presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Júlio Prates de Castilhos, dispondo também sobre a disciplina ‘Eleitoral do Estado’, cuidou da revogação do mandato de representante parlamentar do Estado no Título IV (artigos 98 a 104). [...] As diferenças na disciplina do instituto do *recall* podem, no entanto, ser sublinhadas: a) o paulista podia ser deflagrado por um terço do eleitorado do Estado, enquanto o gaúcho pela quarta parte do eleitorado do respectivo distrito; b) a consulta para revogação do mandato parlamentar paulista abrangia todos os eleitores do Estado; e a consulta rio-grandense-do-sul era feita no distrito eleitoral por onde tivesse sido eleito o parlamentar.” (Id. Ibid., p. 199-200).

desempenho dos representantes políticos, pode ter sido “pelas dificuldades no recolhimento do número de assinaturas dos eleitores, mercê da precariedade dos meios de comunicação, à época, e também do domínio do coronelismo na esfera política”¹⁰⁸.

2.3 *Recall* nos Estados Unidos

2.3.1 Contexto histórico e origem do *recall* nos Estados Unidos

A participação dos indivíduos nas decisões de governo é uma tradição norte-americana. Ainda no período colonial, as populações tinham suas atenções voltadas para os assuntos locais, sem vínculo com outras comunidades e, até a Guerra da Independência, tinham vivido de modo quase inteiramente independente umas das outras. Não existia entre elas nenhum elo político ou instituição comum que as reunia, além do elo comum com a metrópole.

Além disso, diversos fatores tais como a distância da Inglaterra da colônia em virtude de crises internas que enfrentavam naquele momento, como já visto, foram determinantes para criar o sentimento de autonomia das colônias e, já nesse período, existiam as Assembleias eleitas pela população que decidiam sobre orçamento e leis. Em Massachussets havia as *Town Meetings* que consistiam em reuniões dos cidadãos em local público para decidirem sobre todos os assuntos de interesse da comunidade. A primeira previsão normativa sobre um mecanismo de revogação de mandato pelos eleitores nos Estados Unidos surgiu nas leis denominadas *General Court of Massachussetts Bay Colony*, no ano de 1631, aparecendo, posteriormente, também, na “Colony Charter” de 1691.

O Estado Federal foi fundado como uma união indissolúvel apenas por razões práticas, para que os Estados não se enfraquecessem. A autonomia política estadual, entretanto, continua inalterada, podendo os Estados se autodeterminarem do modo que melhor lhes convier, desde que respeitados os princípios básicos da Federação¹⁰⁹. O princípio federal, típico da cultura política dos Estados Unidos, consiste na

¹⁰⁸ Id. Ibid., p. 201.

¹⁰⁹ Em seu trabalho intitulado “O Federalismo Norte-Americano Atual”, o Professor da Escola de Direito da Universidade de Nova York destaca o declínio do federalismo dual com a expansão do governo nacional e o predomínio do poder federal sobre o poder estadual. SCHWARTZ, Bernard. **Federalismo norte-americano atual**: uma visão contemporânea. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

divisão dos poderes de modo que os governos geral e regionais sejam, cada um, coordenados e independentes, o que possibilita aos estados manter a organização política de acordo com a cultura local. Assim, a participação dos cidadãos no governo representativo se torna mais viável, pois a nível local as questões se mantêm mais próximas dos eleitores, diferentemente de uma administração centralizada. Daí a importância da manutenção de governos estaduais fortes para a força democrática.¹¹⁰

Com as reformas progressistas no início do século XX, foram instituídos métodos de participação popular a fim de conter e corrigir os abusos econômicos e a corrupção, como visto no capítulo referente ao tema. Preservar o controle popular da política e da administração se fez fundamental para estimular o que era considerado o bem-estar da nação como um todo dentro daquele contexto em que se lutava contra o privilégio de pequenos grupos. A prática da democracia através de instrumentos como *referendum*, iniciativa popular e *recall*, por exemplo, foi a arma encontrada pelos progressistas para combater o poder dos grandes grupos econômicos que atuavam regionalmente nos estados-membros e nas grandes cidades dos Estados Unidos.

O dispositivo do *recall* passou a ser inserido no ordenamento jurídico dos Estados Unidos apenas em algumas legislações estaduais e locais, mas não em nível federal¹¹¹ – condizendo com a descentralização política dos Estados. Começou no

¹¹⁰ A juíza associada da Suprema Corte dos Estados Unidos, Sandra Day O'Connor, afirmou que o federalismo contribui para a participação dos cidadãos nas decisões políticas: "*In addition to promoting experimentation, federalism enhances the opportunity of all citizens to participate in representative government. Alexis de Tocqueville understood well that participation in local government is a cornerstone of American democracy: 'It is incontestably true that the love and the habits of republican government in the United States were engendered in the townships and in the provincial assemblies. [I]t is this same republican spirit, it is these manners and customs of a free people, which are engendered and nurtured in the different States, to be afterwards applied to the country at large.'* (1 A. de Tocqueville, *Democracy in America* 181 (H. Reeve trans. 1961)). Citizens, however, cannot learn the lessons of self-government if their local efforts are devoted to reviewing proposals formulated by a faraway national legislature. If we want to preserve the ability of citizens to learn democratic processes through participation in local government, citizens must retain the power to govern, not merely administer, their local problems. Finally, our federal system provides a salutary check on governmental power. As Justice Harlan once explained, our ancestors 'were suspicious of every form of all-powerful central authority.' Harlan, *supra*, n. 16, at 944. To curb this evil, they both allocated governmental power between state and national authorities and divided the national power among three branches of government. Unless we zealously protect these distinctions, we risk upsetting the balance of power that buttresses our basic liberties. In analyzing this brake on governmental power, Justice Harlan noted that '[t]he diffusion of power between federal and state authority... takes on added significance as the size of the federal bureaucracy continues to grow.'" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Supreme Court. US Case Law nº 456 U.S. 742. *FERC v. Mississippi*. Justia. Washington D.C., Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/456/742/>>. Acesso em: 15 jul. 2018).

¹¹¹ A opção de *recall* para funcionários federais chegou a ser considerada durante a elaboração do documento em 1787, mas não foi incluída na versão final: "*The United States Constitution does not*

município de Los Angeles, em 1903. Michigan e Oregon, em 1908, foram os primeiros estados a adotar procedimentos de *recall* para autoridades estaduais; Minnesota (1996) e New Jersey (1993) foram os mais recentes. Historicamente, as tentativas de *recall* no nível estadual não tiveram sucesso, sendo usado com muito mais frequência no nível local¹¹² e, mesmo assim, muitas petições são iniciadas e nunca chegam à fase de eleição, ou são abandonados pelos seus patrocinadores, ou não conseguem reunir assinaturas válidas suficientes para desencadear uma eleição¹¹³.

*provide for recall of any federally elected official. The option was considered during the drafting of the document in 1787, but was not included in the final version. Some state constitutions have stated the right of citizens to recall their members of the United States Congress, but whether it is constitutionally legal at the federal level has not been yet been ruled upon by the United States Supreme Court. One of the closest noted legal precedent is U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, in which the Supreme Court decided that states did not have the right to impose new terms, qualifications, or conditions of service on federal officials. Some states have released opinions and rulings on recall of members of the U.S. Congress. Attorney generals in Arkansas (2010), Louisiana (2009), Kansas (1994), Nevada (1978), and Oregon (1935) all issued opinions against the recall of federal officials. Conversely, the Attorney General of Wisconsin in 1979 give an opinion that state administration could not reject a petition for recall of a member of the U.S. Congress. In 2010, the Supreme Court of New Jersey ruled against federal recall and the Supreme Court of North Dakota also upheld an opinion by the state's attorney general against federal recall. Michigan courts stopped a recall petition against a member of Congress in 2007. A federal court in 1967 dismissed a case from Idaho where petitioners hoped to require the state to accept petitions seeking recall of a U.S. Senator.” (BALLOTPEdia. **Recall (political)**: Recall of federal officials. Disponível em: <[https://ballotpedia.org/Recall_\(political\)>](https://ballotpedia.org/Recall_(political)>). Acesso em: 23 jul. 2018).*

¹¹² Foram apenas três as vezes que se conseguiu instaurar com sucesso as eleições para *recall* de governador, ou seja, a nível estadual (em 1921, em 2003 e em 2012), sendo que no último *recall* realizado, decidiu-se pela não revogação do mandato do governador. *Recall* para legisladores estaduais são mais frequentes que para governadores, mas ainda assim menos comum que a nível local: “*There have been three gubernatorial recall elections held in U.S. history. In 2012, Wisconsin Governor Scott Walker survived a recall attempt. In 2003, California voters successfully recalled Governor Gray Davis, and in North Dakota in 1921, voters removed from office not only Governor Lynn J. Frazier, but also the attorney general and the commissioner of agriculture. California voters have initiated 32 gubernatorial recall attempts since 1911, but the 2003 recall of Governor Gray Davis in 2003 was the first to ever reach the ballot. In 1988, Arizona voters filed enough signatures to trigger a recall election for Governor Evan Mecham, but he was impeached by the state's House of Representatives before the date of the scheduled recall election. Recall efforts against state legislators are more common, but still unusual. Recall attempts against legislators have gathered sufficient signatures to trigger an election just 38 times, and eleven of those occurred in a single year, 2011. Fifty-five percent of all legislative recall elections have succeeded in unseating a legislator, and additionally two legislators resigned after petitions with sufficient signatures were submitted. Seventeen recall attempts have failed, and the legislators subject to the recall remained in office. While there have been more legislative recall elections in recent years (45 percent have taken place in the years 2011-2013), they have been less successful than in the past: just eight of the 17 recalls attempted between 2011-2013 succeeded in unseating a legislator, a 47 percent success rate.*” (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials**: History and Use of the Recall in the U.S.. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em: 23 jul. 2018).

¹¹³ Recentemente, em 2013 no Colorado, não se chegou à fase de eleição, pois a senadora pediu demissão antes que as assinaturas fossem entregues: “*Senator Evie Hudak faced a recall challenge; before the signatures were turned in, she resigned. By doing so, a recall election was not held, and her party was able to name her successor*”. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials**: History and Use of the Recall in the U.S.. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em: 23 jul. 2018).

2.3.2 Características democráticas e republicanas do *recall*

Democracia e República não são antagônicas nem dependem uma da outra para existir. República é uma forma de governo, enquanto Democracia diz respeito ao regime de governo.

Dalmo de Abreu Dallari explica que “a *república*, que é a forma de governo que se opõe à monarquia, tem um sentido muito próximo do significado de democracia, uma vez que indica a possibilidade de participação do povo no governo”¹¹⁴.

A ideia republicana se desenvolveu através das lutas contra a monarquia absoluta e pela busca da soberania popular. Como foi dito no primeiro capítulo, abominava-se a monarquia absolutista. Essa repulsa é explicitamente demonstrada em carta que Thomas Jefferson enviou a George Washington em 1788, após ter visitado a Europa e visto pessoalmente o que denominava os *males da monarquia*:

Eu era inimigo ferrenho de monarquias antes de minha vinda à Europa. Sou dez mil vezes mais desde que vi o que elas são. Não há, dificilmente, um mal que se conheça nesses países, cuja origem não possa ser atribuída a seus reis, nem um bem que não derive das pequenas fibras de republicanismo existente entre elas. Posso acrescentar, com segurança, que não há, na Europa, cabeça coroada cujo talento ou cujos méritos lhe dessem direito a ser eleito, pelo povo, conselheiro de qualquer paróquia da América.¹¹⁵

A república surge, então, como símbolo de todas as reivindicações populares, pois buscava limitar o poder dos governantes e atribuir responsabilidade política a fim de assegurar a liberdade individual. Suas características fundamentais são a *temporiedade*, a *eletividade* e a *responsabilidade*¹¹⁶. Significa dizer que o Chefe de Governo, eleito pelo povo, exerce mandato com prazo de duração predeterminado, sendo as reeleições sucessivas proibidas, bem como é politicamente responsável. Nota-se, então, que a república caracteriza-se por suas contenções, ou seja, se baseia em controle e responsabilidade para impedir o abuso de autoridade.

¹¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 226.

¹¹⁵ JEFFERSON, Thomas; PAINE, Thomas; HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John; TOCQUEVILLE, Alexis de. **Escritos políticos**. 3. ed. São Paulo: Abril, 1985, p. 16.

¹¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. Cit., p. 227-228.

Se por um lado a república se caracteriza pelos limites que impõe aos governantes, a democracia, por outro, se baseia na *supremacia da vontade popular*, na *preservação da liberdade e na igualdade de direitos*¹¹⁷. Ou seja, a democracia se funda no princípio de participação popular, seja de forma direta ou indireta, como discutido anteriormente nesse capítulo, e de ausência de intervenção do Estado nos atos dos cidadãos, iguais entre si, desde que não interfira negativamente no direito do próximo.

O *recall*, por sua vez, traz características de ambos. Seu objetivo é conter abusos de poder e arbitrariedades (se verá adiante diversas hipóteses que o incitam), o que se define como uma característica republicana. Ao mesmo tempo, esse controle vem por meio da participação popular, o que afirma o princípio democrático.

2.3.3 *Recall* nos estados-membros: hipóteses e procedimentos

Nos Estados Unidos um *recall* político é um procedimento que permite aos cidadãos remover e substituir um funcionário público antes do final de um mandato. Como visto, historicamente, tem sido usado com mais frequência no nível local¹¹⁸ e, normalmente, inclui a circulação de petições pelos organizadores do *recall*, a avaliação de assinaturas por funcionários eleitorais e uma votação pública, caso as assinaturas válidas forem suficientes.

Na maioria dos estados com previsão de *recall*, qualquer eleitor registrado pode iniciar uma campanha para a revogação do mandato de um funcionário – especificado a partir da legislação de cada estado –, sendo que muitas vezes, as razões são políticas. Em *Wisconsin*, em 2011, por exemplo, os senadores republicanos enfrentaram *recalls* por seu apoio à tentativa do governador para reduzir a influência dos sindicatos de funcionários públicos, enquanto que os senadores democratas

¹¹⁷ Id. *Ibid.*, p. 150.

¹¹⁸ A maior parte dos procedimentos de *recall* ocorrem a nível local, sendo preponderante sobre o mandato de membros da Câmara Municipal e do conselho escolar: “*By some estimates, three-fourths of recall elections are at the city council or school board level*”. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: Overview**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em: 23 jul. 2018).

enfrentaram o *recall* porque os eleitores desaprovaram quando deixaram o Estado para adiar uma votação sobre a questão do sindicato¹¹⁹.

Os requisitos necessários para o cabimento do procedimento podem variar de estado para estado¹²⁰, e são estabelecidos com base no funcionário que pode se sujeitar ao *recall*, o período do mandato em que pode ser peticionado, o número mínimo e o tempo de coleta de assinaturas para ensejar a eleição, bem como do dinheiro a ser depositado como garantia. Aqui serão analisados os procedimentos de *recall* naqueles Estados em que se dependa apenas da iniciativa dos eleitores¹²¹.

A começar por quem pode ter seu mandato revogado através de uma eleição peticionada pelos eleitores, na maioria dos casos, consiste em qualquer funcionário público, seja por nomeação ou por eleição, o que inclui membros do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e ainda diretores de escola ou faculdades, sendo que alguns Estados não permitem que a eleição para *recall* seja peticionada no período inicial ou período final do mandato desses funcionários, ou em ambos os períodos em alguns casos¹²². Há também variação geográfica, ou seja, enquanto alguns Estados

¹¹⁹ National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: Grounds for Recall**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

¹²⁰ A título de curiosidade: “officials who are recalled in five states have their successors determined by appointment, for example” Os detalhes das eleições também mudam: “In the states that allow political recalls, the recall vote may involve one of the following: a yes/no vote on the targeted official, a contested vote between the targeted official and one or more challengers, or a simultaneous yes/no vote on the targeted official and a vote to select a replacement if the official loses the yes/no vote. Of the 36 states that allow political recalls, 12 require legal or political grounds for the recall petition, which can range from disagreements over policy to malfeasance or abuse of power”. (BALLOTPEDIA. **Recall (political)**. Disponível em: <[https://ballotpedia.org/Recall_\(political\)](https://ballotpedia.org/Recall_(political))>. Acesso em: 23 jul. 2018).

¹²¹ A *Virginia* costuma ser citada como uma exceção ao *recall* padrão, pois seu procedimento se baseia num julgamento ao invés de uma eleição: “its process, while requiring citizen petitions, calls for a recall trial rather than an election. In Virginia, after sufficient petition signatures are gathered and verified, a circuit court decides whether a Virginia official will be removed from office” (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: Overview**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Overview>>. Acesso em: 18 jul. 2018). Em *Illinois*, Estado que prevê o *recall* apenas para governadores, o requisito de assinaturas mínimas para dar ensejo à eleição não depende apenas dos eleitores: “Also required are the signatures from at least 20 members of the House of Representatives and 10 members of the Senate, with no more than half the signatures of members of each chamber from the same political party”. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: How the Recall Process Works**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>. Acesso em: 21 jul. 2018).

¹²² No *Alaska*, os primeiros 120 dias do mandato são resguardados; no *Arizona* e em *Oregon*, o *recall* pode começar após 6 meses no cargo; na *California* e em *Idaho*, só após 90 dias, e *New Jersey* e *Wisconsin*, 1 ano todo tem que ter decorrido para que o *recall* possa ser peticionado; na *Georgia*, nenhum *recall* pode começar durante o primeiro ou último período de 180 dias no cargo; no *Kansas*, ambos os períodos inicial e final também são resguardados, sendo os primeiros 120 ou últimos 200 dias; em *Louisiana*, *Michigan* e *Washington*, apenas os últimos 6 meses no cargo são protegidos contra

possibilitam alguma forma de *recall* para funcionários públicos do Estado¹²³, outros o admitem apenas a nível local¹²⁴.

Os Estados, em sua maioria, estabelecem um número mínimo de assinaturas a serem colhidas a fim ensejar a eleição em que será decidido se o funcionário público deve ou não ser removido do seu cargo. A depender do Estado, a base da porcentagem varia de acordo com diferentes requisitos, como o número de eleitores registrados¹²⁵ ou de votos recebidos na última eleição regular¹²⁶ e pode variar ainda de acordo com o tipo de funcionário sujeito ao *recall*¹²⁷. Para se atingir essa

o *recall*, enquanto que em *Nevada*, são os 6 primeiros; em *Minnesota*, por sua vez, o *recall* não pode ser peticionado apenas nos últimos 180 dias antes da próxima eleição geral para o cargo; já em *Montana*, não pode começar durante os primeiros 2 meses no cargo. Apenas em *North Dakota* o procedimento pode ser iniciado a qualquer momento. (National Conference of State Legislatures. **Recall of Local Officials**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹²³ *Alaska, Illinois, New Jersey, Arizona, Kansas, North Dakota, California, Louisiana, Oregon, Colorado, Michigan, Rhode Island, District of Columbia, Minnesota, Washington, Georgia, Montana, Wisconsin, Idaho, Nevada* (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: How the Recall Process Works**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹²⁴ *Alabama, Arkansas, Florida, Missouri, Nebraska, New Hampshire, New Mexico, Ohio, South Dakota, Tennessee, West Virginia, Wyoming* (National Conference of State Legislatures. **Recall of Local Officials**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹²⁵ Na *California*, a exigência de assinatura varia de acordo com o número de eleitores registrados na jurisdição: 30% se o registro for menor que 1.000; 25% se o registro estiver entre 1.000 e 9.999; 20% se o registro estiver entre 10.000 e 49.999; 15% se o registro estiver entre 50.000 e 99.999; 10% se o registro for 100.000 e acima; em *Louisiana*, por sua vez, a exigência equivale a 33 1/3% dos eleitores da área de votação, a menos que menos de 1.000 eleitores residam em tal área, caso em que a petição deve ser assinada por pelo menos 40% desses eleitores; em *Michigan*, 25% das pessoas que votaram no distrito eleitoral na última eleição para governador; em *Minnesota, Nevada* e *North Dakota* a exigência também é de 25% das pessoas que votaram na última eleição, porém para o cargo daquele funcionário indicado na petição de *recall*; em *New Jersey*, são 25% do total de eleitores registrados do distrito; e em *Wisconsin*, são 25% do número de pessoas que votaram na última eleição para o cargo de governador dentro do distrito eleitoral do funcionário sujeito ao *recall*. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: How the Recall Process Works**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>. Acesso em: 21 jul. 2018).

¹²⁶ Os Estados também podem se basear nos votos para calcular a porcentagem mínima de assinaturas, como no *Alaska, Arizona, Colorado*, onde o requisito de assinatura é o número igual a 25% dos votos recebidos na última eleição regular para o cargo do funcionário sujeito ao procedimento de *recall*, enquanto que no *Kansas* esse mínimo deve ser de 40% e em *Rhode Island*, 15%; em *Oregon*, o critério é de 15% do total de votos para todos os candidatos a governador nas últimas eleições no distrito do funcionário sujeito ao *recall*. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: How the Recall Process Works**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>. Acesso em: 21 jul. 2018).

¹²⁷ Na *Georgia*, o requisito de assinatura é o número igual a 15% de eleitores elegíveis para o cargo no momento da última eleição, sendo 1/5 de cada distrito congressional, caso o funcionário sujeito a *recall* seja do âmbito estadual. Para as outras funções, são necessários 30% dos eleitores registrados e qualificados para votar na última eleição regular. Em *Idaho*, em se tratando de eleitos distritais especiais, a exigência é de 50% de eleitores registrados para votar na última eleição regular em que o funcionário foi eleito, mas 20% para os outros casos. Em *Washington*, são 25% do total de votos recebidos

porcentagem, normalmente é estabelecido um tempo máximo em que pode circular a petição de iniciativa de alguns eleitores para a retirada de determinado funcionário público do cargo¹²⁸.

Se os peticionários conseguirem recolher o número adequado de assinaturas dentro do tempo determinado, passa a ser autorizada a eleição que também são organizadas em fases e formatos diferentes a depender do Estado. Em seis estados, a eleição para um sucessor é realizada simultaneamente com a eleição de *recall*. Na *California* e no *Colorado*, a primeira questão na urna é se o funcionário deve ter seu mandato revogado. Os eleitores são então convidados a votar em um candidato para o cargo, dentre os quais não pode ser listado o funcionário sujeito ao *recall*. Se a maioria dos eleitores votar “sim” na questão do *recall*, então o funcionário é removido do cargo e o sucessor é eleito pela segunda parte da votação. Se a maioria dos eleitores votar “não” na questão do *recall*, então o funcionário permanece no cargo e a segunda parte da votação é irrelevante. *Arizona*, *Nevada*, *North Dakota* e *Wisconsin* são Estados que também seguem esse modelo, mas a cédula de *recall* contendo a lista de candidatos para o cargo pode incluir também o nome do funcionário sujeito ao

por oficiais do estado, além de juízes, senadores e representantes; funcionários e conselhos do distrito escolar em cidades da primeira classe; funcionários nos condados da primeira, segunda e terceira classes. Já para os funcionários de todas as outras subdivisões políticas não mencionadas de outra forma; e senadores estaduais e representantes, são 35% dos votos. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: Circulating a Recall Petition.** Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>.

Acesso em: 21 jul. 2018). Em *Montana*, a exigência de assinatura para os funcionários eleitos ou nomeados pelo Estado, como o governador, exigem assinaturas iguais a 10% dos eleitores registrados na eleição geral anterior. Já para aqueles que representam um distrito específico, como um legislador estadual, exigem assinaturas iguais a 15% dos eleitores registrados na eleição anterior naquele distrito; para os funcionários do condado, são 15% dos eleitores registrados a partir da eleição geral do condado anterior; para comissários que representam distritos específicos do condado, são 15% dos eleitores registrados em todo o condado, bem como ou incluindo assinaturas de 15% dos eleitores registrados dentro do distrito representado pelo comissário sujeito ao *recall*. Por fim, para funcionários do distrito escolar ou municipal, são 20% dos eleitores registrados na eleição anterior do distrito municipal ou escolar. (Ballotpedia. **Laws governing recall in Montana: Signature requirements.** Disponível em: <https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall_in_Montana>. Acesso em: 21 jul. 2018).

¹²⁸ No *Alaska*, no *Colorado*, em *Idaho*, em *Nevada* e *Wisconsin*, o tempo para coleta de assinaturas é de 60 dias, sendo que no *Arizona* esse prazo dobra para 120 dias; são especificamente 90 dias no *Kansas*, em *Louisiana*, em *Michigan*, em *Minnesota*, em *Oregon* e em *Rhode Island*, e 3 meses em *Montana*; em *New Jersey*, 160 dias; já na *California*, esse prazo pode variar entre 40 e 160 a depender do tamanho da jurisdição; na *Georgia* o prazo também varia, sendo de 45 dias para uma petição que requer 5.000 assinaturas ou mais e de 30 dias para uma petição exigindo menos de 5.000 assinaturas; em *Washington*, são 270 dias para oficiais estaduais e 180 dias para os outros. Em *North Dakota* não foi estipulado nenhum prazo máximo para que os peticionários possam recolher o número adequado de assinaturas. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: Circulating a Recall Petition.** Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

recall juntamente com outros candidatos. De fato, no *Arizona* e em *Wisconsin*, é o que ocorre automaticamente, a menos que o oficial renuncie ao cargo.

O outro modelo de eleição é aquela na qual se decide apenas se o funcionário deve ou não ter seu mandato revogado. Se o voto majoritário for “sim” para o *recall*, o cargo será declarado vago. O cargo é preenchido através de uma segunda eleição especial, como ocorre nos Estados *Georgia*, *Louisiana*, *Michigan*, *Minnesota*, *Montana*¹²⁹, *New Jersey*, *Rhode Island* e *Illinois*. Por outro lado, no *Alaska*, *Idaho*, *Kansas*, *Oregon* e *Washington*, não há eleição especial separada para que os eleitores escolham o sucessor, pois este é nomeado. Em *Idaho* e *Kansas*, o sucessor deve pertencer ao mesmo partido político do funcionário que teve seu mandato revogado por *recall*, e ao governador, responsável pela nomeação, é apresentada uma lista elaborada pelo comitê desse mesmo partido político. Já em *Washington*, uma comissão do partido político do funcionário removido apresenta uma lista ao conselho de comissários do condado para nomear o sucessor¹³⁰.

Apesar de serem dezoito Estados¹³¹ e o Distrito de Columbia a prever a existência do instituto, apenas oito descrevem as situações em que podem dar causa à revogação do mandato ou destituição da pessoa pública: *Alaska*, *Georgia*, *Kansas*, *Minnesota*, *Montana*, *Rhode Island* e *Washington*. Nos outros Estados, o *recall* pode prosseguir sem ter que se enquadrar em um conjunto de motivos prescritos.

¹²⁹ Se a vacância ocorrer dentro de 85 dias precedentes à eleição geral no segundo ano do mandato, um sucessor é nomeado pelo conselho de comissários do condado para exercer a função no período remanescente até a eleição. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: The Recall Election**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹³⁰ National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: The Recall Election**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx#Process>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

¹³¹ Há a previsão de *recall* em outros Estados também, como *Virginia* e *Illinois*, mas aqueles em que se dependa apenas da iniciativa dos eleitores para ensejar a eleição são: *Alaska*, *Arizona*, *California*, *Colorado*, *Georgia*, *Idaho*, *Kansas*, *Louisiana*, *Michigan*, *Minnesota*, *Montana*, *Nevada*, *New Jersey*, *North Dakota*, *Oregon*, *Rhode Island*, *Washington* e *Wisconsin*.

A Constituição do *Alaska* prevê o *recall* para todos os funcionários públicos eleitos no Estado, com exceção dos oficiais de justiça¹³², por motivos de má conduta no cargo, incompetência ou falha no cumprimento dos deveres prescritos¹³³.

A Constituição da *Georgia* autoriza a Assembleia Geral a fornecer, por lei geral, a retirada de funcionários públicos que ocupem cargos eletivos¹³⁴ quando sua conduta afetar negativamente a administração de seu cargo e os direitos e interesses públicos. São especificadas as seguintes situações: ato de prevaricação ou má conduta no cargo¹³⁵; violação do juramento de posse; falha em executar as tarefas prescritas por lei; abuso, conversão ou apropriação indevida de propriedade pública ou fundos públicos confiados ao cargo eletivo para o qual o funcionário tenha sido eleito ou nomeado¹³⁶.

¹³² O § 8º do art. XI da Constituição do *Alaska* dispõe: “*All elected public officials in the State, except judicial officers, are subject to recall by the voters of the State or political subdivision from which elected. Procedures and grounds for recall shall be prescribed by the legislature.*” (THE CONSTITUTION OF THE STATE OF ALASKA. Disponível em: <<https://ltgov.alaska.gov/services/alaskas-constitution/>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹³³ O artigo 3º do Estatuto do *Alaska* prevê os requisitos para o *recall*, determinando situações específicas em que o procedimento pode ocorrer: “*Sec. 29.26.250. Grounds for recall. Grounds for recall are misconduct in office, incompetence, or failure to perform prescribed duties.*” (ALASKA STATUTE. Title 29. Municipal Government. Chapter 26. Elections. Disponível em: <<http://www.legis.state.ak.us/basis/statutes.asp#29.26.240>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹³⁴ Esta disposição encontra-se no Artigo II, Seção II, Parágrafo IV da Constituição do Estado: “*Recall of public officials holding elective office. The General Assembly is hereby authorized to provide by general law for the recall of public officials who hold elective office. The procedures, grounds, and all other matters relative to such recall shall be provided for in such law.*” (THE CONSTITUTION OF THE STATE OF GEORGIA. Disponível em: <http://sos.ga.gov/admin/files/Constitution_2013_Final_Printed.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹³⁵ “*Misconduct in office’ means an unlawful act committed willfully by an elected public official or a willful violation of the code of ethics for government service contained in Code Section 45-10-1.*” (OFFICIAL CODE OF GEORGIA ANNOTATED. Title 21. Elections. Chapter 4. Recall of Public Officers. Disponível em: <<https://advance.lexis.com/container?config=00JAAzZDgz-NzU2ZC05MDA0LTRmMDItYjkzMS0xOGY3MjE3OWNIODIKAFBvZENhdGFsb2fcl-FfJnJ2IC8XZi1AYM4Ne&crd=7b2b1dc7-97f6-426b-83df-b8f604505ea7>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹³⁶ Dentro do § 21-4-3, capítulo 4 do Título 21 do *Georgia’s Code*, são estabelecidos os critérios do procedimento. Os fundamentos estão dispostos no item 7 da seguinte forma: “(7) ‘*Grounds for recall*’ means: (A) *That the official has, while holding public office, conducted himself or herself in a manner which relates to and adversely affects the administration of his or her office and adversely affects the rights and interests of the public; and (B) That the official: (i) Has committed an act or acts of malfeasance while in office; (ii) Has violated his or her oath of office; (iii) Has committed an act of misconduct in office; (iv) Is guilty of a failure to perform duties prescribed by law; or (v) Has willfully misused, converted, or misappropriated, without authority, public property or public funds entrusted to or associated with the elective office to which the official has been elected or appointed. Discretionary performance of a lawful act or a prescribed duty shall not constitute a ground for recall of an elected public official.*” (OFFICIAL CODE OF GEORGIA ANNOTATED. Title 21. Elections. Chapter 4. Recall of Public Officers. Disponível em: <<https://advance.lexis.com/container?config=00JAAzZDgz-NzU2ZC05MDA0LTRmMDItYjkzMS0xOGY3MjE3OWNIODIKAFBvZENhdGFsb2fcl-FfJnJ2IC8XZi1AYM4Ne&crd=7b2b1dc7-97f6-426b-83df-b8f604505ea7>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

A Constituição do *Kansas*, por sua vez, dispõe que todos os funcionários públicos eleitos no estado, exceto os oficiais de justiça, estarão sujeitos ao *recall* pelos eleitores do estado ou subdivisão política de onde forem eleitos¹³⁷ em caso de condenação por crime doloso, má conduta no cargo ou falha no cumprimento das obrigações prescritas por lei¹³⁸.

Ao contrário da maioria dos Estados, *Minnesota* tem motivos muito específicos que devem ser atendidos para que uma petição de *recall* possa circular¹³⁹. Qualquer eleitor registrado pode requerer ao auditor do condado que solicite uma eleição de remoção de um funcionário eleito por ter cometido atos de prevaricação ou não-cumprimento no exercício de funções oficiais durante o atual ou qualquer período anterior no cargo ocupado. O peticionário deve anexar à petição documentos que contenham as assinaturas de pelo menos 25% do número de pessoas que votaram na eleição anterior para o cargo que é mantido pelo funcionário sujeito ao *recall*. A petição

¹³⁷ O artigo 4º da Constituição do *Kansas* determina os critérios das eleições e em seu § 3º dispõe: “*Recall of elected officials. All elected public officials in the state, except judicial officers, shall be subject to recall by voters of the state or political subdivision from which elected. Procedures and grounds for recall shall be prescribed by law.*” (KANSAS CONSTITUTION. Disponível em: <<https://kslib.info/830/Article-4-Elections>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹³⁸ O artigo 43 do Capítulo 25 do *Kansas Statute* se refere aos fundamentos do *recall*: “25-4302. *Grounds for recall. (a) Grounds for recall are conviction of a felony, misconduct in office or failure to perform duties prescribed by law. No recall submitted to the voters shall be held void because of the insufficiency of the grounds, application, or petition by which the submission was procured. (b) As used in this section, the term ‘misconduct in office’ means a violation of law by the officer that impacts the officer’s ability to perform the official duties of the office.*” (KANSAS STATUTE. Chapter 25. Elections. Article 43. Recall of Elected Officials. Disponível em: <http://www.kslegislature.org/li_2014/b2013_14/statute/025_000_0000_chapter/025_043_0000_article/025_043_0002_section/025_043_0002_k/>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹³⁹ A Constituição de *Minnesota* prevê no artigo 8º, seção 6: “*Recall. A member of the senate or the house of representatives, an executive officer of the state identified in section 1 of article V of the constitution, or a judge of the supreme court, the court of appeals, or a district court is subject to recall from office by the voters. The grounds for recall of a judge shall be established by the supreme court. The grounds for recall of an officer other than a judge are serious malfeasance or nonfeasance during the term of office in the performance of the duties of the office or conviction during the term of office of a serious crime. A petition for recall must set forth the specific conduct that may warrant recall. A petition may not be issued until the supreme court has determined that the facts alleged in the petition are true and are sufficient grounds for issuing a recall petition. A petition must be signed by a number of eligible voters who reside in the district where the officer serves and who number not less than 25 percent of the number of votes cast for the office at the most recent general election. Upon a determination by the secretary of state that a petition has been signed by at least the minimum number of eligible voters, a recall election must be conducted in the manner provided by law. A recall election may not occur less than six months before the end of the officer’s term. An officer who is removed from office by a recall election or who resigns from office after a petition for recall issues may not be appointed to fill the vacancy that is created.*” (CONSTITUTION OF THE STATE OF MINNESOTA. Disponível em: <https://www.revisor.mn.gov/constitution/#article_8>. Acesso em: 22 jul. 2018).

não poderá ser emitida até que a Suprema Corte determine que os fatos alegados são verdadeiros e os motivos suficientes¹⁴⁰.

Aos cidadãos de *Montana* é concedido o direito de remover qualquer dos funcionários do Estado e ou das suas subdivisões (condados, municípios e distritos escolares), através do *Montana Recall Act*. As únicas razões pelas quais um funcionário em *Montana* pode ser removido é por falta de aptidão física ou mental, incompetência, violação do juramento de posse, má conduta oficial ou condenação por crime grave¹⁴¹.

Em *Rhode Island*, um funcionário pode ser retirado se tiver sido acusado ou denunciado por um crime, condenado por uma contravenção, ou contra quem uma constatação de provável causa de violação do código de ética tenha sido feita pela comissão de ética. Somente o governador, o vice-governador, o secretário de Estado, o procurador-geral e o tesoureiro geral podem estar sujeitos ao *recall*¹⁴².

¹⁴⁰ Há uma audiência pública, em primeiro lugar, e um documento relatando as conclusões é enviado para a Suprema Corte para decidir se há fundamentos para o *recall*: “*The Court then has 10 days to decide if the grounds for recall stated in the petition are sufficient and meet statutory requirements. If the requirements are met a "Special Master" is appointed to hold a public hearing to decide if the allegations in the grounds for recall are true. The Special Master then submits a report to the Supreme Court regarding the truth of the allegations. The Supreme Court will then accordingly decide, based on the report, whether or not the grounds are true and if they are, the court will order the secretary of state to issue a recall petition.*” (BALLOTPEDIA. **Laws governing recall in Minnesota**: Process. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall_in_Minnesota>. Acesso em: 22 jul. 2018). Os critérios do procedimento estão previstos no capítulo 351 (*Vacancy in Public Office*), da seção 351.14 à 351.23. (MINNESOTA STATUTES. Chapter 351. Vacancy in Public Office (Resignations, Vacancies, Removals. § 351.14 – 351.23. Removal of Elected County Officials. Disponível em: <<https://www.revisor.mn.gov/statutes/cite/351>> Acesso em: 22 jul. 2018).

¹⁴¹ Prevê o § 2-16-603 do *Montana Code Annotated*: “(1) Any person holding a public office of the state or any of its political subdivisions, either by election or appointment, is subject to recall from office. (2) A public officer holding an elective office may be recalled by the qualified electors entitled to vote for the elective officer's successor. A public officer holding an appointive office may be recalled by the qualified electors entitled to vote for the successor or successors of the elective officer or officers who have the authority to appoint a person to that position. (3) Physical or mental lack of fitness, incompetence, violation of the oath of office, official misconduct, or conviction of a felony offense enumerated in Title 45 are the only grounds for recall. A person may not be recalled for performing a mandatory duty of the office that the person holds or for not performing any act that, if performed, would subject the person to prosecution for official misconduct. History: En. Sec. 2, I.M. No. 73, approved November 2, 1976; amd. Sec. 3, Ch. 364, L. 1977; R.C.M. 1947, 59-612; amd. Sec. 1, Ch. 398, L. 1979; amd. Sec. 109, Ch. 61, L. 2007.” (BALLOTPEDIA. **Laws governing recall in Montana**: Officers subject to recall. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall_in_Montana>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹⁴² Na primeira seção do artigo IV da Constituição de *Rhode Island*, no que concerne aos fundamentos para o *recall*, está disposto: “*Recall is authorized in the case of a general officer who has been indicted or informed against for a felony, convicted of a misdemeanor, or against whom a finding of probable cause of violation of the code of ethics has been made by the ethics commission. Recall shall not, however, be instituted at any time during the first six (6) months or the last year of an individual's term*

Finalmente, os cidadãos de *Washington* têm o direito de peticionar uma eleição de *recall* a todos os oficiais eletivos do Estado, exceto os juizes dos tribunais de registro, se o funcionário tiver se envolvido em algum ato de malversação ou ofensa durante o exercício do cargo, ou que tenha violado seu juramento de posse¹⁴³.

É possível observar que as regras do procedimento de *recall* não são exatamente as mesmas em todos os Estados que o preveem. A diferença, no entanto, se encontra nos detalhes, porque o procedimento, no geral, segue o mesmo padrão e as fases que se sucedem são basicamente as mesmas. Isto é, alguns eleitores expressam, através de um requerimento na Secretaria da região que residem, o interesse em revogar o mandato de algum funcionário público, normalmente devendo pagar algum valor como garantia. Uma vez atendidos todos os requisitos, uma petição passa

of office." (CONSTITUTION OF THE STATE OF RHODE ISLAND & PROVIDENCE PLANTATIONS. Disponível em: <<http://sos.ri.gov/documents/library/RI-CONSTITUTION-small-version.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

¹⁴³ A seção 33 do Artigo 1º da Constituição de *Washington* dispõe: "*RECALL OF ELECTIVE OFFICERS. Every elective public officer of the state of Washington except [except] judges of courts of record is subject to recall and discharge by the legal voters of the state, or of the political subdivision of the state, from which he was elected whenever a petition demanding his recall, reciting that such officer has committed some act or acts of malfeasance or misfeasance while in office, or who has violated his oath of office, stating the matters complained of, signed by the percentages of the qualified electors thereof, hereinafter provided, the percentage required to be computed from the total number of votes cast for all candidates for his said office to which he was elected at the preceding election, is filed with the officer with whom a petition for nomination, or certificate for nomination, to such office must be filed under the laws of this state, and the same officer shall call a special election as provided by the general election laws of this state, and the result determined as therein provided. [AMENDMENT 8, 1911 p 504 Section 1. Approved November, 1912.]*" (WASHINGTON STATE CONSTITUTION. Disponível em: <<http://leg.wa.gov/LawsAndAgencyRules/Pages/constitution.aspx>>. Acesso em: 22 jul. 2018). No estatuto, os critérios para o procedimento do *recall* estão elencados nas seções 29A.56.110 e seguintes. Os fundamentos estão especificados da seguinte forma: "*RCW 29A.56.110 Initiating proceedings—Statement—Contents—Verification—Definitions. Whenever any legal voter of the state or of any political subdivision thereof, either individually or on behalf of an organization, desires to demand the recall and discharge of any elective public officer of the state or of such political subdivision, as the case may be, under the provisions of sections 33 and 34 of Article 1 of the Constitution, the voter shall prepare a typewritten charge, reciting that such officer, naming him or her and giving the title of the office, has committed an act or acts of malfeasance, or an act or acts of misfeasance while in office, or has violated the oath of office, or has been guilty of any two or more of the acts specified in the Constitution as grounds for recall. The charge shall state the act or acts complained of in concise language, give a detailed description including the approximate date, location, and nature of each act complained of, be signed by the person or persons making the charge, give their respective post office addresses, and be verified under oath that the person or persons believe the charge or charges to be true and have knowledge of the alleged facts upon which the stated grounds for recall are based. For the purposes of this chapter: (1) "Misfeasance" or "malfeasance" in office means any wrongful conduct that affects, interrupts, or interferes with the performance of official duty; (a) Additionally, "misfeasance" in office means the performance of a duty in an improper manner; and (b) Additionally, "malfeasance" in office means the commission of an unlawful act; (2) "Violation of the oath of office" means the neglect or knowing failure by an elective public officer to perform faithfully a duty imposed by law.*" (REVISED CODE OF WASHINGTON. Title 29A. Elections. Chapter 29A.56. Special circumstances elections. Section 29A.56.110. Initiating proceedings—Statement—Contents—Verification—Definitions. Disponível em: <<http://app.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=29A.56.110>>. Acesso em: 22 jul. 2018).

a circular para colher assinaturas de outros eleitores que apoiam a campanha de *recall*. Se as assinaturas forem suficientes dentro do prazo determinado, uma eleição é organizada para que os eleitores votem a favor ou contra o funcionário ser removido do cargo, o que se confirma se a maioria for a favor, devendo ser substituído por outro funcionário.

O instituto do *recall*, deste modo, permite significativa participação popular no controle do poder político daqueles que foram eleitos como representantes para exercer funções em prol dos cidadãos, que não podem fazê-lo diretamente por questões práticas. Aquele que for escolhido pelas vias democráticas não deve perder de vista sua missão de trabalhar em benefício da população. No momento em que a conduta do representante contrariar os interesses da sociedade, colocando em risco o bom funcionamento da democracia representativa, os representados têm a possibilidade de afasta-lo e substitui-lo, como afirmação máxima do exercício democrático.

O *recall* pode servir como uma espécie de garantia da responsabilidade contínua das autoridades públicas que tendem a manter-se alerta diante da possibilidade de serem destituídas de seus cargos em virtude de uma má conduta. Com isso, o interesse da população por questões políticas pode aumentar ante o poder que detém de realmente expressar sua insatisfação por alguém que não a representa, destituindo-o, o que torna o sistema verdadeiramente representativo. Além disso, serve como uma alternativa mais simples às outras formas de sanção política, como o *impeachment*, por não ter todo o esforço e trabalhos jurídicos.

3 RECALL E APRIMORAMENTO DA QUALIDADE POLÍTICA

A revogação do mandato político nos Estados Unidos foi originariamente utilizada por determinadas populações locais para fiscalizar e conter atos e abusos dos representantes das comunidades que agiam em nome da coletividade. A fiscalização parte dos próprios eleitores que acompanham o comportamento de seus representantes. Então, além de ser uma forma de aprimoramento da relação entre representado e representante, é também um excepcional mecanismo de fiscalização dos atos das autoridades públicas, também quando o sistema constitucional de freios e contrapesos não cumpre a sua missão¹⁴⁴.

É principalmente com base na responsabilidade do representante que se fundamenta o mecanismo de controle do *recall*, uma vez que “regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem pelos seus atos. Todos são, assim, responsáveis”¹⁴⁵.

A responsabilidade é a contrapartida dos poderes em que, em razão da representação da soberania popular, são investidos os mandatários. É lógico corolário da situação de administradores, *lato sensu*, ou seja, gestores de coisa alheia. [...] Se a coisa pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder.¹⁴⁶

Diferentemente das outras formas de governo, como a monarquia – regime no qual o chefe de Estado é irresponsável (*the king can do no wrong*) e investido vitaliciamente –, numa república, os mandatários executivos (presidente,

¹⁴⁴ Com base na teoria da separação dos poderes de Montesquieu, autores discutem em seu artigo vícios e contradições na prática política brasileira. Por exemplo, é contraditório adotar um sistema presidencialista de governo e atribuir ao Congresso competências próprias aos sistemas parlamentaristas, bem como o excesso de competências a cargo da União sendo que o Brasil foi desenhado para ser um país federado. Além disso, apontam como a usurpação das atribuições e competências uns dos outros impacta a formulação e implementação de políticas públicas: o Executivo usurpa o poder de legislar via medidas provisórias; o Judiciário também acaba legislando em razão da omissão do Parlamento em questões importantes; e o Judiciário não só força o Executivo a estabelecer e a implementar estratégias de ação, como assume ações que são de sua competência original. Diante desse cenário, os autores levantam a questão sobre presidencialismo com *recall* ser uma alternativa para o funcionamento mais harmonioso entre os poderes, reestabelecendo, assim, o propósito original do modelo tripartite de propagar o equilíbrio entre os poderes, sem concentração nem separação absoluta, o que atualmente não vem ocorrendo no país. (PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. **Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república.** Revista de Administração Pública, [S.l.], v. 45, n. 6, p.1733-1759, dez. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122011000600006>).

¹⁴⁵ ATALIBA, Geraldo. **República e constituição.** 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 67.

¹⁴⁶ Id. *Ibid.*, p. 68.

governadores e prefeitos) respondem perante o povo, ou o Legislativo ou o Judiciário, por seus atos e deliberações, seja na esfera político-administrativa, penal, civil ou eleitoral. Os mandatários legislativos também são responsáveis de forma política e disciplinar. Já no que diz respeito às outras esferas, “não cabe pretender responsabilizar, quer civilmente, quer administrativamente, os parlamentares por atos dos órgãos que integram e cuja vontade compõe, pelo ato jurídico do voto”¹⁴⁷. Aos investidos em função executiva e legislativa, portanto, a responsabilidade política é comum justamente porque suas funções são essencialmente políticas, ou seja, voltadas para a sociedade como um todo, tendo em vista o bem comum.

Os representantes, portanto, têm o dever de prestar contas e de permitir que seus atos sejam fiscalizados pelos eleitores tendo em vista que estão cuidando da *res publica*. Uma vez desviada a função do poder que lhe foi outorgado pela soberania popular, deverá ser responsabilizado de acordo com suas atribuições¹⁴⁸. Os mecanismos de perda de mandato no Brasil, contudo, não são atribuídos à soberania popular, mas ao poder dos representantes, como nos casos dos crimes de responsabilidade do chefe do Executivo e da perda de mandato parlamentar, além das hipóteses decorrentes de decisão judicial. A solução que resta aos eleitores brasileiros para punir os desvios políticos, as omissões e os gestos contrários às diretrizes consagradas pelo partido ou pela própria Constituição é não reeleger os representantes políticos que cometeram tais falhas. Significa dizer que a responsabilidade política se resolve nas urnas e o sistema eleitoral aponta o caminho para a solução desse tipo de problema.

¹⁴⁷ Id. Ibid., p. 69.

¹⁴⁸ Ataliba explica como a responsabilidade e as sanções aplicadas variam de acordo com as funções de cada Poder: “A diferença de atribuições e funções explica a diversidade dos tipos de responsabilidade a que sujeitos esses diversos mandatários. A distinção, fundada na tripartição do poder, entre participar da formulação de preceitos gerais e abstratos, ou exercitar as demais funções parlamentares, e decidir casos concretos, ou aplicar individualmente os preceitos gerais, é que evidencia o regime contrastante de responsabilidade. Deveras, o conteúdo dos mandatos e a natureza das funções ditam os regimes jurídicos das sanções aplicáveis aos casos de excesso de mandato, desvio de função, prevaricação ou corrupção. Tais irregularidades ferem o princípio republicano na medida em que os poderes e meios postos nas mãos do agente – para exato desempenho de funções determinadas – sejam postos a serviço de outros fins, pessoais do agente, em detrimento do cargo ou função. Aliás, basta que os poderes em que investido o agente sejam usados para fins que não o melhor exercício da função, e já se configura o abuso de poder, que macula o ato e enseja a responsabilização, nos termos da lei.” (Id. Ibid., p. 69).

3.1 Aspectos positivos e negativos do *recall*

A pertinência do *recall* consiste no fato de que agrega duas noções centrais: responsabilidade e participação. A competência para instaurar e decidir sobre a punição em virtude da conduta antiética, ilícita ou incompetente da autoridade pública pertence ao eleitorado, diferentemente das outras formas de sanção política¹⁴⁹.

Certamente deve haver uma calibragem na instauração de meios de participação direta como o *recall*, pois, ainda que determinada regra possa ser avaliada como democraticamente ideal fora do conjunto de aplicação ou sem tomar em conta os demais elementos que a condicionam, ante os resultados práticos, deve sofrer limitações a fim de se chegar a ponto ótimo. Daí a importância de ponderar os aspectos positivos e negativos do instituto.

Adotada esta premissa, em primeiro plano, são enfocados os aspectos tidos como positivos do instrumento. A importância do *recall* como instituto capaz de aprimorar a democracia e, conseqüentemente, a qualidade política, reside, primeiramente, na promoção de valores como a responsabilidade, a transparência e a deliberação.

Impulsiona padrões de comportamento ético-político que observem os critérios admitidos pelo eleitorado, pois, a fim de evitar sua destituição, a tendência é que os representantes se mantenham alertas, procurem desempenhar seu papel satisfatoriamente e, conseqüentemente, encararem com mais seriedade a administração da coisa pública quando da possibilidade de *recall*. Não seria necessário esperar até a próxima eleição para se livrar de um agente público incompetente ou desonesto, despreocupado com as questões pelas quais se comprometeu antes de ser eleito.

O *recall* surge, então, como elemento aperfeiçoador do governo representativo na medida em que aproxima representantes e representados. Por um lado,

¹⁴⁹ O regime brasileiro apresenta diferentes mecanismos de resposta, a depender do campo de ilicitude e da função exercida pelo agente, tais como: crimes de responsabilidade ou *impeachment* (art. 85 da CF, Lei Federal nº 1.079/1950, Decreto-Lei nº 201/1967); ação civil pública por improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF e Lei Federal nº 8.429/1992); perda de mandato por ato incompatível com o decoro parlamentar (art. 55 da CF); e ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, §§10º e 11 da CF).

aumenta-se a sensibilidade das autoridades eleitas à vontade da maioria e estimula o melhor planejamento e, principalmente, a execução dos projetos de governo do candidato eleito. Por outro, o mecanismo aproxima o cidadão das questões públicas relevantes ao criar uma razão para manter-se informado sobre o governo durante o exercício do mandato, servindo como um estímulo à participação e ao monitoramento mais estreito das atividades dos representados. Com o aumento da consciência política das pessoas comuns¹⁵⁰, muitos parlamentares poderiam ver em risco seus mandatos em caso de má utilização da representação que lhes foi conferida.

Além disso, se comparado com outros institutos como o *impeachment*¹⁵¹, mecanismo sancionatório no caso de crime de responsabilidade por parte do governante o *recall* não encontra essa barreira de verificação de crime, ou seja, a análise é muito mais ampla sendo assim uma alternativa mais simples.

Considera-se que a revogação de mandatos funciona como válvula de escape para momentos críticos de tensão democrática. Ou seja, em lugar de uma ruptura extrema, o sistema ofereceria a oportunidade de retirada dos agentes políticos que se revelassem em flagrante descompasso com a vontade dos eleitores. Diferentemente de outros mecanismos de feição acentuadamente jurídica, como o *impeachment* que geralmente reclama pressupostos próprios, o procedimento revela caráter marcadamente político, configurando alternativa de mais simples acionamento.¹⁵²

Por outro lado, há questões sobre o *recall* que devem ser observadas com cuidado. Dessa maneira, aponta-se a existência de sérios riscos associados ao uso indiscriminado da medida.

Paixões populares podem exercer grande influência nas decisões do eleitorado e, se não utilizado apenas em casos excepcionais e realmente necessários,

¹⁵⁰ A simples adoção do *recall* não bastaria para aumentar a consciência política dos cidadãos. A imprensa também cumpre um importante papel nesse sentido, como afirma Geraldo Ataliba: “É evidente que tais instituições políticas só podem produzir seus benéficos efeitos num clima de irrestrita liberdade de imprensa, amplo debate e livre circulação de informações, onde os negócios públicos e o modo de curar a coisa pública sejam abertos, franqueados à análise, curiosidade, investigação e observação de todos, sem restrições. Principalmente onde a consciência cidadã da titularidade da *res publica* seja acompanhada do sentido de responsabilidade que o mandato encerra.” (ATALIBA, Geraldo. Op. Cit., p. 70).

¹⁵¹ O *impeachment* é um processo legal, diferentemente do *recall*, sendo este um mecanismo político. Nos Estados Unidos, o *impeachment* exige que a Câmara traga acusações específicas e o Senado aja como um júri. (National Conference of State Legislatures. **Recall of State Officials: Overview**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em: 25 jul. 2018).

¹⁵² SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Op. Cit., p. 46.

pode movimentar todo o sistema e sacrificar a estabilidade governamental por algo que não valha a pena. Há ainda a questão dos custos de articulação da justiça eleitoral para a convocação dos eleitores em eventual consulta¹⁵³. Pior ainda se o *recall* for realizado em período próximo ao término do mandato, quando já se avizinham novas eleições que demandam altos custos.

A independência dos representantes também pode ser prejudicada ao sentirem-se pressionados a não tomar certas medidas que sejam imperativas, porém temporariamente impopulares, para garantir que seu mandato não seja revogado, o que estimularia o pensamento de curto prazo em detrimento ao de longo prazo da população. Esse desencorajamento poderia conduzir a medidas meramente populistas, ainda que desastrosas do ponto de vista fiscal, por exemplo¹⁵⁴.

Essa situação em que o representante eleito se sente constantemente obrigado a ceder às vontades dos eleitores, pelo risco que corre de perder seu mandato, se aproxima das características próprias de mandatos imperativos que, como visto, contêm contornos quase contratuais, no qual o mandatário torna-se um autônomo cumpridor de ordens, tendo sua liberdade de atuação reduzida drasticamente. Como já discutido anteriormente, o Brasil adota o mandato representativo, ou seja, livre de qualquer sujeição e exercido no interesse da generalidade, o que não exclui o fato que o eleito deve manter um grau de confiança com relação ao eleitorado, “mediante condutas mínimas de probidade e eficiência, sob pena da falta de sintonia típica da crise de representatividade”¹⁵⁵.

E por fim, os aspectos negativos do *recall* ocasionam mais uma desvantagem que é tornar o cargo ou a função pública menos atraente para a maioria dos indivíduos que podem se sentir intimidados com a possibilidade de ser destituído.

¹⁵³ A título de curiosidade, o referendo do desarmamento realizado em 2005 custou R\$ 252 milhões. No Pará, o plebiscito realizado em 2011 sobre a divisão do estado custou R\$ 19 milhões. (ZAMPIER, Débora. **Plebiscito poderá custar R\$ 500 milhões aos cofres públicos**. Agência Brasil, Brasília, 29 jun. 2013. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-29/plebiscito-podera-custar-r-500-milhoes-aos-cofres-publicos>>. Acesso em: 17 jul. 2018).

¹⁵⁴ SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Op. Cit., p. 47.

¹⁵⁵ Id. Ibid., p. 48.

3.2 Limites para a utilização do *recall*

Não se pode afirmar que os dispositivos de democracia semidireta, como o *recall*, tenham sido uma cura para todos os males políticos, sociais ou econômicos. Mas podem ser usados como um remédio ocasional para ajustar as falhas e omissões dos representantes políticos¹⁵⁶. Quando posto em prática, contribui para que a sociedade tome consciência de seus direitos e a política se transforme numa atividade de serviço coletivo. Por isso, descartá-lo totalmente em virtude dos riscos que apresenta não seria razoável. Como um remédio, então, o *recall* deve ser usado com prudência para que não “se torne um instrumento corriqueiro de oposição, terceiro turno ou mera revanche eleitoral”¹⁵⁷.

É preciso ter em mente, claro, que a conclusão dos mandatos no termo previsto deve ser a regra geral, o comum, o comportamento padrão. Excepcionalmente, dentro de certos limites, o *recall* é capaz de ameaçar romper essa zona de segurança dos eleitos e promover os benefícios democráticos que promete. Dessa forma, o que se deve ter em vista são os limites e critérios¹⁵⁸ a serem aplicados para

¹⁵⁶ CRONIN, Thomas. **Direct Democracy**: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Bridgewater: Replica Books, 2001. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 jul. 2018.

¹⁵⁷ SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Op. Cit., p. 48.

¹⁵⁸ Souza e Vieira analisaram as PECs apresentadas no Congresso Nacional para a inclusão de *recall* no ordenamento jurídico brasileiro: “São elas, em ordem cronológica, *i*) PEC nº 80/2003 (Sen. Antônio Carlos Valadares – PSB/ SE), *ii*) PEC nº 82/2003 (Sen. Jefferson Peres – PDT/AM); *iii*) PEC nº 73/2005 (Sen. Eduardo Suplicy – PT/SP) – iniciadas na Câmara Alta –, além da *iv*) PEC nº 477/2010 (Dep. Rodrigo Rollemberg – PPS/DF), cuja iniciativa ocorreu na Câmara dos Representantes do Povo. No aspecto topográfico, à exceção da PEC nº 82/2003, as demais gravitam em torno da redação ou acréscimo ao art. 14 da Constituição (soberania popular). A proposição do Sen. Jefferson Peres, por outro lado, envolve diretamente os dispositivos dos cargos majoritários, a saber, art. 28 (Governadores), art. 29 (Prefeitos); art. 55 (Senadores) e 82 (Presidente da República). Em relação aos cargos revogáveis, também a PEC nº 477/2010 os circunscreve aos eleitos pelo sistema majoritário, muito embora não inclua o de Presidente da República. Se a exceção do Chefe do Executivo parece não encontrar discrimen justificado, a exclusão dos eleitos pelo regime proporcional parece adequada, dada as particularidades desse sistema. Marcado pela distribuição de vagas a partir de fórmulas como a do quociente eleitoral e partidário, bem como pelo voto de legenda, o atual modelo para deputados e vereadores nem sempre contempla os candidatos mais votados, particularidade que o torna pouco compatível com a lógica inerente à revogação de mandatos. Haveria, portanto, a ameaça de grupos dominantes provocarem o *recall* pela mobilização votos da maioria, alijando-se representantes de posições políticas e sociais minoritárias.[...] Esta realidade acarreta duas angulações adicionais. Uma, o desequilíbrio em termos pragmáticos, pois dificilmente seria aprovada emenda que introduzisse a revogação no legislativo apenas para o Senado Federal, sem replicá-la na Câmara dos Deputados, nos Assembleias Legislativas e nas Câmara dos Vereadores. [...] Outra, correlata, no sentido da necessária modificação do sistema proporcional, como pela adoção do voto por distritos menores que, em tese, permitiriam maior proximidade e identificação com o eleitor. Esta é a razão pela qual, em um primeiro momento, as propostas que adotassem o *recall* apenas para os chefes do Executivo não demandariam outras inovações na configuração político-eleitoral brasileira. De outro viés, ainda no que diz respeito aos deputados, a

evitar que seja usado levemente e que seu uso seja estimulado da forma adequada.

Como visto no capítulo referente ao procedimento do *recall* nos Estados Unidos, são estipulados vários critérios e limites para a sua utilização, como o período em que pode ser peticionado, uma porcentagem mínima de assinaturas, e até mesmo a exigência de caução como garantia. Apesar de terem sido muitas as tentativas no decorrer das décadas, desde que o *recall* foi adotado por algumas constituições estaduais, a maioria não vingou por falta de algum dos limites impostos. Significa dizer que a estabilidade política não é prejudicada, pois o *recall* não é utilizado de forma desmesurada, mas a possibilidade de que ocorra pode fazer com que os representantes se mantenham alertas procurem desempenhar seu papel satisfatoriamente a fim de evitar sua destituição.

A imposição de número mínimo de assinaturas elevado é uma forma de se prevenir o uso indiscriminado do *recall*¹⁵⁹. Apesar de ter sido mencionado anteriormente que a questão burocrática acaba por servir como um desestímulo para a utilização da iniciativa popular, com a dificuldade de coleta e de conferência de assinaturas dos interessados, esse risco pode ser reduzido se o critério de número mínimo de assinaturas elevado for aliado aos meios tecnológicos: “não se pode perder de mira processo de avanço tecnológico da certificação digital e infraestrutura de chaves públicas. Sua futura adoção pode facilitar sobremaneira os instrumentos de participação popular”¹⁶⁰.

A limitação concernente ao período para a instauração do *recall* é também recomendável, tanto no período inicial quanto final do mandato¹⁶¹. De início, pois se garante a tomada de decisões no exercício do mandato, articulação e produção de resultados. Na conclusão dos últimos meses, em virtude dos custos associados ao

PEC nº 80/2003 e a PEC nº 73/2005 chegam ao extremo, prevendo a possibilidade de dissolução popular da Câmara Baixa – não obstante reconheçam que a figura transplantada é própria dos regimes parlamentares e, ainda assim, típica pelo Chefe do Poder Executivo.” (Id. Ibid., p. 51-52)

¹⁵⁹ Em relação ao quórum, por exemplo, as propostas fixam uma quantidade relativamente baixa para convocação (com exceção da PEC nº 80/2003 que não detalha), de até 10% dos eleitores. (Id. Ibid., p. 54).

¹⁶⁰ Id. Ibid., p. 54.

¹⁶¹ As PECs nº 80/2003 e nº 447/2010 nem chegam a mencionar a limitação temporal. Já a PEC nº 73/2005 bloqueia o ano inicial mas não o final. Por fim, a PEC nº 82/2003 apenas autoriza a revogação na metade do período do cargo. (Id. Ibid., p. 54).

procedimento, tendo em vista que se somaria com os custos das eleições seguintes, demandando, dessa forma, um orçamento eleitoral acima dos padrões. Ademais, um *recall* no fim de um mandato implicaria em curto prazo de mandato para o substituto, o que não soa contraproducente.

Estipular critérios para os casos que ensejem o *recall* também contribui para que o procedimento seja mais claro e específico, diminuindo o risco, dessa forma, de instabilidade política, tendo em vista que qualquer motivo poderia justificar a revogação do mandato de um representante¹⁶². Levando em consideração que um dos propósitos do *recall* é a celeridade do procedimento, crucial estabelecer critérios específicos a fim de evitar o risco de judicialização pelo caráter aberto e de difícil tipificação, a depender do caso concreto, tendo em vista tanto a atuação do Supremo Tribunal Federal na fase de admissibilidade como as eventuais impugnações para verificar a hipótese de incidência.

Conclui-se, assim, o *recall* é um instrumento capaz de aprimorar a qualidade da política, pois aproxima representantes e representados ao promover a responsabilidade dos eleitos, que se sentem constantemente obrigados a executar um bom trabalho sob pena de perder o mandato, bem como promove a transparência e aflora a consciência política dos eleitores. Naturalmente, não é um mecanismo perfeito isento de riscos. A fim de evitar que o *recall* possa produzir mais problemas, transformando-se em indutor de retaliações eleitorais, instabilidades e desperdício de recursos, os aspectos negativos podem ser reduzidos se o procedimento for acompanhado de limitações temporais, materiais e procedimentais de utilização.

É mister frisar que os instrumentos de democracia semidireta devem ser estimulados devido à importância de toda manifestação popular ao ilustrar posições que não estão sendo ouvidas nos canais políticos formais. Nesse sentido, a participação funciona como um controle do sistema representativo, além do incentivo para o encaminhamento de problemas recorrentes.

¹⁶² Apenas a PEC nº 447/2010 estabelece um rol de quatro condutas aptas a suscitar o instrumento: improbidade administrativa; malversação e desvio de recursos; incompatibilidade com exercício responsável, ético e transparente da função e; contrariedade aos princípios constitucionais republicanos. (Id. Ibid., p. 54).

CONCLUSÃO

Com esse estudo pretendeu-se explorar as características do *recall* da maneira como é utilizado nos Estados Unidos. O país se apresentou como solo fértil para o desenvolvimento da democracia desde que os primeiros exploradores ali chegaram para estabelecer uma colônia inglesa. O fato da metrópole não ter se envolvido tanto na vida da colônia na fase inicial, por conta das crises que enfrentava naquele período, favoreceu o desenvolvimento das comunidades que, embora estivessem no seu papel de colônia, mantinham uma certa independência uma das outras bem como da própria Inglaterra.

Apesar de ser considerado um modelo forte de democracia, no decorrer dos séculos, os Estados Unidos se viram diante de muitas situações que iam contra os valores democráticos. A importância de entender esses dilemas se encontra no fato de que essas contradições impulsionaram certas mudanças no comportamento tanto do Estado quanto da população.

Por exemplo, o capitalismo monopolista, típico da fase de expansão industrial, foi responsável por profunda desigualdade social decorrente da concentração de riquezas. Apesar de ferir muitos princípios democráticos, essa situação era encarada por grande parte da elite como justa, pois acreditavam que a luta sem controle pela existência era o meio através do qual os homens alcançaram seu alto desenvolvimento.

Como resposta a esse liberalismo desenfreado, os Estados Unidos passou, então, por uma fase progressista com o crescimento do Estado administrativo a fim de lutar contra o privilégio e estimular o que era considerado o bem-estar da nação como um todo – e não de apenas pequenos grupos – a partir da regulamentação e controle governamentais. Foi justamente nessa onda progressista que foram formulados programas relacionados às formas de democracia direta que possibilitavam maior controle popular, como o referendo e o *recall*.

Os mecanismos de controle sobre os representantes se fazem necessários como corretivos à representação tradicional. A democracia direta já não é uma forma

viável na maioria das sociedades políticas, então resta aos cidadãos confiar aos representantes a função de desempenhar um bom trabalho em prol de toda a comunidade. A ordem democrática, contudo, não se resume à participação dos eleitores de forma indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes. Deve sim haver um procedimento técnico estabelecido para a eleição de pessoas para o exercício de funções governamentais. Porém, eleger significa simplesmente expressar preferência entre alternativas. É a forma pela qual a população participa na formação da vontade do governo e no processo político, realizando um ato formal de decisão.

No Brasil, a democracia representativa vem apresentando falhas, principalmente no que diz respeito à representação dos eleitores e controle dos representantes. Há de se levar em consideração a multiplicidade de interesses e vontades da população, o que torna a representação política uma instituição ainda mais deficiente para exprimir, com fidelidade, a soberania popular. O conjunto desses fatores consequentemente provocam uma onda de frustração indiscriminada com a classe política. Ainda assim, o fenômeno da representação tornou-se mais importante do que a participação popular.

Daí a necessidade de mecanismos que permitam que os cidadãos também possam participar das decisões políticas que afetem a sociedade. Tais mecanismos configuram a democracia semidireta que, na sua forma ideal, propicia o equilíbrio entre a representação e a soberania popular direta. Apesar da previsão constitucional de instrumentos de democracia semidireta como plebiscito, referendo e iniciativa popular, nota-se que foram raramente utilizados após o advento da atual Constituição Federal.

O plebiscito e o referendo dependem da iniciativa das casas legislativas, enquanto que a iniciativa popular funciona no movimento contrário, ou seja, os eleitores que se organizam para apresentar projetos de lei que pretendem ver formalizados. Tendo em vista que essa dissertação versa sobre a participação cidadã como fonte de transformações sociais e políticas, a iniciativa popular é o instrumento previsto no ordenamento jurídico brasileiro que mais se aproxima dessa proposta. No entanto, foram apenas quatro os projetos de lei apresentados por iniciativa popular que

obtiveram sucesso¹⁶³. Esse resultado não é tão surpreendente ao observar que os requisitos estabelecidos para tal são muito difíceis de ser atingidos¹⁶⁴. Limites devem sim ser impostos a fim de evitar o uso indiscriminado de mecanismos de participação popular, mas sendo desproporcionais podem desestimular a população a recorrer a esses instrumentos quando necessário, o que se afasta do propósito original de engajar os cidadãos no processo político.

O *recall* também é um mecanismo que dá abertura para a participação cidadã. Contudo, enquanto a iniciativa popular tem como propósito incluir os eleitores no processo legislativo, através do *recall*, da maneira como é utilizado nos Estados Unidos, os eleitores podem reivindicar uma eleição para votar na revogação do mandato de determinado funcionário público que não está desempenhando seu papel satisfatoriamente. Nesse contexto, o *recall* serve como um importante instrumento capaz de fiscalizar e controlar atos dos representantes políticos, o que traz como resultado o aprimoramento da representação política, pela aproximação que proporciona entre representantes e representados.

Ao analisar os aspectos do *recall*, nota-se que, apesar das vantagens que pode proporcionar para a relação população-governo, há algumas questões que devem ser observadas com cuidado. Se por um lado o *recall* é um instrumento capaz de promover valores como a responsabilidade, a transparência e a deliberação, fazendo com que os representantes encarem a administração da coisa pública com mais seriedade diante da possibilidade de ter seu mandato revogado, ao mesmo tempo que aflora a consciência política das pessoas comuns, há também riscos associados ao uso indiscriminado da medida.

Deve-se partir do princípio de que a conclusão dos mandatos no termo previsto deve ser o comportamento padrão. Apenas excepcionalmente o *recall* é uma

¹⁶³ A Lei 8.930/1994 incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos; a Lei 9.840/1999 coibiu o crime de compra de votos; a Lei 11.124/2005 determinou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para garantir a pessoas de baixa renda o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria; e a Lei Complementar 135/2010 tornou inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação.

¹⁶⁴ O *caput* do artigo 13 da Lei nº 9.709 “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

maneira capaz de ameaçar romper a zona de conforto dos eleitos e promover os benefícios democráticos que promete. Por isso, como dito anteriormente, limites são necessários para impedir que paixões populares influencie o procedimento de revogação de mandato, sacrificando a estabilidade governamental por algo que não seja merecedor de tamanha movimentação da máquina administrativa e eleitoral. Afinal, toda eleição pressupõe custos de articulação da justiça eleitoral para a convocação dos eleitores em eventual consulta. Outro risco se refere à redução da independência do representante eleito que pode se sentir pressionado a não tomar certas medidas que sejam imperativas, porém impopulares, com receio de ser removido do cargo.

Com o propósito de prevenir o uso indiscriminado do *recall*, o que poderia incorrer nos riscos citados acima, alguns limites para a sua utilização se fazem necessários, tal como a imposição de número mínimo de assinaturas relativamente elevado. Claro que não pode ser tão elevado a ponto de tornar o mecanismo inviável e inutilizado, como ocorre com a iniciativa popular. Atualmente esse risco pode ser reduzido com o auxílio dos meios eletrônicos que pode facilitar sobremaneira os instrumentos de participação popular. A limitação concernente ao período para a instauração do *recall* também é pertinente. No início do mandato, é recomendável que o representante tenha um tempo para se estabilizar, e no final, em virtude dos custos associados ao procedimento, tendo em vista que se somaria com os custos das eleições seguintes, é também interessante que haja a garantia de que o *recall* não possa ocorrer. Em suma, o *recall* não é um mecanismo perfeito e isento de riscos, mas os aspectos negativos podem ser reduzidos se o procedimento for acompanhado de limitações temporais, materiais e procedimentais.

Este e outros mecanismos de democracia semidireta devem ser estimulados devido à necessidade de haver um vínculo da população com os processos políticos. O *recall* é um mecanismo que aproxima os eleitores das questões públicas e é um excepcional instrumento de controle, e deve ser utilizado por eleitores responsáveis contra eleitos irresponsáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. 3 ed. Barueri: Manole, 2010.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BEARD, Charles Austin; SCHULTZ, Birl Earl. **Documents on the State-Wide**: Initiative, Referendum and Recall. New York: The Macmillan Company, 1912. Disponível em: <<https://archive.org/details/documentsonstate00bear>>. Acesso em: 22 maio 2018.

BEÇAK, Rubens. Reforma Política, Aprofundamento dos Meios de Participação Democrática e a Questão do *Recall*, p. 366. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Reforma Política**: um mito inacabado. Barueri: Manole, 2017. Cap. 15. p. 348-369.

_____. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 84. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/cfi/0>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BENEVIDES, Maria Victoria De Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

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

CALIMAN, Auro Augusto. **O recall no Estado de São Paulo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 165, p.197-203, jan./mar. 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no brasil**: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2015.

CRALLÉ, Richard K. (Ed.). **The Works of John C. Calhoun**. New York: D. Appleton, 1854-1857. 3 v. Disponível em: <<https://archive.org/details/worksofjohnccalh03calh>>. Acesso em: 18 maio 2018.

CRONIN, Thomas. **Direct Democracy**: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Bridgewater: Replica Books, 2001. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 jul. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

EKIRCH JUNIOR, Arthur A. **A democracia americana**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FUSTEL DE COULANGES. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GRIMKÉ, Frederick. **Considerations upon the Nature and Tendency of Free Institutions**. 2. ed. Cincinnati: H. W. Derby & Co., 1856. Disponível em: <<https://archive.org/details/considerationsu01grimgoog>>. Acesso em: 21 maio 2018.

HOFSTADTER, Richard. **The American Political Tradition: And the Men Who Made It**. New York: Vintage Books, 1973. Disponível em: <<https://archive.org/details/americanpolitica00hofs>>. Acesso em: 21 maio 2018.

JEFFERSON, Thomas; PAINE, Thomas; HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John; TOCQUEVILLE, Alexis de. **Escritos políticos**. 3. ed. São Paulo: Abril, 1985.

KARNAL, Leandro. **História dos Estados Unidos**: das origens ao século XXI. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2016.

KELLER, Albert Galloway; DAVIE, Maurice R. (Ed.). **Essays Of William Graham Sumner**. New Haven: Yale University Press, 1934. Disponível em: <<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.46494>>. Acesso em: 24 maio 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LILIENTHAL, David E.. **TVA: Democracy on the March**. New York: Pocket Books, Inc., 1944. Disponível em: <<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.130039>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

LOCKE, John. **Two Treatises of Government**. London: Whitmore And Fenn, 1821, p. 193. Disponível em: <<https://archive.org/details/twotreatisesofg00lockuoft>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.
OSTRANDER, Gilman Marston. **The Rights of Man in America**. Columbia: University Of Missouri Press, 1960. Disponível em: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015001575193;view=1up;seq=1>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MILL, John Stuart. **O governo representativo**. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1995.

PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo Cesar Delatyti. **Mandando Montesquieu às favas**: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. Revista de Administração Pública, [S.l.], v. 45, n. 6, p.1733-1759, dez. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122011000600006>.

REIS, Palhares Moreira. **O recall no direito brasileiro**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 33-40, maio/ago. 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social: précédé démocratie selon Rousseau.** Paris: Éditions du Seuil, 1977.

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

SCHWARTZ, Bernard. **Federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, José Afonso da. **O sistema representativo, democracia direta e democracia representativa.** Revista do Advogado, São Paulo, v. 23, n. 73, p. 94-108, nov. 2003.

SOARES, Alessandro de Oliveira. **Do processo de cassação parlamentar por quebra de decoro.** 2011. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Cap. 1. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-083010/pt-br.php>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. **Recall, democracia direta e estabilidade institucional.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 51, n. 202, p.43-57, abr. 2014. Trimestral. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

STEARNS, Harold. **Liberalism in America: Its Origin, Its Temporary Collapse, Its Future.** New York: Boni And Liveright, Inc., 1919, p. 213-214. Disponível em: <<https://archive.org/details/cu31924030252559>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes: de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TUFTS, James Hayden. **Our Democracy: Its Origins and Its Tasks.** New York: H. Holt And Company, 1917. Disponível em: <<https://archive.org/details/ourdemocracyits02tuftgoog>>. Acesso em: 23 maio 2018.

ZAMPIER, Débora. **Plebiscito poderá custar R\$ 500 milhões aos cofres públicos.** Agência Brasil, Brasília, 29 jun. 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-29/plebiscito-podera-custar-r-500-milhoes-aos-cofres-publicos>>. Acesso em: 17 jul. 2018.