



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA

**O Recall político como mecanismo de acesso à justiça democrática: um modelo
revogatório brasileiro**

BRASÍLIA - DF

2023



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA

**O Recall político como mecanismo de acesso à justiça democrática: um modelo
revogatório brasileiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação
da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha
de pesquisa Constituição e Democracia.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes.

BRASÍLIA

2023

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA

**O Recall político como mecanismo de acesso à justiça democrática: um modelo
revogatório brasileiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação
da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes (orientadora)

Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dra. Fernanda de Carvalho Lage

Universidade de São Paulo (UNB)

Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach

Universidade de São Paulo (USP)

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

FO48r Ferreira de Oliveira, Bruno
 O Recall político como mecanismo de acesso à justiça
 democrática: um modelo revogatório brasileiro / Bruno
 Ferreira de Oliveira; orientador Daniela Marques de Moraes.
 -- Brasília, 2023.
 222 p.

 Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade de
 Brasília, 2023.

 1. Acesso à justiça democrática. 2. Recall político. 3.
 Revogação de mandatos. 4. Educação para a cidadania. 5.
 Acesso à justiça. I. Marques de Moraes, Daniela, orient. II.
 Titulo.

A vovó Adélia (em memória) que do céu, ilumina minha vida e meus pensamentos, com muito carinho, amor e eternas saudades!

AGRADECIMENTOS

Agradecimento é uma ação ou efeito de agradecer, em que há reconhecimento do bem feito por alguém, sendo uma maneira para expressar essa gratidão. O dicionário poderia também inserir como significado a dificuldade em descrever com palavras um sentimento tão legítimo e puro, mas tentarei em poucas palavras retratá-las aqui.

Começo pela minha vovó querida – Adélia – que partiu em 2021, mas deixou uma saudade imensa. Posso confirmar que se o amor existisse em forma humana, com certeza se assemelharia com ela. Muito obrigado pelo carinho, pelo cuidado e por todos os ensinamentos deixados. Nunca a esquecerei. À minha mãe – Geralda – por ter me mostrado que os estudos, dedicação e muito trabalho transformam vidas.

Ao meu companheiro Anderson que me apoiou durante toda a trajetória, cuidando para que eu tivesse o melhor ambiente possível para a escrita da dissertação, tornando meus dias mais leves e criativos, com quem pude dividir de perto as aflições e alegrias próprias do processo de escrita acadêmica, agradeço pelo ouvido atento nas tantas vezes em que falei deste trabalho, pelo colo afetuoso nos momentos difíceis e pela parceria que tanto enriqueceu minha vida e a esta dissertação.

Deixo, ainda, um agradecimento muito especial para a minha orientadora, Daniela Marques de Moraes que me acolheu tão bem na UNB, mesmo sem me conhecer anteriormente, e em um momento de grandes dificuldades por conta da pandemia da COVID-19. As nossas reuniões e conversas foram importantes não só para que essa pesquisa se concretizasse, mas também para que eu criasse um amor enorme pelo acesso à justiça associado à representação política.

À Universidade de Brasília, que continua sendo meu ponto de partida e de chegada.

As palavras não conseguem refletir todo um sentimento de gratidão, mas fica aqui a tentativa. Muito obrigado!

“Fazer revolução deve ser, com certeza, muito mais fácil do que assegurar revoluções” (Cecília Meireles – Educação: palavra imensa)

RESUMO

Esta pesquisa propôs a implantação de um mecanismo moderno de democracia participativa para o Brasil – o *Recall* Político, sob o manto do acesso à justiça democrática. Inicialmente, considerou o acesso à justiça em uma concepção ampliada, não restrita à prestação jurisdicional, mas dilatada à capacidade máxima para a consecução de novos direitos individuais, coletivos e transindividuais. Para jogar luz a essa questão, inicialmente, e por meio da pesquisa bibliográfica, investigou-se a imbricação entre acesso à justiça e a ampliação dos mecanismos de participação cidadã. Em sequência, examinou-se a evolução conceitual de *Recall* político por meio de diversos autores nacionais e estrangeiros, além de apresentar um conceito próprio de *Recall*. Foram analisadas as características do mecanismo de participação cidadã implantado em países do ocidente e oriente e, posteriormente, o recorte da pesquisa direcionou-se à elaboração do mecanismo de revogação de mandatos que se aproxime o máximo possível das características da democracia brasileira, permitindo aperfeiçoar a legitimidade participativa dos cidadãos, possibilitando um acesso pleno à justiça democrática, sem tornar ainda mais instável a democracia brasileira e fortalecendo os caminhos para a construção de uma sociedade mais consciente dos seus deveres e obrigações políticas. O estudo de implantação do *Recall* político será capaz de propiciar o desenvolvimento de pesquisas empíricas e ferramentas metodológicas sobre a qualidade da democracia, além de não somente elaborar comparações entre instituições e constituições de diversos países, mas apresentar um mecanismo próprio de revogação de mandatos. Concluiu-se com esta pesquisa que é possível que o acesso à justiça seja evoluído para uma concepção ampla de justiça, por meio de uma via de direitos, sendo o acesso à justiça democrática a mola propulsora para a modernização dos mecanismos de participação cidadã. O acesso à justiça democrática aliada ao mecanismo de recall político será responsável por fechar o ciclo democrático, desde que sejam implantadas medidas prévias de educação para a cidadania e que se operacionalize requisitos objetivos próprios do cenário democrático brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; Acesso à justiça democrática; *Recall* político; Revogação de mandatos; Educação para a cidadania.

ABSTRACT

This research proposed the implementation of a modern mechanism of participatory democracy for Brazil – the Political Recall, under the cover of access to democratic justice. Initially, it considered access to justice in an expanded conception, not restricted to jurisdictional provision, but extended to the maximum capacity for achieving new individual, collective and transindividual rights. To shed light on this issue, initially, and through bibliographical research, the overlap between access to justice and the expansion of citizen participation mechanisms was investigated. In sequence, the conceptual evolution of political Recall was examined through several national and foreign authors, in addition to presenting its own concept of Recall. The characteristics of the citizen participation mechanism implanted in countries of the West and East were analyzed and, later, the research cut was directed to the elaboration of the mechanism of revocation of mandates that approaches as much as possible the characteristics of the Brazilian democracy, allowing to improve the participatory legitimacy of citizens, enabling full access to democratic justice, without making Brazilian democracy even more unstable and strengthening the paths to building a society that is more aware of its political duties and obligations. The study of the implementation of the Political Recall will be able to facilitate the development of empirical research and methodological tools on the quality of democracy, in addition to not only drawing up comparisons between institutions and constitutions of different countries, but presenting a mechanism of its own for the revocation of mandates. It was concluded from this research that it is possible that access to justice is evolved into a broad conception of justice, through a path of rights, with access to democratic justice being the driving force for the modernization of citizen participation mechanisms. Access to democratic justice allied to the political recall mechanism will be responsible for closing the democratic cycle, provided that prior measures of education for citizenship are implemented and that objective requirements specific to the Brazilian democratic scenario are operationalized.

KEYWORDS: Access to justice; Access to democratic justice; Political recall; Revocation of mandates; Education for citizenship.

RÉSUMÉ

Cette recherche a proposé la mise en place d'un mécanisme moderne de démocratie participative pour le Brésil – le rappel politique, sous couvert d'accès à la justice démocratique. Dans un premier temps, elle envisageait l'accès à la justice dans une conception élargie, non restreinte à la disposition juridictionnelle, mais étendue à la capacité maximale de réalisation de nouveaux droits individuels, collectifs et transindividuels. Pour éclairer cette question, dans un premier temps, et à travers des recherches bibliographiques, l'imbrication entre l'accès à la justice et l'élargissement des mécanismes de participation citoyenne a été investiguée. Dans l'ordre, l'évolution conceptuelle du Rappel politique a été examinée à travers plusieurs auteurs nationaux et étrangers, en plus de présenter son propre concept de Rappel. Les caractéristiques du mécanisme de participation citoyenne implanté dans les pays de l'Ouest et de l'Est ont été analysées et, plus tard, la recherche a été dirigée vers l'élaboration du mécanisme de révocation des mandats qui se rapproche le plus possible des caractéristiques de la démocratie brésilienne, permettant améliorer la légitimité participative des citoyens, en permettant un plein accès à la justice démocratique, sans rendre encore plus instable la démocratie brésilienne et en renforçant les voies de construction d'une société plus consciente de ses devoirs et obligations politiques. L'étude de la mise en œuvre du rappel politique pourra faciliter le développement de recherches empiriques et d'outils méthodologiques sur la qualité de la démocratie, en plus d'établir non seulement des comparaisons entre les institutions et les constitutions de différents pays, mais de présenter un mécanisme de sa propre pour la révocation des mandats. Il a été conclu de cette recherche qu'il est possible que l'accès à la justice évolue vers une conception large de la justice, à travers une voie de droits, l'accès à la justice démocratique étant le moteur de la modernisation des mécanismes de participation citoyenne. L'accès à la justice démocratique allié au mécanisme de révocation politique sera responsable de la fermeture du cycle démocratique, à condition que des mesures préalables d'éducation à la citoyenneté soient mises en œuvre et que les exigences objectives spécifiques au scénario démocratique brésilien soient opérationnalisées.

MOTS-CLÉS: Accès à la justice ; Accès à la justice démocratique ; rappel politique ; Révocation de mandats ; Éducation à la citoyenneté.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Acesso à Justiça como via de direitos.....	28
Figura 2 – Acesso democrático à justiça como via de direitos.....	34
Figura 3 – O acesso à justiça democrática.....	40
Figura 4 – Fases do Recall Político segundo a PEC nº 73 de 2005.....	157
Figura 5 – Relação entre o nível de revogação e a amplitude revogatória.....	181

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projeto <i>Access to justice Project</i> e as novas ondas	44
Tabela 2 – Referendos e Plebiscitos no Brasil	91
Tabela 3 - <i>Accountability</i> democrático – propositiva autoral x aspectos de Olsen.....	95
Tabela 4 – Percentuais para Revogação de Mandatos na Colômbia.....	108
Tabela 5 – Tipos de <i>Recall</i> por Estado Americano.....	113
Tabela 6 – <i>Recalls</i> x Responsabilização COVID.....	121
Tabela 7 – Índice para Iniciativa Revogatória por Estado Americano.....	122
Tabela 8 – Revogação de Mandatos nos cantões suíços.....	126
Tabela 9 – Tipos de <i>Recall</i> na Alemanha por Estado Federado.....	128
Tabela 10 – <i>Recall</i> Direto com voto popular em nível local no Japão (1947-2018).....	137
Tabela 11 – O <i>Recall</i> Político na PEC nº 80/2003.....	150
Tabela 12 – O <i>Recall</i> Político na PEC nº 82/2003.....	155
Tabela 13 – O <i>Recall</i> Político na PEC nº 73/2005.....	161
Tabela 14 – O <i>Recall</i> Político na PEC nº 477/2010.....	165
Tabela 15 – O <i>Recall</i> Político na PEC nº 8/2015 e 21/2015.....	172
Tabela 16 – O <i>Recall</i> Político na PEC nº 226/2016.....	175
Tabela 17 – O <i>Recall</i> Político na PEC nº 332/2017.....	179
Tabela 18 – Níveis de <i>Recall</i> por países/estados.....	181
Tabela 19 – Iniciativa Revogatória em alguns estados americanos.....	185
Tabela 20 – Iniciativa Revogatória para Presidente em alguns países das Américas.....	186
Tabela 21 – Número de Eleitores por Unidade Federativa em 2022.....	186
Tabela 22 – % de Diferença de votos ao 1º Colocado – Eleições Presidenciais desde 2006.....	187
Tabela 23 – % de Votos não válidos – Eleições Presidenciais desde 2006.....	188
Tabela 24 – Quantidade de revogações por mandato.....	194
Tabela 25 – Cases de razões de revogação.....	197
Tabela 26 – Quórums de destituição por países da América Latina.....	202
Tabela 27 – Resultado Eleições 1º Turno 2006 a 2018.....	203

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRADEP - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político

CNE - Conselho Nacional de Educação

CF – Constituição Federal

CFOAB - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

DH – Direitos Humanos

DUDH – Declaração Universal de Direitos Humanos

EUA – Estados Unidos da América

JNE - Júri Nacional Eleitoral

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

ONPE - Oficina Nacional de Procesos Electorales

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. ACESSO À JUSTIÇA: AMPLIAÇÃO CONCEITUAL EM PROL DO ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICA	23
1.1. Dimensão conceitual do Acesso à Justiça.....	23
1.2. Acesso à justiça sob a ótica da justiça substancial	31
1.3. Acesso à justiça e a evolução dos modelos de Estado.....	34
1.4. As ondas renovatórias e o acesso à justiça democrática	40
1.5. O Acesso à Justiça Democrática e o mecanismo de revogação de mandatos	44
1.6. Medidas prévias para fortalecimento do Acesso à Justiça Democrática	48
1.6.1. Eixo da formação geral de educação para a cidadania.....	50
1.6.2 A implantação da disciplina “Cidadania e Democracia”	53
1.6.3. Eixo da formação específica de educação para a cidadania: Direito Eleitoral nas faculdades de Direito	55
1.7. A relação intrínseca entre o <i>recall</i> político e o acesso à justiça democrática: a 8ª onda do acesso à justiça.....	57
2. RECALL POLÍTICO: ARCABOUÇO TEÓRICO E DEMONSTRAÇÃO DO MECANISMO NAS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS E ORIENTAIS	64
2.1. A Origem do <i>Recall</i>	64
2.2. Conceitos e Teorias	70
2.3. Argumentos favoráveis ao <i>Recall</i>	76
2.3.1 Elevação do grau de <i>responsiveness</i> na representação política	77
2.3.2 <i>Recall</i> político como via para a <i>vertical accountability</i>	80
2.3.3 Alternativa democrática ao <i>liability</i>	81
2.3.4 Ampliação dos mecanismos de participação direta	84
2.4 <i>Recall</i> como mecanismo de <i>accountability</i>	87
2.5 A experiência do <i>Recall</i>	95
2.5.1. Disposições preliminares	95
2.5.2 Revogação de Mandato na América Latina	97
2.5.2.1 Equador	97
2.5.2.2 Peru.....	99
2.5.2.3 Bolívia.....	102
2.5.2.4 Colômbia.....	105
2.5.3 Revogação de Mandatos na América do Norte e Central	108
2.5.3.1 O Referendo Revogatório no México	108
2.5.3.2 <i>Recall</i> no Estados Unidos da América	110

2.5.4 <i>Recall</i> na Europa	120
2.5.4.1 Suíça	120
2.5.4.2 Alemanha	124
2.5.4.3 França.....	128
2.5.5 <i>Recall</i> na Ásia.....	131
2.5.5.1 Japão	131
2.5.5.2 Taiwan	134
2.5.6 <i>Recall</i> na África.....	138
2.5.6.1 Etiópia.....	138
2.5.6.2 Uganda	140
3. RECALL POLÍTICO NO BRASIL: PASSADO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO	142
3.1 Disposições preliminares	142
3.2 Análise das Propostas Pretéritas de <i>Recall</i> no Brasil	144
3.2.1 Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2003.....	144
3.2.2 Proposta de Emenda à Constituição nº 82 de 2003.....	147
3.2.3 Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005.....	152
3.2.4 Proposta de Emenda à Constituição nº 477 de 2010.....	158
3.2.5 Proposta de Emenda à Constituição nº 8 e 21 de 2015	162
3.2.6 Proposta de Emenda à Constituição nº 226 de 2016.....	169
3.2.7 Proposta de Emenda à Constituição nº 332 de 2017.....	172
3.3 Uma proposta <i>Recall</i> político para o Brasil	176
3.3.1 Amplitude Revogatória.....	177
3.3.2 Iniciativa Revogatória	180
3.3.3 Filtro Revogatório.....	186
3.3.3.1 <i>Start</i> revogatório	186
3.3.3.2 Condições de Revogabilidade.....	187
3.3.3.3 <i>Bis in idem</i> revogatório	189
3.3.3.4 Motivação revogatória	191
3.3.4 Convocação para a Revogação.....	195
3.3.5 Revogação <i>per si</i>	197
3.3.6 Declaração de Revogação e efeitos revogatórios	200
CONCLUSÕES.....	202
REFERÊNCIAS.....	209

INTRODUÇÃO

A Carta Magna de 1988 estabelece no artigo 1º, inciso II, como um dos fundamentos da República, o exercício da cidadania. Nesse sentido, é importante ressaltar que o cidadão se constitui como detentor de direitos políticos, podendo, então, participar do processo governamental, elegendo ou sendo eleito.

Na ideia de exercício da cidadania, em um cenário de participação democrática, o modelo atual de democracia representativa tem o eleitor como responsável pleno pela escolha dos representantes nas casas legislativas e no executivo. No entanto, esse mesmo eleitor carece de plenos poderes, uma vez que insatisfeito com o trabalho desses representantes, por questões diversas, tais como mau desempenho e/ou episódios de corrupção, não possui liberdade para retirá-los do poder.

Assim sendo, é imperioso questionar: *Quis custodiet ipsos custodes?* [Quem vigia os vigilantes?]. Segundo Bobbio (2017, p. 54-55), “essa é a velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político. Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para ela, a democracia, como advento do governo visível, está perdida”.

Ao conferir legitimação para determinar quem irá ocupar as cadeiras do parlamento, esse ciclo não se completa quando o mesmo eleitor deseja retirar tais representantes dessas cadeiras, ou seja, são fornecidas a esses eleitores armas para escolha - por meio do voto - mas não para arrependimentos posteriores.

Em um cenário de efetivo acesso à justiça, para Cappelletti e Garth (1988, p. 9), “a efetividade é garantida quando se confere igualdade de armas”. No cenário político-eleitoral brasileiro, a igualdade das armas está aquém do desejado. Mesmo com a existência da Lei nº 1.079/1950 (Lei do *Impeachment*) que define os crimes de responsabilidade, regulando o processo de julgamento, ela não abrange a vontade do eleitor de arrependimento de suas escolhas.

Nesta ótica, a decisão coletiva sobre os rumos das decisões políticas que afetam a esfera pública e a vida social precisa completar o seu ciclo, contribuindo para que o cidadão participe ativamente de acompanhamento sistemáticos dos mandatos dos candidatos eleitos, atribuindo um caráter de construção, fortalecimento e ampliação da cidadania. Como afirma Bonat (2004, p. 166), “os mecanismos de participação visam conferir maior legitimidade e intensidade a essa forma democrática, (...) e por esse motivo devem possuir uma efetividade maior, vinculando os atos governamentais às deliberações populares”.

Desse modo, o que se tem é uma democracia participativa incompleta. São criadas falsas expectativas de que o eleitor tem todo o poder de escolher seus representantes, mas quando o desempenho dos escolhidos não atende aos anseios da sociedade, esses eleitores ficam de mãos atadas. Como afirma Santos (1993, p. 98), estamos diante de uma “massa atomizada, usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes”. O voto transformou-se em um procedimento burocrático e perde, ano a ano, a principal essência, que é a transformação social, a partir de decisões tão necessárias. Não se abre ao eleitor um caminho para o arrependimento eficaz das suas escolhas, devendo ficar inerte e sujeito somente às vontades do Legislativo, por meio do tradicional processo de *impeachment* – inócuo e retrógrado.

Nessa esteira, é possível perceber um distanciamento entre os atores do processo eleitoral (eleitores, candidatos e partidos), aliado à concentração de poder e a uma indiferença dos mandatários, frente aos temas centrais para a população, ausência de compromissos e coerências programáticas, sucessivos episódios de abusos e desvios, dentre outros.

Assim, propõe-se a implantação de um mecanismo moderno de democracia participativa – o *Recall* Político. No entanto, não é qualquer *Recall* Político, mas sim um que possa, de fato, se amoldar às características sociais e culturais do país, aliado a uma visão de acesso à justiça democrática. O acesso à Justiça é observado aqui, por meio de uma proposta de *Recall* Político Brasileiro, não como acesso ao Poder Judiciário às instâncias legais e estatais de resolução de conflitos, mas sim como uma possibilidade de acessar a justiça e ter o direito de escolher e se arrepender das suas escolhas. O *Recall* político “agrega uma participação dos eleitores e responsabilização dos eleitos”, tal como afirma Cronin (1999, p. 133).

Uma teoria democrática da representação, de acordo com Urbinati (2006, p. 209), “deve ser capaz de dar conta dos eventos de continuidade, mas também dos de crise, como sucede em momentos de quebra de confiança”. Nessa conjuntura, defende-se que o *Recall* político, pode-se configurar como um modo de acesso a uma justiça democrática de escolhas e arrependimentos.

O tema acesso à Justiça democrática se baseará no encurtamento da distância entre aqueles que ocupam o poder, daqueles que os colocam no poder – os eleitores. O anseio repousa no fato de reconhecermos o direito ao acesso efetivo à justiça. Como afirmam Cappelletti e Garth (1988, p. 12), “o acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. É possível, então, pensar o humanitário “acesso à justiça” de Cappelletti, para o viés de exercício efetivo da cidadania.

É legítima a proposta de garantir oportunidade aos eleitores reavaliarem suas opções. A ampliação do processo deliberativo e participativo, na criação de uma dinâmica prática à participação política, é a de conferir acesso à justiça àqueles que estão distantes dos blocos partidários e instituições enraizadas de poder. Como afirma Sandel (2014, p. 323), “justiça não é apenas a forma certa de distribuir as coisas. Ela também diz respeito à forma certa de avaliar as coisas”.

Deste modo, o *recall* político como mecanismo de acesso à justiça democrática fará com que os eleitores não apenas tomem parte do processo, mas sim, sejam parte do processo, fortalecendo, assim, a cidadania nacional.

A Constituição Federal Brasileira garante ao eleitor o poder de escolher quem assumirá as diversas cadeiras, seja no Executivo, seja no Legislativo. No entanto, o poder para retirá-los está nas mãos somente de poucos - Congresso Nacional - por meio do instrumento denominado *Impeachment*, restringindo-se ao Chefe do Poder Executivo, conforme estabelece o artigo 14 da referida lei:

Art. 14. É **permitido** a **qualquer cidadão** denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados (BRASIL, 1950, Grifo nosso).

De modo diferente, em outros países - como os vizinhos sul-americanos - há a possibilidade por participação popular da revogação dos mandatos por causas eminentemente populares e não eleitorais. Em países como Colômbia e Equador é prevista a denominada “Ação Revocatória de Mandato”, possibilitando, ao eleitor, uma ferramenta direta do exercício da soberania popular. Já nos Estados Unidos e Suíça, o mecanismo recebe o nome de *Recall* (Costa, p. 332).

Tanto o *Recall* quanto a Revogatória do Mandato Eletivo objetivam coibir fatos que se reputam nocivos à ordem jurídica cometidos após o exercício do mandato eletivo, de responsabilidade de seus respectivos titulares. A democracia nos demais países apresenta um viés de duas pontas, a participação efetiva do eleitor na escolha do representante e a possibilidade de o mesmo eleitor reconsiderar o voto atribuído.

Ao propor a inserção do *Recall* no cenário brasileiro, justifica-se por combater: (i) a inércia dos ocupantes do cargo eletivo quanto aos problemas sociais; (ii) a ineficiência no trato dos problemas públicos e a (iii) a imoralidade e a deslegitimada ocupação da cadeira pública. Sob essa ótica, conforme advogam Beçak e Longhi (2016), “os avanços científicos apontam no sentido de que se mostraria necessário eventual aprofundamento dos meios de participação”.

Tal análise é relevante, pois o atual sistema de retirada do poder no Brasil, o *impeachment*, apresenta caráter sob feição jurídica com requisitos e critérios estabelecidos por lei. A ideia de implantação de uma proposta de *Recall* é extremamente pertinente nesse cenário, pois possibilitaria uma alternativa para momentos de aflição democrática, podendo ser resolvidos, de forma mais simples, a partir da vontade daqueles que são titulares da soberania: o povo. Enfim, os representantes estarão com o radar frente ao eleitor de forma mais ativa, ciente que estão sendo monitorados e avaliados.

Canotilho e Moreira (2007, p. 278) defendem, que “a democracia-participação é um bem a cultivar, a promover e desenvolver”. Assim, é de suma importância que se possam adaptar os atuais modelos das estruturas institucionais às demandas contemporâneas. E, para Rubens Beçak (2018, p. 275), “a possibilidade de revogação do mandato, pela vontade popular, tem fundamento a soberania popular e origem fática na iniciativa popular”. A proposta de revogação de mandato por meio do *Recall* vai ao encontro da doutrina de Jorge Miranda (2007, p. 108) quando ele subdivide o direito de sufrágio em uma espécie de iniciativa referendária.

Nesse bojo, é possível, então, identificarmos um problema: a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de democracia participativa. Como afirma Beçak (2018, p. 281), “somente uma discussão mais profunda, aquela que possibilite a alteração do vetor em análise, considerando a necessidade de alargamento da participação, possibilitará um incremento da legitimidade”.

Dessa forma, este estudo está orientado pela seguinte questão: É possível implantar um mecanismo de revogação de mandados (o *recall* político) à democracia brasileira sob o manto do acesso à justiça democrática?

A partir desse cenário, serão objeto de estudo os seguintes: (i) É relevante inserir o *Recall* político como forma de acesso à justiça democrática, objetivando fechar o ciclo que o eleitor exerce: alistamento, voto e direito ao arrependimento do voto. (ii) É preciso compreender que o *Recall* político na forma que está inserido em diversos países possuem vantagens e desvantagens, sucessos e insucessos. Neste sentido, este trabalho analisará o que de proeminente existe nesses formatos e aquilo que não teve êxito, buscar-se-á adequar. (iii) É necessário ter um foco na importância que existe no exercício do diálogo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para a formatação/construção de um modelo que atenda a necessidade nacional. (iv) É primordial que o eleitor compreenda o seu papel democrático e que entenda que existe o direito de se arrepender das suas escolhas, desde que essa decisão preencha os requisitos legais.

Considerando os objetos supramencionados, tem-se o seguinte objetivo geral: i) examinar o comportamento do instituto *Recall* político nos países selecionados e elaborar um modelo nacional como mecanismo fortalecedor da democracia participativa. Já os objetivos específicos são: a) Explorar o *Recall* como válvula de escape para momentos críticos de tensão democrática; b) Propor um modelo de *Recall* Político à democracia brasileira, associada à compreensão do acesso eficaz à Justiça como possível solução para a quebra do ciclo da democracia representativa e c) Analisar como o *Recall* Político se comporta em países do continente americano, europeu, africano e asiático.

Um dos marcos teóricos é o autor Thomas Cronin, a partir da análise do *Recall*, exposta em sua obra *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and Recall*. Cronin é um cientista político que retrata, em sua pesquisa como os mecanismos de participação democrática se relacionam ao processo de escolha de representantes, além de sugerir como isso funciona nos Estados Unidos e o que deve ser feito para aperfeiçoamento.

Ademais, Joseph Zimmerman (2013) considera que “o *recall* é um instrumento participativo que permite que eleitores, por intermédio de petições, estabeleçam questões relacionadas à retirada de um governante eleito nas eleições antes do fim do mandato”. Portanto, diferentemente de outros institutos, tais como o *Impeachment*, o *Recall* possui “um objeto amplo, permitindo que sejam discutidos os acertos e erros do mandatário, não se exigindo a delimitação de um fato delimitado (...)” (Lorencini, 2017).

Outro ator de referência será o filósofo Norberto Bobbio, que, em sua obra, “O futuro da Democracia”, analisa a atual democracia e a que está iminente. Ele descreve a necessidade de um aperfeiçoamento democrático e “está convencido de que a atitude de um bom democrata é a de não se iludir com o melhor e não se resignar com o pior” (2017, p. 104).

Sob uma perspectiva de acesso à justiça democrática, analisar-se-á a visão de Cappelletti e Garth, na obra “O acesso à Justiça”, orientando-se por um conceito diretamente relacionado à propositura da revogação de mandatos, como um mecanismo produtor de resultados individualmente e socialmente justos.

Dito isso, o presente estudo será fundamentado em ideias e pressupostos de teóricos que apresentam significativa importância na definição e construção dos conceitos discutidos nesta análise: Democracia Representativa, *Recall* e Acesso à Justiça Democrática.

A metodologia aplicada se apresenta como qualitativa, uma vez que, como afirma Bonat (2009), se analisa o exame da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado; não se restringe a uma contagem ou a uma descrição, mas busca-se a essência do fenômeno ou teoria. Ao estudar o *recall* político como meio fortalecedor de uma

democracia democrática nacional, esta pesquisa partirá de uma análise desse instituto *recall* nas democracias ocidentais e como este fenômeno pode ser útil para a construção democrática mais sólida.

Por isso, utilizar-se-á do método de abordagem dedutivo, partindo-se de uma generalização – o sucesso ou insucesso do *recall* em outros países, para uma questão particularizada – um modelo para o cenário brasileiro e a tentativa de (re)construção de uma democracia mais forte.

Para a obtenção dos resultados e respostas acerca da problematização apresentada, foi realizada uma pesquisa bibliográfica seguida das seguintes etapas: (Capítulo 1) o estudo ampliado da concepção de acesso à justiça sob o viés cidadão, a partir da propositura de uma 8ª onda de acesso à justiça – o acesso à justiça democrática; (Capítulo 2) a conceituação do instituto *recall* político por meio de autores nacionais e estrangeiros, a partir do funcionamento do recall em outras democracias e a análise das vantagens e desvantagens do instituto *recall*; (Capítulo 3) a confecção de um modelo de *recall* político para o cenário brasileiro.

O Capítulo 1 pretende apresentar uma ampliação conceitual e dimensional do que se entende por acesso à justiça, buscando torna-lo maior, dilatado e avultado, saindo de uma compreensão apenas como acesso ao poder judicial, delimitada sua potencialidade para responder aos desafios atuais de nossa sociedade, para uma contemplação da diversidade da população e um amplo entendimento da cidadania e do reconhecimento de direitos. Neste sentido, a ideia que se pretende é depreender que não existe um único à acesso à justiça, mas vários.

Busca-se neste capítulo compreender a perspectiva externa do acesso à justiça, não o analisando basicamente como inafastabilidade da jurisdição e duração razoável do processo, mas sim como um direito fundamental ao acesso a uma gama de direitos. Por isso, chama-se o acesso à justiça como via de direitos, ou seja, uma ideia ampliada, quiçá majorada e intensificada do caminho que se pretende seguir, possibilitando a viabilização de (i) acesso à ordem jurídica justa; (ii) acesso à justiça como método de pensamento na construção e aperfeiçoamento de direitos e (iii) correção de injustiças que atingem todos os campos dos direitos individuais e coletivos.

Nesta seara, é possível, facilmente, associar a ideia de acesso à justiça com o princípio da cidadania, pois ambos buscam a restituição de direitos reprimidos por meio de ampliação de participação. É cediço que dentro do Estado Democrático de Direito é necessário que sejam implementados mecanismos que possibilitarão o cidadão participar efetivamente das decisões do poder.

Ampliada a concepção do acesso à justiça, será motivada pelo movimento de uma 8ª onda renovatória – o acesso à justiça democrática, sendo responsável por motivar uma melhor utilização dos mecanismos de participação cidadã. Neste movimento o acesso à justiça democrática possibilitará que o direito à participação cidadã na política seja, de fato, observado como uma garantia democrática que envolva não somente a possibilidade de votar e escolher os representantes, mas também o direito de se arrepender das escolhas, a partir de critérios pré-determinados e delineados.

O cerne deste novo movimento de acesso à justiça consagra a implantação de um mecanismo – *recall* político - que conceda ao cidadão o direito de revogar o mandato do representante eleito que não mais atenda às expectativas e anseios dos cidadãos, quebra de confiança ou devido a ações que violam regras, leis e atos normativos e a moral do local a ser analisado.

Ainda, o Capítulo 1 consagra que não basta a implantação do mecanismo de revogação de mandatos para efetivar a ampliação cidadã, pois o acesso à justiça democrática, por meio de várias medidas a médio/longo prazo, fará com que os cidadãos entendam que não possuem apenas um dever cívico de escolher um representante político, mas são dotados da capacidade de uma atuação real e efetiva, capaz de permitir a concretização e efetivação de uma ordem jurídica justa. Para que o papel real da cidadania seja compreendido e que se tenha o fortalecimento do acesso à justiça democrática é necessário, previamente, que se tonifique a própria democracia. Por isso, sugere-se a construção a longo prazo de um projeto de formação cidadã que se divide em dois grandes eixos: i) formação cidadã geral, abrangendo educação para a cidadania para a população em cursos livres e escolas de ensino básico, fundamental e médio e ii) formação cidadã específica, a partir da inserção do direito eleitoral nas universidades públicas e privadas.

Após o desenvolvimento conceitual do acesso à justiça democrática e a sugestão do mecanismo de revogação de mandatos – o *recall* político, passa-se para o Capítulo 2, em que, mediante de uma pesquisa bibliográfica, conceitua-se o *recall* político desenvolvido ao longo da história no mundo.

O Capítulo 2 é responsável por apresentar ao longo da história democrática, a origem e evolução do instituto do *recall* político, mediante uma análise da concepção no ambiente democrático antigo, medieval, moderno e contemporâneo nas diversas democracias existentes, considerando a relação existente entre governante e governado por meio dos mandatos livre, imperativo e a superação de ambos.

A superação do mandato livre e do mandato imperativo, criados em uma mentalidade medieval, também será observado nesse capítulo, perpassando a implementação de um mandato responsável, em que as teorias de *accountability* apresentam-se como “um modelo mais sofisticado e atraente das relações entre representantes e representados do que as visões antitéticas do mandato livre e do mandato imperativo” (Miguel, 2023).

Na Idade Moderna, a Suíça e os Estados Unidos da América afirmam-se como os pioneiros da democracia semidireta - situação essa, que, aliás, na essência, permanece. Nos Estados Unidos, a Constituição da Califórnia, que adotou o *recall*, em 1903 foi a mola propulsora para renascimento e reformulação do instituto, sendo extremamente importante para evolução inicial do instituto para os demais estados americanos e para outras democracias.

Neste capítulo, ainda, ousa-se conceituar o *recall* político. Percebe-se que o instituto não pode ser classificado como um mecanismo estático, mas sim que se adapta e se adequa ao espaço que será inserido, levando em consideração que não existe uma forma única e perfeita, mas uma ideia que se amolda à sociedade em que se aplica esse mecanismo.

Dentro dessa perspectiva principiológica, o *recall* político, para este autor, é um mecanismo de democracia direta-interativa baseada na iniciativa reativa e na participação negativa que busca a revogação antecipada de mandatos em virtude de situações de quebra de confiança na relação entre representantes e representados. Trata-se de um instrumento que visa fortalecer o acesso à justiça democrática, possibilitando o fortalecimento da relação entre eleitor e eleito e objetiva a construção de um mandato mais transparente e responsável.

Este trabalho ousa apontar os argumentos favoráveis e, por meio deles, superar os argumentos contrários. Deste modo, a atenção dar-se-á aos seguintes argumentos: (i) elevação do grau de *responsiveness* na representação política, (ii) *recall* político como via para a *vertical accountability*, (iii) alternativa democrática ao *liability* e (iv) ampliação dos mecanismos de participação direta

Partindo de uma análise aprofundada das Constituições e legislações infraconstitucionais, será examinada a experiência do *Recall* na América Latina (Equador, Peru, Bolívia, Colômbia); América do Norte e Central (México, Estados Unidos da América); Europa (Suíça, Alemanha e França); Ásia (Japão e Taiwan) e África (Etiópia e Uganda).

Objetiva-se com este trabalho construir um modelo ideal de *recall* político para o Brasil e, por isso, o Capítulo 3 apresentará o que se já discutiu sobre o mecanismo por meio do detalhamento das diversas propostas de emenda constitucional e apresentação de um modelo que atenda às necessidades democráticas nacionais.

Serão analisadas as propostas pretéritas de *recall* no Brasil, por meio da: Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2003, Proposta de Emenda à Constituição nº 82 de 2003, Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005, Proposta de Emenda à Constituição nº 477 de 2010, Proposta de Emenda à Constituição nº 8 e 21 de 2015, Proposta de Emenda à Constituição nº 226 de 2016 e a Proposta de Emenda à Constituição nº 332 de 2017.

Analisado o passado, sugere-se um modelo para o futuro, considerando as maiores falhas das propostas anteriores: a) falta de vontade política; b) baixíssimo rigor técnico; c) desconsideração acadêmica e d) ausência de debate com a sociedade civil. Ademais, o modelo sugestionado compreenderá as seguintes etapas que serão analisadas criteriosamente: i) amplitude revogatória; ii) iniciativa revogatória; iii) filtro revogatório; iv) convocação para revogação; v) revogação *per se*; vi) declaração de revogação e efeitos revogatórios.

Assim, o método de pesquisa adotado neste trabalho – bibliográfico - favoreceu uma liberdade na análise de se mover por diversos caminhos do conhecimento, possibilitando assumir várias posições no decorrer do percurso, não obrigando atribuir uma resposta única e universal a respeito do objeto de estudo: o *recall* político.

1. ACESSO À JUSTIÇA: AMPLIAÇÃO CONCEITUAL EM PROL DO ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICA

1.1. Dimensão conceitual do Acesso à Justiça

Afinal, o que é acesso à justiça? Restringe-se ao acesso único e puramente ao Judiciário ou pode ser analisado sob a perspectiva de um acesso a direitos humanos e fundamentais? O objetivo deste trabalho é enxergar o acesso à justiça em uma perspectiva ampla, mas para isso é necessário construir esse conceito e entender como ele pode ser amplificado e que seus tentáculos atinjam todos os campos de direitos dos indivíduos e da sociedade moderna.

Sob a égide da ampliação conceitual e da dimensão que se impõe, é necessário que compreenda o acesso à justiça como um direito humano no campo internacional e fundamental no plano interno, positivado, comumente, sob a forma de norma-princípio, podendo apresentar-se também de modo implícito nos ordenamentos jurídicos. Esse direito facilmente pode e deve se aliar a outros direitos, dotando-se de um conteúdo complexo que permite enfoques técnico-processuais e democrático-institucionais. Seria ingenuidade compreender o acesso à justiça

somente sob uma perspectiva única, ou seja, estaríamos limitando algo que não pode ser limitado, na verdade precisa ser inserido no seu aspecto de maior dimensão possível.

Na concepção *strictu sensu*, o acesso à justiça especifica-se nas possibilidades de (i) acesso aos Tribunais para a prestação jurisdicional e de (ii) acesso aos Direitos em palanques extrajudiciais, em termos de informação, consultoria e métodos alternativos de resolução de conflitos, noções que interagem entre si e têm seu conteúdo e extensão dependentes de atividades interpretativas, na tensão entre o grau de normatividade do direito e as restrições fáticas e jurídicas. E é justamente essa dimensão reservada que se pretende amplificar. Apesar do acesso à justiça compreender, preponderantemente, prestações estatais e condutas de atores privados, ele pode mais. É possível que incorpore na sua concepção aspectos de direitos de liberdade e participação, mas não somente isso. O que se busca é tornar maior, dilatar, avultar o acesso à justiça. Assim, poderia atingir não a capacidade máxima (até porque ele pode muito mais), mas ser visto não como o ponto de chegada, mas o ponto de partida na construção de uma gama de direitos.

Antes de compreender essa amplificação conceitual, vamos ao porão conceitual. É necessário construir uma base sólida para entendermos em que lugar conceitual deseja-se estar. José Afonso da Silva (1999) afirma que o acesso à Justiça é uma expressão que significa o direito de buscar proteção judiciária, o que vale dizer: direito de recorrer ao Poder Judiciário em busca da solução de um conflito de interesses. Deste modo, a expressão acesso à Justiça tem um sentido institucional. E qual instituição é essa? O Poder Judiciário. Essa perspectiva se alia ao texto constitucional. Essa é a significação que se encontra no inc. XXXV do art. 5º da Constituição, quando permeia que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Mas, se o acesso à Justiça se resumisse apenas nessa acepção institucional, seu significado seria de enorme pobreza valorativa. E não é o objetivo deste trabalho. O que se busca é a riqueza valorativa do acesso à justiça.

Quando se afirma que o acesso à justiça pode mais, significa que ele não deve estar presente somente na possibilidade de criação de meios institucionais de acesso ao judiciário por todos. Não somente isso, mas o acesso a todos os poderes. Aqui, maximizamos o acesso à justiça como ponto de partida para a consecução da gama de direitos individuais, coletivos e transindividuais.

Nesse sentido, o acesso à justiça costuma ser compreendido apenas como acesso ao poder judicial, delimitando sua potencialidade para responder aos desafios atuais de nossa

sociedade. É necessário que se pense o acesso à justiça, contemplando a diversidade da população e um amplo entendimento da cidadania e do reconhecimento de direitos. Cumpre destacar que o acesso à justiça tem sido abordado a partir de diferentes perspectivas, especialmente, oriundas do campo das ciências sociais. Na área do direito, mais especificamente, no conjunto de estudos empíricos sobre o tema, destacamos as contribuições de Mauro Cappelletti e Bryant G. Garth.

Apesar da grande difusão dos estudos de Cappelletti e Garth (1988, p. 12), temos pouca repercussão, no Brasil, de outro estudo bastante importante realizado por Bryant Garth juntamente com Yves Dezalay, expresso em um texto que trata o acesso como fenômeno social, a partir da teoria do campo social de Pierre Bourdieu. Este estudo intitulado “The internationalization of palace wars: lawyers, economists and the contest to transform Latin American states” dialoga com a perspectiva relativa à importância de refletirmos sobre como a desigualdade permeia o espaço da justiça.

Deste modo, importante refletir que não há unicidade de desigualdades, mas várias desigualdades embutidas nos espaços sociais. Tais desigualdades não se aplicam a uma única perspectiva, por isso a necessidade de amplificação. Considera-se, portanto, que as contribuições com capacidade de atualização teórica derivam da interação com os atores que participam das relações de justiça, aproximando-se das dimensões do que é entendido, em determinado contexto, pelo acesso. Quando nos referimos ao acesso à justiça, remetemos ao conjunto de experiências que são vividas em determinados contextos. Não há justiça ou seu acesso em um sentido abstrato e deslocado, único e restrito.

A Agenda 2030 que trata dos objetivos para o desenvolvimento sustentável elenca no objetivo 10 “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles - 10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito”. A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas representa um plano de ação que promove a vida digna e estabelece metas para erradicar as desigualdades sociais no âmbito global. Isso é acesso à justiça. Não um acesso restrito, mas aquele que visa atingir todas as desigualdades possíveis.

Nesse sentido, o acesso à justiça traz em si a marca de direito fundamental constitucionalmente garantido e está em sintonia com a Declaração Universal de 1948, sendo, por derradeiro, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado na

Constituição Federal de 1988. Na Carta Magna de 1988, o acesso à justiça trata-se da demonstração constitucional do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Ou seja, um conceito interno do processo que significa acesso ao poder judiciário. Mas não é isso, ou melhor, não é somente isso que deve se restringir o acesso, nem mesmo a justiça.

A ideia que se pretende é depreender que não existe um único à acesso à justiça, mas vários. Deste modo, cumpre analisa-los sob duas perspectivas: a interna e a externa. O acesso à justiça, desse modo, não pode continuar a ser visto apenas sob uma ótica interna conceitual – inafastabilidade da jurisdição e duração razoável do processo, ele deve ser visto em sua amplitude, ou seja, como um direito de acesso a uma ordem jurídica justa - aquela que permite a realização do ideal de justiça social, oportunidades equitativas às partes do processo, participação democrática e tutela jurisdicional efetiva. Só assim será possível caminhar no sentido de sua efetividade.

Na perspectiva interna, o acesso à justiça está bem delimitado, apesar das falhas existentes e do enorme campo de abrangência que ainda pode atingir, contudo a visão de aperfeiçoamento do Poder Judiciário, possibilitando, de fato, um acesso a todos os envolvidos, têm sido ao longo do tempo, seja no Brasil ou em outros países, uma busca constante de aperfeiçoamento. Prova disso é a evolução das ondas renovatórias e os objetivos intrínsecos propostos por elas.

O desafio está na perspectiva externa do acesso à justiça. Analisá-lo não basicamente como inafastabilidade da jurisdição e duração razoável do processo, mas sim como um direito fundamental ao acesso a uma gama de direitos. Quando se pretende construir um acesso à variedade de justiças, encaixa-se a amplitude do acesso à justiça, possibilitando, então, atingir diversos campos de análise, tais como direitos individuais e coletivos precários, tutela de participação democrática deficitária e encaixes socioeconômicos relativizados.

Segundo Capelletti (1988, p. 9), sob outro prisma, o acesso à justiça “é um dos valores fundamentais da própria democracia, podendo ser encarado como o mais básico dos direitos humanos”, inserto em um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. Veja que uma das lideranças da ideia de acesso à justiça já o consagrava como o “caminho para os direitos” e não o contrário. Assim, o acesso à justiça na perspectiva ampliada é a via que perpassa todos os direitos existentes na sociedade moderna.

Figura 1 – Acesso à Justiça como via de direitos



Fonte: Elaborada pelo autor

O acesso à justiça como via de direitos é a ideia ampliada, majorada e intensificada do caminho que se pretende seguir com este trabalho. Enquanto na perspectiva restrita, o acesso à justiça está focalizado em um dos direitos (inafastabilidade da jurisdição e duração razoável do processo), pretende-se inseri-lo em todas as gamas de possibilidades de direitos existentes e essa via de direitos chamada “acesso à justiça” não se findará. Ao passar dos anos, com a evolução natural da sociedade, e novos direitos surgirem, a via estará intacta, absorvendo todos os que surgirem, de forma atemporal.

No que tange à conceituação, Mauro Cappelletti, na obra que escreveu com Bryant Garth intitulada *Acesso à Justiça*, conceituou o referido fenômeno como o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. Entrementes, o acesso à justiça não pode ser vislumbrado na atualidade apenas como o direito do cidadão de ir a um tribunal, ou seja, de propor uma ação em Juízo. O acesso à Justiça deve abranger o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano, ou seja, acesso a uma ordem jurídica justa, como bem frisou Kazuo Watanabe, citado por Ada Pellegrini Grinover. (1988, p. 128)

Nesse modo, não teria simplesmente o acesso à “Justiça”, mas acesso a várias “Justiças” ou, como proposto por Watanabe, acesso a uma ordem jurídica justa que se alinha a via de direitos, tal qual como supracitado. Enquanto fenômeno de direito formal do indivíduo, o novo

acesso à justiça estaria em um campo de garantia de direitos materiais dos indivíduos, direitos, estes, vastos, amplos, tangíveis e intangíveis, locais e não locais.

Nas palavras de Boaventura de Souza Santos (2008, p. 167), ao tratar do tema da sociologia dos tribunais e a democratização da justiça, foi no pós-guerra, por consequência da consagração constitucional de uma série de direitos sociais e da firmação do Estado-Providência como modelo estatal paradigma, que o direito ao acesso efetivo à justiça tornou-se um direito “charneira”, ou seja, um direito cuja denegação acarretaria na denegação de todos os outros.

Diametralmente, aponta Bezerra (2001, p. 236-237) que

O acesso à justiça é um direito social, [...] um direito de charneira, do qual decorrem todos os outros. Não deve ser visto apenas como “um direito dos desvalidos, dos excluídos, dos pobres”, embora a estes, principalmente, sejam negados. [...]

Se segundo a visão de Stammler, todo direito deve ser uma tentativa de direito justo, o acesso à justiça é o direito que justifica e concretiza todos os demais. É ele que, uma vez subtraído, lança milhões de miseráveis em situação caótica e desesperadora, causando um impacto social relevantíssimo. [...]

Conforme expõe Bezerra (2001, p. 119-120), o acesso à justiça é, igualmente, “um direito natural”. Segundo o autor, quando se pensa a justiça, não se está apenas querendo observar o aspecto formal da justiça, nem seu caráter processual. Argumenta-se com um valor que antecede a lei e o processo. O acesso à justiça pois, nessa perspectiva, é um direito natural, um valor inerente ao homem, por sua própria natureza. A sede de justiça, que angustia o ser humano, tem raízes fincadas na teoria do direito natural. Como direito, o acesso à justiça é, sem dúvida, um direito natural. No sentido de garantia desse acesso, legitimamente efetivado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, é um direito fundamental.

Assim, o acesso à justiça como via de direitos possibilitaria a viabilização de (i) acesso à ordem jurídica justa; (ii) acesso à justiça como método de pensamento na construção e aperfeiçoamento de direitos e (iii) correção de injustiças que atingem todos os campos dos direitos individuais e coletivos.

No viés de acesso à ordem jurídica justa é necessário que se debata não somente a inserção de direitos, mas a real efetividade desses direitos na vida desses indivíduos. Não basta garantir direitos, sem que esses direitos sejam úteis, práticos e justos para os indivíduos. Para

Antônio Carlos Cintra, Ada Grinover e Cândido Dinamarco (2003, p. 34-35), em quatro pontos sensíveis encontram-se óbices à garantia ao acesso à ordem jurídica justa. O que interessa para esse trabalho é: todo o processo deve dar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter. Pensar em certificação de direito sem se preocupar com sua concretização soaria no mínimo paradoxal, pois em nada adiantaria um direito “conhecido” e impossível de ser efetivado. De fato, um direito “conhecido” e impossível de ser efetivado traria mais angústia e raiva ao seu titular, bem como o descrédito ao Estado como provedor da “justiça”. Com é cedo, processo devido não é somente processo adequado ou célere, senão processo adequado e célere para ser efetivo (Araújo, 2001, p. 42). Deste modo, o que se destaca é de nada adianta um corpo constitucional e legal recheados de direitos, sem que sejam concretamente acessados. Por isso, a necessidade de que o acesso à justiça seja a “via de direitos” e ao passar por ela, esses direitos que forem surgindo ao longo do processo de construção social, sejam garantidos.

No que se relaciona o acesso à justiça como método de pensamento na construção e aperfeiçoamento de direitos, cumpre ressaltar a crise de racionalidade em que se encontra a sociedade na garantia dos direitos aos indivíduos. Consta-se a insuficiência do modelo lógico-formal vigente, em sua inspiração kelseniana, hermeticamente fechado, sobre o qual se encontram construídos os pilares da dogmática jurídica, por muito tempo considerada a única expressão de uma fonte produtora de conhecimento jurídico caracterizável como científico. O que se quer dizer não se baseia em abandonar as teorias kelsenianas, mas sim aperfeiçoá-las. O que se pretende é compreender que nos tempos modernos, a lógica formal de inserção quantitativa de direitos nos textos normativos não é garantia de absolutamente nada aos sujeitos de direitos.

O acesso à justiça como método de pensamento é fator determinante para o nascimento de novos direitos, mas também o desenvolvimento dos já existentes. É sobre pensar o acesso à justiça em todo e qualquer embate, aplicação e resolução de problemas vindouros. Boaventura (2008, p. 28) questiona “que fazer, quando enfrentamos problemas modernos para os quais não há soluções modernas?”. A resposta não tão óbvia é: ousar.

A via de direitos, tal qual pode ser nominada, ambicionaria a correção de injustiças que atingem todos os campos dos direitos individuais e coletivos. Nesse sentido, qualquer ofensa a direito, seja individual ou coletivo, estaria sob o manto do acesso à justiça na resolução dos problemas existentes. O artigo 5º da Constituição Federal de 1988, ao tratar dos direitos

individuais, e o artigo 7º do mesmo texto, ao tratar sobre os direitos sociais, são insuficientes para a garantia plena.

É necessário o emprego de prudência na adoção de modelos epistemológicos inspirados com frequência em pensadores modernos divergentes - ou, como gostariam de considerar-se eles mesmos, pós-modernos - da linha de Foucault, Derrida e Lyotard, os proponentes da desconstrução em toda espécie de hermenêutica - pois a utilização sem restrições de seus métodos antirracionais levaria ao estado chamado por Mauro Cappelletti (1988, p. 83) de a “filosofia da catástrofe”. A filosofia da catástrofe baseia-se na destruição de dogmas ultrapassados de forma disruptiva, mas não é o que se busca aqui. O aperfeiçoamento do acesso à justiça como método de pensamento na garantia de direitos existentes ou não, necessitará de diálogo com as teorias tradicionais e modernas.

As palavras chaves para esta nova concepção social de justiça e de lei têm sido a efetividade do acesso: acesso para todos ao sistema legal, aos seus direitos, liberdades e benefícios; acesso aos instrumentos, incluindo os tribunais, que possam fazer valer aqueles direitos, liberdades e benefícios de forma significativa e efetiva (1988, p. 146). Então essa visão ampliada do acesso à justiça é a ideia que se pretende evoluir. Quando se fala em garantia de acesso ao poder judiciário, é imprescindível compreender que se trata de um dos tentáculos da via de direitos, mas não o único.

Na tabela em que se apresenta o acesso à justiça como via de direitos isso fica mais claro. O acesso à justiça, tal como uma via larga, que se intersecciona com os tentáculos de direitos (individuais ou coletivos) e se contaminam, surgindo direitos imbricados com a teoria que se propõem (acesso à justiça da saúde, acesso à justiça na liberdade de expressão e reunião, acesso à justiça religiosa e, a proposta desse trabalho, acesso à justiça democrática, dentre outros que surgirem ao longo da existência de direitos.

Assim, nessa concepção moderna que se discute, o acesso à justiça é fundamental ao desenvolvimento de um país e à realização dos direitos básicos de seus cidadãos, como é assente na doutrina, por isso suas acepções são indispensáveis para albergar exatamente o conteúdo finalístico que deve ser levado em conta quando de sua análise. Então, na aplicação dos direitos existentes ou os que surgirem, o desenvolvimento da finalidade do direito será a pedra de torque no aperfeiçoamento desejado.

Como pressuposto para o presente trabalho, partimos de um conceito mais largo de acesso à justiça, não limitado ao aspecto formal, de possibilidade de ingresso em juízo para a defesa de um direito, mas a partir da ótica da justiça substancial.

1.2. Acesso à justiça sob a ótica da justiça substancial

O direito e, pois, o processo são produtos culturais, o que faz com que o conjunto de modos de vida criados, aprendidos e transmitidos de geração em geração, entre os membros de uma determinada sociedade, interfira de forma direta na própria dinâmica do direito processual, e, por conseguinte, nas acepções acerca do acesso à justiça. Imersa nos contextos dos paradigmas de Estado e remodelada de acordo com as necessidades da sociedade, a expressão “acesso à justiça”, hodiernamente, não se liga somente a questões jurídicas, como um acesso do cidadão aos órgãos judiciários, ideia correlata ao pensamento liberal e afeta à concepção de acesso formal, mas é principalmente uma expressão ligada ao político e ao social, além de ser um símbolo retórico de inegável poder e atração.

Deste modo, não é suficiente a concepção de acesso à justiça enquanto perspectiva formal, mas o que se busca é o acesso à justiça material ou substancial, pretendendo assegurar a decisão justa e adequada ao caso concreto, quando da concretização de todos os princípios, regras e direitos inerentes às partes. Schuch (2006, p. 54, apud Santos, 2012, p. 47) explica que:

[...] No primeiro caso (Acesso à Justiça material), este se constitui no verdadeiro fim almejado pelo Direito, ou seja, consubstancia-se no alcance por parte de alguém à verdadeira solução de um conflito social intersubjetivo, com equilíbrio, com igualdade (Justiça-valor). No segundo aspecto (Acesso à Justiça formal), o que se deve considerar é a possibilidade efetiva de uma pessoa conseguir reivindicar um direito violado perante o Estado, através da estrutura estatal competente para dirimir as controvérsias que, naturalmente, brotam na vida em comunidade (Justiça-instituição) [...]

O acesso à justiça na perspectiva formal não é suficiente para explicar a amplitude de possibilidades que podem ser abrangidas. Isto é, não indica apenas o direito à porta de entrada do Poder Judiciário, mas também o de alcançar, por meio de um processo cercado das garantias do devido processo legal, a tutela efetiva dos direitos violados ou ameaçados.

Além do poder simbólico, acentuado pelo Professor Austin Sarat (1981, p. 1911), a defesa do acesso à justiça atrela-se ao argumento de que os governos têm responsabilidade de garantir de forma eficaz esse acesso, o que clama por mudanças nos ordenamentos jurídicos para viabilizar o acesso formal e também substancial que proveja as bases para a equação entre procedimentos justos e a justiça substancial.

De acordo com Almeida e Fernandes (2019), “o acesso à justiça é fundamental ao desenvolvimento de um país e à realização dos direitos básicos de seus cidadãos, [...], por isso suas acepções são indispensáveis para albergar exatamente o conteúdo finalístico que deve ser levado em conta quando de sua análise”. O acesso à justiça na perspectiva substancial alia-se à ideia do olhar para o conteúdo e não somente à forma, por isso que na construção e consecução de direitos, o objetivo maior deve ser a garantia desses direitos e o acesso à justiça ser justamente a via de direitos que perpassa todos eles.

Nessa perspectiva, o acesso à justiça passa a ser considerado um pré-requisito mínimo da justiça formal e substancial, e o direito a um provimento jurisdicional, como faceta do acesso formal, é tido como o conteúdo mínimo do devido processo legal. Nesse ponto, mister reconhecer que a importância da garantia de acesso é pensada como um limite ao exercício do poder, que assegura que os processos legais sejam públicos e justos, legitimando a ordem jurídica. Mas o alcance simbólico e instrumental desse acesso não é limitado ao seu impacto nas instituições, definindo também, mesmo que só parcialmente, os caminhos que possibilitam aos indivíduos vivenciarem a cidadania.

Segundo Humberto Pinho (2017, p. 28),

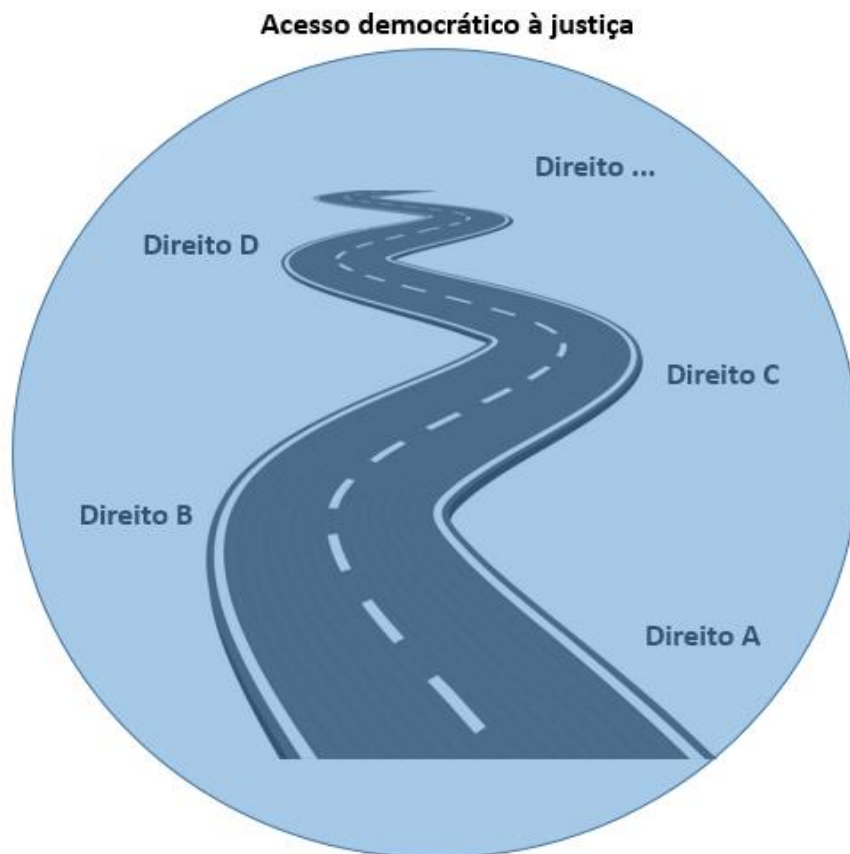
“se, antes, a ideia de acesso à justiça era destituída de mecanismos que a efetivassem, a contemporaneidade surge não somente como um apelo, mas também como uma iniciativa concreta para a efetivação de direitos que viessem a implementar a tão perseguida e sonhada justiça”.

Por isso, a necessidade de encaixa do acesso à justiça na concepção substancial, pois esse apelo às mudanças estruturais e de mentalidade se inserem no cenário da transição paradigmática, que é marcada pela democratização do acesso, pela participação mais efetiva dos envolvidos na atividade jurisdicional, pela relativização dos dogmas processuais em prol do entendimento e da consensualidade, pela ênfase na colaboração ao invés da valorização da postura adversarial.

No posicionamento do autor supracitado observa-se que o melhor caminho para a construção de um acesso à justiça como via de direitos é a partir de um olhar de democratização. Para ele, vai justamente ao encontro deste anseio de democratização: enxerga-se, por mais clichê que esta afirmação possa parecer, que a justiça é para todos e que, portanto, todos devem ter acesso aos mesmos mecanismos para o exercício escorreito da jurisdição.

Nesse cenário, o ideal de acesso à justiça substancial é a compreensão de uma via de direitos baseada na democratização do acesso à justiça, ou seja, a ampliação de oportunidades, que diz com o acesso inclusivo, verdadeiramente participativo. Retomando a ideia de acesso à justiça como via de direitos, é possível agora aperfeiçoar o conceito. A figura abaixo remonta a via principal não somente denominada “acesso à justiça”, mas sim o próprio “acesso democrático à justiça”.

Figura 2 – Acesso democrático à justiça como via de direitos



Fonte: Elaborada pelo autor

O círculo que envolve a via de direitos representa o super-redimensionamento do acesso à justiça. Assim, nessa perspectiva, para garantia do “direito A”, “direito B”, “direito C” e outros direitos, será observado não somente o acesso à justiça substancial, mas se a relação

dialógica e participativa dos cidadãos está, de fato, sendo observada. Essa ampliação permite saltos de empoderamento e reconhecimento. Como afirma, Humberto Pinho (2017, p. 30):

[...] não há que se falar em democracia sem participação. Se aqueles que se afiguram como os maiores interessados na atividade jurisdicional não têm o poder de influenciá-la, não há que se falar em participação e, nem tampouco, em democracia. O que se tem, nessa hipótese, é uma jurisdição despótica.

A democratização do acesso à justiça é, então, imperativo do Estado constitucional democrático que ganha relevo na contemporaneidade em razão das complexas relações sociais decorrentes do fenômeno da globalização, com todos os seus consectários. A análise do acesso à justiça, em regra, é feita sob os prismas dos paradigmas de modelos de Estado, efetuando um corte a partir da modernidade: Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático de Direito. E esses modelos determinam a forma de se pensar e de realizar o direito.

1.3. Acesso à justiça e a evolução dos modelos de Estado

Ao longo da história, a partir das mudanças sociais e econômicas, o acesso à justiça se desenvolveu a partir dos ideais consignados nos modelos de Estado vigentes à época, perpassando do Estado Liberal para o Estado Social.

O Estado Liberal, estruturado a partir das ideias iluministas que impulsionaram a Revolução Francesa (1789 a 1799), fincou raízes nos axiomas da liberdade individual e autodeterminação, limitação do poder do soberano e igualdade formal de todos perante a lei. Nesse sentido, o processo passou a ser tido como instrumento privado de resolução de conflitos, com o fim de beneficiar somente as partes. O que se percebe nesse momento é uma preocupação mais restrita e formal para o acesso à justiça. O alcance seria determinado a partir do momento que se conferisse, estritamente, acesso ao Judiciário por meio do gatilho do processo judicial.

Assim, no padrão liberal, o acesso à justiça possuía significação mais formal, sendo uma garantia de que a lei objetiva seria observada, sem que houvesse liberdade dos magistrados em conferir-lhe interpretação criativa, principalmente levando em conta a valorização do princípio da separação dos poderes. Tal limitação, em muitos casos, poderia ser mais prejudicial às partes envolvidas nos processos, pois balizaria a possibilidade de ampliação de direitos, ou seja, em um determinado processo, envolvendo uma determinada lide, o magistrado não tinha liberdade

para ir além da forma, mesmo que fosse para garantir mais direitos aos envolvidos. Como afirma Fernandes e Almeida (2019), o magistrado, então, atuava como “boca da lei”, sem atividade interpretativa criativa, sendo sua decisão uma reprodução fiel da lei, o que tornava ausente a responsabilidade social, política e econômica.

Preleciona Paulo Bonavides (2002, p. 25) que a liberdade contida no mundo liberal “é apenas formal, e encobre, na realidade, sob o manto de abstração, um mundo de desigualdade de fato - econômicas, sociais, políticas e pessoais”. Se pensar na proposta deste trabalho do acesso à justiça como via de direitos, no mundo liberal, o acesso à justiça seria apenas um dos braços contidos na proposta de democratização do acesso à justiça na visão de uma via “depara” de direitos.

Esse quadro ideológico liberal começou a rematar no final do século XIX com a Revolução Industrial e com as consequências sociais que dela sucederam. O sentimento liberal de sociedade não era mais suficiente para atender às necessidades dos envolvidos, principalmente pela marca de desigualdades gritantes e as mazelas sociais, acentuadas pelo paradigma liberal, que desencadearam as lutas sociais do final do século XIX e início do século XX. Houve, a partir disso, uma série de lutas, revoluções, crises econômicas e sociais que determinaram uma mudança de postura frente a esses problemas, passando-se a exigir do Estado uma postura menos liberal para que a dignidade do trabalhador fosse minimamente respeitada.

Inflaram, doravante, o surgimento dos textos constitucionais, e observaram que a garantia de direitos individuais (1ª geração) não era mais suficiente para atender às necessidades da sociedade, inflando o advento de outros direitos, tais quais os de segunda e terceira geração e, com isso, migra-se de um Estado Liberal para um Estado Social em que se encontra uma legislação garantidora de direitos sociais mínimos, sendo uma forma de realizar uma justiça social mais igualitária e distributiva.

Essa justiça social inserida acabou forçando a migração de uma postura de acesso à justiça individual para um acesso à justiça social – um pouco mais ampliada, fazendo com que fosse incluído no direito noções como justiça, para fins de realização do ideal de igualdade material e maior dignidade. Dessa maneira, no paradigma do Estado social o acesso à justiça passou a ter uma nova roupagem, ou seja, não basta um acesso formal, aos órgãos do Poder Judiciário, mas deve-se acrescer a ele um acesso que garanta ao cidadão a efetividade dos direitos previstos nas cartas programáticas (constitucionais). Ainda assim, o processo era visto

como mero instrumento posto à disposição da função jurisdicional para a realização do direito material.

Esse movimento de ampliação de direitos (individual para o social) acentua-se na segunda metade do século XX devido a II Guerra e a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) de 1948. Cappelletti e Garth (1988) afirma que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. Ressalta-se a expressão cidadãos, uma vez que posteriormente neste trabalho, será proposta uma associação da evolução do acesso à justiça como via de direitos conjuntamente com a ampliação participativa dos cidadãos envolvidos, indo ao encontro do processo de democratização do acesso à justiça.

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso à justiça passa a ser visto como o “requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (Cappelletti, 1988, p. 12). Tem-se aqui um déficit estatal. No cenário de demanda por efetivação dos direitos fundamentais, é apropriada a suspeita levantada por Mauro Cappelletti e Garth, no Projeto Florença, de que a capacidade do Estado em tolerar e suportar a exequibilidade dos direitos é limitada: o Estado é generoso em reconhecer direitos, mas raramente é generoso em garantir remédios efetivos.

O problema passa agora não de reconhecimento de direitos, mas como efetivá-los aos cidadãos. Na propositura do acesso à justiça como “via de direitos”, a via é o próprio acesso à justiça, sendo ele capaz de efetivar todos os braços de direitos existentes e os que estão a por vir.

A expressão “acesso à justiça” é entendida em dois sentidos: (i) acesso ao Judiciário; e (ii) o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. Neste último caso, seria o que Rui Portanova (2005) destaca como uma visão axiológica da justiça. No livro “Acesso à Justiça”, Cappelletti e Garth esclarecem que o ensaio se destina a servir de introdução geral aos volumes da série do Projeto Florença, que possui seis tomos. Para os condutores da pesquisa empírica, o objetivo do relatório é “delinear o surgimento e desenvolvimento de uma abordagem nova e compreensiva dos problemas que esse acesso apresenta nas sociedades contemporâneas” (Cappelletti, 1988, p. 8). Para Cappelletti e Garth (1988, p. 69), “esses novos direitos frequentemente exigem novos mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis”.

Essa movimentação do Estado Social abre o leque para uma nova perspectiva que pode ser considerada mais uma evolução na mentalidade no âmbito do acesso à justiça – a perspectiva do acesso à justiça em um Estado democrático de direito, o que exigirá novos métodos que tornem os novos direitos efetivos.

Nesse sentido, mudam-se os standards de legitimação: no Estado liberal, a decisão legítima é aquela que reflete a letra da lei, sem atividade criadora do juiz, estando adstrita ao princípio da legalidade, corolário da separação de poderes; no Estado Social, a legitimidade liga-se à atividade condutora do juiz, ao instrumentalismo posto à disposição para a realização dos direitos sociais e equilíbrio das desigualdades; no Estado democrático de direito, podemos dizer que a legitimação passa pela participação ativa das partes no desenho da solução para seu litígio, com a colaboração dos envolvidos no processo, com participação dialógica, sem perder de vista, é claro, o *due process of law* e o direito a um provimento jurisdicional efetivo e adequado à demanda.

Nesse trabalho, o foco não é o litígio, até porque o acesso à justiça está sendo destrinchado em uma perspectiva ampliativa. Desse modo, ele não será instrumento meramente processual, mas definitivamente material. Na perspectiva de Estado Democrático de Direito, o acesso à justiça será construído como “via de direitos” exigindo sinergia entre os cidadãos para a efetivação da melhor solução para a garantia de direito e, ainda, será responsável por contaminar em uma visão dialógica, a busca pela consumação de direitos.

Esse novo ângulo exigirá um programa de racionalização e controle do aparato governativo, para fins de proteção contra abusos dos Poderes do Estado, mediante diretrizes como simplificação de procedimentos mais acessíveis, espírito de coexistência, autocomposição dos litígios, descentralização e controle das atividades públicas e participação popular. Mauro Cappelletti pretende que o Acesso à Justiça seja aceito, também, como um novo método de pensamento. Ao defender tal mudança, o autor baseia-se na lição de Edmond Cahn faz com que as normas, os princípios e as soluções tendam a convergir aos interesses dos governantes, quando deveriam funcionar a serviço e em prol das partes e dos administrados.

Nesse cenário de ampliação do acesso à justiça, tratando-o como via garantidora de direitos existentes e os que virão, o cerne desse trabalho estará em considerar o próprio mecanismo de revogação de mandatos (*recall* político) – também considerado como ampliador na participação cidadã – denominado direito à revogação de mandatos, sendo construído sobre

uma base sólida. A menção isolada da revogação de mandatos, como acontece em outras democracias, sem observar como esse acesso ao direito será sedimentado é fadado ao insucesso.

Aqui o direito à revogação de mandatos, como um dos braços de direitos existentes, será contaminado pela “via de direitos” acesso à justiça. A fusão entre esses dois pontos dará nascimento ao acesso à justiça democrática, ou seja, o *recall* político (revogação de mandatos políticos) já nascerá sob o manto da busca real e efetiva pela garantia de direitos (acesso à justiça).

O acesso à justiça democrática se associa ao princípio constitucional da cidadania, consignada na ideia de ampliação da participação na vida pública e a busca por uma maior justiça. O mundo globalizado – evoluindo do estado liberal, social para o Estado Democrático de Direito – compele a sociedade a uma reflexão do real conceito de cidadania que se deseja. O texto constitucional de 1988 consagra a cidadania como um dos fundamentos que sedimentam a República Federativa do Brasil, permitindo, então, a expansão dos direitos fundamentais em um espaço público se instituindo na perspectiva do princípio democrático.

A ideia de acesso à justiça se associa claramente com o princípio da cidadania, pois ambos buscam a restituição de direitos reprimidos por meio de ampliação de participação. Nesse sentido, como afirma Fabriz (2007, p. 1), “democracia, cidadania e acesso à justiça são dimensões interdependentes da convivência constitucional”. Assim, o acesso à justiça seria uma forma de expressão do cidadão, em busca de animação dos seus direitos fundamentais, considerando-se como acesso ao mundo dos direitos.

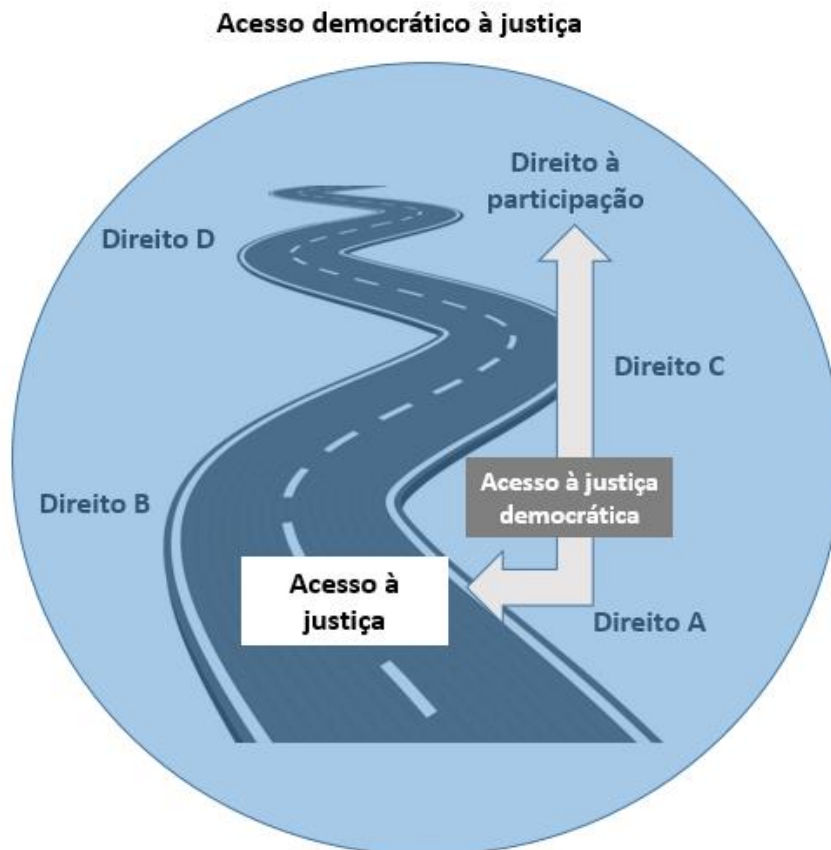
Hodiernamente, o que se busca é a cidadania plena e ampla. No plano constitucional requer o incremento de uma justiça constitucional que venha materializar direitos, pondo em evidência os princípios da supremacia constitucional e da máxima efetividade. Dentro do Estado Democrático de Direito é necessário que sejam implementados mecanismos que possibilitarão o cidadão participar efetivamente das decisões do poder. Como afirma Oliveira Baracho (1995, p. 1), “o indivíduo é o centro da sociedade, funcionando a sociedade como um ambiente de naturalização das relações humanas, destacando ainda que cada homem tenha uma identidade, irredutível àquela que pertence aos outros, sendo que o direito deve reconhecê-la e protegê-la”.

Nesse ponto é o que se fundamenta o acesso à justiça democrática, sendo garantidora da liberdade e igualdade aos cidadãos, possibilitando a viabilização dessas duas dimensões

valorativas da vida em sociedade. Apesar da previsão expressa dos direitos à liberdade e igualdade no texto constitucional, materialmente se deixa a desejar a aplicação no mundo real dos cidadãos. O acesso à justiça democrática possibilitaria o equacionamento desses valores tão caros à democracia.

Desse modo, para a concretização do direito à participação do cidadão na política, por exemplo, exigirá a contaminação pelo acesso à justiça como elo de um direito e uma forma de garantia desse mesmo direito. O acesso à justiça democrática será responsável por motivar uma melhor utilização dos mecanismos de participação cidadã. Retomando a ideia de “via de direitos” chegamos ao seguinte:

Figura 3 – O acesso à justiça democrática



Fonte: Elaborada pelo autor

Pode-se observar que para a concepção desse trabalho, não basta declararem direitos e estabelecer garantias fundamentais para a construção de uma cidadania participativa. É necessário que haja uma conexão entre ambos e, aqui, essa vinculação se dará pela proposição do acesso à justiça democrática. O direito do cidadão de participação política (seja para votar ou decidir revogar um mandato) será sedimentado pelo manto do acesso à justiça que estará

presente em todo o percurso dessa relação de início e fim do cidadão com o direito à participação, pois sabemos que há existência de um processo e procedimentos para a construção de um mandato e para a eventual revogação do mesmo.

O acesso à justiça democrática surge como direito-instrumento para a consecução do direito à revogação de mandatos políticos, possibilitando a ampliação dos mecanismos de participação cidadã.

1.4. As ondas renovatórias e o acesso à justiça democrática

Ao longo dos anos houve um movimento em busca de novas formas para aprimoramento do acesso à justiça tendo como garantia o exercício da cidadania, como afirma Caovilla (2006). Para isso, foi necessário a introdução de reformas processuais ou estruturais nos sistemas de justiça dos países, com o objetivo de universalizar o acesso à justiça. O acesso à justiça reformulou o direito tal como foi concebido historicamente, relativizando dogmas para adequá-los aos novos anseios sociais, internacionalizando técnicas de resolução de conflitos e propondo mecanismos de benefício jurisdicional.

Sendo uma preocupação constante ao longo da história, Mauro Cappelletti, em colaboração com Bryant Garth e Nicolò Trocker, publicaram uma obra em 4 (quatro) volumes, em anos distintos, a partir de 1974/1975, sendo um marco para o direito processual, ao realizar, em conjunto com estudiosos de diversos países, uma abordagem nova sobre o acesso à Justiça na sociedade contemporânea. A pesquisa foi nomeada “Projeto Florença” (Florence Access-to-Justice Project), detectando diversas barreiras para a efetividade do acesso à Justiça. Essa denominação representou a reunião de um conjunto de projetos de pesquisa centralizado em Florença-, sendo traduzido para o português e divulgado no Brasil mediante a tradução realizada pela hoje Ministra aposentada do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet.

Entremeios ao século XX, o acesso à justiça foi classificado pelos professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, inicialmente, em três ondas renovatórias de acesso à justiça. O projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti, em colaboração com Bryant Garth e Nicolò Trocker, foi de extrema relevância para o estudo do direito processual em diversos países, retratando, a partir de estudos empíricos, em três ondas renovatórias, os entraves para o acesso à Justiça.

A primeira, chamada de assistência judiciária gratuita, buscava a desenvolvimento de técnicas que possibilitem a resolução de conflitos de interesse de os pobres que não podiam arcar com as despesas pecuniárias impostas pelo processo. Esta onda, teve por objetivo tratar de um sistema em que a assistência jurídica é estabelecida como comum direito para todas as pessoas que se enquadram nos termos da lei, que pode ser chamado como o Sistema Judicare, trata-se de um sistema pelo qual trata os pobres como indivíduos, negligenciando sua situação como classe.

A segunda, denominada de legitimação dos direitos transindividuais, caracterizou-se pela emergência do processo coletivo com todos os desenvolvimentos científicos que se seguiram, como a legitimação do grupo, o julgamento não apenas *inter partes* e o relativização da coisa julgada. Esta onda renovatória para Cappelletti e Garth (1988, p. 49-67) veio tentar solucionar as questões que envolvem a representação dos interesses difusos, assim chamadas os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres, forçando uma verdadeira “revolução” no processo civil.

A terceira, denominada "nova abordagem" não é limitada a um único empreendimento, mas correlaciona uma série de institutos que eles foram projetados para melhorar o serviço jurisdicional em conjunto. Esta terceira onda sob “enfoque de acesso à justiça”, reflete a tentativa de atacar as barreiras ao acesso à Justiça sob a perspectiva de disponibilização de advogados para os que não poderiam custear esse serviço, e com os progressos na reivindicação de direitos, tanto dos tradicionais como dos novos, com mecanismos para a tutela de direitos coletivos, especialmente dos consumidores, preservacionistas e sociais.

Após quarenta anos desde a publicação do resultado final do Projeto Florença, houve muitos avanços e retrocessos no campo do acesso à justiça, contudo esse amplo processo de desenvolvimento ainda não foi devidamente estudado e compreendido, dificultando a busca por soluções promissoras que possam estimular discussões e contribuir para futuras reformas. Isso se justifica pelo elevado ciclo de expansão que o mundo está passando, exigindo um novo olhar sobre o acesso à justiça, inclusive com a determinação de novas ondas renovatórias.

Atualmente, surgiu um Novo Projeto denominado *Global Access to Justice Project* que busca identificar, mapear e analisar essas tendências emergentes, realizando uma nova pesquisa global. Nossa pesquisa se revela oportuna e eclética, adotando uma abordagem teórica e geográfica abrangente no mapeamento e estudo do diversificado movimento mundial de acesso à justiça na África, Ásia, Oriente Médio, América Latina, América do Norte, Europa e Oceania.

O projeto está reunindo as mais recentes informações sobre os principais sistemas de justiça do mundo, analisando as barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas que impedem ou inibem muitos, e não apenas os mais pobres, de acessarem e fazerem uso do sistema de justiça. E devido à sua abordagem epistemológica multidimensional única e ao amplo alcance geográfico, o projeto possui a ambição de se tornar a pesquisa mais abrangente já realizada sobre o acesso à justiça.

O projeto apresenta relatórios temáticos que analisam temas abrangentes específicos do moderno movimento de acesso à justiça. Inspiradas pela ‘metáfora das ondas’ do Projeto Florença (Florence Access-to-Justice Project), as linhas temáticas remontam as três ondas de Cappelletti e vão além, analisando os desenvolvimentos subsequentes e mais recentes, apresentando novas ondas renovatórias.

Tabela 1 – Projeto *Access to justice Project* e as novas ondas

1ª onda	Os custos para a resolução de litígios no âmbito do sistema judiciário formal e serviços jurídico assistenciais para os mais pobres e vulneráveis.
2ª onda	Iniciativas contemporâneas para garantir a representação dos direitos difusos / coletivos.
3ª onda	Iniciativas para aprimorar o procedimento e as instituições que compõem o sistema de processamento de litígios.
4ª onda	Ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça.
5ª onda	O contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos.
6ª onda	Iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça.
7ª onda	Desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça.

Fonte: Elaborada pelo autor

Neste movimento de observação de novas ondas renovatórias do acesso à justiça, propõe-se a 8ª onda, denominada “acesso à justiça democrática” possibilitando que o direito à participação cidadã na política seja, de fato, observado como uma garantia democrática que envolva não somente a possibilidade de votar e escolher os representantes, mas também o direito de se arrepender das escolhas, a partir de critérios pré-determinados e delineados.

A 8ª onda de acesso à justiça democrática se desenvolve em um cenário constante de conflitos e insatisfação dos cidadãos com o desenrolar da política moderna, em que a ausência de voz cidadã torna-os inertes frente às ações dos governantes que não envolvem esses mesmos cidadãos na tomada de decisões. Assim, o cerne deste novo movimento de acesso à justiça consagra a implantação de um mecanismo que conceda ao cidadão o direito de revogar o

mandato do representante eleito que não mais atenda às expectativas e anseios dos cidadãos, quebra de confiança ou devido a ações que violam regras, leis e atos normativos e a moral do local a ser analisado.

A revogação de mandatos como instrumento da 8ª onda de acesso à justiça democrática, na proposta que se organiza neste trabalho, ultrapassa a simples criação de um mecanismo de *recall* político. Assim como, desde Cappelletti, para que se alcance algo, são necessárias ações prévias. Outras democracias modernas já possuem o mecanismo de *recall* político em seus textos normativos, ora na Constituição ou leis infraconstitucionais. A questão que se propõem para o Brasil não envolve simplesmente inserir em texto constitucional tal mecanismo, como já foi tentado em alguns momentos da história, mas sim construir a longo prazo, a partir de medidas prévias, a ideia de que a revogação de mandatos possa ser um mecanismo útil, eficiente, eficaz e que possibilite manutenção da estabilidade política e estreitamento da relação entre representante e representado.

O que se objetiva com o acesso à justiça democrática é a busca por um mandato responsável e um eleitor/cidadão consciente das ações que são orientadas pelo próprio voto. Não basta simplesmente importar o mecanismo de *recall* político dos Estados Unidos da América e fazer com que nossa democracia “engula goela abaixo”. Isso será catastrófico e nesses parâmetros, concordaria com os contrários à implantação desse instituto. É indispensável que a implantação do mecanismo de revogação de mandatos como instrumento do acesso à justiça democrática compreenda os liames nacionais.

Sérgio Buarque de Holanda (2014) já alegava que:

“Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam”.

Nesse sentido, é importante construir novas raízes a partir das perspectivas do próprio cidadão brasileiro. O que se observa ao longo da história é a propositura do mecanismo de revogação de mandato, usando como parâmetro o que já existe em outras democracias, em um momento de fora para dentro. O acesso à justiça democrática busca o contrário: a revogação de mandatos políticos em uma perspectiva de “dentro para fora”, considerando as limitações nacionais, formais e materiais, para a construção de um instrumento capaz de atender as necessidades nacionais de fechamento do ciclo democrático.

Silva e Urtiaga (2020, p. 653) afirmam que o acesso à justiça deve ser visto em sua amplitude considerando o direito de acesso a uma ordem jurídica justa que prima pela participação democrática e que é necessário “arrancar as raízes da cultura colonialista para que se possa construir novas bases. Sem que isso ocorra veremos sempre mais do mesmo e não nos permitiremos olhar através do espelho”. Arrancar as raízes da cultura colonialista pressupõem criar um instrumento de revogação de mandatos estritamente nacional e que se desenvolva a longo prazo a partir de medidas que serão construídas gradativamente a partir de um movimento de mudança cultural e política no que se relaciona à escolha dos representantes políticos.

1.5. O Acesso à Justiça Democrática e o mecanismo de revogação de mandatos

O desafio não é a implantação de um mecanismo de revogação de mandatos no ordenamento brasileiro, mas um mecanismo que garanta o acesso à justiça democrática aos cidadãos. Quando o sistema democrático se compromete, ao menos na teoria, a conferir o poder nas mãos do povo, imagina-se primar pela autonomia desses mesmos cidadãos, contudo nos moldes que se observa atualmente, no Brasil, o poder do povo está somente em eleger os representantes por meio das eleições e esses mesmos eleitores ficam condicionados às ações – positivas ou negativas – durante um período fixado constitucionalmente. Quanto às ações positivas, isso os beneficia, mas o problema está nas ações negativas que ferem, maculam e fazem desaparecer direitos.

O papel do cidadão-eleitor pode ser maior e mais responsável. A relação entre representante e representado tem sido concentrada em apenas um momento (o da eleição). Após esse período, o que se observa é um distanciamento generalizado entre as partes envolvidas, tornando o mandato político apenas um quadro branco posto em uma parede branca. A proposta que se defende nesse trabalho – a construção de um mecanismo de revogação de mandatos no Brasil – é e deve ser construída sob a égide do acesso à justiça democrática, ou seja, não visa a sanção basicamente pela insatisfação, mas a construção de um diálogo entre representantes e representados. O diálogo, que é matriz da democracia, é ausente no berço da sociedade brasileira.

O acesso à justiça democrática, por meio de várias medidas a médio/longo prazo, fará com que os cidadãos entendam que não possuem apenas um dever cívico de escolher um representante político, mas são dotados da capacidade de uma atuação real e efetiva, capaz de

permitir a concretização e efetivação de uma ordem jurídica justa. Essa ordem jurídica justa envolve três fatores: i) inter-relação; ii) compreensão e iii) ação. Basicamente, as democracias atuais que estão implantando ou já implantaram qualquer instrumento de *recall* político concentram-se somente no terceiro fator – a ação. Não é o que se pretende.

A inter-relação envolve o estreitamento das relações entre governantes e governados ao longo do exercício do mandato, baseando-se na dialogação. Freire (1967, p. 70) já dizia que “a dialogação implica na responsabilidade social e política do homem. Implica num mínimo de consciência transitiva, que não se desenvolve nas condições oferecidas pelo grande domínio”. O que se objetiva é o mandato responsável, mas não uma responsabilidade unívoca, mas bilateral, ou seja, uma relação direta e concreta com os eleitores durante todo o exercício do mandato, mas não de submissão e sim de busca conjunta de soluções para os problemas.

O segundo fator – a compreensão – é o mais desafiador na tríade do acesso à justiça democrática, uma vez que envolve políticas públicas de acesso à informação, formação de cidadãos conscientes e desenvolvimento de tecnologias capazes de aproximar representantes dos representados. A compreensão do conceito de cidadania vai muito além da mera concepção de direitos políticos – de votar e de ser votado – mas de tomar parte da vida em sociedade, tendo uma participação ativa, consciente e livre no que diz respeito aos problemas da comunidade. Freire (1967, p. 60) já dizia que “a desesperança das sociedades alienadas passa a ser substituída por esperança, quando começam a se ver com os seus próprios olhos e se tornam capazes de projetar”. Como chegar ao nível de enxergar com os próprios olhos? Dependerá de uma conjunção de fatos e fatores que vão além da vontade do próprio eleitor, mas sim de um conjunto de medidas estatais que poderão consignar um fortalecimento do acesso à informação e formação escolar no Brasil.

O terceiro braço dessa tríade é a ação. É nela que está o desenrolar efetivo do mecanismo de revogação de mandatos e o que as democracias atuais estão mais relacionadas. A ação envolve o próprio *recall* político – fases, objetivos, requisitos - que devem ser seguidos para a efetivação de uma destituição de mandato por parte do eleitor. Seria muito mais simples somente propor – como já foi feito outras vezes – um mecanismo de revogação, mas não é esse o objetivo deste trabalho. A ação é somente uma das fases relevantes para a instituição do *recall* político, ou seja, dependerá da conciliação de todos os braços do acesso à justiça democrática (inter-relação, compreensão e, por fim, a ação). Nos capítulos anteriores, foi apresentada uma proposta de revogação de mandatos para o Brasil, ou seja, - a ação. Ela, isolada, não resolve os

problemas de aproximação entre representante e representado. Na verdade, a ação seria a *ultima ratio*, a medida final frente ao que exerce o mandato.

Tem-se mencionado que o acesso à justiça democrática promoveria um acesso à ordem jurídica justa, mas de que maneira? Trata-se, portanto, de uma justiça institucionalizada e mediatizada pelo Estado. O acesso à justiça, sob esse ponto de vista, corresponde às condições de entrada e de participação no sistema estatal de resolução de conflitos, perpassando, portanto, ao próprio processo de ser reconhecido como sujeito de direito. Nesse sentido, no aspecto da compreensão, o cidadão compreende que seu papel não é restrito, ou seja, não está limitado à escolha de representante na época de eleições, mas a responsabilidade ultrapassa a tela da urna eletrônica e se proclama ao longo de todo o mandato dos representantes.

O acesso à justiça democrática é fruto de um novo olhar para a justiça, uma vez que mudando o foco do sistema de justiça formal, vemos outras áreas de interesse, outras instituições e outros atores que nos levam a compreender, ainda mais, o universo em que se busca o acesso à justiça, não estritamente judicial ou nativo do sistema de justiça. Neste ponto, buscar-se-á a justiça não meramente formal, mas também no aspecto material. No âmbito da construção de um mecanismo de revogação de mandatos que se institua no âmago da justiça democrática, será exigido um esforço de todos os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para o desenvolvimento de uma cultura democrática de desenvolvimento da participação cidadã, a curto, médio e longo prazo.

A hipótese da revogação de mandatos surge a partir de um cenário de inconformação social e diante do surgimento de novos mecanismos de solução dos conflitos de massa é que a reabertura do debate acerca do acesso à justiça torna-se indispensável. A inconformação está na ausência de relacionamento direto entre governantes e governados, quebra da confiança do eleitor com o representante eleito – confiança depositada no ato primário de escolha durante a eleição e, também, a presença de situações promovidas pelos representantes, consideradas ilegais, imorais ou ambas.

A proposta de implantação do instrumento de *recall* político no Brasil é pensar no acesso efetivo à justiça indo além do movimento de entrada nas instituições; é constituir um espaço político não só mais inclusivo, mas mais aberto à autotransformação: um espaço que seja visto como maduro para o diálogo, um espaço de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos diferentes agentes sociais. Deste modo, não é simplesmente e exclusivamente a criação de uma ferramenta com etapas bem delineadas, mas um instrumento que (re)construa

a participação cidadã no Brasil, indo muito além da mera inserção formal, seja na Constituição ou em um texto infraconstitucional, mas um mecanismo robusto que invada o âmago da democracia nacional por intermédio de uma política pública de ampliação da participação dos cidadãos na política.

As diferentes perspectivas analisadas reconhecem o acesso à justiça como essencial para a garantia dos direitos dos cidadãos e para sua completa inclusão na comunidade política, por isso não restringir o acesso à justiça ao âmbito judiciário, possibilitando abraçar todos os direitos e garantias dos cidadãos. Deste modo, é a partir dessa perspectiva ampla que podemos ver a justiça como um espaço no qual todos esses movimentos relacionais ocorrem.

Na perspectiva do acesso à justiça democrática, o problema do *recall* político permeado nas democracias atuais é o foco estrito ao representante sem, de fato, olhar para o representado. Nas democracias que implantaram ou estão em processo de implantação desse mecanismo, tem-se focado no eleito e esquecido o eleitor. Na elaboração da motivação da existência de um instrumento que revogue mandatos, não há um esforço em compreender em que cenário se encontra o eleitor, qual o papel e qual a responsabilidade que o impõem.

O desafio, portanto, é identificar quem é o ‘outro’ e como se estabelece a relação entre ele e o ‘eu’. Relevante analisar a dificuldade de o ‘eu’ admitir o ‘outro’. E, então, a necessidade de se permitir a manifestação do olhar do ‘outro’ como forma de garantir os preceitos democráticos e de justiça. No cenário político democrático, o ‘eu’ é o eleitor e o ‘outro’ o representante. Como essa relação se construiu ao longo da história e como ela será reformulada no futuro, será o cerne da construção de um novo cenário de ampliação de participação.

Não basta um mecanismo robusto de revogação de mandatos, fases bem elaboradas, requisitos objetivos, inter-relação entre os órgãos responsáveis, sem que a peça-chave (o eleitor) esteja incluído definitivamente nesse processo. No entanto, não basta uma inclusão formal, como ocorre em várias democracias, mas uma inclusão participativa e de compreensão ampliada. Uma compreensão que, de fato, possibilite compreender as ações e aqui o foco é a ação de revogar um mandato político. Quem não compreende o mundo do qual participa, quem vive segundo uma perspectiva fechada que impede uma compreensão maior e melhor da sociedade, da história, da economia e do outro, certamente proporrá “postulações fracas, construirá decisões pífias e interferirá de modo medíocre nas tensões do mundo, para dizer o menos” (Aguiar, 2004, p. 63).

E nessa decisão pífia, postulações fracas e interferências medíocres é que estão os principais pontos de apoio dos que são contrários ao *recall* político, recorrendo ao argumento (previamente robusto) de criação de instabilidade política.

1.6. Medidas prévias para fortalecimento do Acesso à Justiça Democrática

A implantação de um mecanismo de revogação de mandatos no Brasil (*recall* político), para que atenda aos anseios da democracia moderna, necessitará do fortalecimento do princípio do acesso à justiça democrática. O *recall* e o acesso à justiça democrática, isolados, não conseguirão resolver os problemas de relação entre representantes e representados, ou seja, dependerá de uma combinação e um projeto a médio e longo prazo para haja uma integração e intercambiamento que realmente valere essa relação.

A mera existência da possibilidade de revogar um mandato político nos textos constitucionais e infraconstitucionais, sem que os principais interessados – a sociedade – entenda a intenção, a necessidade e a motivação para isso, será fadada ao fracasso, como em outras democracias que apresentam o mecanismo previsto na letra fria, mas que na prática estão inertes.

O acesso à justiça democrática exigirá um fortalecimento do “eu-cidadão”, ou seja, o eleitor deverá compreender o papel que exerce e como essa função se relaciona com os representantes. Somente a partir do momento que o cidadão entender o seu papel frente a um sistema representativo, será capaz de tomar decisões, tais como a revogação de um mandato político. Como afirma Marilena Chauí (2012, p. 153), “[...] só há democracia com a ampliação contínua da cidadania”.

O objetivo não é tornar o representante vinculado à vontade do eleitor (resquíio do mandado imperativo), mas que essa relação seja transformada em uma melhora contínua de prestação de contas e responsabilidade frente ao mandado exercido, uma vez que é o próprio eleitor que sofre diretamente e indiretamente as consequências da tomada de decisões.

Para que o papel real da cidadania seja compreendido e que se tenha o fortalecimento do acesso à justiça democrática é necessário, previamente, que se tonifique a própria democracia. Por isso, sugere-se a construção a longo prazo de um projeto de formação cidadã que se divide em dois grandes eixos: i) formação cidadã geral, abrangendo educação para a

cidadania para a população em cursos livres e escolas de ensino básico, fundamental e médio e ii) formação cidadã específica, a partir da inserção do direito eleitoral nas universidades públicas e privadas.

Nos dois eixos, o que se buscará é uma atuação escolar e acadêmica que vá ao encontro de uma performance mais direta aos inúmeros e graves problemas sociais da democracia atual. Não se trata de apenas entender que o cidadão possui direitos, mas que também conseguirá criar novos direito, assim configura-se a expressão maior da cidadania ativa.

De acordo com Maria Vitória Benevides (1998, p. 170),

“significa organização e participação pela base, como cidadãos que partilham dos processos decisórios em várias instâncias, rompendo a verticalidade absoluta dos poderes autoritários. Significa, ainda, o reconhecimento (e a constante reivindicação) de que os cidadãos ativos são mais do que titulares de direitos, são criadores de novos direitos e novos espaços para expressão de tais direitos, fortalecendo-se a convicção sobre a possibilidade, sempre em aberto, da criação e consolidação de novos sujeitos políticos, cientes de direitos e deveres na sociedade”.

Somente quando os cidadãos tiverem consciência de que não são meros titulares de direitos, mas criadores de direitos é que se estará preparando e fortalecendo a democracia para o futuro, ou seja, para as próximas gerações, inclusive de legisladores, políticos, juristas e outras cabeças pensantes em uma sociedade.

Ademais, é importante que se construa uma formação para a democracia que o próprio cidadão compreenda o papel do representante e do representado. Essa concepção que eleva a importância da participação na vida pública, abrangendo a necessidade de instrução para a democracia, é aliada ao pensamento democrático de Antonio Gramsci (1978, p. 137) que, ao criticar o ensino profissional por preocupar-se apenas com a formação técnica do trabalhador, afirmava que:

“a tendência democrática, intrinsecamente, não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada ‘cidadão’ possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque, ainda que ‘abstratamente’, nas condições gerais de poder fazê-lo”.

Nesse sentido de uma educação para a democracia, Benevides (1998, p. 167-168) destaca três pontos cruciais, indispensáveis e interdependentes,

“1. a formação intelectual e a informação — da antiguidade clássica aos nossos dias trata-se do desenvolvimento da capacidade de conhecer para melhor escolher. Para formar o cidadão é preciso começar por informá-lo e introduzi-lo às diferentes áreas do conhecimento, inclusive através da literatura e das artes em geral. A falta, ou insuficiência de informações reforça as desigualdades, fomenta injustiças e pode levar a uma verdadeira segregação. No Brasil, aqueles que não têm acesso ao ensino, à informação e às diversas expressões da cultura lato sensu, são, justamente, os mais marginalizados e ‘excluídos’. **2. a formação moral**, vinculada a uma didática dos valores republicanos e democráticos, que não se aprendem intelectualmente apenas, mas sobretudo pela consciência ética, que é formada tanto de sentimentos quanto de razão; é a conquista de corações e mentes. **3. a educação do comportamento**, desde a escola primária, no sentido de enraizar hábitos de tolerância diante do diferente ou divergente, assim como o aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum” (Grifos nossos).

Todo esse processo de formação cidadã, seja em qualquer um dos eixos - na escola básica ou acadêmica, culminará no fortalecimento do princípio do acesso à justiça democrática e que, por sua vez, na idealização e realização da implantação de um mecanismo de revogação de mandatos que mais se adequem às necessidades da sociedade a ser implantada, no caso a brasileira, sem a contaminação dos instrumentos construídos para e pelas outras democracias.

1.6.1. Eixo da formação geral de educação para a cidadania

Implementar e fortalecer o acesso à justiça democrática necessitará de uma construção basilar do que se compreende por cidadania. A base da educação, revelada por meio das escolas de ensino básico, fundamental e médio, além dos cursos livres destinados à população em geral, são o ponto focal para a execução do que se objetiva com a modulação do acesso à justiça democrática.

O modelo antiquado de democracia hierarquizada institucionalizado, muitas vezes reduzido à escolha dos representantes do Estado, resultou na constatação do jurista Roberto Aguiar (2000, p. 314),

“De certa forma, os cidadãos não têm caminhos construídos por eles mesmos, coletiva ou individualmente, daí não haver identidade para expressar, ou densidade para reivindicar e lutar por aquilo que seja essencial ou de profundidade. **Como pensar em democracia sem a identidade de seus cidadãos?**” (Grifo nosso)

A redução do pensar como cidadão ser reduzido à escolha dos representantes nas eleições é antiquada e ínfima, comparado à grandiosidade do exercício da cidadania. Deste modo, o pensar de Aguiar é considerável, uma vez que, em primeiro lugar, para o desenvolvimento e evolução da democracia, tal qual como se deseja na construção de um modelo de revogação de mandatos, é necessário que se construa uma identidade como cidadão. A questão é como fazer isso.

Para o desenvolvimento de uma identidade cidadã na base da educação será necessária a elaboração de uma política pública radical de elaboração de um currículo da educação básica visando à formação para a democracia, com o auxílio de projetos e medidas que adotem essa função de forma explícita e planejada. O caminho para (re)pensar o lugar da educação para a cidadania na educação escolar não poderá mais limitar-se a encará-la como um problema parcelar a resolver num contexto limitado, mas terá obrigatoriamente que começar por reconhecer que o problema está no currículo como um todo.

Assim, pode-se considerar duas medidas para a consecução desses objetivos supracitados: (i) geral: a inserção global de estudos sobre cidadania em todo currículo escolar e (ii) específica: a criação da disciplina de Educação para a Cidadania a ser implantada nos currículos da educação básica.

A interdisciplinaridade dos conteúdos é o que se tem almejado no currículo da educação básica. Assim, a ação educativa, marcada em suas linhas e entrelinhas pela cidadania, deve propor práticas pedagógicas, que possibilitem ao sujeito aprender os conteúdos escolares que permitem o acesso e a construção do conhecimento, contribuindo para o seu reconhecimento como cidadão. Então, além da escola cumprir com as obrigações curriculares definidas pela legislação federal e estadual, estará cumprindo com as obrigações constitucionais, sociais e culturais na tarefa de educar para a cidadania.

Como preceitua Adair Adams e Adriana Maria Andreis (2012, p. 37),

Ninguém nasce cidadão. **A cidadania precisa ser aprendida e a escola é o lugar onde esse processo pode ser construído.** Tornar-se cidadão requer ter a oportunidade de ingressar na interpretação das compreensões de mundo, até aquele momento, acordados pelos sujeitos que o compõem. Entendemos que o papel da escola é oportunizar o ingresso no mundo comum pelo acesso à tradição como constituinte do presente. (Grifo nosso)

A ideia é justamente aprender a ser cidadão e a escola será responsável por assegurar que os estudantes tenham acesso ao conhecimento, de forma a compreender a realidade, mas não somente, também que nela possam interferir e para poder interferir o conhecimento do ser cidadão é fundamental. O exercício possível da cidadania, aquela que se vivencia no espaço/tempo escolar, mas também aquela que prepara para o espaço da vida pública, requer como prerrogativa inscrevê-la no horizonte da formação humana integral.

A garantia de uma educação cidadã significará uma reformulação, por parte do Estado, de todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) atingindo o currículo escolar no seu âmago, considerando a reformulação em sua forma e conteúdo, produzindo uma cultura escolar que possa estar intrinsecamente relacionada a esta condição de cidadão, de exercício da cidadania no ambiente escolar, bem como em todo e qualquer espaço da vida comum.

Não adianta também a reformulação curricular abrangendo os aspectos da cidadania, sendo que a escola não a pratica no espaço público, ou seja, de nada adianta um documento formal democrático dentro de um espaço antidemocrático. Assim, a escola deverá inserir no espaço escolar práticas democráticas na tomada de decisões, na construção dos objetivos curriculares e na definição dos gestores escolares.

Considera-se primordial que as seguintes etapas sejam cumpridas para a implantação de uma educação para a cidadania:

1. Criação, no âmbito legislativo, do Comitê Nacional “Educação para a Cidadania” que elaborará as diretrizes gerais a serem seguidas pelos Comitês Estaduais e Municipais;

2. Reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) visando a construção de um currículo que se baseie na formação para a cidadania e na construção de um ambiente escolar democrático;
3. Formação massiva dos líderes escolares (professores e gestores), uma vez que o empreendimento proposto só terá algum êxito se tivermos, também professores cidadãos.

Tais medidas iniciais são cruciais para o desenvolvimento a longo prazo de um pensar cidadão na perspectiva do acesso à justiça democrática e que, por sua vez, será fundamental para a implantação de qualquer preceito que tenha influência do cidadão como responsável, tal como a própria revogação de mandatos políticos, uma vez que a compreensão do papel como cidadão e o que isso implicará na vida real e prática, poderá fazer diferença na tomada de decisões.

1.6.2 A implantação da disciplina “Cidadania e Democracia”

Entende-se como necessário para a construção de um pensamento cidadão configurado na educação básica (infantil, fundamental e médio) a inserção obrigatória da disciplina “Cidadania e Democracia” atingindo o currículo educacional funcionando como um instrumento potencial de transformação de realidades, a partir do momento em possibilitará que o cidadão se torne capaz de se perceber integrante da sociedade, e nela atuar proativamente.

O fato da disciplina ser nomeada com “Cidadania e Democracia” é proposital, uma vez que não tem o condão apenas de fazer com que crianças e adolescentes se enxerguem como cidadãos, mas que são parte de uma sociedade que necessita de agentes potencializadores no desenvolvimento do agir democrático. A disciplina deverá compreender diversos conteúdos que envolvam direito eleitoral, direito partidário, direito municipal, direito constitucional e administrativo.

Um dos objetivos da disciplina é fomentar, por meio de um processo educativo de conscientização, integrando os cidadãos ao seu meio social a fim de perceber-se parte ativa e necessária para transformação da sociedade na qual estão inseridos. Essa compreensão de “fazer parte” é fundamental para desenvolvimento do princípio do acesso à justiça democrática, uma vez que sem esse primeiro passo, nenhum objetivo é possível de ser alcançado.

A disciplina Cidadania e Democracia se configurará em um processo educativo crítico e consciente, sendo o caminho adequado para afastar o cidadão da figura de mero espectador e inseri-lo em uma posição de participante ativo da vida pública, permitindo, assim, o aumento do grau de consciência dos problemas de seu tempo e de seu espaço. Quando o próprio cidadão se compreende como um possível agente transformador, as próprias peças do arranjo democrático se encaixam, sendo, agora sim, possível a inserção de qualquer mecanismo transformador, tais como a própria revogação de mandatos, já que, culturalmente e socialmente, todos os envolvidos entendem o seu próprio papel e como podem influenciar a vida cidadã na própria democracia que estão inseridos.

Pode-se considerar que um dos grandes objetivos da inserção dessa disciplina é formar para e pela cidadania, possibilitando a geração de um novo espaço público, levando a sociedade a ter mais voz ativa na formulação de políticas públicas e assim podendo participar da mudança do Estado original para o Estado Cidadão que se pretende. Nesse cenário, estaremos diante de novos alunos e novos professores. Os primeiros, sujeitos da sua própria formação, curiosos, autônomos e motivados para aprender. Já os professores, não são aqueles presentes apenas para ensinar, mas os novos professores nesse cenário estarão em um constante diálogo participativo em que aprendem e ensinam em conjunto.

Importa ressaltar que a mera configuração da disciplina Cidadania e Democracia não será suficiente para atingir o que se busca, sem que haja uma verdade revolução curricular. De nada adianta ter uma disciplina orientada a formar e transformar cidadãos, dentro de um escopo de dezenas de outras disciplinas que estão orientadas para o regresso e não o progresso cidadão.

Em que pese o teor dessa sugestão, importa lembrar que ela existe e persiste em prol do desenvolvimento do princípio do acesso à justiça democrática enquanto balizador de novos direitos, tais como o direito de revogar mandatos políticos. A disciplina Cidadania e Democracia será responsável por introduzir as coordenadas, funcionando como uma bússola democrática, em que o caminho a ser seguido dependerá exclusivamente de quem carrega a própria bússola: o cidadão.

A introdução de novos direitos, tais como a possibilidade de findar um mandato político, terá sucesso, quando a mudança vier de dentro para fora e não o inverso. Quando a compreensão de ser e estar cidadão estiver impregnada na sociedade, qualquer medida, mesmo que impactante, estará protegida pelo viés cidadão - o que entende e compreende as próprias ações e não um que apenas vai com a massa.

Seria clichê voltar a afirmação de que o futuro da nação está nas mãos das crianças e dos jovens, contudo para essa configuração que se propõe, a afirmação é extremamente factível, uma vez que estamos diante de um grupo de novos eleitores e novos possíveis governantes. Deste modo, é fundamental que solidifique a base para que se tenha um bom alicerce democrático. Por outro lado, essa é uma medida a longo prazo e a democracia que adoece neste momento precisa de soluções mais céleres. Assim, além da reformulação curricular de crianças e adolescentes, sugere-se também a inserção de uma formação específica voltada à cidadania e democracia nas universidades, a começar pela inserção do Direito Eleitoral nas faculdades de Direito.

1.6.3. Eixo da formação específica de educação para a cidadania: Direito Eleitoral nas faculdades de Direito

A inclusão da disciplina “Cidadania e Democracia” na base da educação brasileira é extremamente necessário para um pensar de construção basilar para o futuro da democracia, ou seja, apesar da relevância, é uma medida a longo prazo, em passos lentos. No entanto, o jogo democrático não dorme e, por esse motivo, exaspera a busca de soluções mais céleres, ou seja, que podem resolver os problemas político-democráticos da atualidade. Nesse sentido, precisa-se pensar no agora.

Os cursos de Direito das universidades públicas e privadas brasileiras não apresentam nas bases curriculares a disciplina do Direito Eleitoral para a formação dos futuros bacharéis. As que apresentam, a inserem como disciplinas meramente facultativas, ou seja, os futuros advogados, juízes, promotores, procuradores, políticos e cidadãos que se formam nessas mesmas instituições, saem sem nenhum contato com a disciplina, muito menos com as discussões bases da democracia nacional.

Em 2022, como medida inicial importante, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) incluiu a partir do 38º Exame de Ordem, três novas disciplinas na grade de conteúdos da prova e, uma delas, o Direito Eleitoral, justificando a necessidade de modernização do ensino jurídico brasileiro, incrementando a formação e atuação dos novos profissionais. No entanto, a mera inclusão é rarefeita, sem que haja, de fato, as discussões sobre o Direito Eleitoral dentro das instituições de ensino.

Por isso, em 2023, o próprio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), atendendo às manifestações do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação (CNE), respondendo à Consulta Pública aberta a respeito do tema em pleito da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), propuseram a inclusão obrigatória do conteúdo de Direito Eleitoral nas Diretrizes Curriculares dos cursos de graduação em Direito.

A inclusão do Direito Eleitoral na grade curricular dos Cursos de Direito trará uma profunda transformação na formação profissional, uma vez que deverá ter no seu escopo de objetivos a busca por uma formação que seja comprometida com a democracia e com a própria cidadania. O conhecimento profundo do processo eleitoral democrático, as discussões sobre os grandes temas eleitorais-democráticos modernos, estudos sobre participação política-cidadã contribuirão para a modernização da democracia.

A importância de conhecer direitos para que esses mesmos direitos possam existir é colocado em pauta, uma vez que dos centros acadêmicos, saem os futuros legisladores e possíveis governantes. Por isso, seria até mais desafiador que a inclusão não abrangesse apenas as faculdades de Direitos, mas todos os cursos de graduação das universidades públicas e privadas do Brasil. O ensino de Direito Eleitoral será responsável pelo amadurecimento democrático, pois não se pode falar em direitos políticos e eleitorais, sem ao menos conhecê-los.

A relação existente entre a inclusão dessa disciplina com o princípio do acesso à justiça democrática e, por sua vez, com a propositura do mecanismo de revogação de mandatos no Brasil, se dá pela coexistência da necessidade de inserção de novos direitos políticos no Brasil e qual a influência desses novos direitos na realidade democrática, ou seja, compreender o que a inclusão da possibilidade do próprio eleitor, além de eleger um candidato, revogar essa candidatura, quais as consequências para o jogo que pode causar para o jogo democrático.

O ensino do Direito Eleitoral, em um primeiro momento, buscará o ensino das etapas que compreendem o processo eleitoral (as fases que envolvem as eleições, o papel do eleitor, do candidato, propaganda política, ações e crimes eleitorais), contudo poderá ir além, proporcionando uma reflexão sobre os melhores caminhos para solucionar os grandes problemas da democracia moderna, avaliando os prós e os contras, mas, além disso, possibilitar que se compreenda profundamente a função desse ramo do Direito na melhoria do jogo democrático.

Assim, o ensino baseado na perspectiva cidadã, seja na educação básica, seja nos cursos superiores, são importantes para o desenvolvimento do princípio do acesso à justiça democrática que, por sua vez, auxiliará na gestação de um mecanismo de revogação de mandatos que respeite a democracia e que esteja ligada aos princípios da responsabilidade cidadã.

1.7. A relação intrínseca entre o *recall* político e o acesso à justiça democrática: a 8ª onda do acesso à justiça

Quando se retoma historicamente sobre o acesso à justiça, Cappelletti (1998) propôs a inovação por meio de três ondas renovatórias: a 1ª abordando a assistência judiciária para os pobres, tendo o obstáculo econômico; a 2ª a representação jurídica macro para os interesses difusos e coletivos, sendo como obstáculo organizacional e tutela coletiva; a 3ª referindo-se aos mecanismos de solução de litígios, pelo sistema multiportas, tendo como obstáculo a burocratização e formalismo que implicam a morosidade processual.

Posteriormente, Economides (1999, p. 61-76) progride trazendo à tona a 4ª onda de acesso à justiça enfatizando a formação humanística dos atores processuais, expondo as dimensões ética e política da administração da justiça e considerando que as três primeiras ondas são nível *macro* do acesso à justiça, enquanto que a quarta abordaria o nível *micro*. A 5ª onda busca a relação do acesso à justiça sob a ótica da globalização e dos DH, em perspectivas de acesso aos tribunais internacionais de DH.

Carvalho e Alves (2020, p. 86-94) aponta a tecnologia como fator preponderante da 6ª onda de acesso à justiça, considerando a exclusão tecnológica dos vulnerabilizados e propalam a expansão da tecnologia como medida inclusiva, ou seja, o uso da tecnologia a favor da justiça social.

A 7ª onda de acesso à justiça surge como a última na ordem determinada em prol de uma atuação global voltada para a simbiose entre o direito doméstico e o direito internacional, tratando-se do controle de constitucionalidade e convencionalidade extrajudicial global. Como afirma Mazzuoli (2020, p. 420), a 7ª onda considera o controle de constitucionalidade e convencionalidade extrajudicial global “um dever prioritário que incumbe a todas as instituições de Estado”.

Nenhuma das ondas renovatórias anteriores, nem mesmo a última (7ª onda), ousou aprimorar a relação da sociedade com os direitos políticos existentes, mesmo tendo consciência que o aprimoramento da democracia pode favorecer a construção de novos direitos e fortalecimento dos já existentes, atualizando, inclusive as ondas renovatórias pretéritas. Deste modo, arrisca-se, neste trabalho, propor a 8ª onda de acesso à justiça, considerando a evolução da democracia para a instalação de novos direitos aos cidadãos, aprimorando-os, sendo assim a oitava onda pode ser chamada de acesso à justiça democrática.

Utilizando-se como parâmetro a democracia brasileira, constitucionalmente está previsto expressamente a garantia do direito ao voto dado aos cidadãos, ou seja, o poder de escolha dado ao próprio povo. Contudo, o caminho de volta não está previsto, ou seja, é dado o direito de votar e escolher, mas o de se arrepender das escolhas, frente à insatisfação generalizada que supera os níveis compreendidos como normais em uma democracia, não são atendidos. Quando se fala em direitos dos cidadãos, Boaventura (2000, p. 23) explica que “o desconforto, o inconformismo ou a indignação perante o que existe suscita impulso para teorizar a sua superação”. Assim, esse inconformismo generalizado pode ser o fervor que dará direito a novos direitos, tais como o que se propõe: a revogação de mandatos (*recall* político).

À vista disso, a 8ª onda, nominada acesso à justiça democrática, está relacionada à possibilidade dos cidadãos terem novos direitos políticos, permitindo-os que não apenas possam escolher seus representantes, mas, também, destituí-los do poder, uma vez que o modelo brasileiro constitucional atual, promove uma exacerbação de poder aos que preenchem o alto escalão do poder, sem sopesar as garantias dos cidadãos. Então, a propositura de um mecanismo de promova uma equalização de poderes, dando asas ao eleitor, escolher e se arrepender, poderá fechar o ciclo de acesso à justiça democrática no Brasil.

A 8ª onda de acesso à justiça, o acesso à justiça democrática, tem como missão fechar o ciclo democrático no Brasil, enquanto garante o poder de escolha dos representantes, mas ao mesmo tempo o poder de revogar essas mesmas escolhas, por meio do *recall* político, uma vez que enquanto mecanismo que promove o direito ao acesso à justiça democrática precisa atender aos interesses daqueles que não compõem as categorias de poder, daqueles que não se identificam e não se impõem enquanto cidadãos. O olhar somente para o que pode sofrer a revogação de mandato é incipiente, insuficiente. À medida que o olhar é transferido para o representado, a situação se inverte e a construção de um mecanismo mais robusto e forte é possível.

O acesso à justiça democrática, enquanto princípio que promove a equidade de interesses, alinha-se à mudança de eixo promovida pela Constituição Federal de 1988, da garantia da propriedade (que nada mais era do que a sustentação dos direitos individuais dos proprietários) para a consagração do homem enquanto cidadão, independentemente de ele ser ou não proprietário. Deste modo, o ponto focal da democracia – o cidadão – tem seu ponto de destaque, não apenas como titular de direitos, mas também como construtor de novos direitos.

Em um ambiente democrático, legitimidade é um tema caro, principalmente quando se trata do Estado Democrático de Direito que prevê a participação de todos os cidadãos nas esferas de poder. É bastante comum erigir-se a bandeira da legitimidade do poder do Estado, porém, de modo contraditório, admite-se a participação neste poder pela mera escolha de seus representantes. Se na democracia, o poder é do povo, seria irrisório centralizar esse poder apenas no processo de eleição dos governantes, uma vez que o papel de cidadão é bem mais abrangente e contempla diversos outros mecanismos democráticos.

Como afirma Marilena Chauí (2012, p. 153), “só há democracia com a ampliação contínua da cidadania”. Por este motivo, a cidadania, que nas chamadas democracias liberais se define apenas pelos direitos civis, numa democracia social real, ao contrário, amplia o sentido dos direitos, abrindo um campo de lutas populares pelos direitos econômicos, sociais e culturais, opondo-se aos interesses e privilégios da classe dominante. A democracia propicia uma cultura da cidadania. O movimento do acesso à justiça democrática se linha à democracia social real enquanto promotora de novos direitos, sopesando interesses dos representantes e dos representados.

Um dos fundamentos da Constituição Federal de 1988 é a cidadania, assim percebe-se a relevância que o texto constitucional pretende determinar ao cidadão, porém apesar de ser colocado no pedestal formalmente, materialmente o olhar sobre o cidadão ainda é inócuo. Segundo Rafael Haddock-Lobo (2010, p. 80), “o eu precisa ser destituído de sua pretensa e falsa soberania para que, através da vulnerabilidade, ele aprenda a dizer adeus a este seu mundo tautológico, enclausurado e imutável”. Pode-se afirmar que essa falsa soberania cidadã é marca registrada dos ambientes pseudodemocráticos, pois prevê a ampla participação do cidadão nos processos decisórios no texto escrito, não acontecendo de fato na realidade.

Não é mais possível, portanto, adiar a tarefa de reconhecimento do outro e, para isso, será preciso promover políticas de adensamento da cidadania e da democracia, pois, consoante o que ensinou o professor Roberto Aguiar (2006, p. 32), “só a permanente construção

democrática e a liberdade crescente poderão reincorporar o outro aos sujeitos, às sociedades, aos poderes e ao direito”. O acesso à justiça democrática ambiciona integrar o cidadão ao próprio direito de ser cidadão.

O *recall* político, mecanismo de revogação de mandatos, é puramente a compreensão do olhar do cidadão frente ao outro (o representante) diante das próprias ações praticadas durante o mandato político e esses espaços de manifestação do olhar do cidadão podem ser construídos de modo paralelo ao círculo do poder, sem comprometimento à democracia, pelo contrário, buscando por ela, em um ritmo constante de evolução democrática.

Em uma democracia, não só o poder é do povo, mas as ações praticadas atingem o próprio povo e, nada mais que justo, que esse mesmo povo seja determinante na tomada de decisões que os afetam. Por meio de um enfoque sistêmico, é possível uma melhor compreensão das mudanças evolutivas da sociedade, principalmente no tocante à forma de administração dos conflitos face à complexidade decorrente dos processos de globalização, dos quais advêm a diluição de fronteiras, um multiculturalismo pungente, a necessidade de consideração de aspectos inerentes a identidades e que antes não eram preocupação dos juristas quando da análise das lides objeto dos processos. Esse enfoque sistêmico permite ainda refletir sobre a necessidade de maior envolvimento dos atingidos pelos conflitos no processo de sua abordagem e transformação, assegurando sua efetiva participação, viabilizando o diálogo com outros campos do conhecimento que aportam perspectivas tais como a policontextualidade, pluralismo jurídico e a democratização pelo discurso.

Nos dizeres de Humberto Pinho (2017, p. 28),

“se, antes, a ideia de acesso à justiça era destituída de mecanismos que a efetivassem, a contemporaneidade surge não somente como um apelo, mas também como uma **iniciativa concreta para a efetivação de direitos que viessem a implementar a tão perseguida e sonhada justiça**”. (Grifo nosso)

Assim, a 8ª onda fundamentada no acesso à justiça democrática é considerada uma iniciativa real e concreta em prol da modernização do papel do cidadão no processo decisório, ampliando a legitimidade cidadã e o próprio interesse de agir frente a uma insatisfação na representação, garantindo igualdade de acesso às partes, independentemente de sua posição na sociedade.

Ainda, Humberto Pinho (2017, p. 30) reflete que:

[...] não há que se falar em democracia sem participação. Se aqueles que se afiguram como os maiores interessados na atividade jurisdicional **não têm o poder de influenciá-la, não há que se falar em participação e, nem tampouco, em democracia.** O que se tem, nessa hipótese, é uma jurisdição despótica. (Grifo nosso)

O princípio do acesso à justiça democrática, encrustado no mecanismo de revogação de mandados, promoverá uma transformação do papel do voto do eleitor, migrando de um mero depositário de votos na urna eletrônica durante o período eleitoral, para um voto responsável que será observado durante todo o exercício do mandato do representante.

Deste modo, o acesso à justiça democrática é imperativo no Estado constitucional democrático, pois ganha relevo na contemporaneidade em razão das complexas relações sociais decorrentes do fenômeno da globalização, com todos os seus consectários. Não se pensa em exercício concreto da cidadania sem democratização do acesso à justiça, na qual os cidadãos tenham a possibilidade de participação efetiva nos processos de resolução de seus conflitos.

Os conflitos em um ambiente democrático são comuns, principalmente no que se relaciona à diversidade de ideologias que convivem em um mesmo espaço e tempo, assim é necessário que se crie mecanismos que possibilitem a resolução desses conflitos pelos próprios cidadãos, concedendo voz direta e concreta aqueles que realmente sofrerão as consequências dos entraves no ambiente democrático.

A onda do acesso à justiça democrática pode ser considerada uma reforma da democracia cidadã, uma vez que como sugere Boaventura de Sousa Santos (2007) “a estratégia mais promissora de reforma da justiça está na procura dos cidadãos que têm consciência de seus direitos, mas que se sentem impotentes para os reivindicar quando violados”. A impotência cidadã é uma marca histórica do baixo valor dado ao exercício da democracia participativa, uma vez que os textos legislativos dão valor apenas à forma e não à matéria propriamente dita.

Busca-se com esta nova onda de acesso à justiça, instrumentada pelo mecanismo de revogação de mandatos – *recall* político, uma renovação do acesso do cidadão às decisões democráticas. Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 270) compartilha o entendimento de que “a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar”, até porque não se pode garantir que o exercício unicamente do voto para a eleição é garantia de acesso às

decisões políticas que refletem diretamente no povo, autêntico detentor do poder que deve ser levado a sério como fator determinante da decisão no espaço público.

Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 178) ao atestar a necessidade de uma renovação democrática afirma que,

“a experiência já tem demonstrado largamente como a pura e simples substituição dos detentores do poder público é um remédio aleatório, quando não precedida e até certo ponto determinada por **transformações complexas e verdadeiramente estruturais na vida da sociedade**”. (Grifo nosso)

A transformação complexa e estrutural no acesso ao poder pelo cidadão se dará em democratizar a democracia por meio da participação, intensificando a otimização das participações dos homens no processo de decisão, tal qual sugere-se com o *recall* político, buscando encontrar uma solução aos problemas de representação sem a necessidade de aguardar a passagem do tempo, que pode ser catastrófica para a sociedade que a ela se sujeita.

O modelo atual de democracia, como afirma Castells (1995, 103), levaram os homens ao “anonimato, à superficialidade, ao caráter transitório das relações sociais urbanas, à anomia, à falta de participação”. Um dos grandes objetivos do mecanismo de revogação de mandatos, sob a égide do princípio do acesso à justiça democrática, é inserir o cidadão como protagonista da sua própria história, não se restringindo unicamente à posição dos bastidores das eleições, mas estando vigilante durante todo o mandato exercido pelos representantes eleitos.

Assim, a convocação ao exercício da cidadania que se faz às vésperas das eleições é no mínimo caricata. Primeiro que o voto, no Brasil é um direito obrigatório e não facultativo; em segundo lugar, se há um apelo por parte de determinada autoridade é porque o exercício da cidadania serve apenas para dar legitimidade aos eleitos, garantindo o processo eleitoral e o próprio sistema.

A democracia representativa atual confere legitimidade ao eleitor somente nas eleições ordinárias, suplementares e, eventualmente, pelo voto direto (plebiscito, referendo e iniciativa popular), contudo em situações que, de fato, necessitariam da voz do cidadão para tomada de decisão, tal qual em um ambiente insustentável de representação, são emudecidos, inertes.

Sob a perspectiva do acesso à justiça democrática, o desejo de cidadania que explode em nossos dias é um daqueles lindos sonhos de igualdade social, participação, solidariedade e autopromoção dos povos. No entanto, estes elementos deverão ser contextualizados numa

perspectiva de singularidade, passando pela crítica dos processos sociais. O que se pretende afirmar aqui, é que se busca uma cidadania singular e não a perseguição de um conceito universal, mesmo sabendo que os rastros são deixados pelo universo a fora.

A cidadania singular é baseada nos interesses locais de uma comunidade, a partir das próprias vivências, ou seja, leva em consideração as vontades, necessidades e anseios de um determinado grupo. Quando se concretiza a participação cidadã nesses moldes, dar-se-á um valor maximizado ao ambiente democrático e importância real às necessidades individuais do grupo. No cenário da cidadania singular, o *recall* político como mecanismo que possibilita alcançar o acesso à justiça democrática, estará enraizado às características particulares do local que se insere.

O que se observa em diversas democracias modernas, é a tentativa de inserir o mecanismo de revogação de mandatos importando características, objetivos e requisitos de outras comunidades e, isso, é fadado ao fracasso, uma vez que para ter o mínimo de sucesso possível, é necessário observar os meandros da sociedade a qual se implantará o método. Assim, a cidadania, em sentido amplo, requer para sua expressão o incremento de uma justiça constitucional que venha materializar direitos, pondo em evidência os princípios da supremacia constitucional e da máxima efetividade.

Com a expressão democrática, ninguém pode se apropriar do poder que não seja de forma consentida. Posto isso, nem mesmo permanecer no poder sem o consentimento cidadão, seria possível. Em um ambiente de máxima efetividade cidadã, para que se tenha justiça democrática, o eleitor, além de ter o poder de escolher os representantes, também deverá ter o poder de retirá-lo, desde que se observe requisitos mínimos de objetividade, alicerçados e criados a partir de um estudo criterioso das características da democracia que se impõe.

O acesso à justiça democrática, por meio do *recall* político, não pode se revelar como uma forma de vingança, contrariando o núcleo essencial do Estado democrático de direito, no entanto faz-se necessário uma mudança de concepção do papel do cidadão. A concepção do que é responsabilidade do próprio cidadão fazer a tão sonhada justiça democrática, devendo o mecanismo de revogação estar afinado com a complexidade de uma sociedade plural, determinante e específica.

O acesso à justiça democrática sob a égide do mecanismo de revogação de mandados deve compreender o percurso que vai do início (o voto para a eleição) ao fim de uma relação

entre representante e representado. Nesse caso, o modo como os cidadãos saem dessa relação representa muito mais do que a simples entrada, o simples acesso.

2. RECALL POLÍTICO: ARCABOUÇO TEÓRICO E DEMONSTRAÇÃO DO MECANISMO NAS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS E ORIENTAIS

2.1. A Origem do *Recall*

Um dos maiores desafios científicos é demarcar a origem do objeto que se pesquisa e, apesar da dificuldade, o resultado positivo é capaz de definir os rumos e projetar o futuro para o que se propõem. Quanto ao mecanismo de revogação de mandatos políticos – *recall* político – é praticamente unânime que o berço remonta a Grécia Antiga. De acordo com Cronin (1999, p. 128), a possibilidade de revogar um eleito do cargo, remonta a legislação de Atenas, especialmente no período clássico.

Sólon – arconte ateniense entre 594-593 A.C – foi responsável por implementar a codificação total da vida social de Atenas, assumindo uma posição de conciliador e legislador ante os problemas econômicos que assolavam a sociedade ateniense (Aristoteles, 1995). Uma das medidas precursoras de Sólon foi a criação do Conselho dos Quatrocentos, órgão composto por cem membros de cada Tribo, com o objetivo de examinar e avaliar com antecedência todos os assuntos a serem debatidos pela assembleia. A criação do Conselho dos Quatrocentos e outras medidas implementadas por Sólon representavam um avanço na regulamentação da vida social, na qual se podia estabelecer determinado equilíbrio entre a ação dos proprietários de terra e a maioria campesina.

Posteriormente, em 507 A.C, Clístenes, considerado para muitos o pai da democracia, levou adiante os ditames de Sólon, reformou a Constituição da antiga Atenas em 508 A.C e uma das medidas foi a ampliação do Conselho dos Quatrocentos para o Conselho dos Quinhentos (*Boulè* dos Quinhentos), medida esta que perduraria por mais de 700 anos (Hansen, 1993). Segundo Aristóteles, os membros do Conselho, os quinhentos *bouleutes*, eram escolhidos por sorteio: cinquenta representantes do conjunto de cidadãos de cada tribo. Ao Conselho cabia julgar a ação dos magistrados, principalmente os responsáveis pela manipulação de fundos. Aqui também o julgamento não era definitivo, havendo a possibilidade de apelar para uma outra instância, o Tribunal do Povo (*Hélié*), que em Atenas julgava processos civis e criminais, ações de ordem privada e de ordem pública. Além disso, examinava as questões ligadas a denúncias

de magistrados, bem como julgava os processos políticos. Algumas vezes anulava os decretos que haviam sido votados pela Assembleia e as leis votadas pelos *nomothètes* (Menezes, 2010).

Zimmerman (2013, p.6) afirma que Frank. F. Abbott em 1915 traçou a origem do *recall* na Roma Antiga no ano 133 A.C, quando o Tribuno Marcus Octavius, adversário político de Tiberius Graco, foi removido do cargo por voto popular em virtude de ter vetado um projeto de lei do Senado. Tibério, considerando que a sua divergência com Otávio não poderia resolver-se, dando possivelmente causa a uma guerra civil, propõe que se remeta à vontade popular a decisão sobre qual dos dois tribunos deveria terminar antecipadamente o mandato, fazendo depender daquela escolha a aprovação ou a rejeição da lei da discórdia.

Em Atenas, a integralidade dos magistrados, tanto religiosos como não religiosos, independentemente de o procedimento seletivo dos mesmos ser a eleição ou o sorteio, era passível - numa terminologia moderna - de revogação do mandato político. Em Roma, pelo contrário, mesmo as isoladas situações de perda de cargos, na sequência de intervenção popular, não se afirmam como de revogação do mandato político, na medida em que decorrem de decisão pessoal, dos próprios titulares, de submissão a um voto popular.

No período medieval opera-se uma relevante evolução deste instituto, em razão da sua correspondência com o do mandato vinculado (mandato imperativo), não obstante tratar-se de figuras distintas. Assim, de um lado, o mandatário encontra-se adstrito a prévias instruções do mandante. E, de outro lado, em situação de incumprimento, esse mandato pode ser revogado. Apesar de que a ideia de cidadão não existia tal qual atualmente, sendo um sistema de funcionamento diferente do qual entendemos por *Recall* ou *Impeachment*, dois institutos usados de maneira democrática.

Na temática representação política, o mandato representativo pode ser visto sob duas perspectivas históricas: o mandato livre e o mandato vinculado (imperativo). O mandato livre, cunhado na Constituição Francesa de 1791 por Joseph Sieyès, colocava os deputados como representantes de toda uma nação: “Os representantes não serão representantes de cada Departamento, mas de toda a Nação, não podendo nenhum Departamento conferir qualquer mandato” (Miranda, 1990). Já no mandato imperativo ou vinculado, há uma vinculação de vontades. O representante (mandatário) vinculava-se às vontades do representado (mandante). Afirmava Edmund Burke (1942), principal líder dessa perspectiva, que o mandato imperativo contrariava o interesse geral. A perspectiva de entendimentos do mandato imperativo se coaduna com a proposta moderna de revogação de mandatos, contudo não é uniforme a adesão pacífica pelos cientistas políticos. Bobbio (2000, p. 462), um dos que não concordam com o corolário do mandato imperativo, afirma que:

“que o representante, uma vez eleito, rescinde a relação de mandato, no sentido técnico da palavra, com o eleitor, e deve ocupar-se dos assuntos gerais do país, donde, por conseguinte, não pode ser revogado por não ter executado as ‘instruções’ daqueles que o elegeram”.

Esse olhar *bobbiano* vai contra à noção de responsabilidade política tão relevante para o cenário de representação democrática eficiente. Tal qual afirma Kelsen (1998, p. 416) ao ponderar que essa ideia de mandato livre é uma “ficção política”. Segundo ele, “a independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica” e “o membro eleito de um corpo legislativo deveria estar juridicamente obrigado a executar a vontade dos seus eleitores e, portanto, a ser responsável para com o eleitorado depende da opinião sobre a amplitude em que é desejável que se concretize a ideia de democracia”.

A superação do mandato livre e do mandato imperativo, criados em uma mentalidade medieval, perpassa a implementação de um mandato responsável, baseada nas teorias de *accountability*, apresentando-se como “um modelo mais sofisticado e atraente das relações entre representantes e representados do que as visões antitéticas do mandato livre e do mandato imperativo” (Miguel, 2005).

Como afirma Pitkin (1967), a *accountability* funcionaria como uma espécie de "termo médio" entre o mandato livre e o mandato imperativo. Deste modo, ela assume uma posição intermediária sobre a vinculação dos representantes aos representados. Assim, a defesa pura do mandato imperativo não atende às exigências do sentido da representação, por envolver " uma maior complexidade e pluralidade de determinantes" , tais como: a) o representante político representa não apenas uma pessoa, mas toda uma coletividade, o que torna a determinação dos interesses muito complexa; b) trata-se de um político profissional, envolvido em uma estrutura mais ampla de instituições políticas; c) como um ser político também tem seus interesses, opiniões e visões de mundo; d) os temas tratados são geralmente relacionados com outros, o que possivelmente o levará a abrir mão de uns em prol de outros.

Na perspectiva de Pitkin, o exercício dos mandatos se dará por meio de uma conciliação de vontades e uma ideia de responsividade, ou seja, estar pronto para dar uma resposta, seja ela agradável ou desagradável. Nesse sentido, “é preciso existir arranjos institucionais para que os representados possam exigir uma resposta sempre que se sentirem lesados na condução de sua vontade” (Pitkin, 1972, p. 273). Entremeios às modalidades de mandatos, o *recall* político surge com o objetivo de possibilitar o acesso à justiça democrática por parte do eleitor, uma vez que ele estará inserido na tomada de decisão e na construção dos rumos da sociedade ao qual está inserido.

Na Idade Moderna, a Suíça e os Estados Unidos da América afirmam-se como os pioneiros da democracia semidireta - situação essa, que, aliás, na essência, permanece. Contudo, na Suíça, ao invés dos Estados Unidos da América, nunca existe revogação do mandato político, mas, tão-só - no quadro mais geral da destituição - dissolução popular (*Abberufungsrecht*). Neste sentido, dois modelos de revogação de mandatos tornam-se parâmetros para a construção de estruturas similares em outros países: de um lado, a revogação individual de mandatos e do outro a revogação coletiva. Esta pesquisa se concentrará no primeiro modelo.

Nos Estados Unidos da América, o primeiro indício textual de uso do *recall* surgiu na Constituição da Pensilvânia de 1776 promovendo ao povo o direito, em certos períodos, de reduzir os funcionários públicos e suprir as vagas por certas e regulares eleições. Cinco anos após, 1781, o conceito de *recall* também foi incorporado no artigo 5º dos Artigos da Confederação e União Perpétua, em que os Estados poderiam substituir a qualquer momento seus próprios delegados, no entanto os eleitores participavam somente indiretamente, uma vez que não tinham o poder direto para substituir os delegados.

Na evolução de apenas indícios para uma normativa própria sobre o *recall*, de acordo com Joshua Spivak (2004, p. 22), a primeira previsão normativa sobre um mecanismo de revogação de mandato pelos eleitores nos Estados Unidos surgiu nas leis denominadas *General Court of Massachusetts Bay Colony* em 1631. De acordo com Thomas Cronin (1999, p. 129), há registros de que nos Artigos da Confederação e nas convenções de ratificação houve propostas e discussões sobre a criação de um instituto similar ao *recall*. Durante a Convenção de Nova York, houve uma proposta de emenda à Constituição para possibilitar que houvesse revogação dos mandatos dos Senadores nas legislaturas estaduais, no entanto por defluência de Alexander Hamilton, a proposta foi deixada de lado. Segundo Spivak (2004, p. 22), “com a adoção do instrumento, os governantes poderiam se tornar escravos dos humores e caprichos dos indivíduos”.

Apesar de por um certo tempo ter sido deixado de lado, o *recall* ressurge nos Estados Unidos no final do século XIX e início do século XX, encabeçado pelo Estado da Califórnia, devido a necessidade de combater abusos econômicos realizados pela *Southern Pacific Railroad*. Desde a redação de uma nova Constituição da Califórnia em 1879 até 1910, a vida política no estado foi dominada por uma única entidade, a *Southern Pacific Railroad*, que estava focada em manter suas margens de lucro e monopólio de poder.

Entre os líderes do ramo californiano estava o Dr. John Randolph Haynes, que formou a Liga de Legislação Direta de Los Angeles em 1900. Enquanto o Partido Socialista Trabalhista e o Partido Populista incluíram versões do *recall* em suas pranchas partidárias na década de

1890, Haynes é amplamente creditado como a inspiração por trás do *recall*. Dois dos principais historiadores do *recall* da Califórnia, Frederick Bird e Frances Ryan, descreveram o ímpeto de Haynes para pressionar pelo *recall*: “[Haynes] chegou à conclusão de que as panaceias políticas comuns eram inúteis ... e que a única esperança pois o progresso cívico consiste em permitir que a maioria honesta das pessoas se concentre definitivamente em algum princípio ou projeto bem definido”.

Haynes (Spivak, 2004, p. 23) pode ser considerado como o pai do *recall*, sendo que em 1900 foi nomeado para o comitê de revisão da carta constitutiva de Los Angeles e, fundamentando a inserção do instrumento de revogação na carta, disse: “Ineficiência, extravagância e corrupção caracterizam a gestão dos assuntos da cidade por e para cliques interessados, enquanto a massa dos cidadãos está impotente até a próxima eleição”.

Assim, a Constituição da Califórnia que adotou o *recall* em 1903 foi a mola propulsora para renascimento e reformulação do instituto nos Estados Unidos da América e inserção nas demais Constituições Estaduais Americanas. Em ordem, observa-se o ano de adoção do *recall* nos estados americanos: Oregon (1908); Califórnia (1911); Colorado (1912); Nevada (1912); Washington (1912); Michigan (1913); Louisiana (1914); Kansas (1914); Wisconsin (1926); Dakota do Norte (1929); Alasca (1959); Montana (1976) e Geórgia (1978). É fácil observar que a febre do *recall* contagiou os Estados Unidos, a partir das discussões formuladas na Califórnia.

A adoção do *recall* em vários estados dos EUA no início do século 20 foi associado a chamada “era progressista”. O movimento para adotar o *recall* e outros instrumentos da democracia direta foi desencadeada pelo objetivo de deslocar os eleitos que estavam percebidos como intimamente ligados a interesses econômicos poderosos. Do ponto de vista dos críticos, o *recall* é considerado um mecanismo altamente polarizador que desencadeia sérios confrontos e interrompe o trabalho normal dos funcionários eleitos durante o seu mandato. Também é visto como um mecanismo que cria incentivos para grupos de oposição para tentar deslocar funcionários eleitos.

Os defensores do *recall* consideram que o procedimento encoraja uma supervisão estreita dos funcionários eleitos por parte do os cidadãos, e cria mecanismos eficazes de responsabilização vertical que estabeleçam uma estreita relação entre o eleitorado e seus representantes. No entanto, o *recall* ainda é considerado altamente controverso, e a experiência internacional com sua aplicação ainda é muito limitada, sobretudo a nível nacional. Isso explica por que é o menos comum entre os instrumentos da democracia direta.

Nos tempos atuais, há um descompasso entre a vontade dos representantes com a dos representados. Para Adamo Dias (2000?), “a democracia representativa estaria atravessando

uma crise, decorrente da ação cada vez mais crescente de grupos de pressão¹ na vida política dos Estados Democráticos, além do descompasso entre as ações dos representantes com a vontade dos representados, marca das sociedades complexas e plurais”. Deste modo, os representantes políticos têm atendido a vontade dos grupos de pressão em detrimento da vontade daqueles que os elegeram: os próprios eleitores.

Neste cenário, os institutos de democracia semidireta ou participativa assumem um papel decisivo, possibilitando manter um canal permanente de deliberação pública, fazendo da prática política um exercício contínuo. Para Young (2000),

Participação e representação são compreendidos como instrumentos complementares que, nas condições contemporâneas, pressupõem-se mutuamente. **As formas de prestação de contas devem, assim, ser ampliadas e exercidas por procedimentos adicionais, por meio dos quais os cidadãos possam discutir uns com os outros, e com os representantes, as políticas que têm sido defendidas.** (Grifo nosso)

Segundo Denise Mendes (2007), se o instrumento da representação pretende ser um dos eixos centrais não apenas dos governos modernos, mas dos governos democráticos modernos, é preciso que seja repensado, de modo a atender aos princípios e valores antes considerados. Em outras palavras, para que a democracia representativa não seja apenas definida em termos minimalistas, é preciso que ela signifique, em certa medida, menos uma ruptura e mais uma continuidade do ideário grego.

Para a autora supracitada,

A modernidade deve afirmar o **resgate democrático** que estabeleceu a partir do constante aprofundamento dos princípios elementares da democracia ateniense **liberdade, igualdade e participação no poder**. Assim, a ideia de um resgate da vida democrática poderia significar não propriamente uma oposição entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, mas uma **relação de aperfeiçoamento e adaptação da primeira à realidade encontrada a partir de fins do século 18** (GOYARD-FABRE, 1998). Esse aperfeiçoamento, por sua vez, refere-se tanto ao grande divisor de águas dos dois sistemas, o **modo de exercício do poder e as potencialidades da representação**, como também aos significados dos princípios da liberdade e da igualdade nas democracias contemporâneas. (Grifo nosso).

¹ Os grupos de pressão seriam entidades que procuram fazer com que decisões dos poderes públicos sejam conformes às ideias de uma determinada categoria social.

O *recall* político nasce, cresce e se desenvolve a partir da necessidade latente de aperfeiçoamento da democracia e da consecução dos objetivos formadores de liberdade, igualdade, responsabilidade e participação no poder político. Esse quarteto deve ser compreendido como os princípios formadores de um mecanismo de revogação de mandatos que consiga, de fato, atender aos anseios democráticos atuais, sem se transformar em somente “mais um mecanismo de participação”.

2.2. Conceitos e Teorias

O estudo do *recall* vai muito além de ser classificado simplesmente como um mecanismo de participação democrática. A revogação de mandatos e sua evolução ao longo dos anos tem sido incorporada em diversas democracias e absorvido características, pontos positivos e pontos de melhoria em cada uma delas. O necessário é classificar o instituto revogatório de mandatos como um mecanismo de transformação da democracia atual. Segundo Roberto Aguiar (2000, p. 139), a aceitação da transformação como constituinte físico, social e espiritual da humanidade retira a dimensão paralisadora e alienadora de uma organização impessoal, abstrata e negadora do humano.

As sociedades estão em constante transformação e, por isso, o *recall* político não pode ser classificado como um mecanismo estático, mas sim que se adapta e se adequa ao espaço que será inserido, levando em consideração que não existe uma forma única e perfeita, mas uma ideia que se amolda à sociedade em que se aplica esse mecanismo. O ideal de *recall* será aquele que percebe os indivíduos como “seres desejantes e com subjetividades singulares” (Aguiar, 2000, p. 174).

Conceituar o *recall* político é uma tarefa desafiadora e árdua. Contudo, um ponto é unânime: “O desejo é urgente, necessita de respostas, nem que sejam pequenas, mas que apresentem concretude e atinjam a cotidianidade dos cidadãos” (Aguiar, 2000, p. 175). O mecanismo de revogação de mandatos, longe de ser um salvador das democracias modernas, antes disso, deve ser aplicado não como um procedimento, mas um método que visa proibir o retrocesso democrático e impulsiona o acesso à justiça democrática.

Instituir o princípio da proibição do retrocesso no âmago do *recall* político não significa colocar em cheque o que está regulamentado, nem se tem a pretensão de exigir maior espectro de atuação democrática do povo, mas se inclina a oferecer uma proteção, evitando restrições,

ao que já está estabelecido em termos de processos democráticos representativo e participativo e oportunidades de manifestação direta e indireta da soberania popular.

Segundo Suzana Silva (2004, p. 11), o princípio da proibição do retrocesso, na seara democrática, “tem como finalidade evitar o enfraquecimento de conquistas, direitos e garantias dos cidadãos frente ao Estado”, corroborando as conquistas estabelecidas ao longo da história com o desenvolvimento, nos últimos séculos, da identificação dos cidadãos com o projeto de comunidade político-social do Estado ao qual pertencem. Neste sentido, o acesso à justiça democrática se adere à proibição do retrocesso democrático. É de suma importância que seja possibilitado e devolvido ao eleitor o poder que, teoricamente, sempre esteve em suas próprias mãos. Se um eleitor tem a liberdade de escolha de um representante, por qual motivo a retirada desse representante - desde que elaborada previamente por critérios mensuráveis e adequados à sociedade implantada - não poderia retirá-lo deste mesmo poder? É o desejo de um fechamento de um processo cíclico democrático.

Sobre isso, John Locke (2019, p. 272), em 1689, já se questionava:

“Quem vai julgar se o príncipe ou o legislativo agiram contra a missão que lhes foi confiada? [...] O povo será o juiz; quem vai julgar se o comissionado ou o mandatário age bem e de acordo com a confiança nele depositada, senão aquele que o comissionou, e deve, por havê-lo comissionado, ter ainda o poder de destituí-lo quando falha em sua confiança? Se isso é razoável em casos particulares de homens comuns, por que deveria ser diferente na questão que é a mais considerável de todas, que diz respeito ao bem-estar de milhões de pessoas, e onde o mal, se não for evitado, fica mais grave, e não pode ser curado sem muitas dificuldades, ônus e perigos?” (Grifo nosso)

Apesar da diferença existente entre mandato público e mandato privado, os questionamentos feitos são mui interessantes. Relacionando o mandato público, de príncipe ou de ocupante do Legislativo, ao mandato privado, sobretudo quanto a uma suposta revogabilidade compartilhada por ambos, o que traduz um equívoco, visto que a natureza do vínculo contratual do mandato privado, é substancialmente diferente do mandato público político, especialmente quanto à revogabilidade, que não se observa neste último.

O mandato público político não pode ser visto como algo irrevogável, imutável e ilimitado. A noção hodierna de responsabilidade política justifica a possibilidade de retirar do poder os irresponsáveis e essa incumbência deve ser depositada aqueles que colocaram no poder

esses irresponsáveis. Basicamente, devolve-se o poder ao povo e garante-se um acesso à justiça democrática.

Vários autores, ao longo dos anos, se debruçaram em conceituar o mecanismo de revogação de mandatos. Adiante, serão apresentados diversos conceitos em perspectivas também diversas e, ao final, a ousadia de um conceito próprio, a partir da perspectiva ao cenário que se deseja implantar no cenário brasileiro.

Segundo Welp e Serdült (2014, p. 250), o *recall* político é um mecanismo de democracia direta (MDD) que pode ser acionado pelos cidadãos para destituir os eleitos por meio de voto vinculante, após o cumprimento de alguns requisitos, como a coleta de assinaturas. Já para Garcia-Pelayo (1950), trata-se de um direito de uma fração do corpo eleitoral de requerer a exoneração do eleitor antes do término de seu mandato, o que se fará mediante deliberação do corpo eleitoral e de acordo com certa proporção majoritária. Associando os dois conceitos e contextos, pode-se confirmar que o *recall* político é um *mecanismo* que busca assegurar um *direito* de participação na via democrática.

Historicamente, o mecanismo foi introduzido na Suíça no século XIX e nos Estados Unidos em 1903 – tanto em nível estadual quanto local do governo e os defensores da revogação de cargos eleitos costumam mencionar que isso incentiva os representantes a “cumprir as promessas feitas durante a campanha eleitoral” (García Campos, 2005).

Até o final da década de 1980, o *recall* político experimentou uma difusão limitada em todo o mundo, mas recentemente ganhou força na região da América Latina. O caso mais notável é no Peru, onde o mecanismo foi acionado mais de 5.300 vezes em nível municipal, resultando na efetiva remoção de 1.737 funcionários eleitos. Consequentemente, o Peru tornou-se o país com o maior número de afastamentos de cargos eleitos no mundo. Além de o uso frequente de *recalls*, o Peru também se destaca “porque nos alerta sobre os potenciais efeitos desestabilizadores do mecanismo na governança democrática” (Tuesta Soldevilla, 2014).

O descumprimento de promessas de campanha tem estado dentre os motivos que ensejam o *recall*, contudo não se restringe a isso. A má conduta ou comportamento criminoso em cargos públicos, a traição de promessas de campanha ou a descumprimento de plataformas governamentais também estão dentre as justificativas para impulso do *recall* em vários países e legislações no mundo. De um lado, a votação programática (Przeworski, 1999) sendo o motivo desencadeador do movimento revogatório, do outro uma forma pós-promissória de representação, envolvendo outras justificativas.

Como observa Dovi (2014), as discussões teóricas sobre representação política têm focado principalmente nos procedimentos formais de autorização e prestação de contas e

entenderam a ligação representativa principalmente como principal-agente relação. A centralidade das eleições na representação e as formas de prestação de contas relacionadas ao calendário eleitoral têm formado a literatura mais abundante sobre a teoria da representação.

Dentro desta perspectiva, há uma distinção entre duas visões de democracia representação. A visão do mandato supõe que os candidatos ou partidos façam propostas durante as campanhas nas quais os eleitores baseiam sua decisão eleitoral. A plataforma vencedora que resulta de uma eleição detém o mandato dos eleitores para governar de acordo com sua plataforma. Em contraste, a visão de responsabilidade supõe que os eleitores julgam os governos por suas ações passadas – independentemente das intenções expressa em campanhas eleitorais – daí os governos são induzidos a fomentar políticas de acordo com as preferências dos cidadãos no momento da próxima eleição.

Neste sentido, a visão do mandato assume que os cidadãos votam de forma prospectiva, enquanto a visão de responsabilidade assume o comportamento de votação retrospectivo. Em ambas abordagens há alguma forma de responsabilidade em ação (olhando para o futuro em um caso e olhando para trás no outro), mas ambas as formas de responsabilidade são concebidas como “sanções” (Mansbridge, 2009).

De acordo com Jane Mansbridge (2003), a responsabilidade linear é focada na ideia de que durante o mandato, os representantes de campanha fizeram promessas aos eleitores, que eles cumpriram ou falharam em mantê-las. Nas democracias modernas, vigora a responsabilidade não-linear, na qual os representantes têm algum tipo de autonomia para abster-se de seguir as promessas de campanha se eles acreditarem é do interesse de seus eleitores.

Essa autonomia na responsabilidade não-linear, mais condizente com os moldes atuais de representação, tecnicamente entendida como uma representação antecipatória e giroscópica, envolve um contínuo processo de comunicação entre os titulares e o público durante o termo governamental. Assim, a comunicação entre titulares e cidadãos torna-se mais imperativo em cenários políticos mais imprevisíveis. A questão que envolve a justificação para realização do *recall* político supera a ideia de apenas de responsabilização, mas sim em um compromisso perene entre representantes e representados.

Nessa prestação de contas narrativa e deliberativa, o representante explica as razões para suas ações e até se envolve em comunicação bidirecional com os constituintes, particularmente quando se desviam das preferências dos constituintes. Desta forma, a capacidade de resposta desempenha um papel importante. Como afirma Annunziata (2015), “num contexto de representação pós-promissória, as promessas de campanha são substituídas pelo constante ato de ouvir”.

Neste sentido, o *recall* político exerce um papel de *ultima ratio* quando os representantes não exercem o papel de representação plena, eficiente e alinhada. A desmistificação das eleições se faz necessário. Rosavallon (2008) chama de eleições dessacralizadas, ou seja, uma das ficções fundadoras das democracias é que o voto do povo legitima um governo não apenas no momento de uma eleição, mas também durante o mandato e, portanto, legitimidade permanece fixa durante todo o mandato, o que de fato não procede, uma vez que ajustes constantes precisam ser feitos ao longo dos mandatos para que haja manutenção e interligação dos mesmos. Afirma Stimson (1995) que as ligações pós-promissórias são caracterizadas por ajustes constantes, ou seja, elas são baseadas na capacidade de resposta imediata e direta.

Não se trata de atender irremediavelmente a todas as demandas públicas dos eleitores, mas estar, durante o exercício do *munus* público, em sintonia constante com os representados. Os representantes precisam ouvir constantemente as mudanças de opinião pública e entender que o casamento do mandato não se vincula somente ao início, mas, principalmente, na relação que se constrói ao longo do processo de vinculação.

Um dos problemas da representação promissória é que o efeito antecipado de um procedimento de *recall* pode incentivar candidatos a concorrer com base em plataformas políticas bastante vagas e imprecisas. Já na representação pós-promissória parece exigir mais comunicação entre representados e seus representantes, espaços e canais abertos aos atos de escuta e deliberação que podem contribuir para legitimar decisões que foram imprevisíveis durante a campanha eleitoral. Welp e Serdült (2014) argumentam que uma questão básica a considerar ao analisar o referendo revogatório refere-se aos fundamentos para iniciar o processo, porque isso veicula uma definição de representação, em outras palavras, as bases do *recall* definem o mandato.

Antes de elaborar um conceito próprio de *recall* político, se faz necessário observar como os diversos autores conceituam esse instrumento-mecanismo.

Segundo Souza e Ribas (2014), a revogação de mandatos funciona como “como válvula de escape para momentos críticos de tensão democrática”, assim o sistema ofereceria a oportunidade de retirada dos agentes políticos que se revelassem em flagrante descompasso com a vontade dos eleitores. Thomas Cronin (1999) entende que o mecanismo de revogação não é a cura para todos os males da democracia, contudo “podem ser usados como um remédio ocasional para ajustar as falhas e omissões dos representantes políticos”.

Ávila (2009) considera que o instrumento de revogação de mandatos garante uma maior aproximação entre eleitores e eleitos, não pelo fato de ser um mecanismo de “iniciativa reativa”

(Breuer, 2007), mas pela ideia de que pode funcionar como um canal institucional para expressar o descontentamento dos cidadãos.

Dallari (1985) ensina que *recall* é um instituto norte-americano utilizado para revogar o mandato de juízes, legisladores e funcionários públicos, sendo necessário que um determinado número de eleitores faça o requerimento de uma consulta ao eleitorado sobre a manutenção ou revogação do mandato conferido a alguém.

Caggiano (1990) afirma ser o *recall* um instituto de direito público típico dos Estados Unidos que permite ao eleitorado, antes mesmo que o mandato representativo se conclua, ocorra manifestação popular e se destitua o detentor do cargo, indicando ou elegendo novo mandatário. Nesse sentido, o *recall* procura corrigir as faltas do sistema representativo, o qual implica afirmar que se caracteriza pela possibilidade da população de, havendo mandatário incompetente, ou que desagrade a população, ou brigas políticas entre os poderes estatais, possam agir revendo os mandatos instituídos, e as configurações de poder (legislativo, executivo e judiciário).

Considerando a sistematização de um instrumento-mecanismo de revogação de mandatos, Santana (2004) observou na literatura que o *recall* possui os seguintes elementos essenciais: a) procedimento – o *recall* é um procedimento que veicula um direito, o direito de revogação; b) caráter jurídico e político – o caráter jurídico diz respeito à obrigatoriedade a que fica submetido o agente público de cumprimento da decisão tomada pelo eleitorado, já o caráter político diz respeito à natureza do *recall*, que decorre da soberania popular; c) votação especial – indica o método utilizado para consultar a opinião popular mediante sufrágio universal; d) titularidade reservada aos eleitores – são os eleitores que iniciam e decidem sobre o *recall* e não uma casa legislativa ou outro órgão judicial ou administrativo; e) revogação do mandato antes do prazo normal – o *recall* antecipa o término do mandato do agente público antes do prazo final comumente estipulado; f) agente público – o *recall* serve para revogar o mandato de qualquer agente público, eleito ou nomeado, do poder legislativo, executivo ou judiciário; entretanto, ressalve-se que nem todas as unidades federadas dos EUA adotam o instituto nessa amplitude.

Themistocles Cavalcante (1958, p. 328) refina que o *recall* é um processo de responsabilidade do direito americano que procura corrigir as faltas/falhas do sistema representativo. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p. 97) vai além, tratando o instrumento como um direito, o direito ao arrependimento da escolha dos mandatários.

A partir dessa construção teórica supracitada, este trabalho compreenderá o *recall* político sobre vários vieses: a) mecanismo revogatório de mandatos propulsor para o acesso à

justiça democrática; b) instrumento de democracia direta baseada na iniciativa reativa dos eleitores frente a situações ensejadoras de quebra de confiança na relação existente entre representante e representado; c) direito ao arrependimento ocorrendo antes do fim normal de mandatos fortalecendo o papel do eleitor e suas próprias escolhas; d) instrumento que possibilita o fechamento cíclico democrático; e) participação negativa compreendida como um processo de quebra da construção normal de um mandato; f) possibilidade de evolução da democracia interativa, permitindo um alinhamento exponencial entre representantes e representados; g) instrumento que possibilita o feedback constante e ajustes perenes de mandatos, não significando um vínculo irremediável com os eleitores, mas uma comunicação e transparência em alto nível e h) sistematização objetiva das etapas do mecanismo de revogação de mandatos a partir de um olhar crítico nos modelos já existentes.

Dentro dessa perspectiva principiológica, o *recall* político, para este autor, é um mecanismo de democracia direta-interativa baseada na iniciativa reativa e na participação negativa que busca a revogação antecipada de mandatos em virtude de situações de quebra de confiança na relação entre representantes e representados. Trata-se de um instrumento que visa fortalecer o acesso à justiça democrática, possibilitando o fortalecimento da relação entre eleitor e eleito e objetiva a construção de um mandato mais transparente e responsável.

Apesar da existência de uma parcela considerável de argumentos contrários ao instrumento revogatório, este trabalho busca apresentar os argumentos que favorecem esse instrumento sob uma ótica de tonificação da democracia, levando em consideração a responsabilidade do mandatário, a transparência do mandato e ação frente às situações adversas. Importante ressaltar que cada democracia e cada circunscrição eleitoral possui uma realidade histórica de construção do processo democrático e, isso, deve ser levado em conta na formação de um possível mecanismo para qualquer nação e, como se sabe, esse será objetivo final deste trabalho.

Ademais, não existe uma fórmula mágica que resolva todos os problemas encontrados em uma democracia contemporânea. Longe disso. O que se pretende é compreender que há instrumentos de democracia direta que são menosprezados, enxergado somente os contras e não desenvolvendo os prós. O *recall* político sob o viés do acesso à justiça democrática pode e deve ser visto como alternativa para situações caóticas que necessitam de soluções revolucionárias, complexas e responsáveis ao mesmo tempo.

2.3. Argumentos favoráveis ao *Recall*

Como pertencente a um regime democrático, há aqueles que validam o instituto do *Recall* e os que o invalidam. O *recall*, por si só, é um instrumento complexo que carece de análise aprofundada, uma vez que, como afirma Lorencini (2017), implicará consequências positivas e negativas para o sistema político em que se aplicar. Zimmerman (2013), por exemplo, na obra *The Recall – Tribunal of the People*, aponta alguns argumentos que direcionam a um posicionamento favorável ao instrumento de revogação de mandatos, tais como: (i) fortalecimento do controle popular; (ii) superação de falhas do sistema eleitoral; e (iii) redução da alienação e educação do eleitor. A questão é que alguns desses argumentos não estão diretamente relacionados à natureza do instituto do *recall*, mas sim aos efeitos colaterais causados por ele.

Lorencini (2017, p. 384) afirma que ao traçar argumentos favoráveis deve-se levar em conta que,

[...] Primeiro, a vantagem ou desvantagem deve estar relacionada diretamente à **essência do instituto e não a fatores colaterais**; o segundo é que somente são considerados argumentos que sirvam à justificação ou negação do *recall*, ou seja, a discussão será restrita a **questões que devem ser consideradas pelo legislador no momento em que considera a viabilidade da adoção do instituto no sistema político**. (Grifo nosso)

A essência do instituto e as questões que devem ser consideradas pelo legislador relacionam-se a fatores com caráter objetivo, enquanto que os fatores colaterais, tais como educação do eleitor ou superação de falhas eleitorais dão margem à subjetividade, não que sejam irrelevantes, mas que são consequência do aprimoramento do instituto em uma visão pró-futuro.

Nesse sentido, partindo da ideia de argumentos objetivos para implantação do *recall*, serão considerados os seguintes: i) elevação do grau de *responsiveness* na representação política; ii) controle popular da *responsibility*; iii) alternativa frente ao *liability* e iv) ampliação dos mecanismos de participação direta.

2.3.1 Elevação do grau de *responsiveness* na representação política

É cada vez mais latente a responsabilidade prestacional dos governantes frente àqueles que os elegeram. O conceito ideal de democracia sedimentado na expressão “governo do povo, pelo povo e para o povo” encontra, atualmente, óbices, sejam eles fáticos, jurídicos, culturais,

sociológicos, culturais e outros, esbarrando-se nos próprios sistemas representativos em que estão inseridos.

Neste cenário, encontra-se o instituto *responsiveness* na ciência política, referindo-se à ideia de correspondência entre as ações praticadas pelo governo e os anseios daqueles que são governados. Robert A. Dahl afirma que a “característica chave da democracia é a contínua *responsiveness* do governo em relação às preferências de seus cidadãos, tratando como politicamente iguais” (Dahl, 1971, p. 2). Para ele, a *responsiveness* é um requisito chave para a existência da democracia.

Deste modo, quando as ações praticadas pelos governantes não se alinham às preferências e necessidades dos cidadãos, afasta-se a democracia necessária, transmutando o instituto do *responsiveness* de um mero elemento conceitual para um atributo expresso e necessário para a democracia. Segundo Bruno Cesar Lorencini, quanto maior sua presença, mais qualificada será a democracia. Importante considerar que em nenhum regime democrático, será atingida a plenitude de correspondências entre anseios populares e ações governamentais, contudo é possível investigar quais seriam os mecanismos que permitiriam a maior aproximação possível e desejável.

A presença dos mecanismos supracitados qualifica a democracia, evoluindo-a de democracia meramente eleitoral para a *democratic responsiveness*. A primeira, referindo-se à existência de eleições livres, justas, igualdade de oportunidades entre os candidatos, claras regras do jogo, legislações que abarcam a necessidade político-partidária, e a segunda, uma democracia qualificada que aproxima eleito e eleitor, tornando mínimo o espaço entre eles.

G. Bingham Powell Jr (2004, p. 62). considera que a *democratic responsiveness*, “é o que ocorre quando o processo democrático induz o governo a formar e implementar políticas que os cidadãos querem”. Contudo, a correspondência entre as políticas que os cidadãos desejam e os resultados que o governo produz não necessariamente indica *democraticresponsiveness*. Para Bingham (2004),

[...] Boa sorte ou circunstâncias vantajosas não são a mesma coisa que *responsiveness* sistemática. **Em uma democracia, contudo, a resposta não pode depender apenas da boa vontade dos sujeitos políticos. Responsiveness implica que arranjos institucionais** e, acima de tudo, eleições conectem de forma confiável os cidadãos com aqueles que fazem política em seu nome. (Tradução nossa) (Grifo nosso).

O simples atendimento aos desejos dos cidadãos não qualifica a democracia, pois pode se tornar em algo efêmero. O ideal é a instituição de mecanismos (estruturas institucionais e

normativas passíveis de tornar a *democratic responsiveness* um atributo permanente. Robert Dahl considera como garantia institucional para o fortalecimento da democracia ideal que haja “instituições que tornem as políticas de governo dependente dos votos e outras expressões de preferências” (1971, p. 2). Na visão do autor, duas dimensões teóricas são relevantes no processo de democratização dos Estados: (i) a existência da oposição, como contestação pública às decisões governamentais e (ii) o direito de participação, ou seja, a possibilidade de os cidadãos exercerem papel ativo na seara política. O *recall* político se fortalece dessas duas fontes: o direito à oposição e o direito à participação ativa.

Segundo Caggiano (1995, p. 10) a oposição é um “fenômeno político que atua quer numa linha crítica com o escopo de mudar o governo e a política governamental, quer como poder qualificado de crítica e influência sobre a atividade governamental”. Os cidadãos, então, possuem o direito de se oporem, em qualquer momento, às medidas decididas pelos governantes. Não se trata de transforma-se em um governo meramente populista, atendendo a qualquer anseio, mas um governo responsável democraticamente, partindo-se de mecanismos transparentes que justificam determinadas decisões.

A oposição clássica, enquanto preceito do *recall* político, parte de duas premissas democráticas: a tolerância e a alternância. A tolerância, segundo Lorencini (2013), “não se restringe à ideia de reconhecimento da derrota em uma competição eleitoral. (...) consiste em admitir a indispensabilidade da figura da oposição na política, abstendo-se de medidas que objetivem sua extinção ou neutralização”. A oposição é a essência para a democracia, pois a inexistência de estruturas normativas e institucionais que possam gerar um debate entre governante e governado levaria a um quadro de intolerância entre ambos.

O *recall* também garante a participação ativa dos cidadãos, mas não uma simples participação que se resume ao voto de descontentamento às ações dos eleitos, mas como sugere Ferreira Filho (1974, p. 30), a uma participação autêntica:

[...] O voto é, sem dúvida, uma das manifestações da participação popular que reclama a Democracia. Essa **participação, contudo, não pode ser resumida ao rito do voto**, portanto não deve ser medida em termos de extensão do direito de voto e de elegibilidade. Tem ela outro parâmetro, seguramente mais significativo – **a intensidade dessa participação**. Não é por mera coincidência que nos países considerados mais democráticos fervilham as associações cívicas, e é grande a preocupação do cidadão com o que é comum a todos, com a *res publica*. **Só a participação intensa fortalece a Democracia, o rito do voto pode muitas vezes apenas travesti-la**. Essa

participação, porém, deve ser autêntica. Para tanto ela pressupõe conhecimento dos problemas e das soluções exequíveis. Presume, portanto, informação isenta o quanto possível e consciência (ainda uma vez a responsabilidade), fruto da formação do caráter. (Grifo nosso)

Os mecanismos de revogação de mandatos intensificam a participação cidadã, pois ultrapassa o simples (e importante) direito de voto de escolha dos representantes nas eleições ordinárias, travestindo-se, também, em um instituto de oposição às ações direcionadas pelos governantes. Deste modo, o *recall* político é considerado como um mecanismo de agregação de *responsiveness* ao processo político.

2.3.2 Recall político como via para a *vertical accountability*

A *political accountability*, como mola propulsora da *democratic responsiveness*, possibilita a aproximação do eleitorado com o processo político, pois existe uma premissa máxima na democracia de que, como cita Borowiak (2011, p. 3), “na democracia os governantes supõem-se responsáveis perante os governados”. O autor, ainda, cita a existência de três pilares para a *democratic accountability*: (i) a *democratic accountability* é interpretada como uma expressão de autoridade máxima de uma comunidade política delimitada de cidadãos, sendo uma realização do princípio republicano do autogoverno; (ii) a forma de um demos soberano exercer disciplina e controle sobre os órgãos de gestão e (iii) dependente do delineamento de mecanismos formais de *accountability*.

Neste cenário, a *political accountability* é compreendida com o dever absoluto dos governantes frente aqueles que os escolheram em prestar contas e responderem pelas decisões tomadas. A resposta abrange não somente a informação dos atos realizados, mas também a justificativa desses atos e, na compreensão da existência do *recall* político, a punição ou compensação por estes atos. Diamond e Morlino (2004) afirmam que “a punição ou compensação é a consequência imposta pelo eleitor ou algum outro órgão oficial após uma avaliação de informações, justificativas e outros aspectos e interesses”. O índice de qualidade de uma democracia estará diametralmente relacionado à existência dos meios de *political accountability*, pois permite um controle popular da atuação dos eleitos pelos eleitores.

A *accountability* segmenta-se sob duas perspectivas: a vertical e a horizontal. A primeira, se baseia na possibilidade dos cidadãos poderem punir ou premiar um mandatário, sendo uma expressão clara do poder político, enquanto que a segunda, os governantes não respondem aos eleitores pelas ações praticadas, mas sim perante os agentes institucionais,

baseando-se em uma igualdade de posições. O *recall* político é um mecanismo claro de *vertical accountability*, pois possibilita ao eleitor se informar, avaliar e agir perante os governantes.

O'Donnel (1998, p. 98) ao analisar a perspectiva vertical da *accountability* prevê que por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele. Essa é uma das propostas do *recall* político: a punição é a própria revogação do mandato, enquanto que a premiação, a manutenção deste.

O *recall* político, como mecanismo inovador de democracia direta, potencializa o poder do povo, inserindo os eleitores no centro do debate público. Afirma Marxer (2009, p. 40) que decisões tomadas por democracia direta, sem dúvida, promovem uma maior satisfação e identificação com o sistema político e ajudam a cidadania ativa a se tornar melhor educada e informada e reforçam a coesão social. Segundo Lorencini (2013), na perspectiva da *accountability*, o *recall*, por ser um mecanismo de participação popular direta no poder, faria com que o povo naturalmente acompanhasse de perto o exercício do poder político, exigindo informações e justificativas dos governantes sobre todas as suas medidas.

O eleitor, no exercício dos plenos poderes conferidos pelo *recall* político como mecanismo de *accountability* vertical, poderá tomar decisões por si só, partindo do pressuposto de que foi ele que possibilitou o exercício do poder pelos governantes e será ele que resolverá, a partir das próprias convicções, sejam elas por quebra de confiança, voto programático ou em virtude de denúncias de ilicitudes, retirá-los do poder.

A revogação de mandato, por meio da eleição – decisão de manutenção ou não do poder do governante - como alternativa para a vertical *accountability*, segundo Luís Felipe Miguel (2005), ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*.

2.3.3 Alternativa democrática ao *liability*

No Brasil, a única forma de destituição de mandatos ocorre pelo do instituto não-brasileiro denominado *impeachment*. A Lei nº 1.079 de 1950 possibilita, por meio de um processo de julgamento, a retirada do poder daquele que ocupa o cargo de Presidente da

República quando praticados os definidos crimes de responsabilidade². Apesar da lei possibilitar que o cidadão comum possa denunciar às casas legislativas a “possível” ocorrência destes crimes, a sujeição, continuidade processual e sentença depende de vontade exclusivamente do próprio membro do legislativo (Senado ou Câmara dos Deputados).

O *impeachment*, hodiernamente, é a mais grave sanção política prevista na Constituição Federal Brasileira com mecanismos jurídicos característicos do processo penal (denúncia, acusação e julgamento). Segundo Baumgartner (2003, p. 91),

(...) impeachment é **fundamentalmente um processo político do começo ao fim**. Simplificando, os homens e mulheres que decidem o destino de presidentes durante o processo de impeachment são seres políticos. De fato, James Wilson, um participante ativo e proeminente na convenção constitucional, e, posteriormente, juiz da Suprema Corte, declarou que impeachments eram “**processos de natureza política [...] confinados a personagens políticos, a crimes e delitos políticos e a punições políticas**.” (Grifo nosso)

Apesar da Lei do Impeachment expressar a participação do cidadão no processo de destituição de mandato político, ressalta-se o caráter ilusório e ínfimo desse *falso poder* conferido. A participação do eleitor está apenas na ponta de todo o processo revogatório, mas não em toda a integralidade. Apesar de poder iniciar o procedimento, a última palavra cabe unicamente aos pares do legislativo, podendo causar uma grave instabilidade institucional e medidas meramente com interesses político-partidários.

Aqueles que não concordam com o *impeachment* consideram que ele fragiliza a democracia, gerando questionamentos sobre a sua legitimidade, além de feridas que precisarão cicatrizar para que o parlamento retorne à normalidade. É certo que o momento pós-impeachment pode gerar muita insegurança e imprevisibilidade por tempos indeterminados, causando inúmeros reflexos políticos e econômicos. Não seria ilógico considera-lo como um mecanismo antidemocrático, pois a quem interessa o poder – o povo – não participa diretamente do processo, apenas sofre o reflexo de decisões tomadas por interesses, muitas vezes, político-pessoais. Segundo Aníbal Perez-Liñan (2016), *impeachment* é um procedimento extraordinário no sistema presidencial, e é traumático para o país.

²Os crimes de responsabilidade são os enumerados no artigo 4º da Lei nº 1.079 de 1950, tais como aqueles que atentam contra a Constituição Federal e a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciárias.

Neste sentido, o *recall* político seria uma via adequada para ampliação da participação popular na tomada de decisões, concedendo o poder a quem realmente pertence: o próprio eleitor. Para concreção do recall, três planos devem ser observados: *responsibility*, *accountability* e *liability*. Os dois primeiros foram considerados nos tópicos anteriores deste trabalho.

A *liability*, teoricamente, envolve o campo sancionatório, assim praticada alguma irregularidade ou ilicitude, o indivíduo estará sujeito a sanções. Há viés de *liability* tanto no impeachment quanto no *recall* político, contudo no primeiro o objetivo maior é a sanção (perda do mandato), já no segundo, a priorização de um bom governo. O *recall* político possibilita promover um maior grau de aproximação entre a vontade do eleitor e as políticas adotadas pelos governantes, sendo um instrumento eleitoral que busca promover a participação popular no desempenho da atividade governamental.

A sanção presente no *recall*, apesar de ser também a destituição do mandato, está preocupada na elevação do grau de *responsiveness* ao sistema de representação política. O *impeachment* tem o viés de criminalização de condutas em virtude do cometimento de crimes de responsabilidade, enquanto que o *recall* político se preocupa em deixar permanecer no poder aquele governante que busca uma atuação governamental satisfatória e que eleve os indicadores sociais.

Lomba (2008, p. 58), ao distinguir a responsabilidade criminal da *liability*, considera, dentre outros, dois requisitos: o procedimento de aplicação e a sanção. O procedimento de aplicação na responsabilização criminal envolve uma sucessão de etapas faseadas e lineares, enquanto que na responsabilização política, o procedimento é incerto e flexível, orientando-se pelo sistema político-representativo que o envolve. Quanto à sanção, a responsabilidade criminal busca, originariamente, o cumprimento de uma pena, enquanto que na política o rol não é taxativo, possibilitando inúmeras e indetermináveis possibilidades.

O *recall* político é um mecanismo de características tetravalentes, enquadrando-se: i) no plano da *responsibility*, voltado ao controle do bom governo, tanto na visão dos eleitores, quanto do corpo social em geral; ii) no plano da *accountability*, relativo ao cumprimento do processo de informação e justificação pelo governante, ou seja, na justa e concreta prestação de contas constante dos atos realizados; iii) no plano da *liability*, o mecanismo é responsável por aplicação da revogação do mandato e iv) no plano de qualidade democrática, tornando-se um instituto elevador da qualidade da democracia.

O governante atento as próprias ações praticadas, se manterá nesta busca em promover um bom governo, é o que a doutrina estadunidense chama de teoria da arma atrás da porta (gun

behind the door theory). Segundo Gundim (2017), o governante, ante a possibilidade do *recall*, deverá manter uma conduta atenta aos interesses populares, o que, ao fim e ao cabo, significa um aumento da *responsiveness* presente na representação política.

Assim, o *recall* político é uma alternativa não somente viável, mas democrática ao plano para concretude do *liability*. Diferentemente do *impeachment*, o mecanismo de revogação de mandatos permite que o eleitor seja responsável pelo início e finalização do procedimento. Ademais, o *recall* possui baixa (quase nula) interferência do Parlamento, pois a tomada de decisões parte diretamente do povo. Quanto ao aspecto procedimental, o *impeachment* exige o cumprimento extremado de fases, aproximando-se de um processo judicial-criminal e, apesar do *recall* político exigir o implemento de etapas, essas são possibilitadas pela voz democrática do eleitor.

2.3.4 Ampliação dos mecanismos de participação direta

O preâmbulo³ da Constituição Federal de 1988 manifestou o ideal do constituinte na instituição de um estado democrático de direito que se revela na proteção do fundamento da cidadania, dentre outros. O cidadão é aquele que detém direitos políticos firmados na manifestação indireta, por meio do voto e, também, diretamente, pelo plebiscito, referendo e a iniciativa popular. É cediço que um dos elementos fundamentais para a subsistência da democracia é, seguramente, a participação popular nas decisões e rumos de seu governo.

A participação, ora mencionada, não é mais aquela registrada nas praças públicas de Atenas. Uma versão mais moderna adota baseia-se na adoção de uma modalidade semidireta de democracia, na qual os cidadãos elegem os próprios representantes para cuidarem dos interesses coletivos nos espaços públicos de decisão e, também, a opção de participarem diretamente da política por meio dos chamados mecanismos de soberania popular⁴ (plebiscito, referendo, iniciativa popular e outros, a depender do sistema representativo adotado).

O *Recall* Político, termo proveniente de raízes norte-americana, é classificado pela doutrina, outrossim, como mecanismo direto de soberania popular no qual o eleitor, por meio

³Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

⁴A Constituição Federal de 1988 adotou os seguintes mecanismos de participação direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

do voto, busca a destituição do mandato do governante por causas diversas, desde a quebra de confiança, como também a não consecução dos objetivos traçados nos programas de governo. Esse mecanismo tem sido utilizado em algumas democracias no mundo visando servir como um remédio para a democracia, com a tentativa de deslindar as graves crises políticas existentes.

Neste sentido, em 1689, John Locke (2019, p. 272) se manifesta a respeito da possibilidade do eleitor monitorar o representante, exercendo seu papel que vai além da fiscalização das ações, mas envolve o poder de agir frente às inúmeras irregularidades e omissões cometidas, uma vez que o *recall* político parte do axioma de que se um governante não está fazendo jus ao mandato exercido, deve e estará sujeito à revogação, por meio daqueles que o investiram no poder.

“Quem vai julgar se o príncipe ou o legislativo agiram contra a missão que lhes foi confiada? [...] O povo será o juiz; quem vai julgar se o comissionado ou o mandatário age bem e de acordo com a confiança nele depositada, senão aquele que o comissionou, e deve, por havê-lo comissionado, ter ainda o poder de destituí-lo quando falha em sua confiança? Se isso é razoável em casos particulares de homens comuns, por que deveria ser diferente na questão que é a mais considerável de todas, que diz respeito ao bem-estar de milhões de pessoas, e onde o mal, se não for evitado, fica mais grave, e não pode ser curado sem muitas dificuldades, ônus e perigos?”

No Brasil moderno, a participação popular engatinha com a previsão de artifícios legislativos de proposição popular: o plebiscito, referendo e iniciativa popular, sendo que a única forma de revogação de mandato se dá por meio de um mecanismo político-jurídico que é o *impeachment*, em que o procedimento não envolve o titular do poder que é o povo. O *recall* não é previsto como mecanismo direto de participação popular na Constituição Federal, mas deveria. Segundo Beyruth (2018), as novas Constituições trazem reformas que visam a expansão da cidadania e desse modo, também da democracia por meio do Texto Constitucional.

A expansão da cidadania é citada por Roberto Gargarella (1980-2010, p. 289-305) como a adoção de mecanismos diversos de participação popular que visam dar voz à sociedade na tomada de decisões. A participação “nada mais é que uma forma de exercício de poder, de um indivíduo ou de um grupo, destinado a influir sobre o exercício do poder estatal” (Moreira, 2011). Apesar da não previsão, ele esteve presente na pauta da Reforma Política brasileira de 2015 em que especialistas defendiam a instituição do instituto por representar mais uma forma de exercício dos direitos políticos.

Em virtude das Grandes Guerras Mundiais (1ª e 2ª Guerras), a democracia gradualmente foi ocupando espaço em diversos países, tornando-se um regime de governo festejado por sua capacidade de permitir a participação de todos nos processos decisórios do país, tornando-se necessário encontrar meios de aproximar a democracia representativa da democracia direta, meio-termo que Paulo Bonavides (2016) chama de democracia participativa, caracterizada pela coexistência entre a representação política dos interesses coletivos, bem como a participação periódica dos cidadãos em processos decisórios além-sufrágio, isto é, os mecanismos de soberania popular: plebiscito, referendo, iniciativa popular, e, em alguns casos, veto direito e revogação de mandato (*recall*).

Neste cenário, o *recall* político figuraria, de fato, como um mecanismo de soberania popular, ao lado dos poucos projetos de lei oriundos de reclamos populares, referendos e plebiscitos, contudo o objetivo envolveria conceder ao povo a possibilidade de rever decisões tomadas, no caso das eleições para escolha de representantes. Segundo Barbosa (2018), o *recall* é “capaz de aprimorar a democracia e, conseqüentemente, a qualidade política, reside, primeiramente, na promoção de valores como a responsabilidade, a transparência e a deliberação”. Surge, então, como um elemento de aperfeiçoamento democrático, aproximando representantes e representados.

Sem uma análise aprofundada dos requisitos, procedimentos, conseqüências e demais circunstâncias concernentes a uma destituição de mandato, a instituição do *recall* político no Brasil estará fadado ao fracasso, como será analisado nas diversas propostas de emenda à constituição que já surgiram ao longo da última década. O esmiuçamento do instituto aplicado às especificidades brasileiras evitará efeitos nocivos à segurança política e à solidez da democracia. Para Ávila (2009, p. 108), o *recall*

“deve ser estabelecido como **um instrumento de controle político a ser utilizado por eleitores responsáveis para remoção de agentes políticos, eleitos, irresponsáveis**”, servindo, também, “como verdadeira forma de expressão da oposição política, responsável, e não para a oposição inconsequente, sem medidas” (Grifo nosso)

O *recall* político tem um papel de fortalecedor do sistema representativo democrático, pois modifica a arquitetura do sistema representativo tradicional, mas não suprime o sistema representativo. A revogação do mandato baseia-se na ideia que os eleitos tomem decisões e os cidadãos julguem tais decisões retrospectivamente, seja para aprovar ou rejeitá-los após sua adoção. Se o sistema representativo pretende refletir a vontade da maioria, a instituição da revogação do mandato encoraja esta possibilidade. O simples medo de ser afastado ou ter que

se defender, motiva os representantes uma atitude mais apegada aos desejos cidadãos, como afirmam Cain e Kenneth (2001). A ampliação dos mecanismos de participação popular, considerando a inserção do *recall* político, pode ser considerada como o elixir da democracia representativa atual no que diz respeito à representação dos eleitores e controle dos representantes.

2.4 Recall como mecanismo de *accountability*

No estudo da doutrina democrática, o *accountability* possui máxima relevância, uma vez que se relacionada diretamente ao aspecto da responsabilidade política frente aos governados. Apesar de possuir diversas concepções, a acepção terminológica será associada ao aspecto político, entendida como a responsabilidade do executivo perante o parlamento, relevante em sistemas parlamentaristas de governo.

Olsen (2018, p. 25) afirma que “nas democracias representativas contemporâneas, a *accountability* é vista como um ideal e uma conquista, assim como parcialmente constitutiva do governo democrático”. Os que detém poder, agindo em nome da população, devem descrever, explicar e justificar suas ações e enfrentar as possíveis consequências destas. Espera-se que os detentores do poder ajam com a obrigação de ter que dar conta de suas ações (Pitkin, 1967), e esperar ser responsabilizado faz diferença tanto no comportamento quanto na maneira como o comportamento é explicado e justificado (Tetlock, 1992; Lerner; Tetlock, 1999).

Para Bovens (2007), a *accountability* é uma virtude democrática e as normas democráticas ditam que os representantes eleitos e funcionários públicos têm o dever de prestar contas verdadeiras ao público. Os cidadãos informados e a formulação de políticas exigem transparência, informação confiável e consistência entre o comportamento e como o comportamento é explicado e justificado.

A ideia de *accountability* político deve compreender o dever dos representantes eleitos responderem pelos seus atos e esse ato de responder envolve três condutas: (i) informar; (ii) justificar; e (iii) punir ou compensar. Diamond e Morlino (2004) desenvolvem esta ideia no seguinte sentido,

Informações sobre as ações políticas de políticos ou ramos de governo são indispensáveis para responsabilizá-los; **justificação** refere-se aos motivos fornecidos pelos líderes que regeram suas ações; e **punição** ou compensação é a consequência imposta pelo eleitor ou algum outro órgão oficial após uma

avaliação de informações, justificativas e outros aspectos e interesses por detrás da ação política. (Grifo nosso)

Sob o aspecto da punição, não envolve o conceito negativo de criminalização de conduta, basicamente, mas sim a ideia de possibilitar a imposição de consequências que objetivam responsabilizar e, ao mesmo tempo, orientar as ações para o futuro.

Além disso, o *accountability* pode ser analisado sob duas perspectivas: a vertical e a horizontal. A horizontal é aquela em que o controle é exercido pelos próprios poderes Legislativo, Executivo e Judiciário pelo sistema denominado *check and balances*, entendido como freios e contrapesos, determinado pela mútua fiscalização entre os poderes ou entre estes e os respectivos órgãos públicos. Assim, a relação instaurada percorre os próprios poderes estatais, sem, contudo, haver a participação direta do cidadão.

No *accountability* vertical, o controle emerge do povo, ou seja, o próprio cidadão controla os políticos e as ações governamentais. Sobre o elemento eleitoral da responsabilização política, O'Donnell (1998) identifica como a possibilidade de os cidadãos poderem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele. A noção de *accountability* vertical é plenamente vinculada à condição democrática da participação popular no poder político. A existência de mecanismos de *accountability* vertical qualifica o modelo de participação popular no regime democrático.

Segundo Olsen (2018, p. 76), “as democracias são comunidades de formulação, implementação e fiscalização de políticas”. Neste cenário de fiscalização das ações políticas, uma atitude crítica está no cerne da vontade democrática e da formação de opinião, e os processos de *accountability* fornecem ocasiões para interpretar, debater e mudar visões de mundo, critérios normativos, distribuições de autoridade, poder, responsabilidade, e concepções de papéis e identidade legítimos. Os processos de *accountability* contribuem para a igualdade política e ajudam os cidadãos a encontrar juntos o sentido na vida pela reflexão e raciocínio, possivelmente internalizando um *ethos* de democracia cívica.

De acordo com Considine (2002), “os déficits de *accountability* estão localizados em instituições e atores que deveriam convocar outros para prestar, avaliar e sancionar contas, mas que não estão motivados ou são capazes de fazê-lo ou de melhorar o sistema de *accountability* em geral”. Esse déficit generalizado é motivo causador da insatisfação social perante a atuação dos governantes da democracia brasileira, sendo insuficientes, atualmente, os instrumentos existentes de *accountability* vertical ou horizontal que consigam resolver essa carência democrática.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 assegura elementos do *accountability* vertical por meio das eleições periódicas e os mecanismos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Nas eleições, os eleitores estão atrelados a uma escolha de representantes que devem ocorrer de quatro em quatro anos, ficando totalmente amarrados uma decisão inicial que se torna irremediável, a não ser no transcurso do prazo comum de mandatos, quando esses mesmos eleitores terão a oportunidade de fazer novas escolhas (o que pode ser tarde demais para um país).

Quanto aos instrumentos da democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), apesar da previsão expressa no ordenamento constitucional, seu uso é pífio. A tabela abaixo apresenta o uso dos instrumentos de plebiscito e referendo pré e pós-constituição de 1988:

Tabela 2 – Referendos e Plebiscitos no Brasil

Ano do Plebiscito ou Referendo	Tema
Referendo 1963	Instituído pela Emenda Constitucional nº 4, de 2.9.1961, para a manutenção ou não do regime parlamentarista. 76,9% dos eleitores optaram por dizer NÃO ao parlamentarismo.
Referendo 2005	Consulta sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. 63,94% optaram por rejeitar a lei que previa que o art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, o povo deveria concordar ou não com ele.
Plebiscito de 1993	Em 21 de abril de 1993, foi realizado plebiscito que demandava escolher monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. 66,26% dos eleitores optaram pela forma de governo republicana, enquanto que 55,67% optaram pelo sistema de governo presidencialista.

Fonte: Elaborada pelo autor

Se a análise for concentrada no período pós-constituição de 1988, o número de instrumentos de consultas populares resume-se a apenas dois (1993 e 2005). Os motivos por esse baixo respaldo são diversos, desde desconhecimento por parte da sociedade, quanto pela dificuldade imposta na realização de ambos os institutos. Com o objetivo de elevar a voz do eleitor, a Emenda Constitucional nº 111 de 2021 inseriu no texto constitucional a possibilidade

das chamadas consultas populares serem realizadas concomitantemente às eleições municipais⁵.

A tentativa de ampliação participativa do eleitor é vista com bons olhos e está concentrada no que se chama de *accountability* democrático, um viés do *accountability* vertical, conceito este fundamental para a preservação do regime republicano. No regime democrático pressupõe uma dupla obrigação: dos governantes, de prestar contas das suas ações perante a sociedade que lhes outorga o poder; e dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos governantes. Daí inferir-se que um governo democrático é um governo *accountable*.

Nas últimas décadas, as democracias representativas têm enfrentado críticas massivas e demandas por melhor *accountability* e controle. Para um governo ser considerado *accountable* é necessário, não somente prever nos ordenamentos legislativos, mas garantir mecanismos de participação que irão assegurar a realização da *accountability*, como afirma Arato (2002). Para Goodin (2014), no dogma democrático é que “o público é a única fonte de autoridade soberana”, e é o público por quem todos os funcionários públicos devem ser responsáveis”.

A responsabilidade dos governantes perante os governados precisa ser determinada como uma mão de via dupla. A garantia de *accountability democrático pleno* ocorrerá quando houver uma relação de ida e volta entre governantes e governados. Os primeiros prestam contas das ações praticadas e os segundos, ao receber essa prestação de contas, terão a garantia de se oporem às decisões praticadas e se rebelaram frente a elas. Por isso, o instituto do *recall* político pode ser uma via de salvação para a concretização do *accountability democrático*.

O'Donnell enfatiza a existência de dois tipos de democracias: as plenas ou participativas e as delegativas. Nas democracias participativas o *accountability* é permanente e consolidado, enquanto que nas delegativas, apesar de dispor de mecanismos próprios das democracias plenas, utiliza-os de forma parcial, tutelada, na medida em que ao eleger seus governantes outorga-lhes plenos poderes para decidir e agir sem que lhes sejam exigidas as necessárias prestações de contas, gerando aquilo que o autor denomina de “*deficit de accountability*”, ou seja, a falta de ou a pouca cobrança a que a sociedade submete os seus representantes e governantes.

O *recall* político, instituto de democracia participativa, encaixa-se em um instrumento de *accountability democrático* e uma possível solução para a democracia participativa à medida que permite não apenas exigir uma constante prestação de contas dos atos realizados, mas

⁵ 2024 será o primeiro ano teste para as consultas populares, desde sua inserção pela Emenda Constitucional nº 111/2021.

também uma medida de responsabilização destes mesmos atos. Sendo assim, exigirá dos governantes uma constante observância dos anseios sociais, por ser entendido como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos.

O *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, mas não somente aquele que há uma responsabilização de uma única via por parte dos eleitos, mas sim um *accountability democrático* em que indispensável que haja a participação dos cidadãos na consecução dos objetivos de responsabilização, participar de atividades de seleção dos governantes e de vigilância sobre as suas ações.

O mecanismo de revogação de mandatos, além de exigir uma prestação de contas, vai além, pois exige uma responsabilização em um viés de contraprestação. Os eleitores vigilantes, em um momento oportuno, após preencherem os requisitos exigidos para o instituto, decidem sobre a continuidade ou não dos governantes que ocupam o poder. Segundo Roberts (2004), “a participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com os agentes públicos, visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade”. A participação está ligada à ideia de controle social, garantia dos eleitores de decidir sobre ou decidir em prol de alguma ação. Salm e Menegasso (2010, p. 4) afirmam que “quando dirigida à construção do bem comum e à estabilidade da sociedade”.

Dahl (1997) considera que existem três condições que são necessárias para a construção de um ambiente saudável para a elevação da qualidade de uma democracia,

[...] todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: (1) de **formular suas preferências**; (2) de **expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva**; e (3) de **ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo**, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (Grifo nosso)

A formulação das preferências do eleitor não deve se restringir somente ao momento das eleições ordinárias, mas também naqueles momentos que não sentirem mais que os governantes estão atuando de forma responsável, transparente e determinada por uma lisura do mandato. Nesse sentido, Ceneviva (2006) afirma que o arcabouço institucional e o sistema político devem prever e impor visibilidade e transparência aos atos do governo, assim como a responsabilização dos governantes pelos governados, inclusive com a possibilidade de sanções.

As sanções no campo político-democrático podem se subdividir nas seguintes espécies: i) criminal, sendo aquelas previstas no Direito Penal; ii) cíveis, previstas no ordenamento cível nacional e iii) políticas, relacionadas, desde a suspensão ou perda de direitos políticos e,

também, em último caso, a perda do mandato. O *recall* político, como manifestação participativa, visa a destituição do mandato, sem interferência de sanções cíveis ou criminais. Assim, aquele que tem o mandato destituído por meio do procedimento de revogação, diferentemente do processo de *impeachment*, tem unicamente a sanção política envolvida.

O mecanismo de revogação de mandatos (*recall* político) é um instrumento de *accountability* democrático, pois compreende um processo de análise governamental, interpretação social e decisão participativa.

A análise governamental é o primeiro momento do *accountability* democrático, em que os eleitores, a partir da conduta praticada pelo governante ao longo de um determinado período de tempo, analisarão os indicadores de governo praticados. Os indicadores são múltiplos, atemporais e não fixos. Assim, o eleitor não estará amarrado a pré-determinações externas ou internas para a tomada de decisões ou pareceres acerca do governo vigente.

A segunda etapa é a de interpretação social. Totalmente relacionada à anterior, baseia-se no momento posterior ao processo de análise, uma vez que a partir de dados/indicadores/situações, os eleitores, diante do seu próprio convencimento, estarão aptos a tomar uma decisão neste processo de participação. A interpretação social é caracterizada por ser multifacetada, pois presume-se a existência de diversos grupos sociais com diversas concepções, característica básica do pluralismo político, marca fundamental do regime democrático.

A última etapa que compreende o *accountability* democrático é a decisão participativa. Os eleitores, tendo em mãos os indicadores que eles mesmos determinaram e a partir da análise realizada, tomarão uma importante decisão democrática: a manutenção do governante ou a revogação do mandato. Etzioni (2009, p. 299), quando analisa as diversas concepções de *accountability*, defende que ela se baseia numa variedade de forças interativas, acrescida de uma base moral a partir da qual o agente exerce um papel ativo de mobilização, educação e construção de coalizões. No processo de *recall* político, exigirá do eleitor uma intensa mobilização para preencher todos os requisitos necessários para perpetuar o procedimento.

Olsen (2018, p. 107), ao tratar de aspectos que compõem o *accountability* democrático, considera que,

A *accountability* democrática envolve: **(a)** estabelecer fatos e atribuir causalidade e responsabilidade; **(b)** formular e aplicar padrões normativos para avaliar a conduta e as razões fornecidas para o comportamento e os resultados; e **(c)** criar e aplicar competências para exigir, interpretar e avaliar as ações e **punir condutas e ações inadequadas do agente.** (Grifo nosso)

É possível relacionar às etapas propostas para o *accountability* democrático defendidos neste trabalho com as orientações de Olsen no seguinte sentido:

Tabela 3 - Accountability democrático – propositiva autoral x aspectos de Olsen

Propositiva autoral	Aspectos de Olsen
Análise governamental	Estabelecer fatos e atribuir causalidade e responsabilidade.
Interpretação social	Formular e aplicar padrões normativos para avaliar a conduta e as razões fornecidas para o comportamento e os resultados
Decisão participativa	Criar e aplicar competências para exigir, interpretar e avaliar as ações e punir condutas e ações inadequadas do agente

Fonte: Elaborada pelo autor

A última etapa do *accountability* democrático – decisão participativa – é alimentada pela incerteza de fatos e causalidade, padrões normativos ambíguos e contestados, e relações de poder pouco claras, criando um espaço para interpretações e políticas de *accountability* conflitantes. Esse conflito é a marca da democracia, uma vez que sedimentado pelo pluralismo político, a diversidade de ideias e opiniões tornam o mecanismo coerente com a realidade participativa da sociedade.

A efetividade da responsabilização política ocorrerá por meio da interligação de diversos mecanismos previstos no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional. Segundo Maiolino (2014, p. 152),

“nosso sistema jurídico-constitucional prevê uma **rede interligada de instrumentos de controle do representante**, seja por meio de interrelações institucionais, seja por meio da atuação direta do cidadão, no momento das eleições, ou, ainda, pela introdução de elementos de participação no processo político-decisório.” (Grifo nosso)

A qualificação da democracia se passa pela solidez dos instrumentos de participação democrática e pelo aprofundamento das demais dimensões qualitativas da democracia. A relação entre o mecanismo de revogação de mandatos (*recall* político) e o *accountability* se dá pelo fortalecimento do papel do eleitor no papel decisório. O eleitor está envolto em uma estrutura aberta permitindo a combinação de participantes, questões e oportunidades na tomada de decisão. O *recall* possibilita que os cidadãos determinem as regras de convivência e podem, em um determinado momento e circunstância, convocar as autoridades públicas para serem responsabilizados pela ausência de prestação de contas ao longo do exercício do mandato.

O *recall* é tido como um mecanismo de responsabilização em última *ratio*. Já diz Olsen (2018, p. 115) que “dar explicações é a base da comunidade política”. Deste modo, não dar explicações fere a essência da responsabilização democrática ou melhor dizendo, o *accountability* democrático.

Johan Olsen coloca os cidadãos como ursos que estão hibernando. Essa relação é extremamente interessante, pois ao longo do mandato dos eleitos, entende-se que em uma relação normal (de temperatura e pressão), a prestação de contas faz parte do processo democrático em que governantes e governados dialogam entre si, no qual os primeiros exercem um papel conciliatório com os segundos, demonstrando claramente o que fazem, como fazem e por que fazem.

Quando essa relação é estremecida, os ursos que, até o presente momento, estavam hibernando, acordam. Esse processo de acordar não é simples, pois a fome por respostas e o descontentamento frente a determinadas atitudes podem causar fissuras no relacionamento entre essas partes. Daí surge o mecanismo de revogação de mandatos como procedimento útil para cicatrizar essas feridas. Ao afirmar que o *recall* político é a *ultima ratio* no processo democrático, entende-se que seria possível ao longo do mandato exercido, a construção de um diálogo entre as partes para evitar chegar ao ponto de uma possível revogação de mandatos.

O *recall* político, como mecanismo de *accountability* democrático, é visto como uma política transformadora da ordem, no sentido em que contesta os papéis, poderes e responsabilidades, sendo parte da “dinâmica através da qual as ordens políticas e regimes são constituídos e reconstituídos, integrados e desintegrados, institucionalizados e desinstitucionalizados” (Olsen, 2018, p. 119).

Assim, a revogação de mandatos políticos é compreendida como uma alternativa participativa para correção de omissões no processo de prestação de contas política, pois é uma oportunidade para “contestar, deslegitimar e transformar os regimes existentes e os códigos de conduta, identidades, padrões normativos, crenças e relações de poder” (Olsen, 2018, p. 119).

Nesse processo de *accountability* democrático, o *recall* político se baseia no raciocínio discricionário, argumentação e na tomada de decisão. Habermas (1996a) afirma que “os atores acatam a força do melhor argumento”. Desta maneira, os processos de *accountability* democrático são influenciados por quais explicações e justificativas são dadas para uma ação ou resultado. Se a explicação, justificativas e possíveis resultados não forem os esperados, o *recall* político é uma via possível para forçar a reformulação.

Por fim, as teorias de *accountability* democrática devem levar em conta que a importância política dos processos de *accountability* e seus efeitos nos termos da ordem política

não são estáticos, mas sim dinâmicos e complexos. Por isso, é necessário que ao implantar o *recall* político em determinado cenário, deve-se levar em consideração as características da sociedade em que está sendo inserido, evitando que o instituto que poderia ser classificado como um remédio para a democracia, qualificando-a, transforma-se em um veneno.

2.5 A experiência do *Recall*

2.5.1. Disposições preliminares

A revogação de mandatos, indubitavelmente, é um mecanismo de participação e controle pelos cidadãos. Lorencini e Gundim (2017, p. 390) afirmam, ainda, que “o instituto está devidamente enquadrado na teoria democrática” e para um maior desenvolvimento qualitativo da democracia moderna, faz-se necessário uma reflexão aprofundada desse instituto como opção para fortalecimento da participação cidadã e, em contrapartida, melhoria na prestação de contas dos governantes eleitos, pois como acentua Cronin (1989), “encoraja os eleitos a fornecer informações aos seus cidadãos sobre o seu desempenho”.

Não existe apenas uma forma de *recall* ou revogação de mandato, mas sim uma complexa rede de manifestações que se originam a partir das necessidades democráticas no meio inserido. Apesar da multiplicidade de configurações, todas elas objetivam revogar mandatos políticos a partir do cumprimento de requisitos objetivos (ou não) previstos nos mais diversos instrumentos legislativos.

A revogação de mandatos encaixa-se como uma das ferramentas de democracia direta, em conjunto com o plebiscito, referendo e iniciativa popular. A diferença fundamental é que a primeira permite que os cidadãos decidam por meio do voto a permanência de um ocupante de cargos eleitos, enquanto que os últimos, apesar da presença de manifestação popular, restringem-se aos aspectos legislativos, impactando nas decisões de leis.

Jorge Castañeda (1998) reflete a necessidade de discutir sobre o tema da revogação de mandatos para aprimoramento democrático,

A revogação de mandatos é um instrumento de que dispõe o cidadão, não somente para depor os maus governantes de seus cargos eletivos, mas também para obrigá-los a ser mais cuidadosos, isto é, **tem também um efeito dissuasivo, não só punitivo.** (Grifo nosso)

Como preceitua Lijphart (1984), “a revogação de mandatos possibilitaria atenuar um problema assinalado por Rousseau”: que os representantes, uma vez eleitos, não pudessem

seguir sendo controlados pelos eleitores. É direito fundamental dos eleitores manifestarem a adesão de continuidade ou não do governo dos eleitos, sendo considerada uma responsabilidade social dos eleitos prestarem contas constantemente das ações produzidas. Nesse sentido, ao eleito, não é concedido um cheque em branco, podendo agir ao bel prazer, sem ser responsabilizado pelas atitudes praticadas. O cargo pertence aos cidadãos, fiscalizamos as ações de acordo com seus valores, necessidades e prioridades.

Apesar do objetivo central do instituto ser o mesmo, tal qual a revogação de mandatos dos eleitos, cumpre ressaltar a existência de diversos requisitos necessários, denominações distintas e particularidades existentes nas diversas democracias previstas atualmente. Por isso, será necessária uma análise detalhada de exemplos de revogação de mandatos em algumas dessas democracias. A seleção dos países a serem analisados levou em questão os seguintes critérios: i) representatividade no continente; ii) histórico de utilização do instituto da revogação ao longo dos anos; iii) presença do instituto como marco inicial no arcabouço legislativo e iv) ausência do instituto e motivação.

Neste sentido, na América Latina, os países selecionados são: Equador, Peru, Bolívia e Colômbia. Fung (2011) sugeriu que “muitos de nós talvez voltemos nossos olhos para a América Latina para entender seus avanços em termos de governança democrática”. A América Latina tem sido um laboratório de análise da participação cidadã e inovação democrática, principalmente devido à interação de diferentes fatores políticos, sociais e culturais.

Na América do Norte e Central, será observada a inovação legislativa prevista no ordenamento mexicano com a “Ley Federal de Revocación de Mandato” publicada em 14 de setembro de 2021. Além do México, os EUA serão fruto de análise. Apesar da ausência de previsão em todos os Estados americanos, os Estados da Califórnia, Georgia e Nevada foram selecionadas para observância das peculiaridades devidas.

Na Europa, os países examinados serão Alemanha, França e Suíça. A Suíça foi o primeiro país a introduzir a iniciativa cidadã (para uma revisão total da constituição) em 1848; isto foi seguido pela introdução do ‘referendo facultativo’ (demanda do cidadão), em 1874, e a iniciativa cidadã de propor emendas à constituição, em 1891. Na Alemanha, a adoção da revogação de mandato se deu em períodos posteriores a regime ditatoriais (nos *länder* – os regionais) desde 1945. Já na França, a ausência concreta do instituto foi relevante para a discussão sobre o tema. No continente asiático, o instituto será analisado no Japão e Taiwan. Enquanto que no continente africano, os países selecionados são Etiópia e Uganda.

O estudo pormenorizado da revogação de mandato em cada um desses países será uma luz na configuração de um “possível” modelo a ser adotado na democracia brasileira ou

qualquer outra que busque aspectos objetivos, qualitativos e quantitativos que justifiquem a adoção (ou não) no futuro. Somente um estudo calcado em dados reais poderá tornar o mecanismo de revogação um estabilizador democrático e uma possível alavanca qualitativa na busca por uma participação efetiva e concreta.

2.5.2 Revogação de Mandato na América Latina

2.5.2.1 Equador

O primeiro exemplo de previsão do instrumento de revogação de mandatos na América Latina é o Equador. A Constituição do Equador de 2008 é a norma jurídica suprema vigente e prevê expressamente no artigo 105 o direito de todos os cidadãos que gozem de direitos políticos à revogação de mandatos das autoridades eleitas. A participação cidadã na revogação de mandatos é um direito garantido pela carta política, segundo o artigo 61, item 6:

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. **6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.** 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (Grifo nosso)

A previsão expressa no texto constitucional garante força ao instituto de revogação e transforma-se em uma baliza na produção de normas infraconstitucionais, pois não apenas menciona o instituto de democracia direta, mas traz detalhes mínimos sobre a novel normativa, sendo, assim, um dos grandes diferenciais dentre as normas que também preveem a revogação de mandatos.

No modelo equatoriano, a revogação não possui caráter absoluto, consagrando-se limites ou o chamado de filtro revogatório. A solicitação de revogação poderá ser apresentada depois de concluído o primeiro e antes do último ano do período para o qual a autoridade

questionada foi eleita. Além do aspecto temporal, o filtro revogatório encontra bloqueio no número de vezes que os eleitores poderão convocar o instituto. Segundo o instrumento constitucional, durante o período de gestão de uma autoridade, apenas um processo de revogação do mandato pode ser realizado. Esse último protege a democracia equatoriana da banalização do instituto, evitando o que se mais teme: a instabilidade democrática.

A revogação de mandatos no Equador é ampliada a todos os cargos eletivos, sejam eles nacionais, regionais ou locais.

Para dar início ao processo de revogação de mandatos no Equador, o requerimento deverá ter respaldo de no mínimo (10%) dez por cento de eleitores inscritos no Cadastro Eleitoral na circunscrição de referência da revogação. Tratando-se de revogação do cargo de Presidente da República, o número é superior, exigindo-se, no mínimo, (15%) quinze por cento.

Seguindo o aspecto procedimental, O Conselho Nacional Eleitoral, uma vez conhecida a decisão do Presidente ou o Presidente da República ou dos governos autônomos descentralizados, ou acatando o pedido apresentado pelos cidadãos, convocará a revogação do mandato, que deverá ser realizada nos (60) sessenta dias seguintes.

Para aprovação da proposta de revogação de mandato, a consulta dependerá de requerimento de maioria absoluta de votos válidos, exceto quando se tratar de revogação do mandato de Presidente da República, que será exigida a maioria absoluta dos eleitores votantes. O pronunciamento decisório de revogação é considerado instrumento obrigatório, irremediável e de imediato cumprimento. No caso de revogação do mandato, a autoridade questionada será destituída e substituída por quem apropriado de acordo com a Constituição.

A possibilidade de indeferimento do pedido de revogação encontra respaldo não no texto constitucional, mas sim na Lei Orgânica Eleitoral (o Código da Democracia). Segundo ao texto normativo, o pedido de revogação será indeferido se não cumprir o disposto na lei que regula a participação cidadã. Caso sejam constatadas irregularidades, o Conselho Nacional Eleitoral encaminhará o respectivo relatório à autoridade competente, conforme a situação em questão.

Uma das características marcantes do mecanismo de revogação no Equador é a determinação de que estrangeiros, ou seja, não-cidadãos-equatorianos tenham direitos ao voto, desde que tenham residido no país há pelo menos 5 (cinco) anos. Essa previsão consagra um dos vieses do acesso à justiça democrática: os efeitos de revogação (ou não) atingem não somente os cidadãos, mas todos aqueles que participam ativamente da sociedade, no caso a equatoriana.

O modelo de revogação equatoriano foi escolhido como o primeiro a ser analisado, pois pode servir de parâmetro para a construção de um modelo brasileiro, exigindo dos legisladores que pensem em um arquétipo que traga o máximo de informações garantidas constitucionalmente, evitando que o dispositivo seja alterado facilmente, caso tenha previsão apenas infraconstitucional.

2.5.2.2 Peru

Na década de 90, o descrédito dos partidos e grupos políticos tradicionais no Peru, teve um impacto direto na percepção que o cidadão comum tinha em relação ao sistema representativo. Nesse cenário, a incorporação de mecanismos de democracia direta começa a ganhar grande popularidade, porque a participação política dos cidadãos era vista como a resposta à crise que atravessavam as instituições políticas do nosso sistema (partidos, parlamento, autarquias, entre outras). Em outras palavras, o fracasso do sistema de representação peruano abriu caminho para a incorporação de mecanismos de democracia direta como a revogação de mandatos no desenho constitucional atual.

Segundo Rafael Rodríguez Campos (2009), foram os setores da esquerda que com maior fervor e convicção defenderam a tese segundo a qual era necessária uma figura como a da revogação de mandatos, pois isso fortaleceria a capacidade do povo de controlar o trabalho de suas autoridades. Não é um direito fundamental de natureza política, mas apenas um mecanismo que possibilita o exercício concreto de um direito que é fundamental, como é o direito à participação política. A revogação, como afirma Francisco Miró Quesada Rada (1999), em seu livro *Democracia Direta*, é o poder que um determinado número de cidadãos, membros do corpo eleitoral, tem de retirar a autoridade antes do final do período para o qual foi eleito.

O mecanismo de remover autoridades eleitas é previsto expressamente na Constituição Peruana de 1993:

Artículo 2° - 17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, **de remoción o revocación de autoridades**, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Artículo 31°. - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; **remoción o revocación de autoridades** y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo

con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. (Grifo nosso)

A Lei dos Direitos de Participação e Controle dos cidadãos (Lei nº 23.600 de 1994) insere a revogação de mandatos como um direito de controle. Deste modo, concede-se aos eleitores o poder não somente de fiscalizar a atuação dos eleitos, mas sim de controlá-los por meio deste instrumento, tornando-os mais eficientes e responsáveis pelas ações exercidas.

A ampliação revogatória peruana não atinge todos os cargos eletivos. Segundo o artigo 20 da Lei nº 23.600 de 1994, a revogação é um direito que têm os cidadãos de destituir Prefeitos e vereadores, Presidentes regionais, vice-presidentes regionais e conselheiros regionais e Juízes de paz provenientes de eleição popular. A ausência da possibilidade de revogação no âmbito presidencial é um indicativo da complexidade de aplicação prática desse mecanismo de participação opera nesse sentido.

A revogação de mandatos no Peru não possui operação absoluta, sendo que alguns filtros, sejam eles temporais e na ordem de iniciação, tornam o instituto relativamente abalado. O pedido de revogação procede apenas uma vez no período do mandato e a consulta é realizada no segundo domingo de junho do terceiro ano do mandato para todas as autoridades, exceto no caso de juízes de paz que é regido por lei específica.

O órgão responsável pelo recebimento da solicitação de revogação é a ONPE (*Oficina Nacional de Procesos Electorales*), sendo considerada a autoridade máxima encarregada de organizar, executar e entregar os resultados oficiais dos diferentes processos eleitorais. O pedido é encaminhado ao Gabinete Nacional de Processos Eleitorais (ONPE), deve ser fundamentado e não requer comprovação. O ONPE resolve os pedidos apresentados no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, sendo que em caso de indeferimento cabe recurso perante o Júri Nacional Eleitoral (JNE) que decide o referido recurso em um prazo não superior a 15 (quinze) dias corridos. Da referida resolução não cabe recurso. Posteriormente, o Júri Nacional das Eleições (JNE) convoca consulta popular para as candidaturas admitidas.

Destaca-se aqui a necessidade de fundamentação do pedido de revogação de mandatos, contudo não é necessária qualquer comprovação do que está sendo alegado. Assim, difere do processo penal em que a exigência de provas se faz necessário. As causas de vacância ou suspensão e os crimes não podem ser invocados para fundamentar os pedidos de revogação.

Para a promoção da revogação de mandatos no Peru faz-se necessária a aquisição dos chamados “*kits electorales*”. É o conjunto de documentos e formatos que o cidadão pode adquirir no ONPE para exercer os direitos previstos na Lei nº 26.300, Lei dos Direitos de Participação e Controle Cidadão. O ONPE emite formulários (Kit Eleitoral) ao cidadão

interessado em promover o exercício de algum dos direitos previstos na Lei nº 26.300, Lei dos Direitos de Participação e Controle do Cidadão, para que sejam recolhidas as assinaturas dos cidadãos que apoiem ou adiram em apoio à sua iniciativa.

Quanto ao requisito de iniciativa revogatória, no Peru a consulta realizar-se-á em cada distrito eleitoral, se o pedido for acompanhado de vinte e cinco por cento (25%) das assinaturas dos eleitores de cada distrito. Para revogar uma autoridade, é necessária metade mais um dos votos válidos e para que a revogação proceda, pelo menos cinquenta por cento (50%) dos eleitores elegíveis no caderno eleitoral precisam comparecer à eleição de revogação.

Após a decisão do eleitorado quanto à revogação de mandato das autoridades submetidas, o Júri Nacional Eleitoral (JNE) credencia como substituto da autoridade revogada - exceto os juízes de paz -, para completar o mandato, de acordo com as seguintes regras: a) no caso do presidente regional, o vice-presidente regional; b) no caso do vice-presidente regional, aquele que for eleito pelo Conselho Regional entre os seus titulares da lista a que pertence a autoridade revogada, com voto simples; c) tratar simultaneamente do presidente e do vice-presidente regional, que o Conselho Regional escolhe de entre os seus titulares da lista a que pertencem as autoridades revogadas, com o voto favorável de metade mais um do número legal de conselheiros; d) no caso de conselheiro regional, ao respetivo assessor; e) No caso de presidente da câmara, o primeiro vereador adjunto da mesma lista e f) No caso de vereador, ao respetivo suplente da sua lista. Os que substituem os revogados completam o período para o qual foram eleitos, assim em nenhum caso há novas eleições.

Após a revogação da autoridade eleita, cria-se um mecanismo que impede que essas mesmas autoridades tentem concorrer a cargos eletivo nas próximas eleições. A autoridade cassada não poderá concorrer a nenhum cargo da entidade da qual foi cassada na próxima eleição regional ou municipal, conforme o caso. Também não poderá acessar cargos públicos sob qualquer modalidade de contratação na entidade da qual foi cassada até o término do mandato para o qual foi eleita, a menos que no momento da inscrição você tenha sido um trabalhador por prazo indeterminado, para o qual você retornará automaticamente ao seu cargo original.

O mecanismo de revogação de mandatos no Peru poder servir como parâmetro a ser analisado para a implantação em outras democracias. Somente no ano de 2021, foram 763 (setecentos e sessenta e três) procedimentos de revogação (venda dos kits eleitorais), conforme o registro de vendas de kits eleitorais de revogações de mandato de 2021, emitido pela ONPE. O que se percebe é um instituto familiarizado ao cidadão peruano que, mesmo não conseguindo eficácia no pedido, tem uma percepção de que seu direito, ao menos, está sendo observado. É

claro que para que o mecanismo de revogação tenha frutos, é necessário o cumprimento de diversos outros requisitos, sejam eles constitucionais ou legais, contudo a eficiência na garantia de um direito constitucional ao mecanismo de revogação alinha-se profundamente ao tão necessário acesso à justiça democrática.

2.5.2.3 Bolívia

A revogação de mandatos na Bolívia foi estabelecida pelo instrumento constitucional no artigo 240⁶, afirmando que todo aquele que exerce cargo preenchido por meio de eleição pode ter revogado o mandato. Para que a revogação ocorra será necessário o preenchimento de diversos requisitos: a) abrangência revogatória: quem pode ter revogado o mandato; b) iniciativa revogatória: quem tem o poder de revogar; c) iniciativa revogatória; d) filtro revogatório; e) competência e outros. A Constituição do Estado da Bolívia e a Lei nº 26/2010 respondem a todos esses questionamentos.

A Lei nº 26 de 2010 estabelece que a revogação do mandato é o mecanismo constitucional pelo qual o povo soberano decide, por sufrágio universal, sobre a continuidade ou cessação das funções das autoridades eleitas pelo voto dos cidadãos. Assim, a revogação do mandato é o direito do eleitorado de remover um funcionário do cargo antes do término natural do mandato.

O regramento boliviano consagrou a revogatória de mandato para todos os cargos eleitos, exceto as que possuem relação com as autoridades do Poder Judiciário ou do Tribunal Constitucional Plurinacional. Os sujeitos responsáveis pela iniciativa revogatória são os próprios cidadãos, seja individual ou coletivamente, que a depender do âmbito das autoridades a revogar, dependerá um índice percentual específico para cada situação.

Segundo Julio Teodoro Verdugo (2014, p. 143-144), os arranjos institucionais que permeiam as porcentagens de assinaturas necessárias para a iniciativa revogatória são complexos, pois não basta o estabelecimento de percentual “x” para uma revogação “y”, mas depende de uma série de outros fatores que podem influenciar, seja positivamente ou negativamente. Ao estabelecer os percentuais, uma das preocupações é entender que a porcentagem é calculada sobre um número de eleitores que potencialmente não irão às urnas em sua totalidade.

⁶ Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.

[...] los arreglos institucionales relacionados con los porcentajes de firmas necesarios para dar inicio a un proceso de revocatoria **son complejo pues se produce una combinación de porcentajes de firmas con requerimientos específicos en dos circunscripciones territoriales al mismo tiempo.** (Grifo nosso)

Na Bolívia, existem quatro espécies de revogação de mandatos: a nacional, departamental, regional e municipal. Para as autoridades nacionais e departamentais, o número de assinaturas será de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do cadastro de eleitores vigente à época da iniciativa revogatória. Quanto às autoridades regionais, ao menos vinte e cinco por cento (25%) dos cidadãos inscritos no caderno eleitoral de cada uma das circunscrições municipais que fazem parte da região. Já para as autoridades municipais, o percentual é de no mínimo 30% (trinta por cento) dos cidadãos inscritos no cadastro eleitoral pertencente ao município em questão.

No que tange a motivação para iniciar o processo revogatório, o texto constitucional e legal boliviano não exige qualquer motivação estrita, assim justifica o início do procedimento a insatisfação com o exercício das funções pelo governante eleito. Essa não delimitação reforça o caráter participativo e não vinculativo da revogação boliviana, colocando na mesma medida o poder de eleger e o poder de revogar mandatos.

Sobre o aspecto temporal para a iniciativa revogatória, cumpre ressaltar que na Bolívia a iniciativa é unívoca, ou seja, poderá ocorrer apenas uma única vez durante o mandato e deverá ter decorrido pelo menos metade do mandato do eleito, não podendo instigá-lo no último ano de gestão do cargo. Aqui encontra-se um equilíbrio de forças, pois ao mesmo tempo que garante ao eleitor a possibilidade de revogar, criam-se bloqueios que impedem a desvirtuação do instituto.

O recebimento da manifestação popular para a revogação de mandato pelo Tribunal não é ilimitado, sendo que o processo de recolha de assinaturas e impressões digitais pelos promotores da iniciativa será realizada no prazo máximo de (90) noventa a partir da qualificação realizada pela autoridade eleitoral competente; caso não sejam recolhidas em tempo hábil, sofrerá arquivamento da iniciativa.

Recebidas as assinaturas em tempo hábil, o próximo passo é a conferência documental da iniciativa. O processo de verificação de assinaturas e impressões digitais pelo Tribunal Eleitoral competente será realizado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir do recebimento da iniciativa cidadã. Em caso de descumprimento do percentual de adesão

estabelecido, a autoridade eleitoral competente rejeitará a iniciativa e devolverá os autos ao quem o promoveu.

Um dos pontos críticos da proposta de revogação boliviana é a necessidade de uma lei para que o mecanismo de revogação tenha *start*. Essa dependência legislativa prejudica o âmago intencional de uma revogação popular. De acordo com o artigo 28 da Lei nº 26 de 2010, “em todos os casos a convocação será feita por lei do Estado Plurinacional, aprovada pela maioria absoluta de votos de seus membros”. Caberá, ainda, ao Tribunal Eleitoral definir um cronograma Eleitoral único para a realização simultânea e concorrente da revogação do mandato de âmbito nacional, departamental, regional e municipal que tenham cumprido os requisitos estabelecidos pela iniciativa popular na jurisdição correspondente. A ausência do calendário impede o prosseguimento de qualquer iniciativa revogatória.

A Bolívia possui uma revogação de mandato do tipo completa (*full recall*), uma vez que a participação cidadã tem lugar tanto na fase de ativação quanto na fase de aprovação. Cumpridos os requisitos da iniciativa revogatória, os resultados serão válidos, caso manifestem-se nas urnas no mínimo 50% + 1 (cinquenta por cento) dos eleitores cadastrados. Ademais, para revogar a autoridade eleita, a Lei nº 26 de 2010 exige o cumprimento de dois requisitos interdependentes: 1) O número de votos válidos a favor seja maior que o número de votos válidos lançados contra e 2) o número e a porcentagem de votos válidos a favor seja maior que o número e a porcentagem de votos válidos com os quais a autoridade foi eleita. Assim, se um presidente da república foi eleito com 47% (quarenta e sete por cento) dos votos, correspondendo a 50 (cinquenta) milhões de votos, para ser revogado, a manifestação dos eleitores deve ser superior a esse índice.

Em relação aos efeitos revogatórios, observa-se duas possibilidades: 1) em caso de não revogação: o eleito deverá continuar no cargo até o final do mandato para o qual foi previsto, não havendo outra solicitação de revogação e 2) em caso de revogação: o Presidente ou o Presidente do Estado cessará imediatamente em suas funções, devendo a pessoa que exercer a Presidência assumir a Vice-Presidência, que convocará imediatamente eleições para o Presidência do Estado a exercer no prazo máximo de noventa dias. Tratando-se de eleições municipais, os Prefeitos cassados no Mandato Popular, cessarão suas funções, o cargo será declarado vago e de acordo com a Constituição Política do Estado, o Presidente da República designará o Prefeito que exercerá funções até a posse do novo Prefeito designado como resultado do respectivo processo eleitoral.

O mecanismo de revogação de mandatos na Bolívia ao passo de trazer requisitos bem delimitados, não garante de fato voz ao eleitor. Condicionar a vontade popular, ao regramento

legal, sem o qual não terá prosseguimento ao instituto, fere a máxima da democracia participativa: o poder é do povo. Sem garantir isso, não há em que se falar em acesso à justiça democrática.

2.5.2.4 Colômbia

A Constituição Colombiana de 1991 considera que a revogação de mandatos é um direito de todo cidadão, abrangendo a seara da participação, exercício e controle do poder político. O fato de ponderar a revogação como direito já prescreve a grande importância que o texto constitucional promove a esse mecanismo. Na América Latina, como afirma Garibaldi (2011- 2012, p. 53-66), Colômbia está no grupo de países que a revogação atinge o nível local, mas não presidencial.

Ao analisar a revogação de mandatos na Colômbia, cumpre enfatizar que é possível que cada um dos Estados Federados estabeleça nas Constituições Estaduais o mecanismo de revogação de mandatos, assim como acontece na Etiópia, Nigéria, Alemanha, Sérvia, Taiwan, Argentina, Equador, Peru e Estados Unidos. De toda forma, além dessa previsão, a Constituição Geral da Colômbia assim garante o mecanismo como direito político.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 134 de 1994 é responsável por regulamentar o mecanismo de revogação de mandatos na Colômbia. Segundo o artigo 6º desta lei, a amplitude revogatória considera os cargos que são possíveis de revogação, no caso os governadores de Estado e os *alcades* (prefeitos).

Um dos critérios que chamam atenção no mecanismo colombiana é a restrição que a lei impõe à iniciativa revogatória. De acordo com o texto legal, somente os cidadãos que participaram da votação ao qual elegeu determinando eleito é que poderão iniciar o mecanismo. Essa limitação vai contra ao princípio do acesso à justiça democrática que possui como um dos pilares bases a amplitude máxima dos cidadãos que sofrem os efeitos das ações dos governantes.

Em conformidade com o artigo 64 da Lei nº 134, a iniciativa revogatória dependerá de um número de cidadãos não inferior a 40% do total de votos válidos expressos na eleição do respectivo mandatário. Como filtro revogatório, tem-se que ocorrerá quando tenha transcorrido pelo menos um ano do início do mandato, contados da posse do eleito.

Destaca-se no modelo colombiano de revogação a motivação para dar início ao procedimento. Conforme o artigo 65 da Lei nº 134, o requerimento de convocação de voto para a revogação, deve conter as razões que o fundamentam, por insatisfação geral dos cidadãos ou

por incumprimento do programa do Governo (2016, p. 72). O estabelecimento de critérios não estritamente objetivos merece louvores, haja vista que no processo inicial de eleição não se exige do eleitor, simetricamente, a necessidade de critérios objetivos para eleger, assim está totalmente consignado ao princípio do acesso à justiça democrática.

Após o cumprimento dos requisitos iniciais, os cidadãos serão convocados no prazo máximo de dois meses para a eleição de revogação. Os cidadãos da respectiva entidade territorial serão convocados a votar pela revogação, pelo órgão responsável contados da certidão emitida pela mesma entidade.

Um dos principais critérios de revogação é a definição clara e expressa do número mínimo para que um governante perca o mandato. O artigo 68 da Lei nº 134 vaticina que considerar-se-á revogado o mandato dos governadores e prefeitos, quando for aprovado na respectiva votação por número de votos não inferior a sessenta por cento (60%) dos cidadãos que participem da respectiva votação, desde que o número de votos não seja inferior a 60% (sessenta por cento) dos votos registrados no dia da eleição do presidente, podendo votar somente os que o fizeram no dia da eleição em que foi eleito o respectivo governador ou prefeito. Para compreensão, vejam:

Tabela 4 – Percentuais para Revogação de Mandatos na Colômbia

Condição para Revogação	Maioria qualificada: Votos não inferior a 60% dos que participaram da eleição de revogação
Filtro para Revogação 1	Mínimo de 60% de votos referente ao dia da eleição do presidente
Filtro para Revogação 2	Votado no dia da eleição para o eleito sujeito à revogação

Fonte: Elaborada pelo autor

Caso a decisão dos eleitores seja pela não revogação de mandatos, não será permitido que um novo processo de revogação para o governante em questão ocorra até o final do mandato pré-estabelecido. Esse filtro revogatório permite que a revogação de mandatos não cause grave instabilidade política com a persistência ilimitada do instituto.

Após a votação e comunicado o resultado do escrutínio, o Registro Nacional do Registro Civil notificará o Presidente da República ou o respectivo governador para que procedam, conforme o caso, à destituição o respectivo governador do cargo ou prefeito revogado. Concluído o procedimento estabelecido, a revogação do mandato será imediatamente executada.

No cenário de revogação do mandatário, o instituto colombiano de revogação determina novas eleições para o cargo vago. Revogado o mandato do governador ou do prefeito, serão convocadas eleições para a escolha do sucessor, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data certificação do resultado da votação de revogação.

Como pode-se observar, a partir da Constituição Política a figura da revogação do mandato é adotada como um mecanismo de participação cidadã que os colombianos têm para exercer o controle político e garantir a eficácia dos atos do governo. Este instituto é uma forma de garantir o cumprimento do voto programático – contido no artigo 259 – como expressão da soberania popular e da democracia participativa, estreitando a relação entre os eleitos como prefeitos e governadores e os cidadãos, por meio da imposição de mandato ao eleito do programa que apresentou ao se inscrever como candidato.

Para os que reprovam esse mecanismo, afirma-se que a revogação vai contra o mandato livre ou representativo, que expressa que o representante pode agir e votar, aplicando seus próprios critérios, sem ter que cumprir seus compromissos anteriores adquiridos ou aceitos perante seus eleitores. Sob essa ideia (estabelecida por várias Constituições no mundo) a revogação do mandato não é contemplada, pois isso afetaria a governabilidade e limitaria a ação dos eleitos, especialmente em situações imprevistas que possam surgir durante o período de governo.

Apesar da Lei 134 de 1994 estabelecer os motivos para iniciar o processo de revogação do mandato –que seria o descumprimento do programa de governo e a insatisfação geral dos cidadãos–, o Tribunal Constitucional, por meio de a decisão C-179 de 2002, determina que a ligação entre este mecanismo de controle e a noção de votação programática delimita o alcance do controle exercido pelos cidadãos. Assim, o Tribunal Constitucional determina que a revogação do mandato só pode ser feita quando houver violação expressa do programa de governo do presidente.

Cumprir ressaltar que, embora iniciar um processo de revogação de mandato possa parecer um procedimento simples, para que isso seja feito é necessária uma série de requisitos que não são fáceis de cumprir. O melhor exemplo disso é que apenas uma vez um mandato foi revogado com sucesso, nos mais de 26 anos de vigência desta medida. Foi o que aconteceu com o prefeito de Tasco (Boyacá), Nelson García Castellanos, que em 2018, após mais de 2 anos no cargo, se tornou o primeiro e único prefeito a ser revogado.

Os cidadãos, partidos e os Estados devem considerar que o mecanismo de revogação do mandato seja utilizado com responsabilidade, e não como arma política para sabotar a governabilidade de prefeitos e governadores. Uma das formas de garantir isso é enfatizar o fato

de que a revogação do mandato é utilizada apenas nos casos em que há violação expressa do que foi prometido no plano de governo, conforme estabelecido nas sentenças C-179 do 2002 e SU -077 de 2018.

2.5.3 Revogação de Mandatos na América do Norte e Central

2.5.3.1 O Referendo Revogatório no México

No ano de 2019, a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos sofreu uma alteração significativa ao inserir no texto constitucional como direitos da cidadania a participação nos processos de revogação de mandato para o cargo de Presidente da República. Antes mesmo da edição da Lei Federal de Revogação de Mandato já se tornou um grande avanço constitucionalizar esse instrumento de participação político-eleitoral e considerar, de forma tão minuciosa, no plano infraconstitucional.

Como dito anteriormente, antes de ser um direito, o *recall* é um procedimento e como muito bem afirma Lorencini (2017, p. 376), “algumas decisões devem ser adotadas pelo legislador neste sentido, especialmente relacionadas aos quóruns de convocação e de destituição, ao procedimento e aos efeitos políticos de uma eventual destituição”. Os procedimentos específicos e detalhados mexicanos corroboram um modelo de instrumento de revogação como parâmetro para outras democracias modernas.

No ano de 2022, os mexicanos rejeitaram a revogação do mandato do presidente Andrés Manuel López Obrador em referendo popular, sendo 91,9% de votos contrários à saída do presidente contra 6,5% a favor. No caso em tela, a consulta pública foi convocada pelo próprio presidente para mostrar apoio popular e validar o mandato do chefe mexicano, que terminara em 2024.

O referendo revogatório, nomenclatura utilizada no México, foi introduzido na Constituição mexicana em setembro de 2021 (Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos). A mudança trouxe a possibilidade de um referendo da população sobre o presidente no meio de seu mandato de 6 anos. Segundo o texto constitucional, é direito do cidadão participar dos processos de revogação de mandatos. Contudo, o mesmo texto constitucional consagra que o ato cívico não é somente um direito, mas uma obrigação, sendo obrigação de todo cidadão da República votar nas eleições, consultas populares e nos processos de revogação de mandatos.

No que se relaciona à amplitude revogatória, a Constituição Mexicana possibilita a revogação somente do cargo de Presidente da República. O artigo quinto da Lei Federal de Revogação de Mandatos considera que o processo de revogação de mandato é um instrumento de participação solicitado aos cidadãos para determinar a conclusão antecipada do cargo do ocupante do cargo de Presidente da República pelo motivo de perda de confiança.

A confiança é um critério crucial para a (des)investidura do mandato do Presidente do México. Interessante destacar que o legislador do México, de forma simétrica, levou em consideração a liberdade de revogação, como acontece no ato inicial – o voto. A relação de confiança entre governante e governado é um aspecto fulcral para a manutenção do poder no México. Apesar dos críticos repreenderem os critérios subjetivos determinantes para a revogação de mandatos, a perda de confiança está totalmente alinhada com o princípio do acesso à justiça democrática.

A iniciativa revogatória no México dependerá de adesão a petição revogatória requerida por cidadãos em número não inferior a 3% (três por cento) dos inscritos no cadastro eleitoral mexicano, sendo que esse número corresponda a pelo menos 17 (dezesete) entidades federativas e que representem, no mínimo, 3% (três por cento) de cada uma das listas dos estados. Um aspecto que firma o acesso à justiça democrática no México é a possibilidade de garantir aos mexicanos residentes no estrangeiro o direito ao voto no processo de revogação de mandatos. Essa ampliação de direitos confere a todo cidadão que preencha os requisitos constitucionais a participar do procedimento.

O mandato do Presidente do México tem a duração de seis anos e o início do processo de revogação de mandatos poderá acontecer uma única vez durante os três primeiros meses posteriores à conclusão do terceiro ano do período constitucional do mandato. Desse modo, dois filtros revogatórios destacam-se, o momento inicial para revogação e a repetição de processos de revogação ao longo do mandato.

Os cidadãos interessados em apresentar o pedido de revogação devem informar o Instituto durante o primeiro mês após a conclusão do terceiro ano do período constitucional do titular da Presidência da República. O Instituto Eleitoral emitirá os formatos impressos e meios eletrônicos para coleta de assinaturas, bem como diretrizes para atividades relacionadas. Cumpre destacar a hipótese de recolhimento de assinaturas por meio digital, indo ao encontro do processo digital democrático, tão em voga no cenário atual. O Instituto conceberá e aprovará

o uso de ferramentas tecnológicas e dispositivos eletrônicos ao alcance dos cidadãos e cidadãos para obter a expressão do apoio necessário.

A Lei Federal de Revogação de Mandatos concebe os requisitos mínimos determinantes para início do procedimento: i) fundamentos constitucionais e legais aplicáveis; ii) as etapas do processo de revogação; iii) o nome do ocupante de cargo de Presidente da República que será objeto do processo de revogação; iv) data do dia de votação; v) a pergunta objeto do processo; vi) as regras para participação e o vii) local para votação de revogação.

A difusão do processo de revogação de mandatos nos meios de comunicação (rádio, tv e Internet) estará sujeito ao controle e fiscalização do Instituto Eleitoral. O Instituto monitorará a mídia, a imprensa e os meios de comunicação eletrônicos, de forma a garantir equidade nos espaços de informação, opinião pública e/ou divulgação designado para a discussão da revogação do mandato. O princípio da igualdade de oportunidades deverá ser observado na manutenção das opiniões a favor e contrárias à revogação de mandatos do ocupante do cargo de Presidente da República.

O dia da votação de revogação será no domingo seguinte aos noventa dias após a transmissão do Edital e em data que não coincida com os dias eleitorais, federais ou locais. Quanto à fase dos efeitos revogatórios, se os resultados do dia de votação do cidadão indicarem pela revogação do mandato, o titular da Presidência da República será entendido como separado definitivamente do cargo, quando o Tribunal Eleitoral emitir a declaração de revogação.

Desde quando assumiu a presidência em 2018, López Obrador afirmava que o referendo revogatório é considerado um processo pacífico, legal e legítimo para resolver as diferenças entre eleitores e governantes. Segundo ele, um verdadeiro democrata não tem tanto apego ao poder e, de fato, governante que se preze, precisa entender que a relação de confiança entre os envolvidos precisa ser levada em consideração na manutenção de poder de qualquer titular eletivo. O acesso à justiça democrática é o princípio que deve ser observado na elaboração das normas de revogação de mandatos e o modelo mexicano é um exemplo a ser observado, analisado e determinado nas democracias atuais.

2.5.3.2 Recall no Estados Unidos da América

A Constituição dos Estados Unidos não prevê a revogação de nenhum funcionário federal eleito. Apesar disso, a opção foi considerada durante a redação do documento em 1787, mas não foi incluída na versão final. Cumpre destacar que algumas constituições estaduais declararam o direito dos cidadãos de retirar seus membros do Congresso dos Estados Unidos, mas se isso é constitucionalmente legal no nível federal ainda não foi decidido pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Um dos precedentes legais observados mais próximos é o *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, caso decidido em 22 de maio de 1995, pela Suprema Corte dos Estados Unidos, declarando que os estados não podem impor qualificações para futuros membros do Congresso mais rígidas do que as especificadas na Constituição. O caso dizia respeito às provisões de limites de mandato do Congresso de 23 estados. A Suprema Corte confirmou a decisão da Suprema Corte do Arkansas.

Atualmente, há previsão de *recall*, seja em nível local ou estadual, em 40 Estados norte-americanos. O foco deste tópico será o âmbito de revogação em nível estadual, sendo assim, quarenta estados permitem o *recall* de funcionários públicos em nível local, dezenove deles também permitem o *recall* de funcionários do estado e dez estados não permitem *recalls* de funcionários públicos.

A tabela abaixo retrata o tipo de *recall* existente em cada um dos estados americanos e a respectiva previsão legislativa:

TABELA 5 – Tipos de *Recall* por Estado Americano

Estado	Tipo de <i>Recall</i>	Previsão normativa
Alasca	Executivo e Legislativo	Constituição do Alasca – Art. 11, §8º - Todos os servidores públicos eleitos no Estado, exceto os oficiais de justiça, estão sujeitos a revogação pelos eleitores do Estado ou subdivisão política de onde foram eleitos. Os procedimentos e motivos para revogação devem ser prescritos pela legislatura.
Arizona	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição do Arizona – Art. 8º, §1º-6º - Todo funcionário público no estado do Arizona, ocupando um cargo eletivo, seja por eleição ou nomeação, está sujeito a ser destituído de tal cargo pelos eleitores qualificados do distrito eleitoral do qual os candidatos são eleitos para tal cargo. Tal distrito eleitoral pode incluir todo o estado. O número de referidos eleitores igual a vinte e cinco por cento do número de votos expressos na última eleição geral anterior para todos os candidatos ao cargo ocupado por tal oficial, poderá por meio de petição, que será conhecida como petição de revogação, exija seu <i>recall</i> .

Califórnia	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição da Califórnia – Seção 13 - Recall é o poder dos eleitores para remover um oficial eletivo.
Colorado	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição do Colorado – Artigo 21 – Seção 1 - Todo funcionário público eletivo do estado do Colorado pode ser destituído do cargo a qualquer momento pelos eleitores registrados com direito a votar para um sucessor de tal titular por meio do procedimento e da maneira aqui prevista, procedimento esse que será conhecido como revogação, e deve ser adicional e sem excluir qualquer outro método de remoção previsto por lei.
Geórgia	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição da Geórgia – Artigo 2º, §4º - A assembleia geral fica autorizada a prever por lei geral a revogação de funcionários públicos que detenham cargo eletivo. Os procedimentos, fundamentos e todos os demais assuntos relativos a tal recolhimento deverão ser previsto em tal lei.
Idaho	Executivo e Legislativo	Constituição de Idaho – Artigo 6º, §6º - RECOLHA DE OFICIAIS AUTORIZADOS. Todo funcionário público no estado de Idaho, exceto os oficiais de justiça, está sujeito a revogação pelos eleitores legais do estado ou do distrito eleitoral do qual foi eleito. A legislatura deve aprovar as leis necessárias para levar esta disposição em vigor.
Illinois	Executivo (somente Governador)	Constituição de Illinois – Artigo 3º, §7º - A revogação do Governador pode ser proposta por uma petição assinada por um número de eleitores igual ao pelo menos 15% do total de votos expressos para Governador na eleição para governador anterior, com pelo menos 100 assinaturas de pelo menos 25 condados separados. Uma petição deve ter sido assinada pelo requerente eleitores não mais de 150 dias após a apresentação de uma declaração juramentada foi arquivado no Conselho Estadual de Eleições fornecendo notificação de intenção de circular uma petição para revogar o Governador. A declaração juramentada pode ser apresentada até 6 meses após o início do mandato do Governador escritório. A declaração deve ter sido assinada pelo proponente da petição de revogação, pelo menos 20 membros da Câmara dos Deputados, e pelo menos 10 membros do Senado, com não mais da metade das assinaturas de membros de cada câmara do mesmo estabelecido partido político.
Kansas	Executivo e Legislativo	Constituição do Kansas – Artigo 4º, §3º - <i>Recall</i> dos eleitos. Todos eleitos funcionários públicos do estado, exceto judiciais oficiais, estarão sujeitos a revogação pelos eleitores do subdivisão estadual ou política da qual eleito. Procedimentos e motivos para retirada serão prescritos por lei.
Louisiana	Executivo e Legislativo	Constituição de Louisiana – Artigo 10, §26 - A legislatura estabelecerá por lei geral a revogação por eleição de qualquer funcionário estadual, distrital, paroquial, distrital ou municipal, exceto juízes dos tribunais de

		registro. A única questão em uma eleição revogatória será se o oficial será revogado.
Michigan	Executivo e Legislativo	Constituição de Michigan – Artigo 2º, §8º - Leis serão promulgadas para prever a revogação de todos os oficiais eletivos, exceto juízes de tribunais de registro, mediante petição de eleitores em número igual a 25 por cento do número de pessoas votantes na última eleição anterior para o cargo de governador no distrito eleitoral de o oficial procurou ser chamado de volta. A suficiência de qualquer fundamentação ou fundamentação exigida processualmente será uma questão política e não judicial.
Minnesota	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição de Minnesota – Artigo 8º, §6º - Um membro do Senado ou da Câmara dos Deputados, um funcionário executivo do estado identificado na seção 1 do artigo V da constituição, ou um juiz da suprema corte, do tribunal de apelações ou de um tribunal distrital está sujeito a revogação de cargo pelos eleitores.
Montana	Executivo, Legislativo e Judicial	Código anotado de Montana – Título 2 – Parte 6 – Ato de Recall de Montana - Um funcionário público que ocupe um cargo eletivo pode ser destituído pelos eleitores qualificados com direito a voto para o sucessor do funcionário eletivo. Um funcionário público que ocupe um cargo por indicação pode ser destituído pelos eleitores qualificados com direito a voto para o sucessor ou sucessores do(s) funcionário(s) eletivo(s) que tenham autoridade para nomear uma pessoa para esse cargo.
Nevada	Executivo, Legislativo e Judicial ⁷	Constituição de Nevada – Artigo 2º, §9º - Todo funcionário público no Estado de Nevada está sujeito, conforme disposto neste documento, a ser destituído do cargo pelos eleitores registrados do estado ou do condado, distrito ou município que ele representa.
Nova Jérsei	Executivo e Legislativo	Constituição de Nova Jérsei – Artigo 1, §2º - O povo reserva-se o poder de revogar, após pelo menos um ano de serviço, qualquer funcionário eleito neste Estado ou representante deste Estado no Congresso dos Estados Unidos.
Dakota do Norte	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição da Dakota do Norte – Artigo 3º, §10 - Qualquer funcionário eleito do estado, de qualquer condado ou de qualquer legislativo ou condado distrito comissário estará sujeito a revogação por petição de eleitores em número igual a vinte e cinco por cento dos que votaram nas eleições gerais anteriores para o cargo de governador do estado, município ou distrito em que o funcionário será afastado.
Oregon	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição de Oregon – Artigo 2º, §18 - Todo funcionário público em Oregon está sujeito, conforme aqui previsto, para revogar pelos eleitores do estado ou do distrito eleitoral de qual o servidor público é eleito.

⁷ A revogação judicial foi contestada na Suprema Corte de Nevada em 2015.

Rhode Island	Executivo	Constituição de Rhode Island – Artigo 4º, §1º - O governador, o vice-governador, o secretário de estado, o procurador-geral e o tesoureiro-geral serão eleitos na terça-feira após a primeira segunda-feira de novembro, quadrienalmente a partir de 1994 d.C. revogar na forma aqui prevista, por 4 (quatro) anos a partir da primeira terça-feira do mês de janeiro seguinte à sua eleição e até que seus sucessores sejam eleitos e empossados. Nenhuma pessoa servirá consecutivamente no mesmo cargo geral por mais de dois (2) mandatos completos, excluindo qualquer mandato parcial de menos de dois (2) anos anteriores.
Washington	Executivo e Legislativo	Constituição de Washington – Artigo 1, Seção 33-34 - Todo funcionário público eletivo do estado de Washington [exceto] juízes de tribunais de registro estão sujeitos à revogação.
Wisconsin	Executivo, Legislativo e Judicial	Constituição de Wisconsin – Artigo 13, §12 - Os eleitores qualificados do estado, de qualquer distrito congressional, judicial ou legislativo ou de qualquer condado podem solicitar a revogação de qualquer funcionário eletivo em exercício.

Segundo Joshua Spivak (2020), o início do século XXI retratou uma febre no uso dos mecanismos de revogação de mandatos e os Estados Unidos da América foram um modelo para o mundo, em virtude da quantidade de revogações a nível inferior sendo utilizadas pelos Estados, conforme tabela supracitada. Apesar de não utilizar em nível federal (por exemplo para Presidente da República), os EUA têm um volume de petições de revogação que permeiam os cargos de governadores de Estados e Prefeitos municipais.

O *recall* político, como é chamado nos EUA, teve um maior destaque com a revogação de mandato do Governador da Califórnia Gray Davis em 2003, sendo substituído pelo astro internacional Arnold Schwarzenegger. O *recall* foi instituído em 1911 na Califórnia, mas o ocorrido em 2003 foi o mais bem-sucedido procedimento de revogação de um governador na história americana. O resultado do *recall* realizado em 7 de outubro de 2003 foi que Davis foi removido do cargo e Arnold Schwarzenegger foi eleito como substituto de Davis. A opção de retirar Davis recebeu 55% dos votos. Como provavelmente um dos *recalls* mais proeminentes do mundo, o caso da Califórnia em 2003, quando Arnold Schwarzenegger se tornou Governador do Estado, tem sido bem documentado (Garret, 2004).

Davis Gray foi sujeito ao processo revogação 11 meses depois de ter sido eleito em novembro de 2002 para um segundo mandato de quatro anos como governador da Califórnia. Um total de 9,4 milhões de eleitores votaram na questão do *recall*, representando um aumento

de 11 por cento em comparação com o total de votos para a eleição para governador do estado em 2002. Um total de 135 candidatos estavam na cédula de outubro de 2003 como potenciais candidatos substitutos. Além de Schwarzenegger, outros candidatos notáveis incluíam o tenente-governador Cruz Bustamante, o senador estadual Tom McClintock, Arianna Huffington, o ex-ator mirim Gary Coleman e o pornógrafo Larry Flynt.

Califórnia é considerada, dentre os Estados Americanos, um modelo a ser analisado para a configuração e formação desse instituto de revogação para outros Estados e Democracias hodiernas. Os cidadãos da Califórnia têm autoridade para realizar uma eleição de revogação amparados pelo Artigo 2º, Seções 13-19 da Constituição do Estado. Houve 55 tentativas de revogar um governador desde que a Califórnia adotou o processo em 1911. A única tentativa bem-sucedida foi em 2003, quando os eleitores revogaram o então governador. Gray Davis.

Em 2021, Califórnia consagrou-se nos holofotes das tentativas de *recall*. O então Governador Gavin Newsom manteve-se no cargo em uma tentativa dos cidadãos californianos de retirá-lo do poder. Os defensores do *recall* disseram que Newsom lidou mal com a resposta do estado à pandemia de coronavírus, não fez o suficiente para lidar com a taxa de falta de moradia do estado e apoiou as políticas de racionamento de água.

O *recall* de 2003 na Califórnia do governador Gray Davis e a eleição simultânea do ator Arnold Schwarzenegger proporcionou aos americanos uma visão muito ferramenta poderosa, porém pouco utilizada, de democracia direta. A adoção do *recall* em vários estados dos EUA no início do século 20 foi associado a chamada “era progressista”. O movimento para adotar o *recall* e outros instrumentos de democracia direta foi desencadeada pelo objetivo de deslocar os eleitos que estavam percebido como muito intimamente ligado a interesses econômicos poderosos. Autoridades eleitas parecem ser mais receptivas aos interesses e pressões de grupos econômicos do que aos do eleitorado. O *recall* foi concebido como um mecanismo para induzir os representantes a serem mais sensíveis às reivindicações do eleitorado.

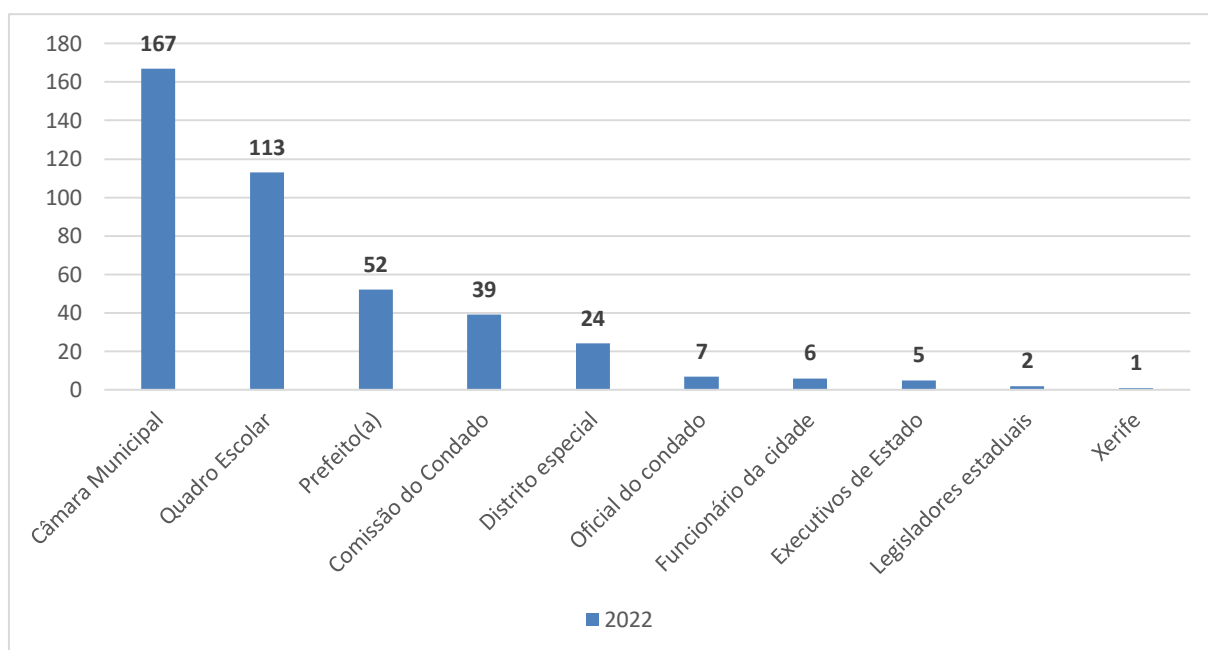
O *recall* nos Estados Unidos remonta a era colonial (Luce, 1930) e também foi incluído no projeto original da Constituição, contudo a cláusula não durou muito tempo, sendo eliminada na votação em 12 de junho. Ficando aproximadamente adormecido por um século, começou a reaparecer em cena em 1892 e 1896 quando as plataformas de dois partidos políticos (Socialist Labour Party e o Populist Party) anunciaram apoio à ideia do que chamaram de mandato imperativo (Zimmerman, 1997). O *recall* começou a reaparecer em diferentes estados, sendo

Oregon o primeiro a adotá-lo em 1908, seguido pela Califórnia em 1911; Arizona, Colorado, Nevada e Washington em 1912 e outros posteriormente.

Originado no período colonial dos Estados Unidos, o *recall* tem sido um marco no sistema político americano, sendo utilizado para responder à pergunta se um eleito é um delegado, servindo como representante das pessoas que devem ser destituídas quando se movem a partir das opiniões de seus constituintes, ou um curador que é procurado em virtude da *expertise*, perícia e opinião. Nos últimos anos, o *recall* que estava adormecido nos travesseiros das constituições estaduais, tem se despertado, tornando-se um arsenal privilegiado no mundo político.

Quando se fala em revogação de mandato logo o link está para aqueles que ocupam cargos políticos (prefeitos, governadores, senadores, deputados ou presidentes da República), contudo nos EUA essa tendência é mais abrangente, tornando-se uma etapa decisória do dia a dia democrático. O gráfico abaixo especifica quais foram os alvos do *recall* nos Estados Unidos até dezembro de 2022.

Gráfico 1 – Alvos de Revogação de Mandatos nos EUA em 2022



Fonte: Elaborado pelo autor

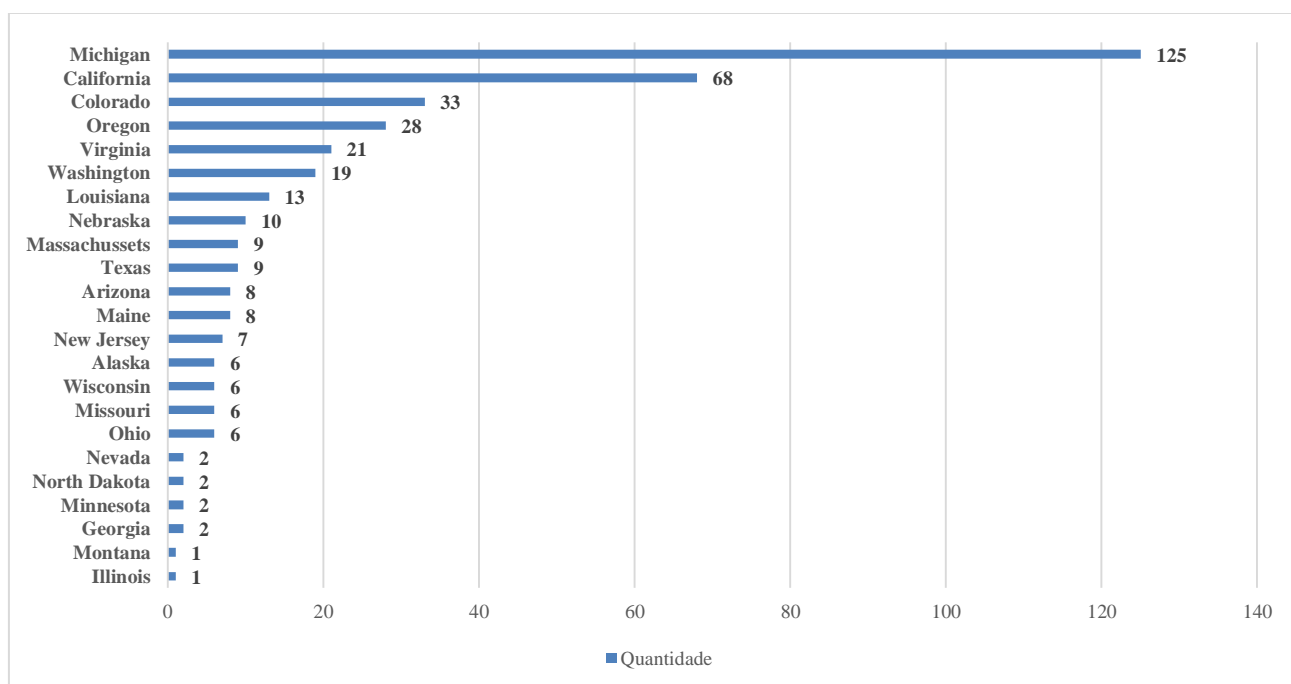
Os membros do conselho municipal atraíram mais petições de *recall* do que qualquer outro grupo em 2022, o que foi um retorno ao padrão de 2016 a 2020. Em 2021 e no primeiro semestre de 2022, os membros do conselho escolar atraíram o maior número de petições de *recall*. Um total de 167 vereadores ou membros do conselho municipal enfrentaram campanhas

de revogação em 2022, enquanto 113 membros do conselho escolar enfrentaram campanhas de revogação, a segunda maior. Também foram solicitadas revogações de 52 prefeitos e vice-prefeitos. No governo estadual, cinco executivos estaduais e dois legisladores estaduais enfrentaram esforços de revogação.

A partir desse cenário, a destituição de um cargo, função ou emprego nos Estados Unidos têm se tornado um mecanismo democrático de participação popular que busca ser uma alternativa para a má prestação de serviços públicos. Não se fala em medida única, mas uma contraprestação dada ao cidadão/eleitor de alterar a realidade vivida. A tendência de aumento dessa conduta, não só nos meandros da comunidade social, mas para dentro dos poderes executivo, legislativo e, também, judiciário, tem sido uma marca da democracia estadunidense.

Outro indicador interessante é a quantidade de revogações de mandato por Estado Americano. O gráfico abaixo constata que Michigan liderou o caminho em funcionários alvo de *recall* com 125 em 2022. A Califórnia seguiu com 68. De 2016 a 2021, a Califórnia teve o maior número de funcionários visados em cinco dos seis anos.

Gráfico 2 – Recall por Estado Americano em 2022



Fonte: Elaborado pelo autor

O gráfico constata as tradições de revogação de mandatos para os Estados de Michigan, Califórnia e Colorado. Quando ajustado para a população do estado usando as estimativas populacionais de julho de 2021 do Bureau do Censo dos EUA, Michigan continua sendo o líder

de *recalls* com 1,24 *recalls* por 100.000 residentes. É seguido pelo Alasca (0,82 reconvoções por 100.000 residentes) e Oregon (0,66 reconvoções por 100.000 residentes). De 2017 a 2020, Idaho liderou o país no número de *recalls* por 100.000 residentes em três dos quatro anos. Em 2021, o Alasca teve o maior número de *recalls* por 100.000 residentes.

Um relatório inédito elaborado pela *Ballotpedia* considerou os *recalls* relacionados ao período pandêmico do coronavírus (COVID-19) e respostas do governo frente ao colapso. Deste modo, a forma como os governantes operaram frente à catástrofe de saúde, foram motivos determinantes para a decisão de revogação de mandatos. Funcionários do governo responderam à pandemia de coronavírus (COVID-19) de várias maneiras, incluindo fechamento de escolas, fechamento de negócios e restrições de reunião, requisitos de máscara, restrições de viagens e requisitos de vacinas. Em algumas áreas, os cidadãos iniciaram esforços de retirada para remover os funcionários do governo ligados a essas políticas. Os esforços de *recall* visaram funcionários eleitos de governadores de estado a membros do conselho escolar local.

A tabela abaixo, extraída do inédito relatório, detalha quantos *recalls* relacionados à COVID foram contabilizados em 2020, 2021 e 2022 em conjunto com quantos funcionários foram incluídos nos esforços de *recall* relacionados à pandemia a cada ano.

Tabela 6 – *Recalls* x Responsabilização COVID

	2020	2021	2022
<i>Recalls</i> relacionados à COVID-19	87	131	34
<i>Recalls</i> por outras motivações	151	220	214
Sujeitos ao <i>recall</i> relacionados à COVID-19	89	214	93
Sujeitos ao <i>recall</i> por outras motivações	212	323	323

Fonte: Elaborada pelo autor

Em 2021, ano do *boom* da pandemia, aproximadamente 38% das iniciativas de *recalls* nos Estados Unidos ocorreram por motivação ao tratamento dado à pandemia, enquanto que 40% dos indivíduos se sujeitaram ao mecanismo por esse mesmo motivo. O *recall*, a cada ano, se enraíza na legislação americana e o que se percebe é que a motivação para a destituição dos cargos tem se aproximado de uma relação mais subjetiva do que objetiva. Esse impulso mais

subjetivo do que objetivo para destituição aproxima-se cada vez da motivação também subjetiva no processo inicial de colocação no poder (as eleições).

Uma das etapas presentes no mecanismo *recall* é a iniciativa revogatória. Uma das etapas mais relevantes de todo o processo revogatório, pois é o gatilho para a consecução das etapas vindouras. Nos Estados Americanos, o requerimento de assinatura varia em escalas percentuais de um Estado para outro, conforme a tabela abaixo:

Tabela 7 – Índice para Iniciativa Revogatória por Estado Americano

Estado	Requerimento da Iniciativa Revogatória	Tempo para cumprimento do requerimento
Alaska	25% dos últimos votos expressos para o cargo	Sem previsão
Arizona	25% dos últimos votos expressos para o cargo	120 dias
California	Oficiais estaduais: 12% dos últimos votos lançados para o cargo (assinaturas de cada um dos 5 condados em número igual a 1% do último voto para o cargo no condado) Senado, Assembleia, Câmara de Equidade, Tribunais de Justiça e Tribunais de Primeira Instância: 20% dos últimos votos lançados para o cargo.	160 dias
Colorado	25% dos últimos votos expressos para o cargo	60 dias
Georgia	oficiais estaduais: 15% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição (1/5 de cada distrito congressional) Outros: 30% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição	90 dias
Idaho	20% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição	60 dias
Illinois	15% dos últimos votos para governador de pelo menos 25 condados (mais 20 membros da Câmara, 10 membros do Senado, não mais da metade para cada câmara de um partido)	150 dias
Kansas	40% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição	90 dias
Louisiana	33,3% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição (se > 1.000 eleitores elegíveis) 40% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição (se <1.000 eleitores elegíveis)	180 dias
Michigan	25% dos últimos votos expressos para o cargo	90 dias
Minnesota	25% dos últimos votos expressos para o cargo	90 dias
Montana	Oficiais estaduais: 10% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição Para dirigentes distritais: 15% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição	3 meses

Nevada	25% dos últimos votos expressos para o cargo	60 dias
New Jersey	25% dos eleitores registrados no distrito para o cargo	Governador / Senador dos EUA: 320 dias Outros: 160 dias
North Dakota	25% dos últimos votos expressos para o cargo	Sem previsão
Oregon	15% de todos os votos expressos para governador na última eleição geral do distrito para o cargo	90 dias
Rhode Island	15% dos últimos votos expressos para o cargo	90 dias
Virginia	10% dos últimos votos expressos para o cargo	Sem previsão
Washington	Oficiais estaduais: 25% dos últimos votos expressos para o cargo Outros: 35% dos últimos votos emitidos para o cargo	Oficiais estaduais: 270 dias Outros: 180 dias
Wisconsin	25% de todos os votos expressos para governador na última eleição geral do distrito para o cargo	60 dias

Fonte: Elaborada pelo autor

Dentre os Estados supracitados, a iniciativa revogatória americana tem se concentrado em percentuais relacionados ao número de votos dados na última eleição do cargo sujeito à revogação. Com raras exceções (New Jersey, Montana, Louisiana e Georgia, por exemplo) consideram os eleitores elegíveis para o cargo na última eleição. Raciocinando criticamente, haja vista o princípio do acesso à justiça democrática, estes Estados estão alinhados a uma postura mais participativa, ampliativa e democrática.

A justiça democrática no mecanismo de *recall* é diretamente proporcional a capacidade de garantir ampla participação do eleitorado, tanto na escolha dos representantes quanto na destituição. Se, por algum motivo, não é garantida essa participação há um *gap* representativo que poderá gerar uma maior instabilidade no delicado regime democrático.

2.5.4 *Recall* na Europa

2.5.4.1 Suíça

Na Europa, a Suíça é considerada como pioneira, tanto na utilização, quanto na concepção do mecanismo de revogação de mandatos. De maneira diversa de outras democracias, com características próprias e singulares, o instrumento de revogação de mandato

eletivo nasceu no direito suíço, com o nome de *abberufungsrecht*, cuja incidência afastava uma assembleia inteira e não apenas um indivíduo.

A revogação de mandatos surgiu com o movimento de regeneração dos anos de 1830 até meados do século XIX, em que reformas democráticas e novos mecanismos de democracia participativa foram introduzidos nos cantões⁸ suíços. Especificamente, a revogação do mandato *aberrufungsrecht* foi adotada na constituição de Berna em 1846 e no cantão de Luzern em 1875. Na maioria dos cantões em que adotado, o *recall* permaneceu uma instituição adormecida, alguns até o abandonaram com o tempo, enquanto apenas no cantão de Ticino foi introduzido recentemente um novo mecanismo de revogação do mandato a nível local.

A Suíça é um estado federal conhecido por seus altos níveis de descentralização e participação direta do cidadão por meio do voto popular, contudo mesmo que haja uma abundante literatura sobre a democracia direta suíça em vários idiomas, há poucos estudos que retratam sobre a revogação de mandatos. Apesar do enorme arcabouço legislativo vigente, há pouca vivência prática do instituto, pois no geral, houve muito poucas tentativas e a maioria das quais não chegou a votação porque as assinaturas necessárias não puderam ser coletadas, como no caso da cidade de Bellinzona em 2011.

A Suíça é considerada pela doutrina o berço da democracia semidireta. De suas seis Constituições, a contar a de 1798, apenas uma, a de 1801, não foi submetida à ratificação popular. Sua atual Constituição, a de 1874, ainda em vigor, toda disciplina constitucional deve ser submetida a *referendum*, qualquer reforma que seja proposta ou revisão constitucional, tanto na esfera federal, como nos cantões, deve ser proposta e aprovada pelo povo.

A forma de revogação adotada pela Suíça - o *Abberufungsrecht* - baseia-se na revogação coletiva. Aqui não se trata, como no *recall*, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembleia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembleia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular. Sete cantões na Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o *Abberufungsrech*.

⁸ Os cantões são entidades territoriais que subdividem um município, uma província, um departamento ou outro tipo de distrito.

Difícil definir a origem histórica do mecanismo de *recall* na Suíça. Rappard (1912) cita a censura de funcionários públicos no final do século XVIII em Genebra ('grabeau') como provável origem. O procedimento foi introduzido em várias constituições cantonais suíças por Napoleão, em 1802, como forma de revogar os membros dos conselhos legislativos. No entanto, o direito de revogar um corpo eleito na forma que se conhece atualmente, teve origem na época da “Regeneração”⁹ (1830-1848), e depois se espalhou para muitos cantões durante o movimento democrático, na década dos anos sessenta do século XIX.

A possibilidade de que a revogação do mandato dos EUA, introduzido pela primeira vez na Carta de Los Angeles em 1903, foi influenciado pelo exemplo suíço é incerto. Parsons (1901), em sua obra, sugere os seguintes remédios para melhorar a democracia americana: introdução de autogoverno e legislação diretamente nas cidades para gerir e regular questões locais, reformar a administração pública, representação proporcional, voto preferencial, máquinas de votação (voto eletrônico), votação igualitária e revogação popular do mandato. Em uma de suas declarações, Parsons (1901, p. 373) afirma que “uma vez que é usado plenamente, o referendo livrará o país de abusos legislativos, e dará ao povo uma maneira fácil de eliminar os abusos administrativo, especialmente se *recall* e imperativo forem usados vigorosamente em conjunto com iniciativas legislativas e referendo”.

Não existe um procedimento de revogação a nível nacional na Suíça, somente em nível subnacional (cantonal e comunal). No entanto, ao contrário das revogações existentes em outros países, o procedimento na Suíça não permite a revogação de membros individuais do parlamento ou do governo, mas visam um corpo coletivo como um todo (o cantão de Uri representa uma exceção parcial a esta regra). Além disso, não são necessárias justificativas. Depois que a revogação atinge todos os membros, eles devem renunciar e uma nova eleição é organizada. O órgão eleito posteriormente lhe permite governar pelo resto do mandato até as eleições regulares (Hangartner, 2000). Desta forma, o *recall* na Suíça tem mais função de voto de desconfiança do que o propósito de punir políticos individuais.

Na Suíça foram introduzidos o mecanismo de revogação de mandatos em seis cantões. São eles: Berna, Schaffhausen, Solothurn, Ticino, Thurgau e Uri. A tabela que se segue oferecerá um panorama geral em cada um dos cantões suíços e características gerais.

⁹ Uma época da história suíça em que, após as revoluções e a restauração da velha ordem feudal, os liberais conseguiram derrotar as forças conservadoras e fundaram o moderno estado suíço.

Tabela 8 – Revogação de Mandatos nos cantões suíços

Cantão	Ano de implantação	Iniciativa Revogatória	Prazo para coleta das assinaturas
Berna	1846	30.000 assinaturas	1 mês
Schaffhausen	1876	1.000 assinaturas	Não há limite de tempo mencionado
Solothurn	1869	6.000 assinaturas	6 meses
Thurgau	1869	20.000 assinaturas	3 meses
Ticino	1892	15.000 assinaturas	60 dias
Uri	1888	600 assinaturas	Não há limite de tempo mencionado

Fonte: Elaborada pelo autor

Apesar da Suíça ser pioneira na implantação do mecanismo de revogação de mandatos, o uso prático não é comum. O único caso de sucesso foi o do cantão de Aargau no século XIX. Contudo, o mesmo cantão eliminou a revogação durante a reforma de sua constituição, em 1980. Nos casos de Berna e Schaffhausen, houve sucesso na coleta do número necessário de assinaturas, mas não alcançaram o número de votos suficientes para a revogação. Embora a revogação no cantões de Thurgau e Uri existam formalmente; não houve uma única tentativa nos últimos cem anos.

O número de assinaturas necessárias foi adaptado ao longo do tempo levando-se em consideração o eleitorado, ou seja, à medida que a população e, conseqüentemente, o número de eleitores aumentou, houve a necessidade de reformulação da etapa de iniciativa revogatória. Quanto aos prazos necessários para a reunião de assinatura, as regras são heterogêneas, sendo que a tendência é que não sejam solicitados prazos, como já ocorre em Schaffhausen e Uri.

Na análise moderna do instituto de revogação de mandatos, a motivação revogatória, uma das etapas características do procedimento, tem sido deixada de lado. O pedido de *recall* não precisa ser acompanhado de nenhuma justificativa política ou jurídica. A tendência de longo prazo para esta instituição política na Suíça indica que está prestes a desaparecer ou ficar dormente. Apenas no cantão do Ticino, o caso com mais tentativas de nível cantonal, em que a elite política pode se envolver em amargas disputas políticas, o mecanismo de revogação foi recentemente estendido ao nível local. Ticino é também o único cantão que elaborou a restrição de que o mecanismo pode ser usado apenas em segundo ou terceiro ano de mandato.

Apesar do pioneirismo e da raridade no uso do mecanismo, a revogação de mandatos na Suíça pode ser considerada como parâmetro para a construção (com sucesso) do mecanismo nas democracias modernas, considerando os seguintes pontos: i) ferramenta que pode funcionar como uma catarse no caso de escândalos ou má gestão por parte das elites políticas; ii) quanto mais próximos os grupos partidários majoritários e minoritários estejam, mais propensa a probabilidade de sucesso na revogação de mandatos políticos e iii) o voto revogatório visa, na verdade, a política pública e não a própria autoridade política.

2.5.4.2 Alemanha

A dificuldade de implantação do *recall* político nos países sedimentados pela democracia justifica-se, pelo menos em um primeiro momento, pelo conhecimento profícuo do instituto, encarado apenas como um destituído de mandatos e não como um solucionador de problemas da democracia. Diferentemente, a Alemanha, democracia estabelecida durante o movimento da terceira onda de democratização, tem introduzido esse mecanismo, principalmente em âmbito local em onze dos dezesseis estados federais alemães.

Na Alemanha existem os dois principais tipos de *recall*: o *recall* direto, iniciado e aprovado pelos cidadãos (Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Rhineland-Palatinate) e o chamado *recall* indireto, iniciado por autoridades e aprovados pelos cidadãos, em âmbito local. Em um cenário de ampliação de participação dos cidadãos, o primeiro modelo (*recall* direto), é o mais condizente com a onda de democratização da vontade popular.

Brigitte Geibel e Stefan Jung (2020) consideram que o contexto institucional de aplicação do *recall* é determinante para a decisão de implementação de uma forma x ou y do instrumento participativo. Ademais, para os autores, a aplicação do *recall* direto pode-se dar de três maneiras diferentes: i) para equilibrar a alta legitimidade de que os prefeitos da eleição direta com alta responsabilidade (Wollmann, 2004); ii) decisão legislativa de implantação do *recall* quando considerarem adequado no ambiente institucional (Holtkamp, 2008) e iii) semelhança do *recall* direto com outros instrumentos democráticos facilitando a aceitação e aplicação por meio de uma reformulação do desenho institucional.

Outro ponto considerável na escolha do *recall* é do ponto de vista estratégico para os partidos políticos. Scarrow (1997) aponta dois interesses estratégicos que os partidos perseguem a introdução da revogação direta e local de mandatos. O primeiro refere-se ao interesse dos partidos em sacrificar o controle para galgar níveis políticos mais altos. O segundo, baseia-se na oportunidade de atração de eleitores para o escopo partidário.

Do ponto de vista institucional, o estabelecimento do *recall* em nível local (caso mais preponderante na Alemanha) ocorre quando há configurações institucionais democráticas consensuais, sem as quais seria impossível a frutificação do instituto de participação democrática. De acordo com Welp e Whitehead (2020), a mudança institucional em direção ao *recall* faz parte de um processo mais amplo de democratização, referindo-se não somente à transformação de não-democracias em democracias, mas o aperfeiçoamento delas.

Após a reunificação alemã em 1990, os Estados Federais pertencentes à Alemanha Oriental tiveram que reescrever os códigos municipais introduzindo instrumentos democráticos diretos, mas até o presente momento não havia previsão do *recall*. Enquanto isso, nos Estados Federais pertencentes à Alemanha Ocidental as grandes reformas dos códigos municipais e leis eleitorais incluíam instrumentos democráticos diretos, eleição direta e *recall* de prefeitos. A maioria dos estados federais alemães introduziam o *recall* indireto, contudo Brandemburgo e Saxônia implementaram o *recall* direto concomitantemente em 1993. A tabela abaixo apresenta um parâmetro atual de regras institucionais do instrumento *recall* na Alemanha:

Tabela 9 – Tipos de *Recall* na Alemanha por Estado Federado

Estado Federado	Ano de Introdução	<i>Recall</i> Direto?	<i>Recall</i> Indireto: requisito de maioria do conselho	<i>Recall</i> Direto: quórum (% de eleitores elegíveis)	Quórum de Aprovação (% de eleitores elegíveis)
Brandemburgo	1993	Sim	2/3	10%	25%
	1998			25% ¹⁰ 20% ¹¹ 15% ¹²	
Hesse	1992	Não	2/3		30%

¹⁰ Municípios até 20.000 habitantes.

¹¹ Municípios de 20.000 habitantes até 60.000 habitantes.

¹² Municípios com mais de 60.000 habitantes.

Baixa Saxônia	1996	Não	3/4		25%
Meclenburgo-Pomerânia Ocidental	1997	Não	2/3		50%
	2004				33,3%
Renânia do Norte-Vestfália	1994	Não	2/3		25%
	2011	Sim		20% ¹³ 17,5% ¹⁴ 15% ¹⁵	
Renânia-Palatinado	1993	Não	2/3		25%
Sarre	1994	Não	2/3		30%
Saxônia	1993	Sim	3/4	33,3% 20% ¹⁶	50%
Saxônia-Anhalt	1993	Não	3/4		30%
Eslésvico-Holsácia	1995	Sim	2/3	25%	33,3%
	2002			20%	20%
Turíngia	1993	Não	1/2		30%
	2002		2/3		
	2016	Sim		35%	

Fonte: Elaborada pelo autor

Ao longo dos anos na Alemanha houve poucas alterações na implantação do *recall* pelos Estados Federados, com exceção da Saxônia, Brandemburgo e Eslésvico-Holsácia. Alguns fatores foram cruciais e significativos para mudança institucional em direção ao *recall* direto. Dentre eles, destacam-se as seguintes dimensões comuns aos três Estados: i) atores, interesses e ideologias: proposições de *recall* sendo realizadas por partidos de esquerda; ii) contexto institucional: intenção de aumentar a responsabilidade e limitar o Poder Executivo e iii) política-aprendizado: a experiência com a democratização alemã favorece a implantação do mecanismo de participação direta, o *recall*.

Na última década, alguns Estados Federados Alemães alteraram os requisitos para o *recall* direto. Em 2004, Meclenburgo-Pomerânia Ocidental reduziu para 33,3% o quórum de aprovação do mecanismo *recall*. Em 2011, Renânia do Norte-Vestfália aprovou quóruns de iniciativa revogatória a partir do número de habitantes que compõem os municípios, variando

¹³ Municípios até 50.000 habitantes.

¹⁴ Opcional para Municípios com mais de 100.000 habitantes.

¹⁵ Municípios com mais de 100.000 habitantes.

¹⁶ Municípios de 50.000 habitantes até 100.000 habitantes.

de 15% a 20% de eleitores elegíveis. A mais recente alteração ocorreu em Turíngia em 2016, após a primeira coalização entre a Esquerda, Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD) e os Verdes/Aliança 90 que chegaram ao poder em 2014. A ideologia partidária foi o primeiro fator para implementação do *recall* nesse contexto.

No contexto de implantação do *recall* como mecanismo de participação direta observa-se que a competição partidária é um forte fator para a implementação e que as ideologias partidárias desempenham um papel importante para a adesão ou não do mecanismo. Apesar de um tratamento quase que pragmático, percebe-se uma clara preferência dos partidos de esquerda em exigir e introduzir o instituto de revogação e que esses mesmos partidos têm uma preferência por quóruns mais baixos, seja na iniciativa quanto na própria votação.

Quando se aborda partidos de esquerda, uma das correntes contidas na ideologia é a chamada social democracia. Surgida dentro do movimento operário no século XIX, a corrente busca aceitar o capitalismo, mas mitigando os efeitos por meio da própria política, defendendo as liberdades civis, os direitos de propriedade e a democracia representativa, na qual os cidadãos escolhem os rumos do governo por meio de eleições regulares com partidos políticos que competem entre si.

Na Alemanha, não houve democracia consensual para encorajar a implementação do *recall* direto nos municípios. A revogação direta foi implementada tanto em configurações institucionais consensuais (Saxônia), quanto majoritárias (Renânia do Norte-Vestfália) e o papel do *recall* direto de estabelecer cidadãos como um veto *player* adicional não foi uma motivação essencial para os legisladores.

A onda de reformas em relação ao instituto do *recall* na Alemanha e em outros países durante a década de 90 possibilita compreender que o aprendizado de políticas poderia explicar as mudanças institucionais, especialmente entre os Estados Federais, seja no estabelecimento de requisitos e configuração de quóruns (iniciativa e eleição). No Estado Alemão, a cooperação na forma de parcerias entre os estados federados afetou a escolha dos quóruns dependendo da configuração institucional do estado parceiro que serviu de modelo.

Assim, três fatores foram significativos para a introdução da revogação direta e a forma de seu desenho institucional na Alemanha: i) a ideologia partidária de esquerda incentivando a implantação, não como uma oportunidade de participação cidadã, mas um acréscimo necessário à eleição direta de prefeitos; ii) aumento da responsabilidade e limitação do poder dos líderes

executivos (prefeitos) e iii) o *recall* direto sempre fez parte de um escopo de mudanças institucionais profundas nos estados democráticos.

2.5.4.3 França

A Revolução Francesa é um marco fértil de desenvolvimento da representação política, com contribuições valiosas de Emmanuel Joseph Sieyès, Charles-Louis de Secondat (Montesquieu) e de Jean Jacques Rousseau. A origem do *Recall* na França perpassa os estudos de Emmanuel Sièyes (2015) em *Qu'est-ce que le Tiers État?*¹⁷. Para ele, as demandas do povo foram conquistadas gradativamente,

“As demandas passaram por gradações que resultaram basicamente em demonstrar porque a soberania estava no povo constantemente oprimido. A princípio, solicitaram que seus representantes fossem provenientes deste meio social, para entender suas demandas; posteriormente, pediram o mesmo número de deputados; e, por fim, clamaram que os votos fossem por cabeça e não por ordem, consolidando o poder na maioria esmagadora popular. É neste âmbito o **diálogo de Sièyes com o recall**”. (Grifo nosso)

De acordo com Emmanuel Sièyes, o representante não atua em função de vontades individuais e vinculado à defesa de interesses específicos, mas sim o desenvolvimento de sua atuação ocorre de acordo com sua consciência e em defesa do interesse comum. Há uma vontade comum representativa com duas importantes características: “(i) a vontade dos representantes não é ilimitada, tampouco plena, mas corresponde à parcela de grande parte da vontade nacional; e (ii) não se trata do exercício de um direito próprio pelos representantes, mas o direito do outro, razão pela qual a vontade comum é comissionada” (SIEYÈS, 1997, p. 93).

Ainda, Manoel Gonçalves (2015, p. 75-76) traça caracteres do mandato livre correlacionando representante e representado: (i) o representante atua sempre em favor de toda a comunidade, e não mais aos interesses daqueles que o elegeram; (ii) a vontade dos eleitores não interferirá na atuação do eleito, já que este possui liberdade para seguir sua razão ou consciência; (iii) afasta-se a exigência de que o eleito esteja vinculado a instruções ou mesmo vinculado a partido; (iv) o mandato possui prazo determinando, portanto, a destituição do eleito

¹⁷Tradução: Que é o Terceiro Estado?

não depende de vontade dos eleitores, mas decorre do fim do mandato; e (v) os eleitos não são remunerados, mas quando o são, quem o faz é o Estado e não os representados.

Neste sentido, para Sièyes, a revogação de mandato proporcionaria um cenário político justo, coeso e descentralizado, fazendo com que os representantes buscassem efetivar os programas de campanha. O artigo 2º da Constituição Francesa garante como princípio idealizador o governo do povo, pelo povo e para o povo, no entanto não prevê em âmbito nacional a garantia de revogação de mandato do cargo de Presidente da República. O instituto do *recall* político é pouco conhecido na França.

Pierre-Étienne (2021) considera que a insatisfação de grande parte da população em relação a partidos e eleições não implica necessariamente uma rejeição da representação, mas aspiram por uma representação de maior qualidade e que esteja em sintonia com as reais aspirações da população.

Em relação à possibilidade de revogação de mandatos, a França não possui um grande espaço para que os cidadãos exijam a prestação de contas dos eleitos. Por isso, nas últimas pesquisas realizadas nacionalmente, os cidadãos franceses têm “declarado sentimentos de desconfiança ou aversão aos seus políticos” (Cheurfa, 2019). Outro fator impulsionador para a discussão do mecanismo de *Recall* na França foi o crescente descontentamento dos cidadãos franceses em relação ao sistema político uninominal.

Desde os anos de 2010, partidos de extrema-esquerda e extrema-direita têm defendido acordos de *recall*, sendo que a Frente Nacional¹⁸ – partido de extrema-direita – foi o primeiro partido a propor uma reforma na Constituição, permitindo que a eleição revogatória pudesse ser iniciada por um quinto dos eleitores registrados. O primeiro partido de extrema-esquerda a contemplar essa pauta foi o *La France Insoumise*.

Em 2017, Emmanuel Macron, atual presidente francês, enfatizou, durante a campanha eleitoral, a necessidade de tornar os eleitos mais responsáveis, contudo não cumpriu com as promessas. O que ocorreu, na prática, foi permitir que os eleitos apenas comentassem acerca do trabalho dos parlamentares, sem garantir o direito de oposição ou sanção.

Ademais, devido à baixa popularidade do presidente recém-eleito, apelidado de “presidente dos mais ricos”, escândalos e renúncias de ministros, um movimento social surge na França: os *Giletsjaunes* (tradução: os Coletes Amarelos). Desde o outono de 2018, coloca-

¹⁸Rassemblement National (em português: "Reagrupamento Nacional", ou "Reunião Nacional"), até 1º de junho de 2018 denominado Front National (em português: "Frente Nacional"), é um partido político francês de extrema-direita[12] e de caráter protecionista, conservador e nacionalista.

se em voga a discussão sobre instrumentos de participação direta dos cidadãos. Surge, por iniciativa dos *Giletsjaunes*¹⁹, o Referendo de Iniciativa Cidadã (RIC) ou Referendo de Iniciativa Popular (RIP). Trata-se de um instrumento de democracia direta, cuja implementação permitiria institucionalizar a voz dos cidadãos num conjunto de áreas suficientemente mobilizadoras.

Seguindo a mesma concepção do mecanismo de *recall*, o RIC baseia-se em um dispositivo de democracia direta que permite aos cidadãos recolher um número de assinaturas fixadas por lei para um propósito definido. Os *Giletsjaunes*²⁰ propõem quatro situações possíveis, apelidadas pela sigla CARL²¹: (L) votar um projeto de lei (referendo legislativo); (A) revogar uma lei aprovada pelo Parlamento ou um tratado (revogatória ou referendo facultativo); (C) alterar a Constituição (referendo constitucional); e (R) revogar um representante eleito (referendo de revogação).

Em dezembro de 2018, o grupo La France Insoumise²² na Assembleia Nacional declarou a apresentação de um projeto de lei para a criação do RIC contendo as seguintes disposições: i) possibilidade de submeter um texto legislativo a referendo, desde que apoiado por um certo número de eleitores, não podendo este número ultrapassar 2% do eleitorado, ou seja, cerca de 900.000 pessoas; ii) possibilidade de revogar uma lei nas mesmas condições; iii) possibilidade de revisão da constituição ou de um tratado internacional, deixando os direitos fundamentais fora do âmbito do RIC; iv) possibilidade de revogação de um membro eleito por referendo, desde que 5% dos eleitores recenseados no território em causa o solicitem e que um terço do mandato tenha sido cumprido e v) possibilidade de submeter a convocação de uma assembleia constituinte a referendo, a partir do momento em que seja apoiada por 5% dos eleitores.

Os mecanismos de democracia direta sugeridos pelos Coletes Amarelos não foram bem recepcionados pelos círculos políticos e midiáticos. Inclusive, a mídia francesa enfatizou o impacto arriscado e incerto da introdução de novas formas de *recall* e outros mecanismos de democracia direta, sem a inclusão de especialistas no assunto para conceder opiniões acadêmicas e científicas sobre o assunto. Ao invés de pautar as demandas do RIC, foi organizado um grande debate nacional com o objetivo de restabelecimento do diálogo entre os

¹⁹O movimento Coletes Amarelos — batizado em homenagem aos coletes amarelos de alta visibilidade usados pelos manifestantes — é um movimento de protesto desestruturado e esporádico que surgiu na França em outubro de 2018

²⁰O movimento Coletes Amarelos — batizado em homenagem aos coletes amarelos de alta visibilidade usados pelos manifestantes — é um movimento de protesto desestruturado e esporádico que surgiu na França em outubro de 2018

²¹Quatro medidas democráticas diretas, concebidas como um pacote indivisível para aumentar os direitos políticos dos cidadãos franceses.

²²Grupo parlamentar francês classificado da esquerda à esquerda radical criado na Assembleia Nacional em 2017.

cidadãos franceses e o Presidente Emmanuel Macron, além de uma gigante repressão ao movimento.

A falta de apoio da comunidade midiática e política, além da escolha de qual procedimento de revogação seria a melhor opção para o sistema francês, são considerados pedras de toque para a determinação do futuro do instituto na França. Apesar do Movimento dos Coletes Amarelos terem contribuído para o retorno da discussão em torno de revogação de mandatos para a agenda pública, não alcançou o apoio necessário da sociedade francesa.

O futuro incerto e sem sucesso quanto à inserção do mecanismo de *recall* na França proporciona um grande aprendizado para os países que, embora haja discussão sobre o tema, mas sem aplicação concreta, insiram nas agendas de discussões dois pontos relevantes para o sucesso da demanda: i) a busca pelo apoio da mídia e ii) convite institucional aos especialistas acadêmicos.

Quanto ao primeiro ponto, seja para a demanda de revogação, seja qualquer outra demanda social e política, a mídia exerce um papel fundamental na transmissão de informações à sociedade. Por isso é necessário que, em qualquer situação de propostas tão complexas como o *recall*, a mídia nacional seja inserida no debate. Caso contrário, poderá provocar e difundir informações irreais e promovendo uma aversão generalizada ao instituto sem ao menos conhecê-lo.

O segundo ponto é a integração de especialistas acadêmicos no debate sobre o instituto. A academia, por meio do conhecimento técnico, pode contribuir consideravelmente, pois possibilitaria a desmistificação do procedimento, resolvendo dúvidas e promovendo comparações com outras democracias que já aplicam a revogação de mandato político.

Como afirma Egger e Berton (2020), é difícil prever se o *recall* será institucionalizado no caso francês. No entanto, o movimento dos Coletes Amarelos foi responsável por promover o debate e servir de parâmetro de aprendizado para as democracias que pretendem a inclusão desse instituto, tal qual o anseio na democracia brasileira.

2.5.5 Recall na Ásia

2.5.5.1 Japão

O pós-Segunda Guerra foi crucial para a implantação de medidas de participação direta dos cidadãos na tomada de decisões no Japão. Após 1946, foi introduzido o sistema de demanda

direta que se baseava em um mecanismo de participação cidadã em que os cidadãos coletavam assinaturas com o objetivo de desencadear uma série de eventos: promulgar, revisar ou abolir leis; dissolver a assembleia e destituir membros da assembleia ou chefes do executivo. De acordo com Okanamoto (2020), essa série de mudanças na política japonesa se deu por meio de um processo de democratização, ampliando os direitos políticos dos cidadãos, que eram antes extremamente limitados e viam-se sob controle da burocracia central da capital.

De acordo com a LAL (Lei de Autonomia Local), aprovada em 28 de março de 1947, instrumento responsável por estabelecer a maioria das estruturas e divisões administrativas locais contemporâneas do Japão, atualmente há três tipos de revogação de mandatos: i) a dissolução da assembleia local (artigo 76.3 da LAL); ii) a revogação de um membro individual da assembleia (artigo 80.3 da LAL) e iii) revogação do prefeito ou governador (artigo 81.2 da LAL).

No Japão, o *recall* direto, nos três cenários supracitados, obedece a um mesmo parâmetro de assinaturas que dependerá do número de eleitores da circunscrição. Para o eleitorado maior que 400.000, será exigido um requerimento assinado por 1/3 do eleitorado; entre 400.000 e 800.000 exigir-se-á 1/3 de assinaturas até 400.000 eleitores e 1/6 acima de 400.000. Por fim, no caso de eleitorado acima de 800.000 eleitores, será exigido 1/3 de assinaturas até 400.000 eleitores, 1/6 acima de 400.000 e 1/8 acima de 800.000 eleitores. Todos os três tipos de *recall* direto exigem a vontade popular como mola propulsora do instrumento, contudo há uma quarta modalidade no Japão que não exige o voto popular, permitindo o afastamento de servidores públicos, tais como vice-governadores, vice-prefeitos ou membros de comitês escolares. Neste caso, apesar do eleitorado poder dar início ao procedimento quem finaliza, no Japão, é o titular do cargo (governador, prefeito) e, então, eles levam a questão à decisão dos membros da assembleia.

Diferentemente do México, por exemplo, o Japão não possui legislação própria para tratar de *recall* político. Deste modo, caso haja interesse em revogar algum mandato, deverá aprovar um instrumento legislativo interno (*local referendum ordinance*) com base na Lei de Autonomia Local do Japão.

Dentre inúmeros casos de *recall* político no Japão, cita-se o *recall* de 2011 na cidade de Nagoya. Devido a problemas que envolvem as finanças, redução populacional e falta de crescimento econômico, tem surgido inúmeros casos de propostas reformistas e, dentre elas, encaixa-se as revogações de mandatos. O prefeito de Nagoya, juntamente com seus partidários,

organizou o voto revogatório, usando-o como arma contra um conselho que não queria apoiar suas reformas (Shimizutani, 2020).

O instrumento de pressão utilizado pelo Prefeito eleito Takashi Kawamura se baseava em uma pressão direta ao eleitorado, por meio de um discurso de não apoio da assembleia constituída, corroborando que a continuação, permanência e sucesso do seu governo, dependeria de decisão de revogação da assembleia por parte do eleitorado. O desafio é que seria a primeira vez no Japão que ocorreria uma coleta de assinaturas em um município com mais de 200.000 eleitores. Apesar disso, em 27 de agosto de 2010 foram coletadas quase 500.000 assinaturas, atingindo o número necessário, e em 6 de fevereiro de 2011 ocorreram as eleições, dando validade de reeleição a Takashi Kawamura e dissolução (como era o planejado) da assembleia constituída.

Em 2023, o prefeito de Nagoya continua sendo Takashi Kawamura e, após 2010, houve outras tentativas e pressão para dissolução da assembleia constituída, em virtude de constantes oposições à gestão. A forma como o instrumento de *recall* político tem sido utilizada no exemplo de Nagoya é arriscado, uma vez que, como é chamado pelos opositores, o governante pode se tornar um “ditador plebiscitário” (Okamoto, 2020, p. 106), ou seja, todas as vezes que houver oposição, haverá chantagem revogatória, assim somente as vontades do líder são alcançadas, contrariando a mola propulsora da democracia que é o pluralismo de ideias e coexistência de vontades.

A organização administrativa japonesa adota a forma de Estado de sistema soberano único, diferentemente do Brasil, que adota a forma de federação. No Japão, os governos locais consistem em uma estrutura de três níveis com (1) governo central, (2) prefeitura (= estado), (3) município (= cidade). Analisando as demandas de *recall* político ao longo de 70 anos (1947-2018), observam-se os seguintes números:

Tabela 10 – Recall Direto com voto popular em nível local no Japão (1947-2018)

	<i>Recall</i> da Assembleia		<i>Recall</i> de membro da Assembleia		<i>Recall</i> do Prefeito	
	Demandas	Votações	Demandas	Votações	Demandas	Votações
Prefeitura	5	0	3	1	12	0
Municípios	493	193	321	101	708	191
Total	498	193	324	102	720	191

Fonte: Okamoto, 2020, p. 107

Um dos principais argumentos contrários ao *recall* se justifica na tese de ele representa uma “ameaça potencial crível” (Okamoto, 2020, p. 108) para os titulares dos cargos eletivos. Os números da tabela acima representam um lapso temporal de 70 anos. Analisando o número de *recalls* nas prefeituras (estados), em um total de 20 demandas, somente 1 teve sucesso, enquanto que nas municipalidades o percentual de sucesso representou em média 31%. Assim, mesmo que o ato revogatório tenha início, a chance de sobrevivência é relativamente baixa, tornando o instituto de responsabilidade vertical parcialmente confortável.

Durante a Era Heisei no Japão (08/01/1989 a 30/04/2019), houve dois picos de demandas pelo *recall*. O primeiro, após o período da Segunda Guerra Mundial (1948 a 1950) devido à transição para a democracia e o segundo nos anos de 2004 a 2006 devido às fusões municipais²³. Os procedimentos de *recall* foram responsáveis pelo sucesso de democratização no Japão, tornando-se uma espécie de *recall*-backup ou *recall* de expurgo, colocando nas mãos da população um novel mecanismo capaz de eliminar (pelo menos em teoria) os pensamentos retrógrados pré-Segunda Guerra. A questão é se realmente o instituto de revogação é eficiente em um processo de democratização mais sustentável.

Apesar do Japão representar uma democracia espelho a ser estudada quanto à implantação do *recall* como mecanismo eficiente de participação política, dois pontos precisam ser devidamente considerados: i) o *recall* japonês tem sido a grande espada para resolver impasses com os governantes e ii) a taxa de (in)sucesso pode representar uma barreira criada e dificilmente superada. Quanto ao primeiro elemento, necessita-se de cautela, uma vez que quando o *recall* é utilizado sempre em primeiro lugar para resolver problemas de insatisfação, percebe-se uma deterioração ou redução de outros mecanismos de participação (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e isso é prejudicial para a democracia, pois limita e reduz o papel do cidadão em diversos campos. Quanto ao segundo elemento, a alta taxa de insucesso no procedimento pode representar a criação hipócrita de um mecanismo meramente para encobrir graves problemas de representação.

2.5.5.2 Taiwan

²³ A lei de promoção da fusão de município foi revista para aliviar o fardo do endividado dos governos locais e para criar maiores municípios de forma mais poder administrativo poderá ser transferido para o nível local. A lei foi aprovada em 31 de Março de 2006.

Oficialmente denominada República da China, Taiwan é uma ilha localizada na Ásia Oriental e evoluiu de um regime unipartidário com reconhecimento mundial e jurisdição plena sobre toda a China para uma república com reconhecimento internacional limitado e com competência apenas sobre a ilha Formosa e outras ilhas menores. A constituição da República da China foi criada com os “Três Princípios do Povo”, que afirmam que deve ser uma república democrática do povo, para ser governada pelo povo e para o povo.

O governo está dividido em cinco ramos administrativos (Yuan): o executivo, o legislativo, o judiciário, a agência de auditoria e a agência de concurso público. As coalizões Pan-azul e Pan-verde são atualmente os blocos políticos dominantes no país. O chefe de Estado e comandante-em-chefe das forças armadas é o presidente, que é eleito por sufrágio universal para um máximo de dois mandatos de quatro anos de duração. O presidente tem autoridade sobre o Yuan e nomeia os membros do seu gabinete, incluindo um primeiro-ministro, que é oficialmente o presidente do Yuan Executivo; membros são responsáveis pela política e administração.

O principal órgão legislativo é o Yuan Legislativo unicameral com 113 assentos. Setenta e três são eleitos por voto popular a partir de círculos uninominais; trinta e quatro são eleitos com base na proporção de votos que receberam em todo o país; e seis são eleitos de duas circunscrições aborígenes de três membros. Os membros têm mandato de quatro anos. Originalmente, a Assembleia Nacional, como uma convenção constitucional, realizava algumas funções parlamentares, mas ela foi abolida em 2005, com o poder de emendas constitucionais entregues ao Yuan Legislativo e a todos os eleitores da república pelos referendos.

De acordo com a atual Constituição emendada em 2005 e de acordo com a separação de poderes, o Yuan Legislativo, como único órgão parlamentar, também detém o poder de iniciar vários processos constitucionais, incluindo iniciar emendas constitucionais (então determinadas por um referendo nacional), revogar o mandato do Presidente (então determinado por um voto revogatório) e impeachments do Presidente (então julgados pelo Tribunal Constitucional).

O território controlado pelo Governo da República da China mudou significativamente após a Guerra Civil Chinesa, e a República da China não pôde realizar eleições em territórios que não controlava. Assim, os Artigos Adicionais da Constituição definem a Área Livre como sendo o território e as pessoas sob a jurisdição efetiva do governo. Embora todos os residentes da China sejam nominalmente cidadãos da República, apenas os cidadãos que têm o direito de

residir na Área Franca podem exercer todos os direitos civis e políticos, incluindo o direito de residência e sufrágio.

O artigo 17 da Atual Constituição de Taiwan preleciona o direito do povo de eleger representantes, revogar mandatos, iniciativas e referendos. A previsão expressa ao *recall* aos eleitores abre espaço para o poder de iniciativa participativa que poucas constituições mantêm na atualidade. O fato aqui não é a eficiência/eficácia do instituto, mas sim a própria menção ao instituto que já é um grande caminho aberto de participação democrática.

Atualmente em Taiwan há dois modelos de *recall* político: i) o *recall* iniciado e aprovado por cidadãos, ocorrendo em nível regional e local para revogar Legisladores locais e regionais, vereadores municipais, prefeitos municipais e distritais, vereadores distritais (cidade) e chefes distritais (municipais) e ii) o *recall* iniciado por autoridades e aprovados por cidadãos para o cargo de Presidente e Vice-Presidente.

Segundo a Constituição de Taiwan, a Assembleia Nacional exerce poderes políticos em nome de todos os cidadãos do país e possui as seguintes funções: eleger o Presidente e o Vice-Presidente; destituir o Presidente e o Vice-Presidente; alterar a Constituição e votar as propostas de emendas constitucionais apresentadas pelo Yuan Legislativo por meio de referendo.

Em Taiwan, de acordo com os Artigos Adicionais da Constituição, a revogação do presidente ou do vice-presidente será iniciada mediante proposta de um quarto de todos os membros do Yuan Legislativo, e também aprovada por dois terços de todos os membros. A revogação final deve ser aprovada por mais da metade dos votos válidos em uma votação na qual participe mais da metade do eleitorado da área livre da República da China. Em 6 de junho de 2020, o prefeito de Kaohsiung, Han Kuo-yu, tornou-se o primeiro prefeito a ter o mandato revogado: 939.090 votos em 969.259 concordaram com o *recall*.

Taiwan possui dois instrumentos normativos específicos para o *recall*. O primeiro denominado ato de revogação (*recall*), intrínseco aos cargos de Presidente e Vice-Presidente e o segundo para revogação de servidores públicos. O estudo do primeiro será o foco deste tópico, pois vai na contramão do ideal do mecanismo de revogação que é dar poder para o eleitor escolher e revogar representantes. No modelo da República da China (Taiwan), o eleitor possui uma meia responsabilidade, pois a iniciativa não parte do povo, mas sim da própria Assembleia Nacional.

Segundo o artigo 70 do instrumento normativo do *recall*, no caso de revogação dos cargos de Presidente ou Vice-Presidente, após um quarto do total do número de membros do Legislativo Yuan iniciar o caso, e dois terços aprovarem a iniciativa, o Legislativo Yuan proclamará o caso de revogação estabelecido. Contudo, cumpre ressaltar que um eleito que ainda não tenha cumprido um ano completo após a posse, não estará sujeito a processo de revogação, sendo esse um importante filtro revogatório nos moldes da Lei de Taiwan.

Posteriormente, no prazo de dez dias após o estabelecimento do caso de *recall*, o Legislativo Yuan enviará o caso de revogação juntamente com uma declaração de motivo e a declaração de resposta do cidadão sujeito ao *recall* à Comissão Central Eleitoral no prazo de dez dias. A partir desse momento, o papel da iniciativa por parte do Legislativo se vê encerrada e inicia-se a etapa em que os eleitores são convocados para resolver a situação de *recall*. A Comissão Eleitoral Central realizará a votação no prazo de sessenta dias a partir do dia seguinte ao recebimento das declarações dos motivos do *recall* e da declaração de resposta do Legislativo Yuan.

Ocorrerá revogação dos mandatos, se mais da metade do número total de eleitores nas Áreas Livres da República da China depositaram cédulas, e mais da metade das cédulas válidas concordarem, o *recall* será concretizado. Depois da formalização do *recall*, o cidadão sujeito ao procedimento não poderá ser um candidato à Presidência ou Vice-Presidência por quatro anos a partir do dia da privação do dever oficial. Esta disposição também se aplica a uma pessoa que tenha renunciado em consequência do estabelecimento de um caso de revogação.

Taiwan se mostra como um caso de aplicação de *recall* de forma desvirtuada da relação com o princípio do acesso à justiça democrática. O instrumento de revogação de mandatos deve oferecer ao próprio eleitor a capacidade de tomada de decisões, seja na iniciativa, seja na revogação *per se*. Quando o instrumento é inserido, constitucional ou infraconstitucional, privando o eleitor de uma dessas fases, o mecanismo de participação deixa de cumprir seu papel de reflexão sobre as decisões por parte dos maiores interessados que são os próprios eleitores.

O princípio do acesso à justiça democrática se fortalece quando os eleitores – peças fundamentais no preenchimento dos cargos públicos – ocupam todos os espaços no procedimento de *recall*. Configurar as etapas para quem já ocupa o poder, seja ele Legislativo, Executivo ou Judiciário, macula o processo de revogação e o torna mais uma peça política de manobra com o objetivo de atender não a classe dominada, mas sim a classe dominante.

2.5.6 *Recall* na África

2.5.6.1 Etiópia

A República Democrática Federal da Etiópia foi proclamada em 1995 por uma Assembleia Constitutiva eleita em 1994. O sistema de governo baseia-se na divisão do poder entre dez regiões administrativas, determinadas segundo critérios étnicos, e um Parlamento, integrado por uma câmara baixa com 548 representantes (Conselho de Representantes do Povo) e pelo Senado com 108 assentos (Conselho Federal). Os representantes do povo são eleitos por voto popular direto, enquanto que os senadores são designados pelas regiões administrativas.

O Presidente da República exerce funções mais protocolares, sendo designado por ambas as casas do Parlamento. Antes de 1996, a Etiópia era dividida em 13 províncias, muitas derivadas de regiões históricas. O país agora tem um sistema de governo que consiste em um governo federal dividido conforme a etnicidade das regiões em: estados, zonas, distritos (*woredas*), e bairros (*kebele*). O presidente da Etiópia é eleito pelos membros da Casa do Povo para um mandato de seis anos, e o primeiro-ministro é indicado pelo partido que assumir o poder depois das eleições legislativas.

Em relação ao Poder Legislativo, a Assembleia Parlamentar Federal tem duas câmaras: o Conselho dos Representantes do Povo, com 547 membros eleitos para mandatos de cinco anos em distritos eleitorais de apenas um representante; e o Conselho da Federação, com 110 membros, um para cada grupo nacional do país, e um representante adicional para cada um milhão de pessoas, que são indicados ao cargo pelos conselhos regionais - que podem elegê-los por conta própria ou eleições populares.

Existem cinco tipos de eleições na Etiópia: eleições gerais, eleições locais, eleições parciais, reeleições e referendos. As chamadas eleições parciais (*by-elections*) são conduzidas pela Junta Eleitoral Nacional da Etiópia (NEBE) a pedido dos conselhos para preencher a vaga de um representante vago por várias razões ou quando a revogação de um representante é aprovada por lei.

O processo de revogação de mandatos está previsto expressamente na Constituição da Etiópia, embora seja restrito à retirada dos membros do Parlamento. Em seis países (Federação

Russa, Etiópia, Quirguistão, Níger, Libéria e Uganda) observa-se apenas a retirada de membros do parlamento sendo ativado pelos cidadãos (Serdült, 2012). Em nível nacional, os membros do Conselho de Representantes do Povo (Câmara dos Deputados) poderão ter os mandatos revogados por iniciativa e aprovação dos cidadãos. Esse poder conferido se restringe ao Legislativo, não atingindo os eleitos no Executivo (seja em nível nacional ou local).

O artigo 12 da Constituição da Etiópia estipula que a conduta do governo deve ser transparente e que qualquer funcionário público ou representante eleito é responsável por qualquer falha em seus deveres oficiais. Em caso de perda de confiança, o povo pode destituir um representante eleito. Ademais, o título do artigo 12 merece atenção. “*Conduct and Accountability of Government*²⁴” é inovador para uma constituição tão recente, uma vez que ressalta o papel de responsabilidade daqueles que assumem o poder, mesmo que seja meramente algo que se encontra apenas no papel.

O desenvolvimento de uma democracia em um cenário de exercício do governo baseado no *Accountability* e *Responsibility* exige esforços e isso será responsável por tornar uma democracia de qualidade ou como afirma Morlino (2002, p. 4), “*a good democracy*”. Segundo ele, uma democracia de qualidade é aquela que apresenta uma estabilidade e uma estrutura institucional que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do direito legítimo e funcionamento correto de suas instituições e mecanismos. Uma boa democracia é, portanto, antes de tudo um regime amplamente legitimado que satisfaça plenamente os cidadãos (qualidade em termos de resultado).

Leonardo Morlino (2002, p. 4) estabelece alguns parâmetros para qualificar uma democracia: i) um regime amplamente consolidado e legitimado pelos cidadãos; ii) os cidadãos gozam de pelo menos um nível moderado de liberdade e igualdade (qualidade em termos de conteúdo) e iii) em uma boa democracia são os próprios cidadãos que têm o poder de verificar e avaliar se o governo persegue os objetivos de liberdade e igualdade de acordo com o estado de direito. Esse último elemento relaciona-se intrinsecamente com o papel de *Accountability* previsto expressamente na Constituição Etíope, pois os cidadãos avaliam a eficácia das decisões tomadas pelo governo e as políticas responsabilidade e prestação de contas dos eleitos em relação às demandas expressas por sociedade (qualidade em termos de procedimento).

²⁴ Tradução: Conduta e Responsabilidade do Governo.

Os estudos de Morlino se alinham aos indicadores de uma boa democracia determinados por Beetham (1999) que enfatiza a virtuosa combinação de medidas qualitativas e quantitativas na análise empírica geral do fenômeno. Assim, em uma democracia representativa o *accountability* torna-se uma dimensão verdadeiramente central na medida em que concede aos cidadãos e sociedade civil em geral um meio eficaz de controle sobre as instituições políticas.

Quando a Constituição da Etiópia associa o *recall* político ao *accountability*, ela, mesmo que sem qualquer intenção expressa, interconecta as dimensões que colocam a democracia em um patamar de qualidade. Se os cidadãos tiverem genuinamente a oportunidade de avaliar a responsabilidade do governo em termos de satisfação de suas próprias necessidades e solicitações, eles são de fato capazes de fazê-lo, possuindo acima de tudo uma percepção relativamente precisa de suas próprias necessidades. A segunda suposição é que os cidadãos, sozinhos ou em grupo, são os únicos juízes possíveis de suas próprias necessidades; não um terceiro pode decidir essas necessidades. Deixar essas suposições sem menção é um erro; os cidadãos em vez disso, devem ser declarados e levados em consideração desde o início.

2.5.6.2 Uganda

A República de Uganda é uma república democrática representativa presidencial, segundo a qual o Presidente de Uganda exerce simultaneamente a chefia de Estado e chefia de Governo e classifica-se em um sistema multipartidário. O Poder Executivo é exercido pelo governo e o Poder Legislativo é investido tanto no governo como no parlamento, a Assembleia Nacional.

A Constituição de Uganda consolida o direito de escolher tanto os atores quanto o método de governança enquanto ao mesmo tempo, permitindo os direitos de referendo e revogação (*recall* político). Assim, os eleitores de Uganda, portanto, escolhem regularmente quem os governa e como devem ser governados, e podem, a qualquer momento, tempo, à vontade, convocar os escolhidos e, de tempos em tempos, decidir seu destino em várias questões por meio de eleições e referendos.

O início dos anos 1990 viu uma nova onda de demandas por reformas constitucionais em Uganda, eventualmente levando ao estabelecimento da Comissão Constitucional de

Uganda, comumente referido como a Comissão Odoki (2001). A comissão percorreu o país buscando as opiniões do povo de Uganda sobre a necessária reforma constitucional e seu relatório produziu a Assembleia Constituinte de 1994 de delegados eleitos diretamente, e foram delegados que debateram em nome do povo e posteriormente promulgaram o que é agora a constituição de Uganda de 1995.

A constituição de Uganda e a Lei dos Governos Parlamentares e Locais permitem para revogação de representantes eleitos pelo eleitorado sujeito aos procedimentos específicos. No entanto, sob a Lei Eleitoral Presidencial, a revogação do presidente não é possível. A revogação de um membro do parlamento deve ser iniciada por uma petição por escrito estabelecendo os fundamentos para uma revogação e assinada por pelo menos dois terços dos eleitores registrados do distrito e deve ser entregue ao presidente do parlamento.

Segundo prevê expressamente o artigo 83 da Constituição de Uganda, os membros do Parlamento podem ser revogados pelo eleitorado em seu círculo eleitoral. O artigo 84 insere o *recall* como um direito do eleitorado revogar o seu membro do Parlamento antes do término do mandato do Parlamento. A Constituição de Uganda enumera os motivos que podem levar os membros do Parlamento a sofrerem a perda dos mandatos por meio do mecanismo de *recall*. São os seguintes: (i) incapacidade física ou mental que torne esse membro incapaz de desempenhar as funções; (ii) má conduta ou mau comportamento suscetível de trazer ódio, ridículo, desprezo ou má reputação e (iii) abandono persistente do eleitorado sem justa causa.

A revogação de um membro do Parlamento deve ser iniciada por uma petição por escrito estabelecendo os fundamentos invocados e assinados por pelo menos dois terços dos eleitores registrados do distrito devendo ser entregue ao Presidente. Uma vez recebida a petição, o Presidente deverá, no prazo sete dias exigir que a Comissão Eleitoral conduza um inquérito público sobre os assuntos alegados na petição e a Comissão Eleitoral conduzirá com celeridade a necessária averiguação e relatar suas conclusões ao Orador. O Orador deve declarar o cargo vago, se a Comissão Eleitoral informar que está satisfeita com o inquérito e com a genuinidade da petição; ou declarará imediatamente que a petição foi infundada, se a Comissão informar que não é satisfeito com a genuinidade da petição.

O *recall* na Uganda tem iniciativa dos eleitores, mas a aprovação não passa pelo crivo desses mesmos atores, mas por autoridades, que no caso é a Comissão Eleitoral da Uganda. Assim, tem o que se chama de *recall* misto, em que os eleitores participam ou da fase de iniciativa ou do próprio voto popular de revogação. Na seara do acesso à justiça democrática,

o mecanismo de revogação que não entrega toda a responsabilidade ao próprio eleitor, está fadado ao fracasso, pois influências escusas ao desejo do eleitorado podem prejudicar o movimento de revogação, causando uma maior instabilidade política.

A partir da análise pormenorizada da experiência do *recall* político nos diversos países e continentes, passa-se agora para o objeto deste trabalho: o *recall* no Brasil. Inicialmente, será explorado as diversas proposições de revogação de mandato por meio de propostas de emenda à Constituição, investigando-se os erros e acertos. Posteriormente, este autor proporá a elaboração de um modelo próprio para a democracia brasileira.

3. RECALL POLÍTICO NO BRASIL: PASSADO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

3.1 Disposições preliminares

O final da década de 80 foi marcada por um descontentamento geral em vários países latino-americanos, principalmente traduzido por um clima de insatisfação popular quanto à diversas instituições governamentais. A partir disso, inúmeras constituições, legislações nacionais e locais deram início às reformas políticas visando a inclusão e criação de mecanismos de participação cidadã, sendo alternativas de intervenção direta na tomada de decisões públicas.

A participação direta do cidadão, como objetivo mor, possibilita um encurtamento abismal entre representante e representado, permitindo, como afirma Taboada (2015), aproximar a tomada de decisões dos cidadãos. Assim, a tendência clara de expansão dos mecanismos de democracia direta alinha-se à busca de maiores níveis de participação cidadã para corrigir as crises de representação e abordar os problemas de governabilidade. (Zovatto, 2008)

Uma das alternativas, objeto deste trabalho, é a própria revogação de mandato ou *recall* político adotada por algumas democracias para destituição, ora em âmbito nacional, estadual ou municipal de cidadãos eleitos. A revogação de mandato é um instrumento de prestação de contas (*accountability* vertical), ou seja, surge na sociedade e se dirige ao próprio governo. Nesta dimensão vertical de prestação de contas, Smulovitz (2001) considera um mecanismo de responsabilização social, baseado na atuação de um amplo espectro de associações,

movimentos de cidadãos e ações da própria mídia, visando monitorar o comportamento dos governantes.

No Brasil, a revogação de mandato não está presente nem na Constituição Federal de 1988, nem em legislações infraconstitucionais. Contudo, observa-se que no Brasil Imperial e da República Velha houve a presença de mecanismos semelhantes que tratavam da possibilidade de cassação ou revogação de autoridades. Segundo Caliman (2005), eram restringidas pelas Constituições republicanas estaduais do Rio Grande do Sul (1891), Goiás (1891), Santa Catarina (1892 e 1895) e São Paulo, pioneiras no estabelecimento do instituto, possibilidade decorrente da autonomia deferida aos Estados-membros pelo princípio federativo.

A inexistência desse mecanismo no cenário constitucional brasileiro visa preencher esse *gap* democrático, possibilitando a construção do acesso à justiça democrática, concedendo plenos poderes ao titular real da democracia: o povo. Apesar da ausência normativa, na última Assembleia Nacional Constituinte foi, conforme preleciona Maciel (1987), nomeada nos debates políticos que foram descritos pelo relatório da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, cujo relator tratou-se do Deputado Liysanêas Maciel do Partido Democrático Trabalhista, além de outra proposição semelhante do Deputado Domingues Leonelli, embora não tenham tido êxito em razão da forte oposição que acabou por converter a ideia na materialização da ação de impugnação de mandato eletivo.

Ao longo dos últimos anos, surgiram diversas propostas na tentativa da inserção da revogação de mandato no ordenamento legislativo brasileiro, porém sem sucesso. As Propostas de Emenda Constitucional nº 80/2003, 82/2003, 73/2005, 477/2010, 21/2015, 226/2016 e 332/2017 envolveram o aprimoramento dos instrumentos de democracia semidireta pela inclusão do *recall* no texto constitucional (não necessariamente denominado desta forma), com algumas variações de objeto e procedimento entre elas, mas todas visando conferir ao cidadão mais espaço de atuação no cenário político. Apesar de convergirem para uma mesma finalidade, nenhum dos projetos foi suficientemente completo a ponto de solucionar todas as questões acima apontadas.

Em concordância com Cronin (1999), a revogação de mandato é ou pode ser, um remédio para os defeitos da democracia representativa, mas todo remédio, em excesso, pode se tornar um veneno, podendo conduzir a medidas meramente populistas, ainda que desastrosas do ponto de vista fiscal, por exemplo. As últimas medidas propositivas de implantação desse instrumento participativo não se concretizaram, pois houve a ausência de uma análise criteriosa quanto às fases do procedimento global de revogação.

A partir da análise minuciosa de cada uma das emendas pretéritas, foi possível construir uma proposta ideal para revogação de mandato no cenário brasileiro, compreendendo as fases que devem compor obrigatoriamente um procedimento claro, objetivo e célere de revogatória de mandato.

3.2 Análise das Propostas Pretéritas de *Recall* no Brasil

3.2.1 Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2003

A Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2003 teve iniciativa no Senado Federal pelo Senador Antônio Carlos Valadares, pertencente ao partido PSB de Sergipe, e outros senadores. O protocolo legislativo ocorreu em 28 de outubro de 2003 e a proposta tinha como ementa a alteração da redação do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, inserindo os incisos IV e V que criariam dois novos institutos da democracia participativa: o Direito de Revogação (individual e coletivo) e o Veto Popular.

Sob justificativa para inserção desses novos mecanismos da democracia participativa, utilizou-se como mola propulsora a destituição do mandato de Davis Gray, então Governador no Estado da Califórnia – Estados Unidos e, conseqüentemente, as eleições do renomado ator de Hollywood, Arnold Schwarzenegger. A revogação do mandato de Davis Gray foi um marco histórico bem-sucedido e, segundo Spivak (2004), o instituto do *recall* ganhou um destaque que não se teve desde então.

A proposta trouxe uma nota de opinião publicada por Tereza Cruvinel (O Globo, 2003), no dia 9 de outubro de 2003, no Jornal “O Globo”, em que afirma que,

“Nota melancólica para a política a eleição do ator Arnold Schwarzenegger para governador da Califórnia, ao fim de uma campanha em que as ideias deram lugar a falas dos personagens por ele vivido no cinema. É o espetáculo ampliando seus domínios. O mesmo episódio traz, por outro lado, **um alento ao futuro da democracia, consolidando o *recall* como a instituição do arrependimento eleitoral**, ao permitir a revogação do mandato de governantes que **frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição**. Ah, se ele chega ao Brasil um dia.”. (Grifo nosso)

Quando a Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2003 considera que o instituto do *recall* seria um alento à democracia, o consolidando como um instituto de arrependimento eleitoral, percebe-se à busca pelo estabelecimento de um mecanismo que possa trazer um certo

conforto aos eleitores que se sentem frustrados pela incompetência dos seus próprios governantes.

Segundo os autores da PEC nº 80 de 2003, a proposta assenta-se na ideia primária da Constituição Federal de 1988, como instrumento da redemocratização do Brasil, uma vez que a Carta Magna estabelece no artigo 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Tem-se, então, no Brasil a denominada democracia semidireta ou participativa, coexistindo a democracia representativa, em que o povo se governa por meio de representantes eleitos, com a democracia direta, por meio dos institutos plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A proposta teve-se apenas a inserir os institutos de democracia direta (direito de revogação – individual e coletivo) e o veto popular, sem tratar, pelo menos superficialmente, dos requisitos e características para implantação. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 é classificada em analítica, ou seja, é de conteúdo extenso, trazendo minúcias que encontrariam maior adequação fora da Constituição, em normas infraconstitucionais. Deste modo, o proponente manteve, como menciona na proposta, “a estrutura insculpida na Carta Constitucional de delegar ao legislador, mediante simples lei de tramitação sob o rito ordinário, toda a disciplina sobre a matéria” (Senado Federal, PEC 80/2003).

Cumprido ressaltar que a PEC nº 80/2003 mencionou em poucas linhas que para a revogação de mandato do ex-governador Gray Davis da Califórnia, foram necessárias as assinaturas de 12% (doze por cento) do eleitorado, a fim de submetê-lo ao veredito da interrupção do mandato, ou seja, citou de forma singela uma das etapas importantes para o *recall* político: a iniciativa. No entanto, mesmo citando esse percentual de iniciativa, finaliza a proposta afirmando que “no caso, não se busca pormenorizar as regras de tais institutos” (Senado Federal, PEC 80/2003, p. 3). Ora, se a intenção do proponente não era detalhar as regras para o *recall* político, mas que o legislador brasileiro criasse as próprias regras, citar um requisito de uma legislação estrangeira, foi ao menos incoerente.

O último parágrafo da Proposta de Emenda Constitucional menciona que,

“Diante do grande alcance de nossa Proposta, **num país que assegura a democracia participativa ou semidireta**, inclusive com bases sólidas na democracia, **imperativo a criação desses institutos com vista a cada vez mais se aperfeiçoar o nosso Estado Democrático de Direito**, motivo pelo qual contamos com o apoio e a aprovação de nossos pares”. (Grifo nosso)

Assim, o proponente ao afirmar que se a própria Constituição Federal adota a democracia participativa ou semidireta, os institutos de direito de revogação (individual e coletivo) e o veto

popular aperfeiçoariam o Estado Democrático de Direito. Já nessa proposta percebe-se indícios de um acesso à justiça democrática, pois ao povo, titular do poder, deve-se garantir o direito de destituir aqueles que exercem o mandato quando o bem público exigir.

A Constituição do Estado da Califórnia estabelece no artigo 2º que o povo tem o direito de alterar ou reformar o governo quando o bem público exigir. Além de afirmar que todo poder político é inerente ao povo, amplia os direitos dos cidadãos, garantindo que não somente a escolha, mas o arrependimento dessas escolhas, sejam garantidos constitucionalmente.

A proposta de Emenda à Constituição, iniciada em 2003, teve parecer de constitucionalidade em 2013 e apresentação de substitutivo ao projeto original, e um dos argumentos apresentados é que haveria razões para implantação dos institutos de revogação no Brasil, uma vez que a literatura constata hoje a existência de uma nova onda de democratização a operar no mundo e que o caminho estaria aberto para a expansão de formas de exercício da soberania popular, hoje restritas a relativamente poucos países, entre as quais certamente se contarão a revogação de mandatos, individual e coletiva, e o veto popular.

Ao citar a existência de uma nova onda de democratização, observa-se o desejo de consolidação e aperfeiçoamento democráticos, ampliando assim a participação e a busca pela mudança de qualidade da representação, envolvendo a passagem de um maior número de decisões para as mãos dos representados, maior transparência nas ações dos representantes e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e controle sobre eles.

A PEC nº 80/2003, apesar de insuficiente, serviu como mola propulsora para as discussões futuras sobre o tema em âmbito nacional, como será observado na análise de outras propostas de emenda constitucional que vieram posteriormente. Até então, era suficiente que a cidadania se limitasse a escolher os representantes que ocupariam as cadeiras, ora do legislativo, ora do executivo. Agora, a preocupação se dá em fechar esse ciclo democrático. Ao cidadão deveria ser conferida uma garantia de democracia participativa plena e não aos pedaços. No aspecto do acesso à justiça democrático, é justo garantir ao cidadão insatisfeito, decidir por retirar do poder aqueles que não mais operam em benefício àqueles que os colocaram no poder.

Com o objetivo de sistematização da análise das propostas de emenda à Constituição, a tabela abaixo contempla informações relevantes que devem ser observados para a futura implantação do *recall* político no Brasil.

Tabela 11 – O *Recall* Político na PEC nº 80/2003

Ano de proposição	2003
Iniciativa	Senado Federal

Dispositivo de Alteração	Art. 14 da Constituição Federal de 1988
Iniciativa para <i>Recall</i>	Não prevê
Procedimentos para <i>Recall</i>	Não prevê
Efeitos revogatórios	Não prevê
Responsabilidade pelos efeitos revogatórios	Não prevê

Fonte: Elaborada pelo autor

Apesar da previsão inovadora e de parecer favorável à instituição dos institutos revogatórios, a PEC nº 80 de 2003 foi arquivada ao final da 54ª Legislatura em 23 de dezembro de 2014, contudo assumiu um papel de suma importância, pois entre o período de proposição (2003) e o arquivamento (2014) surgiram outras propostas no mesmo sentido que serão analisadas a seguir.

3.2.2 Proposta de Emenda à Constituição nº 82 de 2003

Ao mesmo tempo que a Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2003 tramitava, surgia poucos dias depois, em 05 de novembro de 2003, a PEC nº 82 de 2003. Esta de autoria do ex-Senador e hoje, falecido, Jefferson Peres do Partido Democrático Trabalhista (PDT). A Ementa da proposta de alteração da constituição previa a alteração dos arts. 28,29,32,55 e 82 da Constituição, para prever o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário.

Por terem conteúdos semelhantes, no Diário do Senado Federal, em 10 de junho de 2005, foi publicado o Requerimento nº 619 de 2005 solicitando a tramitação conjunta dos Projetos de Emenda à Constituição nº 80 e 82 de 2003. Em julho de 2005, o Requerimento foi incluído na Ordem do Dia e aprovado.

A PEC nº 82 de 2003 buscava, dentro outros casos, a alteração do artigo 29, 55 e 82 da Constituição Federal de 1988 criando o chamado plebiscito de confirmação de mandato. O plebiscito, segundo a Lei nº 9.709 de 1998, é a convocação prévia ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. A manifestação democrática, como forma de democracia participativa, ressalta o exercício direto do poder soberano pelo próprio povo (ZIPPELIUS, 1994, p. 172). Contudo, no Brasil, nem todas as decisões estão disponíveis ao povo, o que macula a expressão soberania popular.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989 destaca a importância de garantir o pleno exercício da cidadania,

Nós, representantes do povo Rio-Grandense, com os poderes constituintes outorgados pela Constituição da República Federativa do Brasil, voltados para a construção de uma sociedade fundada nos princípios da soberania popular, da liberdade, da igualdade, da ética e do **pleno exercício da cidadania**, em que o trabalho seja fonte de definição das relações sociais e econômicas, e **a prática da democracia seja real e constante**, em **formas representativas e participativas**, afirmando nosso compromisso com a unidade nacional, a autonomia política e administrativa, a integração dos povos latino-americanos e os elevados valores da tradição gaúcha, promulgamos, sob a proteção de Deus, esta Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. (Grifo nosso)

Destaca-se, a expressão “a prática da democracia seja real e constante em formas representativas e participativas”. O artigo 1º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul enumera, de forma idêntica a Carta Magna, os instrumentos de democracia participativa sem, portanto, inovar. Ademais, o Preâmbulo considera que a prática de uma democracia real e constante são marcas para o desenvolvimento e evolução democráticos. O princípio do pleno exercício da cidadania vai ao encontro da proposta da PEC nº 82 de 2003, pois a plenitude democrática é a possibilidade de garantir que haja, de fato, a prática da democracia real e constante.

No Brasil, não há previsão de institutos de revogação de mandatos, porém nos tempos do Império, os membros dos Conselhos de Procuradores (Benevides, 1991, p. 112) poderiam ser substituídos caso não desempenhassem as funções, de forma que agradassem o Imperador. Outro exemplo, formalmente instituído, materialmente esquecido, é o da Constituição Paulista de 1891 em que previa o instrumento de revogação de mandatos, porém não utilizado na prática,

Art. 6.º O Congresso, salvo caso de convocação extraordinária ou adiamento, deve reunir-se na capital do Estado, independentemente de convocação, no dia 7 de abril de cada ano.

§ 3.º **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. (Grifo nosso)

Apesar da existência em âmbito estadual, conforme os exemplos supracitados, o instrumento de revogação popular não fora, até o momento, disposto em âmbito constitucional. No entanto, a Carta Magna possibilita a revogação de mandatos pelo *impeachment*. Neste caso, sem visibilidade democrática, a motivação para destituição do mandato não se dá pela quebra de confiança do eleitorado, mas sim pela existência clara e expressa de crimes de

responsabilidade e a iniciativa não é do povo, mas sim do próprio Legislativo, encabeçado pela Câmara dos Deputados, por meio de dois terços dos seus membros.

John Locke (2005, p. 518-519) afirma veementemente a respeito da relação de confiança que deve haver entre representantes e representados,

[...] para a preservação da comunidade, não possa haver mais de um único poder supremo que é o legislativo, ao qual todos os demais são e devem ser subordinados, contudo, sendo ele apenas um poder fiduciário para agir com vistas a certos fins, **cabe ainda ao povo um poder supremo para remover ou alterar o legislativo quando julgar que este age contrariamente à confiança nele depositada. Pois, como todo poder concedido em confiança para se alcançar um determinado fim, sempre que este é manifestamente negligenciado ou contrariado, o encargo confiado deve necessariamente ser retirado (*forfeited*) e voltar o poder às mãos daqueles que o concederem**, que podem depositá-lo de novo onde quer que julguem ser melhor para sua garantia e segurança. E, portanto, a sociedade política conserva perpetuamente um poder supremo de salvaguardar-se das tentativas e propósitos de qualquer pessoa, mesmo de seus próprios legisladores, sempre que estes sejam tolos ou perversos o bastante para conceber e levar a cabo planos contrários às liberdades e propriedades dos súditos. (Grifo nosso)

Neste cenário de quebra de confiança, no direito privado, quando um diretor de uma empresa não atende aos anseios dos acionistas, são destituídos. No direito público, a figura que cumpriria esse papel é o do *recall* político. Seria a oportunidade do poder voltar às mãos dos eleitores que o concedeu. Segundo a PEC nº 82/2003, o plebiscito de confirmação de mandato é a convocação dos eleitores a refletirem sobre àquele que exerce o poder e, a partir dessa reflexão, tomar uma decisão de destituição ou continuidade do mandato.

A partir da proposta, o plebiscito de revogação de mandato atingiria o mandato de Prefeito, Senadores e Presidente da República. Curiosamente, os governadores de Estado não estariam contemplados na proposta. No aspecto comparativo com a PEC nº 80 de 2003, percebe-se um avanço legislativo na PEC nº 82 de 2003, pois, diferentemente desta, aquela se preocupou em tratar, pelo menos minimamente, de fases relevantes para o processo de revogação de mandato: a iniciativa e os efeitos da revogação.

Tanto para a revogação do mandato de Prefeito, quanto de Presidente da República, a fase de iniciativa exigiria ao menos subscrição de 10% (dez por cento) do total de eleitores do Município e 10% (dez por cento) do total de eleitores do país, respectivamente. Importante destacar o percentual escolhido para a fase de iniciativa, sendo o mesmo para o âmbito

municipal, quanto para o âmbito nacional, desconsiderando as características que diferem cada uma das circunscrições.

No caso do plebiscito para revogação de mandato presidencial, após a realização da fase de iniciativa, se a maioria absoluta do eleitorado se manifestasse pela revogação de mandato, este, assim como o do Vice-Presidente, seriam considerados encerrados em primeiro de janeiro do ano seguinte.

Justificando a necessidade de implantação deste instituto de revogação de mandato, o propositor refletiu sobre a mutabilidade de opinião do eleitor, ou seja, é possível que a opinião dada a um determinado candidato seja diferente tempos depois, principalmente em virtude das ações praticadas perante as diversas circunstâncias políticas e o comportamento dos governantes. A PEC nº 82 de 2003 busca conferir, também, o direito ao arrependimento frente às escolhas conferidas em determinado tempo e modo.

Por um lado, a PEC nº 82 de 2003 preocupou-se mais com a fase de iniciativa e pouco com a fase de revogação, propriamente dita, e os efeitos desta. A revogação de mandato ou *recall político* exige um concatenado de etapas complexas e objetivas que buscam a descontinuação do poder de governantes que não mais são respaldados pela população, ora por mal gestão, ora por quebra de confiança.

No Brasil, um regime presidencialista, a única forma de desconstituição de mandato fora de época, se dá pelo *impeachment*. A Lei nº 1.079/1950 que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento teve como finalidade traçar as regras que deveriam ser observadas no processo de julgamento dos crimes de responsabilidade, traduzindo as exigências constitucionais de ampla defesa e de proteção dos princípios desse texto.

Fora isso, os eleitores sentem-se de mãos atadas, uma vez que a averiguação dos crimes de responsabilidade e procedimentos de descontinuação do poder dos governantes, estão fora da alçada de resolução pela sociedade, mas sim nas mãos do próprio corpo parlamentar. Assim, a proposta de emenda à constituição nº 82 de 2003, sob o argumento de que a vontade do povo é soberana, provoca o corpo legislativo a refletir sobre essa possibilidade como fortalecimento da democracia.

Sob a perspectiva do acesso à justiça democrática, a PEC nº 82 de 2003, procura ponderar o que é justiça democrática e como os eleitores teriam acesso a ela, pelos procedimentos de iniciativa e de revogação. A justiça democrática seria garantir, por texto constitucional e infraconstitucional, um mecanismo objetivo de reflexão e ação por quebra de confiança naqueles escolhidos. Sem isso, constrói-se uma falsa representação em que se nega

voz àqueles que de fato são afetados pela representação ineficiente e não confiável. Como afirma Fraser (2009, p. 36),

“Não mais satisfeitos em determinar as exigências da justiça em um **modelo monológico**, esses teóricos estão cada vez mais pensando em **abordagens dialógicas**, que tratam aspectos importantes da justiça como questões de **tomada de decisão coletiva**, a serem determinadas pelos próprios cidadãos, através da **deliberação democrática**”. (Grifo nosso)

Constrói-se, então, a teoria da justiça democrática²⁵ que não deve se preocupar em somente no “que” da Justiça, ou seja, na necessidade de implantação de um mecanismo de revogação, mas também no “quem” e no “como”. Ao adotar uma abordagem democrática do “como”, a teoria da justiça assume um formato apropriado para o mundo globalizado.

Se compararmos as duas propostas de emenda à Constituição (PEC nº 80 e 82/2003), a primeira mira a revogação como um direito (o direito à revogação individual e coletivo), enquanto que a segunda enfrenta o tema sob aspecto procedimental (plebiscito de revogação), estando mais alinhada a essa teoria da justiça democrática, pois preocupou-se, também, com o “como”. Além disso, a PEC nº 80 insere o direito de revogação individual e coletivo como mecanismo da democracia direta, no mesmo patamar de plebiscito, referendo e iniciativa popular, enquanto que a PEC nº 82 de 2003, apesar de nomear como plebiscito de revogação, não a coloca no devido lugar de mecanismo de democracia direta.

Seguindo o mesmo modelo feito na análise da PEC nº 80 de 2003, sistematiza-se abaixo, as principais características da PEC nº 82 de 2003,

Tabela 12 – O *Recall* Político na PEC nº 82/2003

Ano de proposição	2003
Iniciativa	Senado Federal
Dispositivo de Alteração	Art. 14 da Constituição Federal de 1988
Iniciativa para <i>Recall</i>	Sim. 10% do total de eleitores a depender da circunscrição.
Procedimentos para <i>Recall</i>	Sim.
Efeitos revogatórios	Sim.
Responsabilidade pelos efeitos revogatórios	Não prevê.

Fonte: Elaborada pelo autor

²⁵ Essa frase vem de Ian Shapiro (1999). Mas a ideia pode também ser encontrada em Jürgen Habermas (1996); Seyla Benhabib (2004) e Rainer Forst (2002).

A Proposta de Emenda Constitucional nº 82 de 2003 inovou quanto à apresentação de requisitos de iniciativa, procedimentos e efeitos revogatórios, mas não contemplou de quem seria a responsabilidade pelos efeitos revogatórios. Apesar da inovação, a proposta não vingou. Em 2006, foi aprovado o Requerimento nº 150 que teve como objetivo passar a PEC nº 82 a tramitar em conjunto com as PECs nºs 80, de 2003 e 73, de 2005. Esta última que será analisada a seguir.

3.2.3 Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005

Menos de dois anos após a PEC nº 82 de 2003, o Senador Eduardo Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PT/SP) propôs a PEC nº 73 de 2005 que, também, teve iniciativa no Senado Federal e contemplava como ementa alterar dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescentar o artigo 14-A, (instituindo o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista).

A primeira proposta (PEC nº 80/2003) propunha o direito de revogação; a segunda (PEC nº 82/2003), o plebiscito de confirmação de mandato e, esta última, o referendo revocatório do mandato. De acordo com a novel proposta, transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular.

Um dos pontos interessantes da proposta é que houve uma mescla entre o *recall* norte-americano e o *Abberufungsrecht* suíço. O *recall* norte-americano é uma das modalidades de revogação de mandato individual, enquanto que o *Abberufungsrecht* suíço se trata de uma modalidade de revogação coletiva, dissolvendo-se assembleias ou governo cantonais. Os dois modelos compõem o que se convencionou chamar de "direito de revogação", conhecido em países da Europa (especialmente na Suíça), da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e da América Latina.

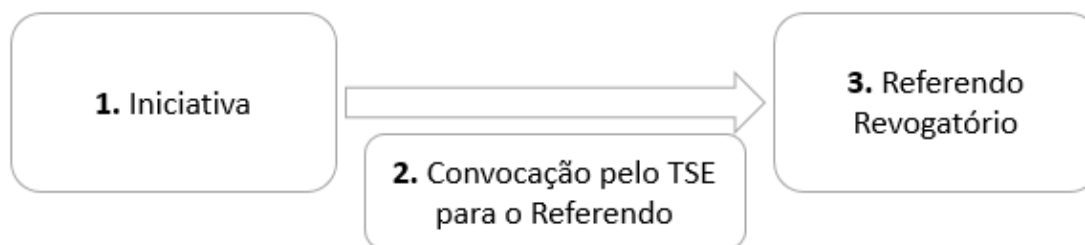
Em 2013, o Senador Romero Jucá (MDB/RR) foi o Relator responsável pela rejeição integral da PEC nº 73 de 2005. Na análise restou clara a ausência de qualquer inconstitucionalidade formal, seja ela orgânica ou processual, contudo salientou a utilização inadequada da terminologia “referendo revogatório”. A Lei nº 9.709/1998 ao regulamentar a execução dos institutos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) conceituou referendo como a convocação com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Deste modo, o papel do eleitorado é apenas a confirmação ou negação a uma revogação já concretizada por algum órgão ou entidade. Contudo, segundo a proposta, o “referendo revogatório” seria dividido em duas fases: a iniciativa e o referendo de revogação. A iniciativa para a revogação demonstraria o interesse, por meio da manifestação por assinaturas, do interesse em revogar determinado mandato e, posteriormente, confirmado o interesse, a fase de referendo de revogação, quando os eleitores se manifestam por meio do voto pela desconstituição de mandato.

O termo referendo, de fato, é extremamente inadequado, pois até a fase do referendo não se tem nenhuma decisão pela confirmação ou rejeição do mandato, tornando a adesão a essa nomenclatura, ao menos contraditória. Caso quisesse continuar com essa nominata, a decisão já deveria ter sido tomada por algum órgão, seja ele do Poder Judiciário, Legislativo ou Executivo e, por sinal, em nenhum momento a PEC nº 73 de 2005 considerou esta hipótese.

De forma clara, a PEC nº 73 de 2003 considerou as seguintes fases, demonstrando perfeitamente a inconsistência com a utilização do nome referendo revogatório, uma vez que a decisão de revogação ainda não decidida pelos eleitores.

Figura 4 – Fases do *Recall* Político segundo a PEC nº 73 de 2005



Fonte: Elaborado pelo autor

Além do Presidente da República, estariam sujeitos à revogação, os membros do Congresso Nacional (deputados federais e senadores). Já o referendo convocatório dos chefes do Poder Executivo estadual, municipal e os integrantes do Poder Legislativo, segundo a proposta de emenda, deveria ser regulado nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas. Aqui deflagra-se um grande problema ao possibilitar aos Estados, Distrito Federal e Municípios que criem critérios e formas próprias de revogação, sem terem como parâmetro a própria Constituição Federal, uma vez que o limite deve ser a própria Carta Magna.

Um dos motivos de rejeição da PEC assola-se justamente nessa liberdade conferida aos Estados, Distrito Federal e Municípios de criarem seus próprios mecanismos de revogação,

[...]A referência genérica do § 9º do dispositivo que se pretende inserir é de todo **insuficiente** a responder a essa necessidade, dado que permite uma enorme abertura de tratamento, com **quebra nuclear do sistema federativo**, a permitir que até Leis Orgânicas Municipais disponham, como bem entenderem, da figura da revogação de mandatos. (Grifo nosso).

Segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo (2017, p. 137),

As cláusulas pétreas tratam-se de princípios constitucionais aos quais foram impostas, pelo poder constituinte originário, limitações materiais à sua modificação pelo poder constituinte derivado, de modo a ser preservada a identidade básica da ordem constitucional em vigor.

O princípio federativo, previsto no inciso I do §4º do artigo 60 da CF/88²⁶, é considerado uma cláusula pétrea e, deste modo, decorre da própria natureza das cláusulas pétreas a preservação dos elementos essenciais da ordem constitucional em vigor, referentes aos princípios constitucionais aos quais foram impostas, pelo poder constituinte originário, limitações materiais à sua modificação pelo poder constituinte derivado.

Cabe ressaltar que a limitação material não é absoluta, desde que não ocorra supressão ou acarrete alteração substancial no seu conteúdo e estrutura, segundo preceitua Ingo Sarlet (2017, p. 160-161). Por meio do sistema federativo, garante-se autonomia legislativa aos entes, mas esta não é absoluta, pois a Constituição Federal deve ser considerada como parâmetro e quebrando-se o modelo constitucional, fere-se o sistema federativo, por isso quando a proposta não limita expressamente o âmbito legislativo dos entes, provoca uma abertura temerária quanto a um instituto tão delicado que é o *recall* político.

Outro ponto delicado e, talvez, o mais grave da proposta, é a possibilidade de revogação do mandato do Presidente da República ser realizado mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional (deputados federais e senadores). Se uma das maiores críticas ao *recall*, é que o instituto pode se transformar em mecanismo de manobra, conchavo político ou troca de favores, a PEC nº 73 de 2005, que estava percorrendo um bom caminho de modernização democrática, dava nesse momento um tiro no próprio pé.

Conforme a PEC nº 73 de 2005, se o resultado do referendo fosse contrário à revogação do mandato eletivo, não poderia ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura. Tem-se aqui uma inovação propositiva, que não foi vista ainda em nenhuma das duas outras propostas: a vedação ao *bis in idem* revogatório.

²⁶ Constituição Federal de 1988 - Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado [...].”

O *recall* político não pode ser utilizado de forma ilimitada e irrestrita, caso contrário ao invés de corrigir as falhas democráticas, poderá criar ainda mais rachaduras. Por isso, a vedação ao *bis in idem* revogatório cumpre um papel de proibir que a convocação dos eleitores seja feita a todo momento, sem conferir ao próprio governante a possibilidade de corrigir as falhas de confiança.

Um dos pressupostos utilizados na PEC nº 73 de 2005 é a quebra de confiança dos eleitores nos agentes políticos eleitos,

[...] Ora, é **pressuposto essencial a toda relação de confiança** que, uma vez desaparecida esta, os poderes e responsabilidades confiados ao mandatário podem ser revogados, não de pleno direito, mas mediante uma manifestação inequívoca de vontade do mandante. Infelizmente, o nosso ordenamento constitucional não prevê o exercício, pelo povo soberano, desse poder revocatório, que a doutrina qualifica como direito potestativo ou formador. **E essa omissão constitui uma falha grave, a comprometer a legitimidade do processo democrático.**

Considerando a confiança como base de toda relação e uma vez que esta está plenamente abalada contaminando o sentimento daqueles que elegeram determinados representantes, nada mais coerente em confiar a estes mesmos eleitores a definição dos rumos de quem foi escolhido. A justificativa da PEC nº 73 de 2005 alerta que essa relação entre mandante e mandatário não pode ser confundida com o visto nos mandatos imperativos. No mandato imperativo, o representante é um robô-reprodutor das vontades do povo, sem questionar, nem pestanejar, atendendo a qualquer demanda, não agindo “em busca do bem comum por meio da discussão racional com outros políticos” (NIMMO, 1887). Esse não é o objetivo da proposta. A PEC nº 73 de 2005 está alicerçada no modelo de mandato representativo, ou seja, o representante conheceria as demandas locais, mas, sem as negligenciar, buscaria compor com outros representantes uma política geral.

Sobre a não previsão do instituto de revogação no direito brasileiro, o proponente alertou ao seguinte,

[...] Infelizmente, o nosso ordenamento constitucional não prevê o exercício, pelo povo soberano, desse poder revocatório, que a doutrina qualifica como **direito potestativo ou formador**. E essa **omissão constitui uma falha grave**, a comprometer a **legitimidade do processo democrático**. (Grifo nosso)

A proposta considera, implicitamente, que o que determina a legitimidade do processo democrático, é a garantia a todo e qualquer eleitor do direito potestativo de revogação de mandatos, fechando o ciclo democrático, possibilitando a concretização do acesso à justiça

democrática. Afinal, se o eleitor deposita a confiança e escolhe determinado representante, nada mais justo que a quebra de confiança seja motivo claro e objetivo para desconstituí-lo.

A questão é que esse poder de reforma tem que ser garantido ao eleitor, com o eleitor e pelo eleitor. A inserção, como foi feita no texto da PEC nº 73 de 2005, de abranger a possibilidade de revogação mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, contamina o instituto popular.

Por conter matérias semelhantes, em fevereiro de 2006, foi lido no Plenário do Senado Federal o Requerimento nº 150 solicitando a tramitação conjunta das PECs nºs 80, de 2003, 82, de 2003 e 73, de 2005. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, por meio do Relator Senador Pedro Simon, proferiu relatório acerca da tramitação conjunta e chegou a algumas conclusões que merecem destaque.

O Relator Pedro Simon²⁷ sustenta que as propostas são,

“[...] avanço monumental rumo à responsabilidade no exercício do mandato e um **ponto final às retóricas vazias e mentirosas, envernizadas pelo marketing político**, que sustentam campanhas de candidatos aos Legislativos e aos Executivos, **conveniente e despudoradamente esquecidas após a posse**”. (Grifo nosso)

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) enumera no artigo 11 os chamados requisitos de registrabilidade, ou seja, o cidadão que pleiteia um cargo político, além de preencher as condições constitucionais de elegibilidade deve, também, preencher os requisitos de registrabilidade. Dentre os requisitos, aqueles que disputam a chefia do poder executivo (Prefeito, Governador e Presidente da República), devem apresentar à Justiça Eleitoral propostas de governo. Tal documento é requisito obrigatório para deferimento do registro de candidatura.

Contudo, essas propostas assumem um papel meramente formal, pois não há nenhum tipo de controle e responsabilização pelo descumprimento injustificado dos compromissos firmados e acabam passando para o limbo documental da justiça eleitoral, caindo ao esquecimento. Quando o relator associa o *recall* político a um mecanismo que dará fim aos argumentos retóricos, vazios, mentirosos e meramente formais, ressalta a importância desse instituto para a consolidação do papel do eleitor e da responsabilização política.

Dentre as propostas, o relator destaca que a Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005 apresenta um modelo de *recall* mais adequado, pois regula o direito de revogação como

²⁷ Relatório Conjunto de apreciação das PECs 80/2003; 82/2003 e 73/2005.

cláusula geral, incluindo os mandatos legislativos e atribuindo competência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para adaptarem as prescrições constitucionais federais aos seus respectivos documentos políticos. Assim, a proposta 73 de 2005 foi aprovada nos termos do substitutivo apresentado, enquanto que as PECs nº 80 e 82 de 2003 foram declaradas prejudicadas.

Como toda proposta de Emenda à Constituição, foram sugeridas emendas (Emenda nº 1 e 2), sendo que a primeira foi totalmente contemplada no substitutivo apresentado pelo Relator, enquanto que a segunda fora rejeitada por divergências entre o proponente da emenda e do relator Pedro Simon.

No substitutivo apresentado, o Relator inseriu como mecanismos de democracia direta o direito de revogação individual e o veto popular, deixando de lado a revogação coletiva, talvez por acreditar na impossibilidade de aprovação, em virtude da amplitude do instituto. No entanto, o documento não excluiu pontos bem complexos que deveriam ser resolvidos ou substituídos: a terminologia referendo revogatório e iniciativa dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a revogação.

Apesar do voto favorável à PEC nº 73 de 2005, em janeiro de 2011 foi arquivada ao final da legislatura e em março do mesmo ano, os senadores Randolfe Rodrigues, Eduardo Suplicy e outros senadores, solicitaram o desarquivamento da matéria e devolvido ao relator original da PEC, o senador Romero Jucá, para emitir relatório, o qual foi emitido em 2013.

A posição final do senador Romero Jucá foi impossibilidade, momentânea, de implantação do *recall* no Brasil a partir da proposta apresentada, em virtude de imaturidade propositiva, carecendo de uma reflexão mais profunda sobre a matéria, mas não descartando a relevante necessidade do instituto para o enrobustecimento da democracia brasileira.

Sistematizando a Proposta de Emenda Constitucional nº 73 de 2005, tem-se o seguinte:

Tabela 13 – O *Recall* Político na PEC nº 73/2005

Ano de proposição	2005
Iniciativa	Senado Federal
Dispositivo de Alteração	Art. 14 e 49 da Constituição Federal de 1988 e acrescenta o art. 14-A
Iniciativa para <i>Recall</i>	Sim. Assinatura de 2% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de 0,5% em cada um deles, ou mediante a assinatura de 2% do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de 0,5% em cada um deles.

Procedimentos para <i>Recall</i>	Sim.
Efeitos revogatórios	Sim.
Responsabilidade pelos efeitos revogatórios	Não prevê.

Fonte: Elaborada pelo autor

A Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005 inovou no sentido de prever a iniciativa de revogação de mandato em quase todos os níveis federativos (nacional e estadual), o que as propostas pretéritas não tinham considerado. No campo de visão do acesso à justiça democrática, isso é um ponto positivo, uma vez que a insatisfação com os parlamentares pode envolver qualquer âmbito político. As propostas têm dado muita ênfase ao poder executivo nacional, e esquecendo da micropolítica (âmbitos estaduais e, principalmente, municipais).

Um processo de revogação completo deve conter as seguintes fases: i) iniciativa revogatória; ii) filtro revogatório; iii) convocação para revogação; iv) revogação *per se*; v) declaração de revogação e efeitos revogatórios. Dentre as propostas, a PEC nº 73 de 2005 é a que apresenta, até então, o maior número de fases possíveis.

A tentativa de implantar mecanismos de revogação por meio de iniciativa popular, deram uma trégua significativa. Depois de 2005, no Senado Federal, surge em 2010 a Proposta de Emenda à Constituição nº 477, porém com origem na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Federal Rodrigo Rollemberg - PSB/DF. A PEC nº 477/2010 buscou acrescentar o art. 14-A na Constituição Federal para instituir a petição Revogatória, a petição destituinte e o plebiscito destituinte.

3.2.4 Proposta de Emenda à Constituição nº 477 de 2010

A PEC nº 477 de 2010, diferentemente das analisadas anteriormente, fora protocolada na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Federal Rodrigo Rollemberg - PSB/DF em 07 de abril de 2010. A ementa buscava acrescentar o art. 14-A na Constituição Federal, instituindo a Petição Revogatória, a Petição Destituinte e o Plebiscito Destituinte. Apesar da busca pela inovação democrática, em virtude do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁸, foi arquivada. A proposta buscava a inserção no artigo 14-A de três novos institutos de democracia direta, em que cada um tinha um propósito específico.

²⁸ Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Art. 105 Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, salvo:

A Petição Revogatória com a finalidade de revogação de Leis Ordinárias, Complementares, Delegadas, Emendas Constitucionais e Decretos do Poder Executivo. A Petição Destituente para decretação de perda de mandato de prefeito, senador e governador que tenha praticado, no exercício da função pública, atos: de improbidade administrativa; de malversação e desvio de recursos públicos; incompatíveis com o exercício responsável, ético e transparente da função pública; e contrários aos princípios constitucionais republicanos. E, como efeito de consequência da petição destituente, a convocação do plebiscito destituente buscando votos em número suficientes para revogar os mandatos daqueles eleitos que cometeram os atos ensejadores da petição destituente.

A PEC nº 477 de 2010 busca garantir ao eleitor o poder de revogação de leis e, também, revogar mandatos de eleitos que no exercício dos mandatos cometeram atos que desvirtuam as próprias funções públicas. Diferentemente de outras propostas, não se observa uma iniciativa por parte do eleitor devido à quebra de confiança do eleito, mas sim critérios que, pelo menos em tese, são objetivos.

Na justificativa da proposta, o autor considera que “por analogia, já que cabe ao eleitor, mediante voto, eleger seus representantes, por que, também pelo voto, não poderá destituí-lo do cargo a que foi eleito?”. A ideia é que o poder esteja realmente nas mãos do povo, caso contrário estar-se-á diante de uma falsa representação. Segundo Fraser (2009, p. 21),

[...] Se a representação é a questão definidora do político, então a **característica política da injustiça é a falsa representação**. A falsa representação ocorre quando as fronteiras políticas e/ou as regras decisórias funcionam de modo a **negar a algumas pessoas, erroneamente, a possibilidade de participar** como um par, com os demais, na interação social – inclusive, mas não apenas, nas arenas políticas. Longe de poder ser reduzida à má distribuição ou ao falso reconhecimento, **a falsa representação pode ocorrer até mesmo na ausência dessas outras injustiças**, apesar de estar frequentemente conectada a elas. (Grifo nosso)

Assim, a falsa representação, poderia ser configurada, na ausência da garantia ao eleitor de poder desconstituir o mandato dos seus eleitos. Ao mesmo tempo que se busca garantir essa justiça democrática na escolha e no arrependimento da escolha, a Petição Destituente focaliza nos cargos de Prefeito, Senador e Governador, deixando de lado os cargos de Presidente da República, Deputados e Vereadores, sem qualquer motivação determinante.

Um ponto vago da proposta foi a motivação para a petição destituente, uma vez que a proposta considera como finalidade do instrumento destituir o mandato de prefeito, senador e

governador que tenha praticado, no exercício da função pública, atos ímprobos, desvio de recursos públicos e contrários aos princípios da República. A questão é que não ficou claro se para ensejar a petição, o mero cometimento sem trânsito em julgado, já poderia dar início ao processo de destituição. Se a resposta for um sim, poderia causar grandes injustiças políticas.

A Lei do Impeachment no Brasil (Lei nº 1.079/1950) define como crimes de responsabilidade os que atentarem contra a Constituição Federal e, também, os que atentarem contra a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciárias. Nesta lei, o cidadão também pode denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, contudo a partir desse momento, todo o poder não é mais do povo, mas agora do próprio parlamento, que poderá dar azo à denúncia, ou simplesmente desconsiderá-la.

Para justificar a adoção do instrumento de revogação de mandatos, o proponente cita três países da América Latina (Equador, Colômbia e Bolívia) que possuem o voto destituente na constituição, tendo cada país particularidades, mas que coincidem na voz dada ao cidadão de revogar mandatos dos eleitos. Segundo o proponente, “o cidadão deve ter o direito de eleger e destituir seus representantes”.

Analisando as fases de revogação contidas na proposta, constata-se que na PEC nº 477 de 2010 a iniciativa revogatória se dá pela subscrição por, no mínimo, 10% (dez por cento) dos eleitores votantes do estado ou município do representante questionado. Importante ressaltar que a PEC não possibilita a revogação do mandato dos presidentiáveis, levando em consideração os eleitores da circunscrição nacional.

Em relação à etapa de filtro convocatório, para formalização da Petição Destituente, serão obedecidas as seguintes condições: nome completo, cargo ocupado e exposição de motivos embasadores da petição em questão; e listas em anexo, contendo as assinaturas de cada eleitor em situação de regularidade perante a justiça eleitoral, que deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, número do Título de Eleitor com a respectiva zona eleitoral, município e estado. Posteriormente, as Petições seriam protocoladas no Supremo Tribunal Federal, tendo como primeiro signatário ou responsável qualquer cidadão eleitor no gozo pleno de seus direitos políticos e civis.

Quanto a esta etapa, o proponente considerou o Supremo Tribunal Federal responsável pela apreciação de revogação de todo e qualquer nível político (municipal ou estadual). Este

fato, caso fosse aprovado, concentraria na corte responsável pela guarda da Constituição, aspectos que fogem da competência precípua desse órgão. A Justiça Eleitoral e seus órgãos (juízes eleitorais, tribunais regionais eleitorais e o próprio Tribunal Superior Eleitoral) não foram considerados no processo.

Feito o filtro revogatório, a próxima etapa seria a convocação para a revogação. No entanto, ela nasceu incompleta. De acordo com a PEC, o Pleno do Supremo Tribunal Federal seria convocado, após a data do respectivo protocolo, em um prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis improrrogáveis para se manifestar acerca da admissibilidade da petição destituente e, após parecer conclusivo, realizado o plebiscito destituente, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias corridos após publicação do parecer no Diário Oficial da União no estado ou município da autoridade em questão.

A proposta foi omissa quanto o órgão responsável pela convocação para a revogação, partindo diretamente para a fase da revogação *per si*. Segundo o texto, a perda de mandato, se daria pela manifestação da maioria absoluta dos votos válidos, de mandato eletivo proporcional ou majoritário. No entanto, em nenhum momento a PEC cita a possibilidade de revogação de mandato eletivo proporcional, gerando mais uma incoerência textual.

Não foram levadas em consideração as fases de declaração de revogação, convocação de eleições suplementares e diplomação pós-revogação, fazendo com o que o texto, caso não tivesse sido arquivado por motivos de final de legislatura, outros motivos justificariam o arquivamento.

A proposta considerou que caso o plebiscito indicasse pela decretação da perda de mandato, o substituto legal assumiria no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas após decretação do resultado oficial pela justiça eleitoral. Assim, no caso dos chefes do poder executivo (prefeito ou governador), assumiria o vice; enquanto que no caso de senador, assumiria o primeiro suplente. O ideal, em um processo de revogação de mandato, é dar a oportunidade do eleitor fazer novas escolhas, por isso o preenchimento da etapa de convocação de eleições suplementares seria o ideal para o acesso à justiça democrática.

As eleições suplementares ocorreriam concomitantemente com eleições convocadas ordinariamente pela Justiça Eleitoral, aproveitando-se, então, da máquina eleitoral, sem que houvesse extrapolação de gastos públicos com convocações de ilimitadas e infinitas novas eleições.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 477 de 2010, quanto à petição e plebiscito destituente, pode ser esquematizada da seguinte forma:

Tabela 14 – O *Recall* Político na PEC nº 477/2010

Ano de proposição	2010
Iniciativa	Câmara dos Deputados
Dispositivo de Alteração	Acrescenta o art. 14-A na Constituição Federal para instituir a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente e dá outras providências.
Iniciativa para <i>Recall</i>	10% (dez por cento) dos eleitores votantes do estado ou município do representante questionado)
Procedimentos para <i>Recall</i>	Sim.
Efeitos revogatórios	Sim.
Responsabilidade pelos efeitos revogatórios	Não prevê.

Fonte: Elaborada pelo autor

No aspecto temporal de relevância, em 2015, por iniciativa de vários Senadores, dentre eles, o Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), surge a Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2015, em mais uma tentativa de inserir novos institutos de democracia participativa, no caso o direito de revogação e o veto popular. Diferentemente das propostas pretéritas, esta ainda está em fase de tramitação, aguardando inclusão em ordem do dia.

3.2.5 Proposta de Emenda à Constituição nº 8 e 21 de 2015

O ano de 2015 foi marcado por duas propostas de emenda à constituição sobre o tema revogação de mandatos: a PEC nº 8 e 21. A primeira protocolada em fevereiro de 2015, enquanto que a segunda em março do mesmo ano. Por tratarem de matérias semelhantes, foi elaborado o Requerimento nº 650/2015 solicitando a tramitação conjunta das propostas que foi aprovado em junho de 2015.

A PEC nº 21 de 2015 pode ser considerada uma das mais sucintas quanto à matéria da história. De iniciativa do Senado Federal, a proposta teve como ementa alterar a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. De acordo com o documento inicial, a inserção dos novos dispositivos referencia-se na determinação que a soberania popular será exercida, nos termos da lei, mediante veto popular e direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo que poderão ter seus mandatos revogados após transcurso de dois anos da data da posse.

A PEC nº 8 de 2015 acrescenta o art. 14-A à Constituição Federal, instituindo a revogabilidade de mandatos políticos no Brasil, permitindo que mandatos políticos, em todas as esferas, pudessem ser revogados pela Justiça Eleitoral, mediante ação ajuizada por qualquer eleitor, nas condições que estabelece.

Devido à tramitação conjunta, o Senador Antônio Anastasia foi escolhido Relator da matéria e como primeira medida solicita o desapensamento da Proposta de Emenda Constitucional nº 8, de 2015, que tramita em conjunto com a Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 2015. Assim, após aprovação do plenário do Senado Federal, as propostas voltaram à tramitação autônoma em meados de 2016.

Passando à análise de cada uma das propostas, a PEC nº 21 de 2015 procurou inserir os incisos IV e V ao artigo 14 da Constituição Federal, criando o direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo e o veto popular. Quanto ao objeto de estudo – a revogação de mandatos – a proposta se ateve apenas em mencionar o dispositivo e determinar qual o período temporal para possibilitar a revogação de mandatos,

Art. 14 - § 12. Transcorridos **dois anos da data da posse** nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados. (Grifo nosso)

Esse período equivale a um estágio probatório dos eleitos. Assim, durante o lapso temporal de dois anos, estariam sendo avaliados pelos eleitores e, dependendo do resultado dessa avaliação, poderiam ou não ter os mandatos revogados a partir de iniciativa do próprio eleitorado. O eleito, já de antemão, teria pleno conhecimento que se sujeitaria a esse feedback de mandatos, não sendo pego de surpresa, fortalecendo, assim o *accountability* com o mandato exercido.

O primeiro subscritor da PEC nº 21 de 2015, ao justificar no Relatório inicial os motivos de adesão à ideia, justificou que,

Diante do grande alcance de nossa Proposta, num País que assegura a democracia participativa ou semidireta, inclusive com base sólidas na democracia, imperativo a criação desses institutos com vista a cada vez mais se **aperfeiçoar o nosso Estado Democrático de Direito**, motivo pelo qual contamos com o apoio e a aprovação de nossos Pares. (Grifo nosso)

Ao longo de várias propostas pretéritas, a grande justificativa que permeia todas elas, é o aperfeiçoamento democrático. Entende-se que a democracia participativa seria modernizada com a implantação de institutos, ora de revogação de mandatos, ora de veto às leis. Contudo,

um dos grandes pecados cometidos é simplesmente inserir os institutos sem ao menos traçar requisitos mínimos para a implantação, deixando a mercê do legislador ordinário.

Por se tratar de mecanismos complexos, a configuração objetiva deve ser observada a *prima facie*, caso contrário devido à flexibilidade que existe para aprovação de leis ordinárias, poderia gerar instabilidade quanto aos requisitos configuradores de revogação. A lei infraconstitucional se reservaria ao detalhamento dos aspectos procedimentais.

O Relator Antônio Anastasia no relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, preliminarmente se manifesta quanto à disposição única de revogação para os mandatos de Presidente da República e os membros do Congresso Nacional, além de não determinar qual seria o procedimento da revogação de mandatos, nem a competência para convocar a consulta popular, nem nenhum outro aspecto procedimental ou de competência.

Sobre o aspecto de não contemplar todos os cargos, considera que,

Quanto ao **mérito**, a **PEC acerta**, a nosso ver, em trazer a possibilidade de *recall* apenas para alguns tipos de mandato. Se não, **poderíamos criar um verdadeiro caos institucional**, com revogações de mandatos ocorrendo sem controle em todos os níveis federativos. (Grifo nosso)

Ao mencionar a possibilidade de caos constitucional ao abrir o leque de revogação para todos os mandatos, importante questionar qual o parâmetro balizador de quais cargos poderiam ser revogados. Esse questionamento se faz necessário e, até o presente momento, nenhuma proposta trouxe a resposta.

Sob o aspecto de responsabilização, o cargo de Presidente da República possui a mais ampla gama de competências²⁹: legislativas, financeiras, administrativas, políticas e de relações

²⁹ Constituição Federal de 1988 – Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República,

internacionais. Por esse motivo, para a implantação de um novel instituto de revogação, a adoção somente ao cargo de Presidente da República representaria uma “solução de equilíbrio entre a concretização do princípio da soberania popular e a responsabilidade, evitando-se o risco de a revogação ser utilizada como mero instrumento de instabilidade política³⁰”.

O relator, sobre esse assunto, se justifica,

[...] entendemos salutar **restringir** as hipóteses de *recall* **ao titular de mandato de Presidente da República**. Com efeito, no presidencialismo extremamente centralizador instituído no Brasil, é **sobre a União que repousam as maiores competências e responsabilidades**. Não se pode, por exemplo, tolerar que gestores estaduais ou municipais sejam prejudicados politicamente por crises econômicas cujo maior responsável é, invariavelmente, o ente federal. (Grifo nosso)

Contrariamente à visão do relator, no aspecto ampliativo e desafiador, de forma simétrica, interessante seria estender também aos chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal, uma vez que as competências são semelhantes e o grau de responsabilidade é proporcional.

O Senador Antônio Anastasia citou no relatório de parecer à PEC nº 21 de 2015 que em virtude da alta carga de responsabilidade conferida ao Presidente da República, abrangendo tanto a chefia de Estado, quanto a chefia de Governo, seria recomendável que somente o

o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição. XXVIII - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição. Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

³⁰ SERDULT, Üwe. The history of a dormant institute. Norms and practices of recall in Switzerland. In: Representation, 51:2, p. 161

mandato de Presidente da República, para que houvesse a revogação, pudesse ser retirado por vontade do Legislativo e com ratificação da maioria da população. E, neste sentido, propôs um substitutivo à PEC em que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal intermediariam o processo de revogação de mandatos.

De acordo com o substitutivo, a Constituição Federal passaria a vigorar acrescida do artigo 86-A,

“Art. 86-A. O mandato do Presidente da República poderá ser revogado, mediante proposta subscrita por eleitores em número não inferior a um décimo dos que compareceram à última eleição presidencial.

§ 1º A proposta de revogação será apreciada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sucessiva e separadamente, e considerada aprovada se obtiver o voto favorável da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

§ 2º Aprovada a proposta de revogação, será convocado referendo, na forma do inciso XV do art. 49, para ratificá-la ou rejeitá-la.

§ 3º Revogado o mandato, será declarado vago o cargo de Presidente da República, aplicando-se o disposto no art. 79.

§ 4º É vedada proposta de revogação durante o primeiro e o último ano do mandato”. (Grifo nosso)

O intuito do instituto da revogação de mandatos é devolver ao próprio eleitor o poder que é conferido a ele constitucionalmente, uma vez que o poder emana do povo. Assim, o substitutivo peca ao ratificar ou não a iniciativa que partiu do próprio eleitorado, atingindo os requisitos objetivos determinados. Assim, não haveria simetria entre o preenchimento do cargo eletivo e a desconstituição do mandato. No primeiro não há intermediação do Poder Legislativo para confirmar a vontade popular, enquanto que na desconstituição, segundo o substitutivo, teria.

A PEC nº 21 de 2015, por meio do substitutivo, com o objetivo de evitar propostas de revogação ilimitadas e, conseqüentemente, insegurança política, sugere que seria vedada a apreciação de mais de uma proposta de revogação por mandato, além de que não poderia ter a proposta de revogação no primeiro e último ano do mandato. Esses limites impostos constitucionalmente trariam mais segurança ao processo de desconstituição de mandatos.

Ainda em tramitação, aguardando inclusão em Ordem do Dia desde 2019, a proposta foi uma das primeiras a colher opinião pública sobre o conteúdo da matéria. Em resultado apurado até 24 de agosto de 2022, 19. 842 pessoas eram contra a proposta, enquanto que 2.976 a favor. Já a proposta de emenda nº 8 de 2015, até a mesma data, apresentava 298 votos a favor

e apenas 10 votos contra. O motivo de tal discrepância se dá pelo objeto da PEC nº 8 de 2015, uma vez que confere a qualquer eleitoral (mesmo que individualmente) ajuizar ação de revogabilidade de mandato político perante a Justiça Eleitoral com fundamento no descumprimento de propostas e compromissos.

A Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições, enumera no artigo 11, §1º, requisitos de registrabilidade e, dentre eles, está a apresentação de propostas defendidas pelos candidatos a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. A PEC nº 8 de 2015, de iniciativa do Senador Reguffe e outros, propõem que a Constituição Federal permita que mandatos políticos, em todas as esferas, possam ser revogados pela Justiça Eleitoral, mediante ação ajuizada por qualquer eleitor, nas condições que estabelece.

O Brasil apresentou em 2022 um número total de 156.454.011 (cento e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil e onze eleitores) aptos a votar. Se, 1% (um por cento) deste total ajuizassem as chamadas ações de revogação perante a Justiça Eleitoral, teríamos um total de 1.544.540 (um milhão, quinhentos e quarenta e quatro mil e quinhentos e quarenta) ações protocoladas. A Justiça Eleitoral, sendo a proposta, teria apenas 90 (noventa) dias para julgá-las.

Apesar do caráter meramente formal que as propostas, como requisito de registrabilidade, têm alcançado no Brasil, é cediço que a PEC nº 8 de 2015 ao associar a revogação de mandatos ao descumprimento das propostas, tenta promover que o documento propositivo de campanha tenha valor, e não somente um documento de registro de candidatura.

O problema é que a maioria das propostas são elaboradas sem levar em consideração viabilidade econômica e social, uma vez que carece de uma tomada de posicionamento técnico na sua feitura. Além disso, são proposições que, muitas vezes, aplicar-se-iam àquele momento no tempo, àquela situação econômica e social vivida pela sociedade.

A justificativa apresentada para a proposta se resumiu em conceituar a revogabilidade de mandatos, retirando do poder alguém que tenha sido eleito para uma função pública e afirmando o óbvio,

[...] A revogabilidade de mandato é a garantia legal ao eleitor, verdadeiro titular do poder, de que o eleito, por isso designado “mandatário”, vai honrar todas as propostas e compromissos por meio das quais se elegeu. **Comprovado o descumprimento das promessas e o desvirtuamento dos compromissos assumidos com o eleitor durante a campanha, a Justiça decretaria a perda de mandato do eleito.** (Grifo nosso)

Enquanto que a PEC nº 21 de 2015 aproxima-se mais fielmente ao padrão de propostas de revogação, tanto no Brasil, quanto em outras democracias, a PEC nº 8 de 2015 vai no caminho do ajuizamento de ação para revogação e, pior do que isso, legitima a possibilidade de apenas um eleitor ser legitimado para tal. Em um sistema que prima pela maioria e tratando-se de um tema tão complexo, conferir esse poder a apenas um indivíduo ofenderia o princípio democrático de legitimação.

Apesar de tratarem de temas comuns - a revogação de mandatos, as PECs começaram a tramitar inicialmente em conjunto, mas em 2016 houve a proposta do relator Antônio Anastasia para tramitação autônoma. Acredita-se que o fator preponderante para essa decisão se dê em virtude do foco original de ambas as proposições. Enquanto que a PEC nº 21 de 2015 previa o direito de revogação e não traçava os motivos que o originariam, a PEC nº 8 de 2015 estampava a revogação nos casos de descumprimentos dos planos de governo.

Sabe-se que a revogação de mandatos ideal deve contemplar as seguintes etapas: i) iniciativa revogatória; ii) filtro revogatório; iii) convocação para revogação; iv) revogação *per si*; v) declaração de revogação e efeitos revogatórios. Normalmente as PECs preenchem algumas dessas fases, mas são omissas em outras. Contudo, o que chama atenção em relação às PECs nº 8 e 2015 é o preenchimento ínfimo das etapas primordiais. Veja:

Tabela 15 – O *Recall* Político na PEC nº 8/2015 e 21/2015

Fase da Revogação de mandatos	PEC nº 8 de 2015	PEC nº 21 de 2015
Iniciativa revogatória	Não	Sim
Filtro revogatório	Não	Sim
Convocação para revogação	Não	Sim
Revogação <i>per si</i>	Não	Sim
Declaração de Revogação e efeitos revogatórios	Não	Não

Fonte: Elaborada pelo autor.

Um dos maiores problemas que impediram que as propostas de revogação de mandatos no Brasil fossem adiante é a escassez do estudo das etapas que compõem a revogação. Não basta a previsão constitucional, sem que haja um estudo complexo e minucioso quanto aos requisitos objetivos aplicáveis a esse instrumento. Deixar para a legislação infraconstitucional temas tão significativos, podem criar *gaps* de inconstitucionalidade que, a depender do caso, são insolucionáveis.

Saindo da seara do Senado Federal, surge em 2016 uma proposta de emenda constitucional nº 226/2016, de iniciativa do deputado federal Rubens Pereira Júnior - PCdoB/MA, acrescentando o artigo 14-A e instituindo o inciso IV ao Artigo 14 da CF e inciso VI ao Artigo 51 da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular que se passa a analisar a seguir.

3.2.6 Proposta de Emenda à Constituição nº 226 de 2016

Em junho de 2016, o deputado federal Rubens Pereira Júnior – Pcdob/MA apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 226/2016, provendo acrescentar à Carta Magna o artigo 14-A e instituir o inciso IV ao Artigo 14 da CF e inciso VI ao Artigo 51 da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular.

O ato revogatório popular, apesar de receber este nome, segundo a proposta, teria iniciativa expressa Deputado Federal ou de Partido Político com representação no Congresso Nacional. Deste modo, a iniciativa não partiria diretamente dos eleitores, o que desde já, vicia o intuito primordial de criação de um instituto de revogação popular. O papel do eleitor, neste documento, é secundário. Após um ano da posse do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais, estes poderão ter revogado o seu mandato mediante expressa autorização da Câmara dos Deputados e pela soberana decisão dos eleitores em consulta popular. Desta maneira, o eleitor se manifestaria somente após anuência do Poder Legislativo.

O foco da PEC nº 226 de 2016 é a chefia do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais). Veja:

Art.14-A – Após um ano da posse do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais, estes poderão ter revogado o seu mandato mediante expressa autorização da Câmara dos Deputados e pela soberana decisão dos eleitores em consulta popular nos termos que se seguem:

§ 1º O ato revogatório popular para a declaração da **revogação do mandato do Presidente da República**, realizar-se-á mediante requerimento de iniciativa de Deputado Federal ou de Partido Político com representação no Congresso Nacional, após sua aprovação por maioria de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados.

§ 2º O ato revogatório popular para a declaração da **revogação do mandato dos Governadores de Estado e do Distrito Federal**, realizar-se-á mediante

requerimento de iniciativa de Deputado Estadual, Distrital ou de Partido Político com representação no respectivo legislativo, após sua aprovação por maioria de dois terços dos membros das Assembleias Legislativas ou Câmara Distrital.

§ 3º O ato revogatório popular para a declaração da **revogação do mandato dos Prefeitos Municipais**, realizar-se-á mediante requerimento de iniciativa de Vereador ou de Partido Político com representação no respectivo legislativo, após sua aprovação por maioria de dois terços dos membros das Câmara de Vereadores. (Grifo nosso)

A proposta de Emenda Constitucional nº 226 de 2016 previu também o período de “estágio probatório” dos eleitos. A possibilidade de revogação de mandato ocorreria somente após um ano da posse e, se o resultado da consulta popular for contrário à revogação do mandato eletivo em questão, não poderá ser feita nova, até o final do respectivo mandato. Tem-se aqui a presença da vedação ao *bis in idem* revogatório, princípio essencial para evitar desvirtuamento deste importante instrumento de aperfeiçoamento democrático.

Uma inovação da PEC 226 é destinar a responsabilidade pela realização das consultas populares de revogação aos órgãos do Poder Judiciário Eleitoral. Em caso de consulta popular sobre a revogação do Presidente da República, o Tribunal Superior Eleitoral; aos Tribunais Regionais Eleitorais no caso dos Governadores e pelo Juízes Eleitorais no caso dos Prefeitos Municipais. Até então, as propostas sobre o tema não consideravam a justiça especializada eleitoral para a configuração do instrumento revogatório.

A justificativa para a PEC é possibilitar ao eleitor desconstituir o mandato de um eleito, não somente devido à existência de crimes de responsabilidade, conforme prevê a Lei do Impeachment, mas em situações em que basta que o chefe do executivo perca legitimidade, perca as condições políticas de governabilidade que a Constituição poderá autorizar sem maiores percalços a sua substituição.

A proposta foi dirigida para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e designado como Relator o Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP). O parecer do Relator foi favorável aos aspectos de admissibilidade formais.

[...] Quanto aos **aspectos formais**, notadamente no que se refere à iniciativa, constata-se que as proposições atendem ao requisito de subscrição por, no mínimo, **um terço do total de membros da Casa (art. 60, I da CF/88)**, conforme aferido nos presentes autos pelo órgão competente da Secretaria-

Geral da Mesa. Não há que se falar, portanto, em vício formal de iniciativa.
(Grifo nosso)

Quanto às limitações materiais, o relator não identificou nenhuma ofensa às cláusulas pétreas e quaisquer incompatibilidades entre as alterações que ora se pretendem fazer e os demais princípios e regras fundamentais que alicerçam a Constituição vigente. Assim, optou pela admissibilidade da PEC nº 226 de 2016.

A PEC nº 226 de 2016, no texto primário, prevê como justificativa da proposição o princípio republicano, devido à necessidade de mecanismos institucionais de responsabilização do Chefe do Poder Executivo por seus atos à frente da Administração Pública. Importante ressaltar que a justificativa se faz totalmente plausível. De acordo com Geraldo Ataliba (1985, p. 9)

[...] república é o regime político em que os exercentes das funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, **fazendo-o com responsabilidade**, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente. (Grifo nosso)

A responsabilidade anda lado a lado com aqueles que exercem mandatos. Tal responsabilidade não se resume em somente exercer as funções, mas também no compromisso assumido previamente aos eleitores e na prestação de contas do mandato. Montesquieu (2002, pag. 23), em “O Espírito das Leis”, esclarece que o governo republicano é aquele “em que o povo como um só corpo ou somente uma parcela do povo, exerce o poder soberano. (...) quando em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia”.

Além disso, Roque Antônio Carrazza, citado por Rodrigo Murad do Prado, no artigo “O princípio republicano”, “a república é o tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo (de regra), transitório e com responsabilidade”. (Prado, 2015)

Neste cenário, se o poder é do povo e o representante não o exerce com responsabilidade, o princípio republicano está sendo ferido e a revogação de mandato por parte dos mesmos eleitores pode ser considerado como um remédio para a democracia e, também, correção ao princípio republicano.

A PEC nº 226 de 2016, como as propostas anteriores, não chegou à etapa de apreciação do Plenário e, até o presente momento, está estática na Câmara dos Deputados. Sumariamente, as fases de revogação contidas na PEC são as seguintes:

Tabela 16 – O Recall Político na PEC nº 226/2016

Ano de proposição	2016
Iniciativa	Câmara dos Deputados
Dispositivo de Alteração	Acresce o artigo 14-A e institui o inciso IV ao Artigo 14 da CF e inciso VI ao Artigo 51 da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular.
Iniciativa para <i>Recall</i>	Requerimento de iniciativa de Deputado Federal ou de Partido Político com representação no Congresso Nacional, após sua aprovação por maioria de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados.
Procedimentos para <i>Recall</i>	Sim.
Efeitos revogatórios	Sim.
Responsabilidade pelos efeitos revogatórios	Sim.

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao longo da análise das PECs que tratam sobre o tema revogação de mandato, percebe-se uma aprendizagem em cascata, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal. A cada proposta, constata-se o preenchimento de algo que foi omissivo na anterior, mas até o momento, nenhuma das propostas trouxe de forma clara e completa os requisitos essenciais para revogação de mandato.

O objetivo maior deste trabalho é elaborar uma proposta de revogação de mandato que atenda às necessidades nacionais e que supra todas as fases necessárias para uma revogação que fortaleça a democracia e não uma proposta que cause mais instabilidade. No entanto, antes disso, analisar-se-á a PEC nº 332 de 2017 de origem na Câmara dos Deputados com relatoria de Renata Abreu - PODE/SP.

3.2.7 Proposta de Emenda à Constituição nº 332 de 2017

Em junho de 2017, a deputada federal Renata Abreu - PODE/SP, apresentou a PEC nº 332/2017 estabelecendo o procedimento de revogação dos mandatos eletivos (*recall*). A proposta foi apensada³¹ à PEC nº 226/2016, porém arquivada em janeiro de 2019. Em fevereiro

³¹ Congresso Nacional. Glossário de Termos Legislativos. Tramitação em conjunto (sinônimo de apensação): Anexação de uma proposição ao processo de outra da mesma espécie que trate de matéria análoga ou conexa, para que sejam apreciadas conjuntamente. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/tramitacao_em_conjunto>. Acesso em: 02. set. 2022

do mesmo ano foi desarquivada nos termos do artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-22/2019.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 332 propôs inserir o *recall* como mecanismo de democracia direta, em conjunto com o referendo, plebiscito e iniciativa popular. Além disso, sugeriu a inserção do artigo 16-A, estabelecendo procedimentos para o mecanismo de revogação de mandatos. Dentre as propostas pretéritas, a PEC 332 inova ao prever um dispositivo na própria constituição tratando sobre aspectos procedimentais.

O caput do artigo 16-A da proposta designa que a qualquer tempo, os ocupantes de cargos eletivos federais, estaduais e municipais poderão ter seus mandatos revogados por meio do *recall*. Percebe-se que não se preocupou em estabelecer o período de experiência de mandato, assim a qualquer momento, desde o início do exercício, os eleitos poderiam perdê-los. Compreende-se que a ausência desse interregno é prejudicial para a democracia, pois não se confere o tempo mínimo necessário de adaptação daquele que assume um cargo eletivo à situação real da circunscrição.

O §1º do artigo 16-A da proposta trata sobre a competência de apreciação da proposta popular e da iniciativa de revogação. Interessante destacar que o *recall* nos moldes da PEC nº 332 é essencialmente popular. A moção, mediante assinatura de 5% (cinco por cento) do eleitorado da circunscrição na qual foi eleito o ocupante de cargo eletivo objeto do *recall*, seria dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral nos casos de cargos eletivos de âmbito federal, e aos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, nos demais casos.

Enquanto algumas proposições restringia os cargos para revogação, esta abrange todos eles (federais, estaduais e municipais). Um ponto positivo é considerar a experiência da justiça especializada eleitoral para trato da matéria, sem envolver, pelo menos nesse momento, outros órgãos e poderes externos à competência eleitoral. Considera-se louvável essa iniciativa, uma vez que conforme preleciona José Jairo Gomes (2020, p. 97), “no âmbito administrativo, a Justiça Eleitoral desempenha papel fundamental, porquanto prepara, organiza e administra todo o processo eleitoral”. O procedimento de revogação de mandato é estritamente administrativo, portanto dentro da esfera administrativa da justiça eleitoral.

O §2º da PEC nº 332/2017 prescreve requisitos do requerimento de revogação,

§ 2º A petição contendo a **identificação dos cargos** eletivos objeto do *recall*, a **exposição de motivos** e a **lista de assinaturas** serão protocoladas no Tribunal Superior Eleitoral ou nos Tribunais Regionais Eleitorais, conforme o caso, que terão o prazo máximo de sessenta dias úteis para se manifestar

acerca do atendimento aos requisitos formais da iniciativa popular. (Grifo nosso)

Observe que o requerimento de revogação deverá constar a exposição de motivos. Contudo, não descreve quais os motivos que poderão ensejar o *recall*. Pretório dispositivo, pois o eleitor que por razões infinitas escolheram determinado representante, poderão revoga-lo por motivos outros e indetermináveis, garantindo a mesma liberdade que foi conferida a esse eleitor no início do processo eleitoral.

A PEC também considerou um tempo máximo para apreciação dos requisitos formais de iniciativa popular. Vejam, requisitos formais. Não caberia aos órgãos da justiça eleitoral averiguar os requisitos materiais, mas somente os critérios formais de admissibilidade. Após posicionamento favorável, o plebiscito destinado ao *recall* ocorreria no prazo máximo de noventa dias corridos, cabendo também a convocação dos eleitores e a organização de todo o processo.

Após a realização da “eleição de revogação”,

§ 4º Havendo a manifestação da **maioria dos votos** válidos pela perda dos mandatos, a Justiça Eleitoral declarará a vacância dos cargos, convocando novas eleições no prazo máximo de noventa dias corridos. (Grifo nosso)

Percebe-se a adesão pela proponente da maioria simples para garantia de revogação do mandato e não o critério majoritário. Um erro considerável para este autor. O critério da maioria simples pode dar origem à revogação por parte de uma pequena parcela de eleitores, podendo atender a interesses escusos, causando ainda mais instabilidade política. O critério da maioria absoluta promove uma visualização ampla da vontade do eleitorado daquela circunscrição, seja ela positiva ao sujeito à revogação ou negativa.

Nos argumentos propositivos da PEC nº 332/2017 utilizou-se como fundamento basilar para a revogação de mandato a perda de “legitimidade para continuar a conduzir o país”³²,

[...] Os efeitos deletérios dessa crise de legitimidade se fazem sentir sobre a própria credibilidade das instituições, à medida que a **população passa a ver com suspeita a capacidade de seus líderes de propor soluções viáveis para os problemas nacionais**. (Grifo nosso)

O proponente ao justificar a PEC pela perda confiança ou suspeita na capacidade de condução do mandato se aproxima do instituto adotado pelo parlamentarismo denominado voto de desconfiança. Segundo Scherer Lutz e Maliska (2018),

³² SENADO FEDERAL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 332/2017. Justificativa. p. 5

[...] no momento em que o bloco de oposição verifica alguma fragilidade em relação ao primeiro ministro, é colocado o tema em pauta para os parlamentares votarem pela ‘**confiança**’ ou ‘**desconfiança**’. O voto de desconfiança sendo vencedor, o primeiro ministro é constrangido a renunciar ao cargo. (Grifo do autor)

O problema é que no *recall* a desconfiança atinge o eleitorado, o legítimo titular do poder. O *recall* político recebe uma nova roupagem, ao ser classificado como voto de desconfiança popular. Ambos têm natureza essencialmente política, avaliando se o governante ainda possui legitimidade para continuar em sua posição e a consequência é a mesma: novas eleições dos representantes políticos.

Cumprе ressaltar, nas palavras de Teixeira (2018, p. 49) que “uma boa democracia é, por conseguinte, um regime fortemente legitimado, na medida em que satisfaz tão completamente quanto possível às preferências dos cidadãos”. Assim, se aquele que foi escolhido pelos cidadãos não mais atendem aos anseios ou quebram a confiança inicialmente depositada, nada mais do que justo destituí-lo, desde que preenchidos os critérios objetivos necessários.

Teixeira aponta duas medidas que sugerem, aprioristicamente, a legitimidade de um regime democrático concreto, a saber: “o grau de satisfação e o grau de confiança dos cidadãos” (Teixeira, 2018, p. 66). Enquanto a satisfação ou insatisfação com a democracia trata das expectativas em torno do desempenho específico de um determinado governo para cuidar dos problemas e questões que afligem o povo, em escala de prioridades; a postura atinente à confiança ou desconfiança que os cidadãos depositam nas instituições democráticas guarda relação com o juízo que os cidadãos tem do seu funcionamento, e sua correspondência aos propósitos para os quais foram criadas, carreando uma dimensão essencialmente ética. (Teixeira, 2018, p. 66)

Renata Abreu, proponente principal da PEC 332/2017, busca uma saída institucional para crises de legitimidade e confiança sem recorrer ao “traumatismo”³³ do *impeachment*. De acordo com ela, “nada mais legítimo do que recorrer ao povo soberano, que se pronunciará sobre a continuidade no poder de seus governantes”. O eleitor, na proposta de *recall*, põe fim ao mandato concedido por ele próprio. Nada mais justo, uma vez que o próprio eleitor é o responsável por pela consagração desse mesmo mandato.

³³ SENADO FEDERAL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 332/2017. Justificativa. p. 5

Tem-se aqui o cerne pela busca do acesso à justiça democrática. A justiça está em conferir uma igualdade de oportunidades ao eleitor, buscando o que se chama de paridade democrática de armas. Ao eleitor confere-se o poder legitimado pela própria Constituição de garanti-lo ou destituí-lo.

A PEC nº 332 de 2017 foi, então, apensada à PEC-226/2016. Em janeiro de 2019 arquivada nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, no mesmo ano, desarquivada. Até a feitura deste texto, ainda sem apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Sinteticamente, observando-se o preenchimento das principais fases de um regular procedimento revogatório, a PEC nº 332 de 2017 apresenta o seguinte:

Tabela 17 – O Recall Político na PEC nº 332/2017

Ano de proposição	2017
Iniciativa	Câmara dos Deputados
Dispositivo de Alteração	Estabelece o procedimento de revogação dos mandatos eletivos (<i>recall</i>).
Iniciativa para Recall	Exercida mediante a assinatura de cinco por cento do eleitorado da circunscrição na qual foi eleito o ocupante de cargo eletivo objeto do <i>recall</i>
Procedimentos para Recall	Sim.
Efeitos revogatórios	Sim.
Responsabilidade pelos efeitos revogatórios	Sim.

Fonte: Elaborada pelo autor

Neste capítulo, percorreu-se desde 2003 uma série de tentativas do Poder Legislativo para implantação do *recall político* no Brasil. Apesar da vontade política, faltou vontade acadêmica. Para que seja implantado, a proposta de revogação de mandato dependerá de análise criteriosa de cada uma das fases exigidas em seu vasto e complexo procedimento. Esse é o objetivo que será alcançado no próximo tópico: uma proposta de *recall* político que se adeque às necessidades do país.

3.3 Uma proposta *Recall* político para o Brasil

Todas as propostas de emenda à constituição tendentes a estabelecer um processo de revogação de mandatos no Brasil não obtiveram sucesso. Dentre as maiores causas, considera-

se: a) falta de vontade política; b) baixíssimo rigor técnico; c) desconsideração acadêmica e d) ausência de debate com a sociedade civil. Um projeto dessa magnitude requer a observância do diálogo entre classe política, sociedade civil e meio acadêmico.

Não basta copiar um modelo de revogação de mandato existente em outra democracia do mundo e simplesmente inseri-la no escopo político e jurídico nacional. É necessário que, em primeiro lugar, compreenda todas as fases que deve compor o procedimento de *recall* político e, a partir disso, desenhar um modelo (moderno e robusto) para o país. O *recall* político brasileiro deve ser criado de dentro para fora e não o contrário, servindo de exemplo para as outras democracias do mundo.

Assim, entende-se que um projeto de revogação de mandato ideal para o Brasil deve compreender as seguintes etapas: i) amplitude revogatória; ii) iniciativa revogatória; iii) filtro revogatório; iv) convocação para revogação; v) revogação *per si*; vi) declaração de revogação e efeitos revogatórios. A partir desse momento, todas as etapas serão pormenorizadas, com o objetivo final de apresentar a melhor proposta nacional.

3.3.1 Amplitude Revogatória

A amplitude revogatória deve ser um dos primeiros temas a serem definidos para instituição da revogação de mandato em uma democracia. O país instituidor deve definir qual o nível de revogação que pretende atingir: local, regional ou nacional. A partir do momento que ocorre o movimento do nacional para o local, aumenta-se a complexidade de implantação do mecanismo, uma vez que atinge um maior número de envolvidos no procedimento de revogação.

Figura 5 – Relação entre o nível de revogação e a amplitude revogatória



Fonte: Elaborada pelo autor

As diversas democracias existentes não seguem um padrão de conformidade e uniformidade quanto ao nível de revogação. Assim, cada democracia decide constitucionalmente ou infraconstitucionalmente qual nível adotar. O Relatório de 2008 da International IDEA Handbook Direct Democracy buscou apresentar análises comparativas, informações e insights sobre uma série de instituições e processos democráticos. Um dos pontos consagrados da pesquisa foi a apresentação do nível de revogação de mandato de diversos países e estados:

Tabela 18 – Níveis de *Recall* por países/estados

País ou Estado	Nível	Amplitude
Belarus	Nacional	Deputados
Equador	Nacional	Presidente, governadores das regiões autônomas, deputados prefeitos
Etiópia	Nacional	Membros da Câmara dos Deputados
Kiribati	Nacional	Membros da Casa da Assembleia de Kiribati
Quirguistão	Nacional	Deputado da Assembleia Legislativa ou Assembleia de Representantes do Povo
Liechtenstein	Nacional	Legislatura inteira
Venezuela	Nacional	Todos os oficiais eleitos, incluindo o Presidente
Argentina	Regional e Local	Oficiais locais eleitos
Colômbia	Regional e Local	Governadores de Estado e Prefeitos
Estados Unidos (18 Estados)	Regional e Local	Oficiais locais e estaduais

Fonte: Elaborada pelo autor

Não há um padrão entre as democracias supracitadas, assim a decisão pela adoção de um determinado nível dependerá de vontade legislativa, sendo no Brasil, principalmente a relação entre Câmara dos Deputados e Senado Federal, representantes do Poder Legislativo.

No Brasil, vigoram dois sistemas de escolha de candidatos: o majoritário e o proporcional. O primeiro é aplicável para a eleição de Presidente da República, Governadores de Estado, Prefeitos e Senadores. Enquanto que o segundo, para os deputados (federal, estaduais ou distritais) e vereadores. Assim, a adoção da revogação de mandato deverá partir do princípio da existência de todos esses cargos.

Cumpramos ressaltar que desde o final da década de 1980, a maioria das democracias ocidentais foram afetadas por um clima geral de descontentamento popular no que diz respeito ao desempenho das instituições governamentais, fenômeno que vem chamada de “crise de representação”. A América Latina não ficou isenta desse processo, como afirma Serrafiero (2017),

[...] América Latina no se encuentra ajena a esta realidad. En la amplia mayoría de los casos (aunque en diferente grado), hubo una cierta descomposición del Estado junto con la **deslegitimación de los representantes políticos**. Se dice que los partidos perdieron centralidad o han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido outsiders que prometieron mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador). Incluso en países, como **Brasil (1992)**, Venezuela (1993), Ecuador (1997), Argentina (2001), entre muchos otros, **las manifestaciones de descontento popular coadyuvaron a la caída de los entonces presidentes.**³⁴ (Grifo do autor)

O descontentamento e a quebra de confiança com os chefes do Poder Executivo fizeram com que a maioria das Constituições da América do Sul incorporassem ou ampliassem mecanismos participativos durante as décadas de 1980 e 1990, tanto uma demanda social (“de baixo para cima”) como (e mais frequentemente) pela decisão própria dos representantes (“*top down*”).

O impacto da aplicação da revogação de mandato varia em relação à hierarquia do cargo. A revogação dos membros do Legislativo é mais simples e menos dispendiosa de revogar do que o Executivo, devido à maior relevância deste último em regimes presidencialistas, além de que a perda de confiança em um dos membros do Parlamento é diluída pela presença de outros. Ao escolher a revogação do Chefe do Executivo leva-se em consideração “a maior visibilidade a esse cargo, exposição e capacidade de prestar contas na medida em que possam ser atribuídas responsabilidades individuais pelos atos e omissões de seu proprietário”. (Mainwaring, 1997)

A adoção pelo nível nacional e a amplitude revogatória presidencial poderia atuar como um mecanismo de filtro de excesso ou abuso do poder presidencial e como dispositivo de

³⁴ A América Latina não está isenta dessa realidade. Na grande maioria dos casos (embora em diferentes graus), houve certa decomposição do Estado juntamente com a deslegitimação dos representantes políticos. Diz-se que os partidos perderam a centralidade ou entraram em colapso (como no Peru e na Venezuela), e surgiram pessoas de fora que prometeram uma maior participação direta dos cidadãos em detrimento do poder legislativo (como Chávez na Venezuela e Correa no Equador). Mesmo em países como Brasil (1992), Venezuela (1993), Equador (1997), Argentina (2001), entre tantos outros, as manifestações de descontentamento popular contribuíram para a queda dos então presidentes. (Tradução nossa)

resolução de crises institucionais, corrigindo alguns problemas ou deficiências do sistema presidencialista. O *recall* atuaria sobre o comportamento do presidente por expectativa, ou seja, que o mecanismo estaria presente no universo conceitual – do presidente e também da população – como uma possível consequência de certas ações do Presidente.

Em muitos casos, o Presidente encontra-se blindado, sob proteção de um “escudo parlamentar” (Pérez, 2007) e mesmo diante uma grave desestruturação social, é quase nulo o poder de quebra deste escudo. O *recall* presidencial possibilitaria redirecionar e reequilibrar o sistema institucional. Sob o argumento de que a Presidência da República se posiciona no último degrau e fator decisivo para uma erosão democrática, opta-se, pelo menos inicialmente, na proposta deste trabalho, pela revogação de mandato presidencial.

O *recall* presidencial pode significar um caminho para democratizar a presidência: pelo voto um presidente é instituído, pelo voto ele também pode ser destituído. A destituição do mandato presidencial poderia atenuar um problema que Rousseau identificava nas democracias representativas: “os representantes, após eleitos, não poderiam ser controlados pelos eleitores” (LIJPHART, 1984).

3.3.2 Iniciativa Revogatória

A iniciativa revogatória, para Lorencini e Gundim (2017, p. 379), “é um dos temas mais sensíveis na definição normativa do *recall*”. De fato, a primeira etapa para início de uma revogação de mandato, seja ele qual for, é partir da premissa da legitimidade numérica de convocação. Dentre as possibilidades existentes, tem-se: i) iniciativa coletiva; b) iniciativa individual e c) autoconvocação.

Quanto à iniciativa coletiva, a convocação para revogação de mandato pode partir dos integrantes de um órgão do Poder Legislativo, tais como a Câmara dos Deputados ou Senado Federal, ou dos próprios eleitores. No ambiente democrático, objetivando conferir acesso à justiça democrática, o propósito de conferir esse poder ao corpo eleitoral coaduna-se a dar legitimidade àqueles que elegeram. Se o eleitor elege, ele que deve destituir o mandato, fechando o ciclo democrático de participação.

A iniciativa individual de revogação ocorre, principalmente, em sistemas parlamentaristas, em que ocorrem a cisão entre as figuras do chefe de Estado (o rei, por exemplo) e do chefe de Governo (o chanceler ou primeiro-ministro), seria possível cogitar da prerrogativa da chefia de Estado para convocar *recall* acerca de autoridades do governo. Esse

modelo não se adequa ao Brasil, uma vez que vigora o sistema presidencialista, em que o chefe do poder executivo assume a dupla função: Chefe de Governo e Chefe de Estado.

Ainda, o *recall* pode se dar por autoconvocação. A autoconvocação de um *recall* não pode ser considerada uma hipótese remota, especialmente em sistemas presidencialistas com características de centralização do poder político no Executivo, como é o caso de parte dos regimes observados na América Latina. Em tal contexto, notadamente em momentos de crise, o presidente pode ter interesse em convocar um plebiscito popular para legitimar suas decisões políticas, como ocorreu no México em 2022. Neste cenário, o então Presidente Andrés Manuel López Obrador convocou uma consulta popular para referendá-lo no poder. No dia 10 de abril de 2022, os mexicanos rejeitaram a revogação de mandato. Foram 91,9% de votos contrários à saída do presidente contra 6,5% a favor.

A opção pela iniciativa coletiva partindo de membros dos órgãos legislativos não parece ser a ideal, pois inserir a possibilidade de convocação no campo de prerrogativas das autoridades constituídas pode ser um fator de agravamento de tais riscos, causando ainda mais instabilidade governamental. Deste modo, o formato ideal é a revogação de mandatos por parte dos próprios eleitores.

Os Estados Unidos possuem uma vasta experiência com *recall*, sendo que ao todo 19 estados têm provisões para a revogação em nível estadual e 36 para nível local. A adoção pela revogação de mandato no início do século 20 foi associado à chamada “era progressiva”. O uso do *recall*, nos EUA, é mais extenso em nível local do que em nível estadual. Cerca de três quartos do *recall* ocorrem no conselho municipal ou no conselho escolar.

A iniciativa de revogação é uma das etapas do amplo processo revogatório e, como se observa em alguns dos estados americanos, não se segue um padrão:

Tabela 19 – Iniciativa Revogatória em alguns estados americanos

Estado	Amplitude revogatória	Iniciativa revogatória
Alaska	Todos os funcionários públicos eleitos no Estado, exceto funcionários judiciais.	10% dos que votaram na eleição geral anterior no estado ou no senado ou distrito da câmara do funcionário que se pretende revogar.
Arizona	Todo funcionário público eleito.	25% do número de votos expressos na última eleição geral anterior para todos os candidatos ao cargo ocupado.
Califórnia	Todo funcionário público eleito.	Estadual: 12% dos votos para o cargo, com assinaturas de cada um dos 5 condados em

		número igual a 1% do último voto para o cargo no condado. Outros: 20% da última votação para o cargo.
Colorado	Todo funcionário público eleito.	25% de todos os votos expressos na última eleição geral anterior para todos os candidatos ao cargo que o titular procurado para ser revogado ocupa.
Geórgia	Todo funcionário público eleito.	15% dos eleitores elegíveis sendo 1/5 de cada distrito congressional
Washington	Todo funcionário público eleito.	Oficiais estaduais: 25% dos últimos votos dados para o cargo. Outros: 35% dos últimos votos para o cargo.

Fonte: Elaborada pelo autor

A iniciativa revogatória, na maioria dos estados americanos que adotam esse mecanismo, leva em consideração uma parcela percentual de assinaturas relacionada ao número de eleitores na última eleição que votaram no candidato sujeito à revogação. Assim, os requisitos para essa etapa do procedimento são: i) quantidade em percentual de assinaturas; ii) assinaturas correspondentes aos eleitores que elegeram o candidato e iii) última eleição.

Analisando a iniciativa revogatória em alguns países da América Latina e América do Norte, quanto ao cargo de Presidente da República, modelo que se propõem ao Brasil, percebe-se o seguinte:

Tabela 20 – Iniciativa Revogatória para Presidente em alguns países das Américas

Estado	Iniciativa revogatória
Equador	15% dos eleitores inscritos no cadastro eleitoral equatoriano.
Bolívia	25% dos eleitores inscritos no cadastro eleitoral boliviano.
México	3% dos eleitores inscritos no cadastro eleitoral mexicano, distribuídos em pelo menos 17 unidades federativas com não menos que 3% distribuídas em cada uma delas.

Fonte: Elaborada pelo autor

Em relação ao número de assinaturas exigidas, na Bolívia, o uso do *recall* é mais restrito, pois requer um número elevado de assinaturas para iniciar o processo (25% do registro nacional). O México é o menos restritivo no momento do início do mecanismo, pois exige o

menor número de adesões (3% da lista), enquanto que o Equador se encontra em uma posição intermediária (15%). Em todos os casos, optou-se pela iniciativa revogatória como direito da minoria, ou seja, uma parcela bem inferior à metade dos eleitores do país em questão.

A determinação da realização do *recall* por uma convocação minoritária é uma opção equilibrada, mas poderá causar instabilidade política, devido à possibilidade de se tornar recorrente, ante a facilidade da convocação. Por isso a importância de conferir filtros revogatórios – a próxima etapa a ser discutida – tais como o *bis in idem* revogatório.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, para as eleições de 2022, o Brasil apresentou um total de 156.454.011 (cento e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil e onze eleitores) distribuídos nas 27 unidades federativas. Os três maiores colégios eleitorais são, respectivamente, São Paulo (22% do total), Minas Gerais (10% do total) e Rio de Janeiro (8% do total).

Tabela 21 – Número de Eleitores por Unidade Federativa em 2022

Estado	Eleitores	% em relação ao total de eleitores
SP	34.667.793	22%
MG	16.290.870	10%
RJ	12.827.296	8%
BA	11.291.528	7%
RS	8.593.469	5%
PR	8.475.632	5%
PE	7.018.098	4%
CE	6.820.673	4%
PA	6.082.312	4%
SC	5.489.658	4%
MA	5.042.999	3%
GO	4.870.354	3%
PB	3.091.684	2%
ES	2.921.506	2%
AM	2.647.748	2%
PI	2.573.810	2%
RN	2.554.727	2%
MT	2.469.414	2%
AL	2.325.656	1%
DF	2.203.045	1%
MS	1.996.510	1%
SE	1.671.801	1%
RO	1.230.987	1%

TO	1.094.003	1%
Exterior	697.078	
AC	588.433	0%
AP	550.687	0%
RR	366.240	0%

Fonte: Elaborada pelo autor

Nas últimas quatro eleições presidenciais (2006, 2010, 2014 e 2018), todas direcionadas ao 2º turno, exceto 2006, a diferença de votos entre o 1º e 2º colocados, foi a seguinte:

Tabela 22 – % de Diferença de votos ao 1º Colocado – Eleições Presidenciais desde 2006

Resultado - Eleição 2006		
Candidatos	1º turno	2º turno
Luiz Inácio Lula da Silva	46.662.365	-
Geraldo Alckmin	39.968.369	-
Diferença de votos	6.693.996	-
Total de votos nominais	95.996.733	-
% de diferença de votos ao 1º colocado	7,0%	-

Resultado - Eleição 2010		
Candidatos	1º turno	2º turno
Dilma Vana Rousseff	47.651.434	55.752.529
José Serra	33.132.283	43.711.388
Diferença de votos	14.519.151	12.041.141
Total de votos nominais	101.590.153	99.463.917
% de diferença de votos ao 1º colocado	14,3%	12,1%

Resultado - Eleição 2014		
Candidatos	1º turno	2º turno
Dilma Vana Rousseff	45.929.779	58.292.445
José Serra	37.715.101	55.366.145
Diferença de votos	8.214.678	2.926.300
Total de votos nominais	112.032.887	113.658.590
% de diferença de votos ao 1º colocado	7,3%	2,6%

Resultado - Eleição 2018		
Candidatos	1º turno	2º turno
Jair Bolsonaro	49.277.010	57.797.847

Fernando Haddad	31.342.051	47.040.906
Diferença de votos	17.934.959	10.756.941
Total de votos nominais	107.050.749	104.838.753
% de diferença de votos ao 1º colocado	16,8%	10,3%

Fonte: Elaborada pelo autor

Constata-se que, ao longo dos anos, em média, o percentual de diferença de votos ao primeiro colocado foi de 10% (dez por cento). Além disso, outro parâmetro relevante, é o percentual médio de votos brancos e nulos (votos não válidos) ao longo desse mesmo período chegou a 9% (nove por cento), conforme a tabela abaixo:

Tabela 23 – % de Votos não válidos – Eleições Presidenciais desde 2006

Eleição	Votos em branco e nulos	Nº de votos totais	% de Votos não válidos
2006	8.823.726	104.820.459	8%
2010	9.603.594	111.193.747	9%
2014	11.099.081	115.122.883	10%
2018	10.313.159	117.364.654	9%
		Média	9%

Fonte: Elaborada pelo autor

Considerando 19% (dezenove por cento) a soma dos percentuais de diferença de votos e votos não válidos, nos anos das eleições e que a fórmula paradigma de revogação, proposta neste trabalho a ser adotada no Brasil será a combinação entre a minoritária (para iniciativa de revogação) e a majoritária (revogação *per si*), o indicador ideal para iniciativa revogatória no Brasil será de 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao cadastro eleitoral nacional no ano da propositura da revogação.

Este percentual deverá ser distribuído em, no mínimo, 14 (quatorze) unidades da federação, ou seja, mais de 50% (cinquenta por cento) das existentes, com a adesão de pelo menos 0,2% (dois décimos por cento) distribuídos em cada uma delas. A adesão ampla (25%) e a detalhada (0,2%) possibilita que a iniciativa revogatória não seja uma opção somente da unidade federativa em que o primeiro colocado teve maior rejeição.

Uma vez definidos a amplitude e iniciativas revogatórias, o próximo desafio é o estabelecimento de parâmetros para o filtro revogatório. O objetivo deste é definir, como afirma Souza e Vieira (2014), de “limites e critérios”, para evitar que o *recall* político seja usado levemente e que seu uso seja estimulado de forma adequada, sem causar mais instabilidade política.

O filtro revogatório é o que chama Bruno César Lorencini e Wagner Gundim (2017, p. 382) de “procedimento popular de aprovação” para que a revogação de mandato não possa ser vulgarizada, a ponto de ser utilizada como mecanismo de mera pressão política ou como desvio de foco para outras questões. Nesta etapa serão analisados: i) o *start* revogatório (Período inicial permitido para preenchimento da iniciativa revogatória); ii) condições de revogabilidade; iii) *bis in idem* revogatório (Vedação às iniciativas ilimitadas de revogação) e iv) motivação revogatória.

3.3.3 Filtro Revogatório

O preenchimento de requisitos mínimos para a instrumentalização da revogação de mandato se faz necessário para que não ocorra vulgarização do instituto. Por isso, a etapa do filtro revogatório se perfaz de extrema importância para a concretização eficiente, justa e regular do *recall* político. Nesta fase, serão examinadas e ponderadas as seguintes sub-etapas: i) o *start* revogatório; ii) condições de revogabilidade; iii) *bis in idem* revogatório e iv) motivação revogatória.

3.3.3.1 *Start* revogatório

Laurence Whitehead e Yanina Welp (2020, p. 16) ao selecionar alguns exemplos de revogação de mandato ponderou que “restrições temporais são normais para dar ao representante eleito tempo suficiente para agir de acordo com as expectativas dos cidadãos antes de enfrentar um desafio”. Equador, Peru e os estados americanos da Califórnia, Minnesota e Dakota do Norte foram os casos analisados e a regulação temporal mais comum é a espera de no mínimo 1 (um) ano para o início do processo revogatório, com exceção dos estados americanos em que a previsão é a qualquer tempo. No modelo mexicano de revogação de mandato, os cidadãos poderão dar início à revogação de mandato durante os três meses posteriores à conclusão do terceiro ano do período constitucional de mandato do titular do Poder Executivo.

No Brasil, o chefe do Poder Executivo exerce o mandato durante 4 (quatro) anos, contudo o exercício de todo o mandato não condiz com ações do representante eleito em sua integralidade, pois o primeiro ano de exercício ainda se refere ao planejado no do antecessor. O Plano Plurianual trata do planejamento de governo para os próximos quatro anos, envolvendo as principais diretrizes e metas da administração pública federal, encaminhado ao Poder

Legislativo até o dia 31 de agosto do início do mandato, possuindo vigência a partir do 2º ano do mandato presidencial até o 1º ano do subsequente.

Assim, o Presidente da República eleito encaminha o programa de metas de governo no primeiro ano do mandato, mas a vigência inicia somente a partir do segundo ano. Desde modo, todo o planejamento do primeiro ano ainda se baseia no estipulado pelo antecessor, não podendo ser parâmetro definidor de análise de acertos e erros por parte do eleitorado.

A partir disso, orienta-se o desenvolvimento da teoria do mandato mínimo, definido como o lapso temporal mínimo que pode servir como referência/indicador para análise da eficiência ou não de um mandato presidencial, ensejando ou não o *start* revogatório. Como no Brasil, o mandato presidencial é de quatro anos e, considerando a observância do plano plurianual, o *start* revogatório deverá acontecer no penúltimo ano do mandato presidencial.

Ao estabelecer o momento de *start* revogatório, deve-se considerar também o período máximo para coleta da iniciativa de revogação (seja ela física ou eletrônica). A vinculação do número de mínimo de adeptos à revogação de mandato deve observar o período de coleta e, no caso brasileiro, sugere-se o primeiro trimestre posterior ao encerramento do segundo ano de mandato.

Durante os 3 (três) primeiros meses do terceiro ano de mandato, os eleitores que cumprirem as condições de revogabilidade poderão apresentar ao órgão competente por analisar os requisitos, sem intermediação de qualquer órgão sindical, político ou econômico, o número mínimo de assinaturas necessárias para dar início à revogação de mandato presidencial.

A sub-etapa do *start* revogatório, denominada de condições de revogabilidade, apresentará requisitos mínimos obrigatórios a serem cumpridos pelos eleitores para solicitarem, participarem e votarem no processo de revogação de mandato, além do formato exigido para a coleta das assinaturas.

3.3.3.2 Condições de Revogabilidade

As condições de revogabilidade abrangerão os requisitos que o cidadão deverá preencher para exercer o direito à revogação de mandato (solicitar, participar e votar) e as formalidades necessárias para o meio de exercê-lo (por meio da coleta de assinaturas). No Brasil, a soberania popular é exercida por meio do sufrágio universal, designando, segundo José Jairo Gomes (2020, p. 72) “o direito público subjetivo democrático, pelo qual um conjunto de pessoas – o povo – é admitido a participar da vida política da sociedade, escolhendo os governantes ou sendo escolhido para governar”.

O sufrágio é bidimensional, apresentando uma vertente ativa (capacidade eleitoral ativa) e a passiva (capacidade eleitoral passiva). O direito de votar refere-se à capacidade eleitoral ativa e apesar do sufrágio ser universal, tal direito não é indistintamente atribuído, ou seja, para votar será necessário o cumprimento de determinados requisitos, tais como: i) brasileiro nato ou naturalizado; ii) maiores de 16 anos; iii) que não estejam no período de regime militar obrigatório (conscritos). Não seria diferente a necessidade, inclusive, do preenchimento de requisitos para o exercício do direito à revogação de mandato.

A Lei Federal de Revogação de Mandato do México, a mais atual sobre a matéria, expressamente aponta uma série de condições,

Artículo 8. Son requisitos para solicitar, participar y votar en el proceso de revocación de mandato: **I.** Tener la ciudadanía mexicana, de conformidad con el artículo 34 de la Constitución;

II. Estar inscrita o inscrito en el Padrón Electoral; **III.** Contar con credencial para votar vigente expedida por el Registro Federal de Electores, y **IV.** No contar con sentencia ejecutoriada que suspenda sus derechos políticos. (Grifo nosso)

A proposta de revogação de mandato brasileira não poderia ser diferente. O estabelecimento dos requisitos é essencial para a execução da fase de iniciativa revogatória. Por isso, sugere-se o cumprimento cumulativo dos seguintes: i) ser brasileiro nato ou naturalizado; ii) alistamento eleitoral até o prazo final do tríduo para coleta de assinaturas e iii) pleno gozo dos direitos políticos, não ocorrendo nenhuma situação de perda ou suspensão desses direitos.

Tratando-se da coleta das assinaturas, com a evolução da tecnologia, invadindo todos os espaços de poder, não poderia ser diferente a possibilidade de utilização de diversos formatos (físicos ou tecnológicos) para a manifestação de adesão. A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), artigo 7º, regulamenta os requisitos mínimos para busca de apoio de eleitores para criação de partido político, também como parâmetro um número específico de assinaturas. Até meados de 2021, somente eram permitidas a coleta física, contudo o TSE regulamentou em agosto de 2021, uma resolução que regulamenta mecanismos de coleta de assinaturas eletrônicas para que um partido político em formação possa obter o apoio necessário de eleitoras e eleitores para a sua criação.

A Resolução nº 23.647/2021 regulamentou a coleta de assinaturas digitais para a criação de novas legendas, prevendo a coleta de assinaturas por meio de certificação pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), a inclusão desse apoio à criação partidária mediante o aplicativo e-Título. O processo de coleta de apoio à formação de partidos permanece

inalterado, mas a grande diferença está na assinatura da ficha de apoio pela cidadã ou cidadão, que poderá ser realizada de forma manuscrita ou por meio da assinatura eletrônica ICP-Brasil.

A coleta de assinaturas para o procedimento de revogação de mandato seguirá a mesma linha evolutiva do apoio para novas legendas. O Tribunal Superior Eleitoral deverá, por meio de Resolução, prever a regulamentação da coleta de assinaturas físicas e/ou digitais. O sistema de apoio à revogação poderá ser associado ao aplicativo E-Título, garantindo segurança ao eleitor e ao processo de coleta de assinaturas, por meio da vinculação com os dados biométricos do eleitor.

Além disso, os cartórios eleitorais poderão disponibilizar postos de coleta de assinaturas físicas, ampliando assim as possibilidades de acesso aos diversos tipos de eleitores. Seja a coleta física ou eletrônica, a vontade de revogação deve ser unicamente declarada pelo eleitor, sem intermediários. Qualquer autoridade nacional, entidades federativas, partidos políticos ou organizações públicas ou privadas deverão se abster de iniciar, impedir ou obstruir as atividades de resgate de assinaturas para o processo revogatório, sujeitos ao procedimento sancionador por inobservância desses preceitos. Tem-se aqui o cumprimento do princípio basilar da revogação de mandato: princípio da não-intermediação revogatória. O eleitor e, somente ele, será o responsável por iniciar e finalizar o processo de revogação.

3.3.3.3 *Bis in idem* revogatório

A expressão *ne bis in idem*, quase sempre utilizada em latim, em sua própria acepção semântica já impõe de imediato que se esclareça o que (*idem*) não deve ser repetido (*ne bis*). No âmbito do procedimento de revogação, o *non bis in idem* pode ser conceituado como a vedação à repetição do processo de revogação durante o lapso temporal coincidente ao mandato do representante sujeito à revogação. Desta forma, o ocupante do cargo eletivo poderá se submeter ao crivo dos eleitores apenas uma vez durante o mandato, especialmente no momento previsto para iniciativa revogatória.

O *recall* político é um mecanismo que se relaciona ao efeito *gun behind the door*. Os eleitores são aqueles que estão à espreita das ações realizadas pelos governantes, avaliando e fiscalizando. Essa ideia é benéfica à democracia em certa medida, pois em excesso e sem a obediência a requisitos objetivos poderão causar ainda mais instabilidade política, que é natural para o processo de revogação de mandato.

Segundo Lorencini (2017, p. 390),

“Sob tais pressupostos, a inserção do mecanismo do *recall* pode contribuir para a instalação do imediatismo na política e, por conseguinte, servir como obstáculo para o desenvolvimento de programas governamentais duradouros e efetivos. **Ainda que existam métodos para minimizar tal efeito – como limitar a possibilidade do *recall* ao período correspondente à metade final do mandato** –, é correto concluir que o instituto retira do governo a segurança para a adoção de medidas políticas cujos efeitos são sacrificantes no curto prazo, mas benéficos para o futuro do país”. (Grifo nosso)

A observância ao princípio do *non bis in idem revogatório* no cenário de revogação de mandato brasileiro se alinharia ao objetivo de não desvirtuamento do instrumento revogatório. Na mesma medida em que os eleitores são convocados uma única vez para eleger os representantes, seriam chamados também uma única vez, caso desejem, para destituí-los.

No México, a recente Lei Federal de Revogação de Mandato, prevê que o processo de revogação ocorrerá uma única vez durante os três meses posteriores à conclusão do terceiro ano do período constitucional do mandato presidencial,

“**Artículo 9.** El inicio del proceso de revocación de mandato podrá solicitarse, por **una sola ocasión**, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de quien ostente la titularidad del Ejecutivo Federal por votación popular.” (Grifo nosso)

Na Constituição da Califórnia, não há aplicação do princípio do *non bis in idem* revogatório, pois permite uma nova revogação, desde que sejam passados seis meses após a eleição do novo ocupante do cargo.

“**SEC 18.** A state officer who is not recalled shall be reimbursed by the State for the officer’s recall election expenses legally and personally incurred. **Another recall may not be initiated against the officer until six months after the election.**” (Grifo nosso)

Quando comparamos alguns países da América Latina quanto à aplicação do princípio do *non bis in idem* revogatório, nos deparamos com o seguinte,

Tabela 24 – Quantidade de revogações por mandato

Países com revogatória presidencial	Quantidade de revogações por mandato
Bolívia	1 (um) processo de revogação por mandato
Venezuela	1 (um) processo de revogação por mandato
Equador	1 (um) processo de revogação por mandato

Fonte: Elaborada pelo autor

Assim, seguindo os vizinhos latino-americanos e entendendo que seria o melhor formato para esse novel instituto, no Brasil, a revogação de mandato ocorreria uma única vez, evitando uma maior desestabilização política.

3.3.3.4 Motivação revogatória

Serrafero e Eberhard (2017) citam a existência de duas formas de sucessão constitucional presidencial: a normal (ou esperada) e a sucessão constitucional acidentada (ou inesperada). A primeira ocorre devido ao cumprimento constitucional do prazo de mandato presidencial – no Brasil, quatro anos – e, conseqüentemente, pela assunção de um novo mandatário eleito popularmente. A segunda, presente nas Constituições do Século XIX e atualidade, preveem a ruptura do mandato por morte, renúncia, destituição e outras causas presentes nas Constituições Modernas, tais como a própria revogação de mandato e o *impeachment*. Os autores consideram que “Los modos acidentados de culminación del mandato son momentos críticos que generan fuertes desequilibrios y que deben ser superados, incluso la muerte del presidente constituye un hecho crítico que dispara un proceso de sucesión³⁵”.

A Constituição Federal de 1988 encaixa-se na classificação das Constituições acidentadas, contudo é ausente a revogação de mandato, mas presente o *impeachment* como única forma de destituição dos mandatários presidenciais. No Brasil, o *impeachment*, termo de origem inglesa, é a única forma de se destituir um presidente democraticamente eleito. O processo de *impeachment*, inserido por meio da Lei nº 1.079/1950, apesar de fundamentado na legalidade, é considerado moroso, burocrático e extremamente formal e sem participação efetiva do cidadão, apesar de previsão de iniciativa popular.

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2015) discorrem que a responsabilização de governantes, no poder público é uma característica típica do governo republicano e seguindo

³⁵ As formas desiguais de culminar o mandato são momentos críticos que geram fortes desequilíbrios e que devem ser superados, mesmo a morte do presidente constitui um evento crítico que desencadeia um processo sucessório. (Tradução nossa)

essa característica, o Presidente da República pode ser responsabilizado por infrações penais comuns e por infrações político-administrativas, os crimes de responsabilidade.

Como afirma Paulo Brossard (1992), “Storoy já ensinava que o ‘*impeachment*’ é um processo de natureza puramente política”. Para o parlamentar Hélio José (PMDB-DF/2016) o impeachment pode fragilizar a democracia: “o processo de afastamento de um Presidente da República é sempre traumático (...) sempre haverá questionamentos sobre a sua legitimidade e feridas precisarão cicatrizar para que o Parlamento retorne à sua normalidade”.

O artigo 14 da Lei do Impeachment possibilita objetivamente o papel do cidadão para iniciar o impeachment, mas essa roupagem de eficiência é fantasiosa, uma vez que se criam diversas barreiras burocráticas para o prosseguimento do processo popular neste instrumento político. Assim, AI é precisa ao dispor sobre o cidadão oferecer a denúncia, contudo, “fraqueja” ao impor tantos requisitos, dificultando o exercício da cidadania do cidadão comum.

A destituição do mandato político por meio do impeachment ocorre motivado por condutas configuradoras de crimes de responsabilidade, sendo uma atribuição do *liability*. A previsão expressa em lei restringe a possibilidade de revogação por vontade popular, mas intensiva a revogação por vontade política e jurídica. Contudo, se assemelha a uma “peça de museu”, arcaico, demasiadamente exaustivo, traumático para a sociedade brasileira e que necessita de reformas.

De acordo com Ives Gandra (2016), no Brasil adotamos o “sistema da irresponsabilidade a prazo certo, pois, eleito um irresponsável, ou se o mantém até o final no poder ou deve-se recorrer ao traumático processo do *impeachment*”. O trauma do impeachment se relaciona à extrema burocracia procedimental, prolongando-se no tempo, e causando tanto uma instabilidade institucional interna quanto uma quebra na imagem externa.

Um dos vieses do impeachment é o jurídico, pois é preciso demonstrar que o presidente cometeu um crime de responsabilidade para que a acusação seja válida. Para o professor Liñan (2016), o viés traumático do impeachment decorre de sua corroboração com o componente jurídico crime, sendo procedimento totalmente extraordinário em um sistema Presidencialista.

Como alternativa ao impeachment, algumas democracias modernas adotaram o *recall* político como instrumento que apresenta consequências bem menos traumáticas à democracia, afinal, seus procedimentos são bem menos burocráticos, mais céleres e simples, retirando-se a ideia de crime e atrelando-se a ideia de apoio parlamentar ou popular. Já dizia Arend Lipjhart

que a democracia “é um governo pelo povo e para o povo”. Deste modo, a revogação de mandato concede ao povo o que já o pertence: o direito de eleger, mas também o de destituir.

Não é porque o instituto popular é menos burocrático que não deve ser fundamentado e disposta as razões de revogação, assim preenchendo o requisito da motivação revogatória, devendo existir algum tipo de fundamentação para o início do *recall*, evitando assim meras convicções políticas ou ajustes de opositores. Confirma Osvaldo Trigueiro (1942) ao afirmar que o *recall* pressupõe um procedimento em que além das assinaturas é necessário que tal petição seja autenticada e acompanhe de razões, que em princípio justifiquem a necessidade de aplicação do instituto.

O *impeachment* possui uma falsa participação do cidadão, pois não se permite que o eleitor relate sua insatisfação ou não com o Presidente, dessa forma, não se viabiliza como um instituto acessível e plenamente democrático, contrariamente ao *recall* político. Este último permite que seja deflagrado por diversas questões: sociais, econômicas, institucionais e relacionais e não somente pela caracterização do crime de responsabilidade, requisito exigido pela respectiva Lei nº 1.079 de 1950.

O *recall* político é um mecanismo de participação popular direta, portanto, estritamente relacionado ao ideal democrático que inspirou a Constituição Cidadã de 1988 e que prega pela maior ingerência do povo nas questões da República. Segundo Lorencini e Gundim (2017, p. 377),

“[...] É um mecanismo bivalente, enquadrável tanto no plano da *responsibility*, voltado ao controle do bom governo, quanto no plano da *accountability*, concernente ao cumprimento do processo de informação e justificação pelo governante. No que diz respeito à *responsibility*, o recall promove o que a doutrina estadunidense chama de **teoria da arma atrás da porta (gun behind the door theory)**, com base na ideia de que o governante, ante a perspectiva do recall, manter-se-á sempre preocupado em promover um bom governo. Sob a faceta da *accountability*, o recall, por ser um mecanismo de participação popular direta no poder, faria com que o povo naturalmente acompanhasse de perto o exercício do poder político, exigindo informações e justificativas dos governantes sobre todas as suas medidas. (Grifo nosso)

A viabilidade de um governo sem nenhuma base popular seria questionável, portanto a revogação de mandato pelo povo proporcionaria um acerto de contas ao caos promovido pela

permanência de um representante que não proporciona confiança à sociedade que o elegeu. As razões para ativar o *recall* político são diversas e refletem vários modelos de representação. Dentre elas, encontram-se: i) casos de corrupção; ii) insatisfação; iii) voto programático e iv) perda de confiança.

Citam-se alguns modelos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 25 – *Cases* de razões de revogação

País/Estado	Razões
Equador – desde 2011	Voto programático
Minnessota/EUA	Prevaricação
México	Perda de confiança
Japão	Escândalos de corrupção e outros

Fonte: Elaborada pelo autor

O voto programático, como motivo de revogação, chama atenção. Idealmente, em uma democracia, os partidos políticos procuram representar as preferências de certos segmentos do eleitorado quanto aos principais problemas sociais em suas ideias e programas políticos e eleitoral. Pode-se dizer que os eleitores votam "programaticamente" quando orientam seu voto avaliando a proximidade ou distância dos programas eleitorais sobre suas próprias preferências. Se ao longo de sucessivas eleições os partidos mantêm uma certa consistência em seus programas enquanto são claramente diferenciados de seus concorrentes, assim "os links programáticos são gerados" com base eleitoral, o que contribui para a institucionalização de um sistema partidário que oferece pistas claras aos eleitores (ideologias políticas e programas eleitorais) para que tomem uma decisão que seja consistente com suas preferências ou interesses.

A diversidade de casos que podem originar uma revogação de mandato é diversa e cada país, estado ou província considera um "porquê" de revogação. O que não pode faltar é a própria motivação. A motivação revogatória orienta o procedimento em um caminho direto e certo. A ausência de justificativa seria um "balde" de indignação e instabilidade. Como afirma Krupp e Messias (2016), "é necessário profanar o manto sagrado da representação".

[...] Amparado no pensamento de Giorgio Agamben no "Elogio da Profanação", adaptamo-lo ao seguinte silogismo: É preciso tornar puro e profano o manto sagrado da representação. **Despir-lhe o nome sagrado e torná-lo útil aos homens comuns.** Utilizá-lo e reutilizá-lo de outra forma.

Reprogramá-lo, aquebrantando a sua secularização. Após desativado o seu poder, em um consenso neutralizante, **devolver-lhe ao uso comum e para o espaço para o qual foi criado, a democracia.** Aliás, sobretudo na pós-modernidade, observa-se que as instituições políticas, antes invioláveis, e para só ficar nelas, assim como os semideuses detentores do poder político na sociedade política, tem sofrido constante profanação, com o objetivo, talvez, de despir-lhes da vaidade do poder. (Grifo nosso)

Assim, independentemente da motivação adotada, o *recall* político é capaz de devolver o direito democrático de escolha ao eleitor e, logo, à democracia. Sugere-se, para o Brasil, a adoção de duas razões para a motivação revogatória: a quebra de confiança no governante eleito e o voto programático, modelos adotados no México e Equador, respectivamente.

Definidos todos os pontos cruciais do filtro revogatório, os eleitores deverão ser convocados para decidirem sobre a revogação ou não do ocupante do cargo presidencial. Essa etapa é chamada de convocação para revogação. Aqui, se deve garantir a observância do princípio da publicidade revogatória.

3.3.4 Convocação para a Revogação

Após o preenchimento da etapa de iniciativa revogatória e, atingido o percentual necessário de assinaturas de eleitores para a etapa de *revogação per se*, passa-se para o momento de convocação dos eleitores para o ato de revogação. Nesta etapa, os órgãos competentes deverão garantir aos eleitores que preencherem os requisitos para participar de uma eleição revogatória, a ampla ciência do instituto.

A proposta de garantir ao cenário nacional a revogação ao cargo de Presidente da República torna o Tribunal Superior Eleitoral competente para dar ampla publicidade ao instrumento. Essa garantia dá força ao princípio da publicidade revogatória, garantindo a publicização por todos os meios disponíveis (Tv, Rádio e Internet).

O Código Eleitoral (Lei nº 4.737 de 1965) preceitua que cabe ao Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções para dar fiel execução à lei – as chamadas Resoluções. As Resoluções do TSE, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas em lei, trarão temas necessários para conceder fiel execução à

lei, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

Deste modo, por meio de Resolução, o TSE deverá criar mecanismos que irão garantir ampla publicidade dos meios revogatórios. Em âmbito estadual, os Tribunais Regionais Eleitorais prestarão o apoio necessário, a fim de descentralizar as atividades de revogação. Por fim, em âmbito municipal, caberá aos cartórios eleitorais dirimir dúvidas dos eleitores quanto aos procedimentos.

Assim como todas as etapas até então consideradas, a convocação revogatória deverá conter alguns parâmetros. Na Lei Federal de Revogação de Mandato Presidencial no México, os quesitos são os seguintes:

“**Artículo 19.** La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente: **I.** Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5 de esta Ley; **II.** Las etapas del proceso de revocación de mandato; **III.** El nombre de la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia de la República, quien será objeto del proceso de revocación de mandato; **IV.** Fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato; **V.** La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de La confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?; **VI.** Las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y **VII.** El lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.”³⁶ (Grifo nosso)

No cenário de revogação de mandato do Brasil, seguindo o modelo mexicano, os quesitos da convocação revogatória seriam: i) fundamentos legislativos para a revogação de mandato; ii) as etapas do procedimento de revogação; iii) o nome do ocupante do cargo de

³⁶ Tradução: Art. 19. A convocação para o processo de revogação de mandato deve conter, no mínimo, o seguinte: I. Fundamentos constitucionais e legais aplicáveis, incluindo a definição de revogação de mandato estabelecido no artigo 5º desta Lei; II. As etapas do processo de revogação de mandato; III. O nome da pessoa que ocupa o cargo de Presidência da República, que estará sujeito ao processo de cassação de mandato; IV. Data do dia da votação em que se deliberará sobre a revogação do mandato; V. A questão objeto do processo, que deve ser: Você concorda que (nome), Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, o mandato é revogado devido à perda de confiança ou continuar na Presidência da República até o final de seu mandato?; VI. As regras para a participação dos cidadãos e cidadãs, e VII. O local e a data de emissão da convocatória.

Presidente da República sujeito à revogação; iv) data da eleição de revogação; v) o quesito objeto do processo: Você concorda com a revogação de mandato do Presidente da República Federativa do Brasil (nome)? e vi) as regras de participação das cidadãs e cidadãos. Outros critérios poderão ser criados desde que não criem obstáculos para a participação efetiva de todos os eleitores habilitados.

A convocação de revogação de mandato deverá ser objetiva, imparcial e com fins meramente informativos, não podendo ser dirigida a influenciar as preferências particulares dos cidadãos (a favor ou contra a revogação). Neste processo, os partidos políticos não estarão autorizados a usar mecanismos (sejam financeiros ou de publicidade) com o propósito de influenciar a decisão do eleitorado. É de responsabilidade do órgão central (Tribunal Superior Eleitoral) e Tribunais Regionais Eleitorais possibilitarem mecanismos de fiscalização dos meios de comunicação com o fim de garantir a equidade nos espaços informativos.

O modelo de revogação mexicano prevê, ainda, que o órgão central eleitoral e os órgãos intermediários realizem foros de discussão destinados aos eleitores, de preferência eletrônicos, para esclarecer dúvidas sobre o procedimento de revogação, alinhando-se, assim, à transparência na realização do instituto. Os foros, realizados preferencialmente pela Internet, garantirão uma maior amplitude participativa. Tal medida poderá ser adotada para o modelo brasileiro de revogação. Vencidas a etapa de convocação revogatória, o próximo passo é a revogação *per si*, ou seja, o momento específico para que o eleitor compareça às seções eleitorais espalhadas no país para decidir o rumo da revogação de mandato.

3.3.5 Revogação *per si*

O processo de revogação de mandato compreende uma série de etapas interdependentes. Duas das principais fases desse procedimento compreendem a iniciativa para revogação e a revogação propriamente dita. Chama-se de revogação *per si* a etapa revogatória que visa à destituição oficial do mandato a partir de um número mínimo de votos. Os instrumentos de revogação de mandatos políticos se revestem de formas variadas e levam-se em conta peculiaridades locais/regionais para a constituição do instituto. Na revogação *per si*, observam-se nos países analisados essa variedade de concepções quanto ao número mínimo apto para revogação de mandatos.

A revogatória de mandato está presente, por exemplo, no Equador, Peru, Colômbia, Argentina, Cuba, Bolívia, Panamá e México, enquanto que República Dominicana, Chile, Costa Rica, Haiti, El Salvador, Nicarágua, Uruguai, Paraguai, Honduras, Guatemala e o próprio Brasil, não possuem em seus ordenamentos jurídicos previsão acerca de tal instrumento.

Lorencini e Gundim (2017, p. 380) discutem a respeito de qual seria o quórum ideal para a destituição dos mandatos dos eleitos,

“Em relação ao quórum de destituição, trata-se do **número mínimo de votos necessários à revogação do mandato político**. Há, também, duas opções dogmáticas acerca de referido quórum: a primeira é situá-lo em parâmetro equivalente ao da eleição para o cargo; sob tal ótica, a revogação do mandato seria um mecanismo puramente **majoritário**, em que prevaleceria, ao menos no caso brasileiro, a vontade da **maioria absoluta do eleitorado**. A segunda opção é exigir uma **maioria qualificada** em patamar superior à absoluta para a revogação do mandato, o que, novamente, resguarda a proteção do direito das minorias, que podem obstar a revogação do mandato a partir da reunião de uma parcela menor do eleitorado”. (Grifo nosso)

A Carta Magna Brasileira determina expressamente que o sistema eleitoral vigente para a escolha do Presidente da República é o majoritário, assim para ser eleito no primeiro turno dependerá de maioria absoluta dos votos dos eleitores. Caso nenhum dos candidatos tenha alcançado esse indicador, os dois mais votados no primeiro turno serão levados ao segundo turno e, neste momento, a decisão será por maioria simples dos votos. Deste modo, como vigora na eleição o sistema majoritário de votos, na revogação por equiparação de armas, prevaleceria também a maioria de votos dos eleitores.

No caso brasileiro, a convocação por minoria com a destituição por maioria é a ideal, sob pena de incoerência sistemática do instituto. Contudo, Lorencini (2017, p. 380) afirma que essa modalidade tem como efeito colateral “a possibilidade do instituto causar instabilidade política, devido à possibilidade de se tornar recorrente, ante a facilidade da convocação”. Esse argumento se torna incompatível com a proposta deste trabalho, uma vez que uma das subetapas do filtro revogatório é o próprio *bis in idem* revogatório, evitando repetições de propostas casuisticamente.

Ao partirmos para os países latino-americanos, observam-se os seguintes quóruns de destituição,

Tabela 26 – Quóruns de destituição por países da América Latina

País	Previsão normativa	Quórum de destituição
Venezuela	Constituição da Venezuela – Art. 72	Maioria simples, exigindo-se pelo menos a participação de pelo menos 25% (vinte e cinco) por cento do eleitorado.
Equador	Constituição do Equador – Art. 105	Maioria absoluta dos eleitores para revogação de Presidente da República
Peru	Constituição do Peru – Art. 31	Maioria Simples
Cuba	Lei nº 89 de 1999	Maioria Simples
Bolívia	Lei nº 26 de 2010	Maioria Simples
Colômbia	Constituição da Colômbia – Art. 40	Maioria absoluta, no caso de insatisfação geral da população.
Panamá	Constituição do Panamá de 2004 – Art. 151 e 227	Maioria Simples.

Fonte: Elaborada pelo autor

Cumpra definir o quórum de revogação para a proposta nacional. Antes de delinear, importante considerar o percentual de vitória dos últimos eleitos ao cargo de Presidente da República, levando-se em consideração as eleições de 2006 a 2018,

Tabela 27 – Resultado Eleições 1º Turno 2006 a 2018

Eleição 2006	
Candidato	% de votos válidos
Luiz Inácio Lula da Silva	48,61%
Geraldo Alckmin	41,64%

Eleição 2010	
Candidato	% de votos válidos
Dilma Vana Rouseff	46,91%
José Serra	32,61%

Eleição 2014	
Candidato	% de votos válidos
Dilma Vana Rouseff	41,00%

Aécio Neves	33,66%
Eleição 2018	
Candidato	% de votos válidos
Jair Bolsonaro	46,03%
Fernando Haddad	29,28%

Fonte: Elaborada pelo autor

A partir dos dados extraídos do Sistema de Estatísticas Eleitorais do TSE, sem considerar o resultado do 2º (segundo turno), o cenário ideal para destituição de mandato seria considerar, também, o quórum de maioria absoluta. Apesar da existência de uma via em que se tem uma convocação por maioria, combinada com uma destituição com maioria qualificada superior à absoluta, permitindo que a minoria impeça a efetivação da revogação do mandato, a efetivação do *recall* seria muito dificultosa, ante os elevados quóruns para convocação e destituição. Assim, a proposta de revogação de mandato nacional conciliaria o quórum minoritário para iniciativa revogatória e o quórum majoritário para a revogação *per si*.

3.3.6 Declaração de Revogação e efeitos revogatórios

O mandato político pode ser encerrado de diversas maneiras. Como afirma Ávila (2009), “pode se extinguir naturalmente com a morte, renúncia, término do prazo de exercício ou sanção de natureza política”. O *impeachment* e o *recall* político são mecanismos capazes de fazer com que os representantes políticos percam o mandato como resultado de uma medida punitiva.

O *impeachment*, como ensina Paulo Brossard (1965, p 72), é um instituto de natureza política, decorrente da prática de um crime de responsabilidade com procedimento desenvolvido e decidido pelos próprios parlamentares da respectiva Casa Legislativa, enquanto que o *recall*, também com caráter sancionador e de índole política, busca a revogação do mandato devido a várias causas, tais como atos de corrupção, desvio de dinheiro público, perda de confiança no representante, condutas antiéticas e outros.

No Brasil, já existe o instituto do *impeachment* com características próprias, previsão legislativa e atribuição do próprio poder legislativo. A proposta deste trabalho é a inserção de um mecanismo de responsabilidade político-eleitoral, fruto de controle popular: o *recall* político. Importante considerar que a responsabilidade político-eleitoral se concretiza por meio

de três planos e, também considerados, como obrigações imputáveis aos sujeitos responsáveis: *responsibility*, *accountability* e *liability*.

Responsibility compreende o cumprimento dos deveres inerentes ao cargo, tal como afirma Hart (2008), a chamada “responsabilidade funcional (*role responsibility*)”. Assim aquele que ocupa o cargo político tem o dever de cumprir com as atribuições imputadas e esse cumprimento estará sujeito, por evidente, a diferentes mecanismos de controle, conforme a natureza de cada obrigação, sendo indispensável, para a efetividade de aludido controle, o funcionamento das duas matrizes restantes: *accountability* e *liability*.

Quanto à *accountability*, observa-se o dever de informação e justificação das condutas realizadas pelos próprios governantes. Tem-se, então, o dever de prestar contas imputado aos titulares do poder político para que respondam, ou seja, prestem contas aos seus destinatários, sendo algo realmente indissociável da democracia e da própria representação política, diretamente relacionado ao principal valor democrático – a transparência da atividade política.

A *liability* possui caráter sancionatório. Trata-se de uma obrigação derivada da inobservância das matrizes anteriores (*Responsibility e accountability*), razão pela qual Cappelletti (1989, p. 17) a identifica como uma responsabilidade ulterior. No Brasil, o impeachment tem um viés típico de mecanismo de *liability*, que têm como consequência a perda do cargo político e adotam, em seu procedimento, garantias típicas do processo penal. Considerado mais grave sanção política prevista na Constituição Federal brasileira, tem em seu processamento a previsão de mecanismos jurídicos típicos do processo penal (acusação formal, juízo de admissibilidade da acusação, direito de defesa, entre outros).

Nesse sentido, a revogação de mandato, como mecanismo de responsabilidade político-eleitoral, relaciona-se às facetas da *responsibility* e *accountability*. Enquanto que o *impeachment* tem relação típica com a *liability*, pois presume-se aspecto sancionatório com vários efeitos além da perda de mandato, tais como a declaração de inelegibilidade e suspensão de direitos políticos, exigindo uma adequação procedimental no campo das garantias de defesa do governante, principalmente quanto ao contraditório e a ampla defesa. No processo de revogação de mandato proposto para o Brasil, o ideal é que o procedimento gere apenas como efeito político a perda de mandato, sem outros, uma vez que se aproximaria do instituto do *impeachment*, exigindo uma perspectiva mais associada à conduta ilícita do governante.

Assim, dois são os resultados possíveis após a consulta popular de revogação de mandato: a concordância ou discordância com a perda de mandato. Em ambos os casos, o Tribunal Superior Eleitoral, como órgão de cúpula da Justiça Eleitoral Brasileira, seria competente para divulgar os resultados. A vontade popular pela retirada do mandato do

governante seria acatada como única, irremediável e inalterável. O ocupante da cadeira de Presidente da República deixaria imediatamente o mandato, não teria os direitos políticos suspensos ou perdidos, possibilitando assim concorrer à próxima eleição. Ocuparia o lugar, aqueles que estão na linha sucessória da Presidência da República (vice-presidente, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, respectivamente). Se houver discordância quanto à revogação, o ocupante permaneceria no mandato e seria aplicado, a partir desse momento, o filtro *bis in idem* revogatório, não permitindo novas consultas populares de revogação até o encerramento do mandato.

Passando por todas as etapas da proposta de *recall* político brasileiro, o papel dos órgãos da Justiça Eleitoral, especialmente do Tribunal Superior Eleitoral, resume-se em fiscalização dos atos, conferência dos requisitos de iniciativa, realização da etapa de decisão de revogação e proclamação dos resultados. O grande protagonista é o eleitor, associando ao ideal de soberania popular relacionado ao conceito prescritivo de democracia comumente associado à ideia de participação do povo na formação da decisão política.

CONCLUSÕES

Além de apontar problemas, é responsável propor soluções. Este trabalho considerou o baixo vínculo entre representantes e representados na democracia brasileira vigente e ousou desenvolver um mecanismo que consiga concluir o ciclo democrático de escolha e arrependimento dessas escolhas pelo próprio eleitor. Para que isso ocorra, exige-se o amadurecimento do princípio do acesso à justiça democrática aliada às medidas a médio e longo prazo em prol de uma educação cidadã.

Ao longo das discussões abordadas, alçaram-se as seguintes conclusões:

i) É possível que o acesso à justiça seja evoluído para uma concepção ampla de justiça, por meio de uma via de direitos. Na concepção restrita, ou melhor, *strictu sensu*, o acesso à justiça, basicamente, refere-se ao acesso aos Tribunais para a prestação jurisdicional e acesso aos Direitos em palanques extrajudiciais. É justamente essa concepção que não mais atende às necessidades modernas, mas sim um projeto de acesso à justiça que considere os direitos de liberdade e de participação cidadã, possibilitando a construção de uma gama de direitos. No sentido de sair de uma pobreza valorativa para uma riqueza valorativa, o acesso à justiça pode ser o ponto de partida para a consecução da gama de direitos individuais, coletivos e transindividuais.

O que se busca é a perspectiva externa do acesso à justiça, tal qual afirma Capelletti (1988, p. 9), considerando que “é um dos valores fundamentais da própria democracia, podendo ser encarado como o mais básico dos direitos humanos”. Nesse sentido de ampliação do acesso à justiça, ele é concebido como uma via de direitos, ou seja, uma ideia ampliada, majorada e intensificada do caminho que se pretende seguir, viabilizando acesso à ordem jurídica justa, acesso à justiça como método de pensamento na construção e aperfeiçoamento de direitos e a correção de injustiças que atingem todos os campos dos direitos individuais e coletivos.

Nessa ótica moderna, o acesso à justiça, tal como uma via ampliada, se intersecciona com os tentáculos de direitos individuais ou coletivos que existem e os que surgirão, assim é desenvolvido sob uma perspectiva de justiça substancial que vai ao encontro do apelo às mudanças estruturais e de mentalidade se inserindo no cenário da transição paradigmática, que é marcada pela democratização do acesso, pela participação mais efetiva dos envolvidos na atividade jurisdicional.

É, então, plenamente possível associar o acesso à justiça ao exercício da cidadania por meio dos mecanismos de participação, uma vez que também se objetiva uma cidadania plena e ampla. Assim, concebe-se o acesso à justiça democrática sendo garantidor da liberdade e igualdade aos cidadãos, possibilitando a viabilização dessas duas dimensões valorativas da vida em sociedade.

ii) O acesso à justiça democrática é a mola propulsora para a modernização dos mecanismos de participação cidadã. Ao conceber o acesso à justiça ampliado, surge o acesso à justiça democrática que objetiva concretizar o direito à participação do cidadão na política. Nesse sentido, o direito do cidadão de participação política será protegido pelo manto do acesso à justiça que estará presente em todo o percurso da relação existente entre representante e representado, desde a votação (ato primário nessa relação), quanto à destituição (o ato de revogar um mandato político).

O acesso à justiça democrática pode ser visto como um direito-instrumento para a consecução do direito à revogação de mandatos políticos, possibilitando a ampliação dos mecanismos de participação cidadã. A associação ao princípio constitucional da cidadania, consigna-se na ideia de ampliação da participação na vida pública e a busca por uma maior justiça, ou seja, exigências do mundo globalizado. É o que confirma Fabríz (2007), “democracia, cidadania e acesso à justiça são dimensões interdependentes da convivência constitucional”.

Duas dimensões valorativas da vida em sociedade (liberdade e igualdade dos cidadãos) serão o manto protegido pelo acesso à justiça democrática, saindo de uma mera e inócua

previsão formal no texto constitucional e infraconstitucional para o desenvolvimento material dessas duas dimensões, possibilitando, de fato, a consecução desses direitos.

Cumprir diferenciar “acesso democrático à justiça” de “acesso à justiça democrática”. O primeiro ainda se baseia na concepção restrita de acesso à justiça à prestação jurisdicional, encaixada em uma visão de que todos devem ter esse acesso, o que é, claro, muito importante, mas não suficiente. O segundo vai além, não basta que todos tenham acesso à justiça, mas o olhar se inclina para a própria justiça, ou seja, como ela alcança a todos, por meios de uma evolução dos mecanismos de participação ora existentes.

Não é suficiente garantir ao cidadão o direito ao voto, mas é necessário que se dê voz a esse mesmo cidadão quanto a outros direitos, tal qual, o da revogação de mandatos. Assim, nesse cenário de ampliação do acesso à justiça, tratando-o como via garantidora de direitos existentes e os que virão, esse trabalho considera o próprio mecanismo de revogação de mandatos (*recall* político) como ampliador na participação cidadão.

iii) O acesso à justiça democrática aliada ao mecanismo de *recall* político sendo responsável por fechar o ciclo democrático.

Em um sistema democrático, a garantia de voto pelo eleitor na eleição está protegida constitucionalmente e amparada pelas legislações eleitorais vigentes, indo ao encontro do que se entende por poder do povo, autonomia essa conferida apenas na etapa inicial de escolha dos representantes. A renovação dessa escolha se dará apenas após o transcurso do período também conferido na Constituição Federal. Desse modo, observa-se uma pseudo-autonomia, pois em um ambiente democrático moderno que se preze, seria de extrema relevância garantir a esse mesmo eleitor, a autonomia de se arrepender das escolhas, conferindo a ele um mecanismo com características estritamente nacionais que garanta a possibilidade de revogar essas escolhas.

O acesso à justiça democrática, visto com um princípio que confira maior autonomia ao eleitor, aliado ao mecanismo de revogação de mandatos (*recall* político), será responsável por estreitar a relação entre representante e representado, primando pela responsabilidade tanto do voto, quanto do exercício das funções durante o próprio mandato. A ideia é, justamente, conseguir fechar o ciclo democrático.

Entende-se por ciclo democrático o direito de votar, revogar o voto e fazer novas escolhas. Neste cenário que se propõem, a construção de um mecanismo de revogação de mandatos no Brasil deverá ser construída sob a égide do acesso à justiça democrática, ou seja, não visando a sanção de revogação como única e exclusiva solução para os problemas da democracia, basicamente pela insatisfação, mas a construção de um diálogo entre representantes e representados.

O processo para a construção do mecanismo de revogação de mandatos robusto dependerá da concretização e efetivação de uma ordem jurídica justa envolvida pelo desenvolvimento de três fatores: i) inter-relação; ii) compreensão e iii) ação. O último fator tem sido o adotado pelos mecanismos de revogação de mandatos adotados em praticamente todas as democracias atuais. O que se pretende é que o modelo brasileiro de revogação de mandatos prime pela conjunção dos três fatores. Sendo o primeiro envolvendo o estreitamento das relações entre governantes e governados ao longo do exercício do mandato, baseando-se na dialogação. O segundo fator envolvendo políticas públicas de acesso à informação, formação de cidadãos conscientes e desenvolvimento de tecnologias capazes de aproximar representantes dos representados. E, por fim, não menos importante, a ação sendo o desenrolar efetivo do mecanismo de revogação de mandatos e o que as democracias atuais estão mais relacionadas.

A revogação de mandatos (*recall* político) estruturada sob o manto do princípio do acesso à justiça democrática é inovador, pois contraria os inúmeros modelos ora existentes, pois nenhum deles prima por uma construção a médio e longo prazo do desenvolvimento de uma educação para a cidadania, permeando então a necessidade de envolver o eleitor no processo democrático, compreendendo sua principal função na relação com os representantes políticos.

iv) A 8ª onda, denominada acesso à justiça democrática, busca reduzir as desigualdades na relação entre representante e representado. Este trabalho propõe uma 8ª onda denominada “acesso à justiça democrática”. A 8ª onda é vista como uma via de direitos, ou seja, sob a égide do acesso à justiça democrática, é possível dar direito a novos direitos, dentre eles o direito à ampliação na participação cidadã.

A proposta de uma nova onda renovatória objetiva vai ao encontro da afirmação de Marilena Chauí que só há democracia, se e somente se, houver uma ampliação contínua dos mecanismos de cidadania. Assim, o movimento do acesso à justiça democrática se linha à democracia social real enquanto promotora de novos direitos, sopesando interesses dos representantes e dos representados.

Neste cenário, o cidadão se enxergará como um detentor de direitos, não somente os já existentes, mas novos direitos que até o presente momento não existem, elevando sua relação com a própria democracia, tornando-o um agente efetivo na busca por esses novos direitos. Deste modo, o acesso à justiça democrática ambiciona integrar o cidadão ao próprio direito de ser cidadão.

A 8ª onda de acesso à justiça – acesso à justiça democrática – é uma evolução moderna pela tentativa de garantir e implementar a tão perseguida e sonhada justiça, sendo, portanto, considerada uma iniciativa real e concreta em prol da modernização do papel do cidadão no

processo decisório, ampliando a legitimidade cidadã e o próprio interesse de agir frente a uma insatisfação na representação, garantindo igualdade de acesso às partes, independentemente de sua posição na sociedade.

A nova onda do acesso à justiça democrática pode ser considerada uma reforma da democracia cidadã, que por meio do mecanismo de revogação de mandatos será vista como uma renovação do acesso do cidadão às decisões democráticas, colocando-o como um fator determinante no processo de renovação, estruturação e decisão do espaço público moderno.

v) É necessária a implantação de medidas prévias de educação para a cidadania para que haja o fortalecimento do acesso à justiça democrática e, conseqüentemente, para implantação do instituto de revogação de mandatos. A construção de um mecanismo tão inovador, pelo menos para o Brasil, exigirá esforços que se dirijam a uma mudança de cultura de formação para a cidadania, desde a base, envolvendo crianças e adolescentes; quanto o ensino superior, nos cursos de Direito e demais graduações. Essas medidas de fortalecimento da cidadania, tornando cidadão como parte efetiva do desenvolvimento democrático será responsável pelo fortalecimento do próprio princípio do acesso à justiça democrática que, por sua vez, tornará mais robusto o instituto de revogação de mandatos que se propõem.

É cediço que a revogação de mandatos atinge não somente os representantes que serão revogados, mas os efeitos da revogação atingem bruscamente os próprios cidadãos. Por isso, é necessário implantar medidas de formação cidadã, a médio e longo prazo, para que eles próprios compreendam o papel que exercem dentro de uma democracia e façam jus ao que se pretende em um regime democrático – garantir o poder ao povo.

Em um cenário em que somente há real democracia quando há ampliação contínua da cidadania, as duas vertentes – formação cidadã geral e formação cidadã específica – propostas, vão ao encontro da robustez democrática que se pretende. Roberto Aguiar questiona “como pensar em democracia sem a identidade de seus cidadãos” e é justamente a identidade cidadã brasileira que se coloca como objetivo mor no desenvolvimento dessa mudança de cultura de formação cidadã.

A identidade de cidadania brasileira será construída quando os próprios cidadãos tiverem plena e real noção do papel que exercem, possibilidade saber muito mais de que somente têm direitos, mas que podem construir novos direitos, tais qual o que se pretende – o *recall* político com características nacionais.

Esforços incomensuráveis serão exigidos para a elaboração de uma política pública radical de mudança dos currículos da educação básica e superior visando uma formação que

não se restrinja a apresentar direitos, mas sim uma formação que torne o indivíduo construtor de novos direitos, repensando o seu lugar na sociedade e no mundo.

Por meio dessas medidas prévias, será possível a inserção do mecanismo de revogação de mandatos no Brasil, por três motivos: i) o cidadão compreendendo o seu real papel na sociedade; ii) o *recall* político apresentando características nacionais e iii) o instituto de revogação alicerçado sob o princípio do acesso à justiça democrática.

vi) O *recall* político deve ser, desde a concepção, visto como um mecanismo dinâmico que evolui a partir do momento que a própria sociedade evolui. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a sociedade passou por inúmeras transformações no que se relaciona à busca pelos direitos humanos. Os horrores da Guerra causaram feridas inigualáveis que até hoje repercutem nos diversos campos das relações humanas. A sociedade de ontem não é a mesma de hoje e nem será a mesma de amanhã, assim essas constantes mudanças exigem ousadia e inovação a todo momento, levando em conta as transformações que ocorrem e as que ocorrerão. A busca por novos direitos deve levar em consideração o tempo, o espaço e os agentes envolvidos, pois caso contrário será fadado ao insucesso, ao fracasso.

O *recall* político, posto como um novo direito de uma sociedade democrática, precisa acompanhar as mudanças que ocorrem no meio que é implantado, buscando se adaptar ao meio e não o contrário. Não é a sociedade que deve se adaptar ao instituto que se sugere, mas é o próprio mecanismo que deve se ambientar e encaixar nela.

A evolução do conceito de cidadania ao longo dos anos, principalmente após as duas grandes guerras mundiais, exigiu dos novos direitos que surgiram uma adaptabilidade muito maior, pois ampliou a abrangência de sua concepção, abraçando todas as classes sociais. Deixou de restringir-se apenas à participação política para relacionar uma série de deveres da sociedade para com o cidadão. Apesar disso, apenas a teoria é igualitária. Na prática ainda há muito que se fazer para que direitos e deveres sejam os mesmos para todos. Seja como for, a busca pela realização da máxima “cada homem, um voto” continua a ser perseguida.

Neste sentido, o *recall* político surge como uma alternativa para a busca pela realização máxima de cidadania. Bobbio já antecipava que a ampliação da democracia se coloca contemporaneamente como uma meta que deve ser buscada. Tal dilatação requer a incorporação organizada dos atores sociais, tanto em processos políticos, quanto em processos administrativos. Aliado a isso indica-se, também, a necessidade da criação de condições sociais aceitáveis para que a população possa se credenciar para participar de tais processos. Isto significa que a democracia, contemporaneamente, não pode se consolidar, senão quando encerre em seus limites as dimensões que traduzem o social, o político e o cultural.

vi) O *recall* político é um mecanismo de acesso à justiça democrática. Dentro de uma perspectiva principiológica, o *recall* político, para este autor, é um mecanismo de democracia direta-interativa baseada na iniciativa reativa e na participação negativa que busca a revogação antecipada de mandatos em virtude de situações de quebra de confiança na relação entre representantes e representados. Trata-se de um instrumento que visa fortalecer o acesso à justiça democrática, possibilitando o fortalecimento da relação entre eleitor e eleito e objetiva a construção de um mandato mais transparente e responsável.

De um lado, tem-se o acesso à justiça democrática que visa garantir aos cidadãos justiça ao direito de participação, concedendo, de fato, poder ao voto, colocando-se em pé de igualdade dentro da estrutura de poder em um ambiente democrático. Do outro lado, observa-se o *recall* político considerado um dos instrumentos que pode garantir essa justiça democrática. Assim, O *recall* político sob o viés do acesso à justiça democrática pode e deve ser visto como alternativa para situações caóticas que necessitam de soluções revolucionárias, complexas e responsáveis ao mesmo tempo.

O *recall* político, sedimentado na perspectiva do acesso à justiça democrática, promoverá as seguintes mudanças: i) elevará o grau de *responsiveness* na representação política; ii) será uma via para a vertical *accountability*; iii) uma alternativa democrática ao *liability*; iv) ampliará os mecanismos de participação direta e v) será um mecanismo de *accountability* democrático.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Adair; ANDREIS, Adriana. **A escola na constituição da cidadania**. In: SEIBT, Adelino; FIORIN, Cristina; KUHN, Martin. 60 anos da 14ª CRE: História, reflexões e ações. Santo Ângelo: FuRI, 2012.

ADORNO, Theodor & Horkheimer, Max. **Dialektik der Aufklärung**. Frankfurt, Suhrkamp. 2000.

AGUIAR, Roberto A. R. de. **Alteridade e rede no direito**. Veredas do Direito. v. 3, n. 6, Belo Horizonte: jul.- dez. 2006.

_____. **Habilidades: ensino jurídico e contemporaneidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004

_____. **Os filhos da flecha do tempo: pertinência e rupturas**. Brasília: Letraviva, 2000. p. 314.

AIETA, Vânia Siciliano. Recall e o voto destituente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

ANNUNZIATA, R. **‘Liderazgos de proximidad y procesos electorales: los casos de Sergio Massa y Martín Insaurralde en las legislativas de 2013’**, in R. Annunziata (ed) Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos, Buenos Aires: Clacso-IIGG: 2015.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Acesso à Justiça e Efetividade do Processo: a ação monitória é um meio de superação dos obstáculos?** Curitiba: Juruá, 2001.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability.** Revista Lua Nova. São Paulo, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

ARISTOTELES. **A Constituição de Atenas.** São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro.** 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral da Cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais.** São Paulo: Saraiva, 1995.

BARBOSA, Nathalia Sartarello. **Recall e participação cidadã.** Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/35p6SiU>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BAUMGARTNER, Jody C; KADA, Naoko (eds.). **Checking Executive Power: presidential impeachment in comparative perspective.** Washington: Library of Congress, 2003, p. 91.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. **Reforma política, aprofundamento dos meios de participação democrática e a questão do Recall.** Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, v. 2, p. 136-156, 2016.

_____. **Democracia, participação e Recall.** RJLB - REVISTA JURÍDICA LUSO-BRASILEIRA, v. 5, 2018.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Educação para a cidadania e em direitos humanos.** In Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino. Anais II: olhando a qualidade do ensino a partir da sala de aula. Águas de Lindóia: Feusp, v. 1, 1998.

BEYRUTH, Erick. **O exercício da democracia direta no Brasil: condições, possibilidades e uma proposta de recall.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à Justiça. Um problema ético-social no plano da realização do direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo.** 10. ed. Brasília: Editora Unb, 1997.

_____. **O futuro da democracia.** Uma defesa das regras do jogo; tradução de Marco Aurélio Nogueira. – 14ª ed. – Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

_____. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos.** Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 462.

BONAT, Débora; SCHIRMER, Laura Auler. **Emenda à constituição e participação popular: um exame da possibilidade de propositura através da iniciativa popular.** Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 25. p. 63-87. 2017.

_____. **Metodologia de Pesquisa.** 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2009.

_____. **O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política.** Revista Brasileira De Estudos Políticos, 2016.

_____. **Representação e participação políticas: a crise do modelo liberal e sua reestruturação através da democracia participativa.** Tese (Mestrado em Direito) –, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. **Lei do Impeachment** - Lei 1079/50 | Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]:** aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. – 21. ed. -- Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. -- (Série legislação; n. 2)

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 73/2005.** Altera a redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930571&ts=1630417214737&disposition=inline>>. Acesso em 24 de julho de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 82/2003.** Altera a redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4514551&ts=1630446845147&disposition=inline>>. Acesso em 18 de julho de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 21/2015.** Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4514551&ts=1630446845147&disposition=inline>>.

getter/documento?dm=4362973&ts=1630436486342&disposition=inline>. Acesso em 19 de agosto de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 226/2016**. Acresce o artigo 14A e institue o inciso IV ao Artigo 14 da CF e inciso VI ao Artigo 51 da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2086220>>.

Acesso em 25 de agosto de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 226/2016**. Acresce o artigo 14A e institue o inciso IV ao Artigo 14 da CF e inciso VI ao Artigo 51 da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2086220>>.

Acesso em 25 de agosto de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 8/2015**. Acrescenta o art. 14-A à Constituição para permitir que que mandatos políticos, em todas as esferas, possam ser revogados pela Justiça Eleitoral, mediante ação ajuizada por qualquer eleitor, nas condições que estabelece. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 25 de agosto de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 21/2015**. Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119642>>. Acesso em 25 de agosto de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 80/2003**. Altera a redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404>>. Acesso em 26 de julho de 2022.

BREUER, A. 'Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies', *Democratization*, 14(4). 2007.

BOROWIAK, Craig T. **Accountability & Democracy. The Pitfalls and Promise of Popular Control**. 2011.

BOVENS, M. **Analysing and assessing accountability: a conceptual framework**. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. 2 ed.. São Paulo: Saraiva, 1992.

BURKE, Edmund. **Textos políticos**. México; Brasília: Fondo de Cultura Economica, 1942.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na Política. Propostas para uma rearquitetura da democracia**. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 10.

_____. **Sistemas eleitorais x representação política**. Brasília: Senado Federal, 1990.

CAIN, Bruce E. y Kenneth P. Miller, **The Populist Legacy, em Dangerous Democracy**. The Battle over Ballot Initiatives in America, U.S.A., Rowmanand Little field Publishers Inc. 2001.

CAMPOS, Rafael Rodríguez. **La revocatoria en el Perú: apuntes constitucionales y políticos**. Disponível em: <[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CAA0E0EDE67262D9205257C5B005DBA84/\\$FILE/Conociendo_Formato_Catalogacion_Junio2009.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CAA0E0EDE67262D9205257C5B005DBA84/$FILE/Conociendo_Formato_Catalogacion_Junio2009.pdf)>. Acesso em 28 Nov. 2022.

CÂNDIDO, Joel. **Direito Eleitoral Brasileiro** - 16. Ed., revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Edipro, 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada**. Arts. 1º a 107º. 4. ed. rev. v. I. Coimbra: Coimbra Ed., 2007.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à Justiça e cidadania**. 2. Ed. Ver e ampl. Chapecó: Argos, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional Comparado**. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, 1950.

CARRAZA. **O príncipe republicano**. Disponível em: <https://jus.com.br/947901-rodrigo-murad-do-prado/publicacoes/1>. Acesso em: 01 set. 2022.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CHAUÍ, Marilena. **Democracia e sociedade autoritária**. Comunicação & Informação. v. 15, n. 2, jul.-dez. 2012.

CARVALHO, Ed William Fuloni; ALVES, Jaime Leônidas Miranda. **A Tecnologia como instrumento em favor da sexta onda renovatória de acesso à justiça** IN GARCÍA GONZÁLEZ, Javier et al. (editors). El Derecho Público y Privado Ante Las Nuevas Tecnologías. 1st ed., Dykinson, S.L., Madri: JSTOR, 2020.

CASTAÑEDA, Jorge. **Democracia na América Latina**. Cad. Esc. Legisl. Belo Horizonte, 4(7): 83-93, jan./jun. 1998.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente**. Anais do EnAPG-2006. São Paulo, nov. 2006.

CENTRO DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CHAUÍ, Marilena. **Democracia e sociedade autoritária**. Comunicação & Informação. v. 15, n. 2, jul.-dez. 2012.

CHEURFA, M., & Chanvrl, F. **La crise de La confiance politique**. Baromètre de La confiance politique. Paris: CEVIPOF. 2019.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

COLÔMBIA. **Constituição da Colômbia de 1991**. Disponível em: <<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>>. Acesso em: 15. Dez. 2022.

CONSIDINE, M. **The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services**. Governance, v. 15, n. 1, p. 21-40, 2002.

CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA. **Sentencia C-179/02**. <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-179-02.htm>>. Acesso em 15. Dez. 2022.

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

DAHL, Robert A. **Polyarchy. Participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, Tradução nossa. No original: "I assume that a key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals." 1971.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Formas de Participação Política**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, (24); 135-47, dezembro, 1985.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (eds). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore, EUA: The Johns Hopkins University Press, 2004.

DIAS, Adamo. **A crise da democracia representativa**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/adamo_dias_alves2.pdf. Acesso em: 07. Mar. 2023.

DOMINGO BARBERA, ELIA, **La Revocación del Mandato Presidencial: La Experiencia en la República Bolivariana de Venezuela y en el Estado Plurinacional de Bolivia**. Universidad de Valencia, Valencia, 2016.

DOVI, S. **Political representation** in E. N. Zalta (ed) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford: Stanford University Press. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>>. Acesso em: 14 Mar. 2023.

EBERHARDT, M. L. **Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas: ¿La revocatoria como opción?** *Elecciones*, 12(13):13–51. 2013.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?** in PANDOLFI, Dulce et al (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

EGGER, Clara; BERTON-MAGNI, Raul. **The Recall in France: a longstanding and unsolved debate**. In: *The Politics of Recall Elections*. 2020

ÉTIENNE, Pierre Vandamme. **Le pouvoir de révoquer les élus**. Fundación Dialnet. 2021.

ETZIONI, Amitai. **Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão de saúde**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.

FABRIZ, Daury Cesar. **Cidadania, democracia e acesso à justiça**. *Panóptica*, Vitória, ano 1, n. 5, jan. 2007.

FEREJOHN, John. **Accountability and authority: toward a theory of political accountability**. In: PRZEWORSKI, Adam et al. (Org.). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999.

FERNANDES, Geovana Faza da Silva; ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **O Redimensionamento do Conceito de Acesso à Justiça no Paradigma Democrático Constitucional: Influxos da Terceira Onda Renovatória**. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 23, n. 1, p. 41-62, mar. 2019. DOI: 10.5433/2178-189.2019v23n1p41. ISSN: 2178-8189.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1974.

_____. **Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia**. São Paulo: Angelotti, 1995.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática para a liberdade**. Editora Civilização Brasileira. 1967.

FUNG, Archon. **Reinventing democracy in Latin America**. *Perspectives on Politics*, v. 9, n. 4, p. 857-871, 2011. *Constituição do Equador*. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em 22. Nov. 2022.

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

GARCÍA CAMPOS, A. **La revocación del mandato. Un breve acercamiento teórico**, *Quid Iuris*, 1(1). 2005.

GARGARELLA, Roberto. **El constitucionalismo y la “salla de máquinas” de la Constitución.** Gaceta Constitucional, n. 48, (1980-2010). 2015.

GARRET, E. **Democracy in the wake of the California Recall**, University of Pennsylvania Law Review, 2004.

GARIBALDI ÁLVAREZ, Eduardo, Ortiz Barba, Ismael, Díaz Rivera, Luis Eduardo, **El discreto encanto de la Democracia directa en la figura de revocación de mandato**, Acta Republicana Política y Sociedad, Números 10-11, 2011- 2012.

GEIBEL, B; JUNH. S. **Explaining Institutional change towards recall in Germany.** The Politics of Recall. 2020.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE. **Global Access to Justice Project.** Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/>. Acesso em: 04 Mai. 2023.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2.ed. 1978.

HABERMAS, J. **Between facts and norms.** Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

HADDOCK-LOBO, Rafael. **A justiça e o rosto do outro em Lévinas.** Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, abr.-set. 2010. p. 80.

HANGARTNER, Y. y Andreas K. **Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft.** Zürich: Schulthess Verlag. 2000.

HANSEN, Mogens H. **La démocratie athenienne à l'époque de Démosthène.** Paris: Belle Lettres, 1993.

HARDT, Michael & Negri, Antonio. **Empire.** Cambridge, ma, Harvard University Press. 2001.

_____. **Multitude: war and and democracy in the age of empire.** Nova York, Penguin. 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOLTKAMP, L. **Kommunale Konkordanz – und Konkurrenzdemokratie: Parteien und Burgermeister in der repräsentativen Demokratie.** Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft, 2008.

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

JOSÉ, Helio. **Hélio José declara voto pelo impeachment e diz que processo é 'traumático'.** Brasília, 2016. Disponível em:

<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/30/helio-jose-declara-voto-pelo-impeachment-mas-diz-que-processo-e-201traumatico201d>>. Acesso em: 22 set. 2022

LIÑAN, Aníbal Pérez. **Impeachment não encerra a crise**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,impeachment-nao-encerra-a-crise,10000049877>. Acesso em: 25 out. 2022.

LIJPHART, Arend. **Las democracias contemporáneas**. Barcelona: Ariel. 1984.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

LOMBA, Pedro. **Teoria da Responsabilidade Política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **O recall e sua viabilidade como solução ao Brasil**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 33, n. 1:373-406, jan./2017.

LUCE, R. **Legislative Principles**. Boston: Riverside Press. 1930.

MANSBRIDGE, J. ‘A “selection model” of political representation’, *Journal of Political Philosophy*, 17(4): 2009.

_____. ‘Rethinking representation’, *American Political Science Review*, 97(4): 2003.

MARXER, Wilfried; PALLINGER, Zoltan Tibor. **Stabilizing or destabilizing? Direct-democratic instruments in different political systems**. In: SETALA, Maija, Theo (eds). *Referendum and Representative Democracy*. 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

MENDES, Denise C. V. R. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000200002>>. Acesso em: 07. Mar. 2023.

MENEZES, Marilde Loiola. **Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas**. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/soc/a/sn9yXVWpG4KvGZ3ygS6J6MN/?lang=pt>>. Acesso em: 02. Mar. 2023.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jYssQtnjyqSTTbFQwnQw8YR/>. Acesso em: 03 Mar. 2023.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. v. 3. Coimbra: Coimbra Ed., 2014. *Estrutura Constitucional da Democracia*. 2007.

_____. **Textos históricos do direito constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional, 1990.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa e judicial (fundamentos e técnicas constitucionais delegitimidade)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

NEGRI, Antonio. **Insurgencies, constituent power and the modern State**. Minneapolis, University of Minnesota Press. 1999.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 44, ano 1998. p. 98. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 21 out. 2022.

OLSEN, Johan. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Brasília: ENAP, 2018.

PARSONS, F. **The City for the People – or the Municipalization of the Local Government and of Local Franchises**. Philadelphia: 1901.

PERU, **Constituição do Peru de 1993** - https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946. Acesso em: 28 Nov. 2022.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais**. Curitiba: Editora CRV, 2017.

PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkeley : University of California. 1967.

PRZEWORSKI, A., Stokes, S., & Manin, B. (Eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139175104. 1999.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

PORTO, Walter Costa. **Possibilidade de Cassação dos eleitos por seus eleitores**: Dicionário do Voto. Brasília: Editora UNB, 2000.

POWELL Jr., G. Bingham. **The chain of responsiveness**. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (editores). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

RADA, Francisco Miró Quesada. **Democracia directa: práctica y normatividad**. Front Cover. San Marcos, 1999.

RAPPARD, William E. **The Initiative, Referendum and Recall** en: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912.

RIGAUX, François. **A lei dos juízes**. Trad. Edmir Missio. Rev. trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROBERTS, Nancy. Public **Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation**. The American Review of Public Administration, v. 34, n. 4, dez. 2004.

ROSANVALLON, P. **La légitimité démocratique Impartialité, réflexivité, proximité**. Paris, Seuil. 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. In: Os Pensadores – Rousseau. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. **Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público**. Anais do XXXIV EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2010.

SANDEL, Michael J. Justiça - **O que é fazer a coisa certa**. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTANA, Alexander. **O Direito de Revogação do Mandato Político Representativo**. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia). Universidade Federal do Paraná, UFPR, Faculdade de Direito, Paraná: UFPR/Faculdade de Direito, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **A justiça em debate**. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 set. 2007.

_____. **O social e o político na pós-modernidade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de Mediação de Conflitos**. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2012. p.47.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SARAT, Austin. Book review. Harvard Law Review, Cambridge, v. 94, n. 8, p. 1911-1924, June 1981. Resenha da obra de: CAPPELLETTI, Mauro (ed.). **Access to justice**. Milano: Giuffrè; Alphen aan den Rijn: Sijthoff: Noordhoff, 1978.

SENADO FEDERAL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 80/2003**. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emendas à Constituição nºs 80, de 2003, 82, de 2003, e 73, de 2005, em tramitação conjunta, as quais prevêem o direito de revogação de mandatos. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930580&ts=1630417214837&disposition=inline>>. Acesso em 10 de agosto de 2022.

SENADO FEDERAL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 332/2017**. Estabelece o procedimento de revogação dos mandatos eletivos (recall). Disponível em: < bit.ly/3RFG2ca >. Acesso em 08 de setembro de 2022.

SCARROW, S.E. **Party Competition Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany. Party Politics**. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354068897003004001>. 1997.

SERRAFERO, M. D. y M. L. Eberhardt. **Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina**, Política y Sociedad, 54(2), pp. 509-531. 2017

SILVA, José Afonso da. **Acesso à Justiça e Cidadania**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 216: 9-23, abr./jun. 1999.

SILVA, Suzana Tavares da. **Direitos fundamentais na arena global**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2004.

SPIVAK, Joshua. **California's recall: adoption of the grand bounce for elected officials**. California History, v. 81, n. 2, 2004.

_____. **Recall Elections in the US: Its Long Past and Uncertain Future**. The Politics of Recall Elections. Palgrave Macmilliam. 2020.

STIMSON, J. A., Mackuen, M. B. and Erickson, R. S. **'Dynamic representation'**. American Political Science Review, 89(3): 543–65. 1995.

SIÈYES, Emanuel Josehp. **A constituinte Burguesa –Qu'est-ce que le Tiers État?**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2015.

TSE, **Referendo de 1963**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-1963/referendo-de-1963>. Acesso em 08 nov. 2022.

TUESTA SOLDVILLA, F. **Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997–2013)** in Y. Welp and U. Serdült (eds) La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Quito: Instituto de la Democracia. 2014.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Tradução de Mauro Soares. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

URTIAGA, Cristina dos Anjos Lopes; Silva, Stephane. **Nova onda? Educação em cidadania como premissa para o acesso à justiça**. VII Seminário de Políticas Sociais no Mercosul. Pelotas: UCPEL, 2020

VERDUGO SILVA, Julio Teodoro, **Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación**, en Welp Yanuna y Serdült (Coords.), La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, CNE e Instituto de la Democracia, Quito, 2014.

VIEIRA, José Ribas; Souza, Raphael R.M. **Recall, democracia direta e estabilidade institucional.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p43.pdf. Acesso em: 15. Mar. 2023.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e sociedade moderna.** IN: GRINOVER, Ada Pellegrin et alli. Participação e Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1988.

WELP, Y. De venenos y fármacos. **La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas,** IN Y. Welp and U. Serdült (eds) La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Quito: Instituto de la Democracia. 2014.

_____. **Recall: Democratic Advance, Safety Valve, or Risky Adventure?** In Y. Welp & L. Whitehead (Eds.), Representation and Recall – Promise and Pitfalls. Wiesbaden: Springer. 2020.

WOLLMANN, H. **Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor.** International Journal of Urban and Regional Research, 28(1), 2004, p. 150-165.

YOUNG, I. **Inclusion and Democracy.** Nova York: Oxford University Press, 2000.

ZIMMERMAN, Joseph F. **The Recall: tribunal of the people.** Nova York: State University of New York, 2013.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Allgemeine Staatslehre.** 12 Aufl. München: Beck, 1994