

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Flávio Eduardo Wanderley Britto

**O *RECALL* COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA: ANÁLISE E PERSPECTIVA NO CONTEXTO JURÍDICO
BRASILEIRO**

BRASÍLIA-DF

2025

Flávio Eduardo Wanderley Britto

**O *RECALL* COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA: ANÁLISE E PERSPECTIVA NO CONTEXTO JURÍDICO
BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do professor João Trindade Cavalcante Filho, apresentado para realização da Banca de Defesa.

BRASÍLIA-DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

B862r Britto, Flávio Eduardo Wanderley

O recall como mecanismo de fortalecimento da democracia participativa: análise e perspectiva no contexto jurídico brasileiro / Flávio Eduardo Wanderley Britto. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

151 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Recall. 2. Democracia participativa. 3. Accountability. 4. Direito Constitucional. 5. Representatividade. I. Título

CDDir 340



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Ata de Defesa de Dissertação

Discente: FLÁVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO
Registro Acadêmico: 2324004
Orientador(a): Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho
Coorientador(a) (se houver):

Título da Dissertação:

O RECALL COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ANÁLISE E PERSPECTIVA NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

Resultado:

Após a apresentação da Tese e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu pela: **Aprovação**

Observações: sem observações.

Assinaturas da Banca Examinadora

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Profa. Dra. Ângela Issa Haonat

Universidade Federal do Tocantins - UFT

gov.br
Documento assinado digitalmente
ANGELA ISSA HAONAT
Data: 25/07/2025 15:52:11-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

gov.br
Documento assinado digitalmente
MARILDA DE PAULA SILVEIRA
Data: 25/07/2025 17:19:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JOAO TRINDADE
CAVALCANTE
FILHO:05795199
451
Assinado de forma digital por JOAO TRINDADE CAVALCANTE
FILHO:05795199451
Dados: 2025.07.26 12:10:30 -03'00'

23/7/2025 5:00pm



Flávio Eduardo Wanderley Britto

**O *RECALL* COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA: ANÁLISE E PERSPECTIVA NO CONTEXTO JURÍDICO
BRASILEIRO**

Defesa de Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em
Direito, como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Direito Constitucional.

Brasília-DF, 23 de julho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Orientador João Trindade Cavalcante Filho
Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento - IDP

Prof. Dra. Marilda de Paula Silveira
Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento - IDP

Prof. Dra. Ângela Issa Haonat
Universidade Federal do Tocantins - UFT

AGRADECIMENTOS

A Deus, soberano sobre todas as coisas, minha eterna gratidão por me sustentar, proteger e iluminar o meu caminho. Sem Sua graça, este sonho não teria se concretizado.

Expresso minha eterna gratidão ao meu pai, Flávio da Costa Britto (*in memoriam*), cuja trajetória pública e privada permanece como um farol que orienta minha conduta. Seu exemplo de ética, honradez e amor ao Brasil continua sendo minha maior referência.

À minha mãe, Iná Wanderley Lins, meu amor e reconhecimento por ter me conduzido com firmeza, fé e amor, sendo minha base desde os primeiros passos da vida até este momento de realização.

À minha esposa, Cristiane Rodrigues Britto, meu amor, gratidão e admiração pela mulher extraordinária que é, cuja presença, incentivo e parceria foram fundamentais durante toda esta caminhada acadêmica e pessoal.

Ao meu filho, Flávio Eduardo Rodrigues Wanderley Lins Britto, a quem busco, todos os dias, transmitir valores que ultrapassam qualquer conquista acadêmica ou profissional: integridade, amor, fé e resiliência.

Agradeço também, com profunda deferência, àqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação pessoal, acadêmica e profissional, assim como para a construção deste trabalho.

Ao meu avô materno, José Antônio Wanderley Lins (Bagaiá) (*in memoriam*), e à minha avó materna, Maria Gomes Wanderley Lins (*in memoriam*), cuja trajetória de vida é fonte constante de inspiração, orgulho e exemplo.

Ao inesquecível Sérgio A. (*in memoriam*), que igualmente deixou marcas de valor, amizade e ensinamentos em minha vida.

Aos homens e mulheres públicos que, em diferentes momentos, foram inspiração, referências e parceiros de caminhada: Deputado Fábio de Salles Meirelles (SP); Senador José Bernardo Cabral (AM), relator da Assembleia Nacional Constituinte; Deputado Marcos Antônio Pereira (SP); Deputado Néelson Tadeu Filippelli (DF); Senadora Damares Regina Alves (DF); Senador Alan Rick Miranda (AC); Senador Antonio Mecias Pereira de Jesus (RR) e Tiana Maria da Silva. Estendo, ainda, esse agradecimento ao querido amigo Gustavo Hiroshi Kitayama (*in memoriam*), cuja memória permanece viva em meu coração.

Ao meu orientador, Professor Doutor João Trindade Cavalcante Filho, minha mais sincera gratidão pela orientação segura, pela generosidade no compartilhamento do

conhecimento e pela dedicação no acompanhamento de todo este processo acadêmico. Seu apoio foi fundamental para que este trabalho alcançasse excelência e profundidade.

Aos ilustres membros da banca examinadora, Professora Doutora Ângela Issa Haonat e Professora Doutora Marilda de Paula Silveira, pela leitura atenta, pelas valiosas sugestões e pelas contribuições imprescindíveis ao aprimoramento desta pesquisa.

Aos mestres que marcaram de forma indelével minha formação acadêmica e profissional, em especial ao Juiz José André Casas Garcia (*in memoriam*); ao Desembargador Asdrubal Nascimento Lima; ao Desembargador José Divino de Oliveira; ao Desembargador Roberval Casemiro Belinati e ao Doutor Ricardo Wahrendorff Caldas, que foram fundamentais na minha trajetória.

Aos amigos e colegas do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, pela convivência enriquecedora e estimulante, e também aos colegas do Mestrado no IDP, com quem compartilhei desafios, reflexões, debates e aprendizados, que muito contribuíram não apenas para esta pesquisa, mas também para minha formação pessoal e profissional.

Por fim, registro meu mais sincero agradecimento aos familiares e amigos, que, de diferentes formas, me apoiaram, incentivaram e acreditaram em mim. Sem vocês, esta caminhada não teria sido possível. Esta conquista é também de vocês.

RESUMO:

O presente trabalho analisa o *recall* como um instrumento jurídico capaz de fortalecer a democracia participativa no Brasil, promovendo maior *accountability* política e ampliando o controle social sobre os representantes eleitos. A pesquisa parte do problema da crise de representatividade, evidenciada pela desconexão entre eleitos e eleitores e pela insatisfação crescente com o sistema político. Nesse contexto, investiga-se como o *recall* pode atuar como alternativa para suprir as limitações da democracia representativa, reforçando a soberania popular e a transparência no exercício do poder. O estudo tem como objetivo principal avaliar a viabilidade da implementação do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro, com base em uma análise comparativa de experiências internacionais, como nos Estados Unidos e Suíça, entre outras nações. A metodologia adota uma abordagem qualitativa e jurídico-dogmática, com revisão bibliográfica e análise de casos, explorando aspectos normativos e práticos do mecanismo. Os resultados indicam que o *recall* pode contribuir para a responsividade política e a confiança nas instituições, desde que sua regulamentação previna riscos de uso oportunista e instabilidade governamental. Conclui-se que o *recall*, enquanto ferramenta de democracia participativa, pode complementar os instrumentos já existentes no Brasil, como o plebiscito e o referendo. Sua implementação, contudo, exige a formulação de um bom arcabouço jurídico e adaptado às especificidades do sistema político brasileiro. O trabalho busca, assim, contribuir para o debate sobre novas formas de participação popular e responsabilização política no fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: *Recall*; Democracia participativa; *Accountability*; Direito Constitucional; Representatividade.

ABSTRACT:

This dissertation analyzes *recall* as a legal mechanism capable of promoting greater political *accountability* and strengthening participatory democracy in Brazil. The study addresses the issue of political representation crises and the absence of legal provisions for *recall* in the Brazilian legal system. The primary objective is to evaluate the feasibility of implementing *recall* in Brazil, considering its potential to enhance the responsiveness of elected officials while mitigating the disconnect between voters and representatives. Using a qualitative and comparative approach, the research examines international experiences with *recall*, particularly in countries such as the United States and Switzerland, and evaluates how these examples could be adapted to the Brazilian context. Preliminary findings indicate that *recall* could serve as an effective tool to improve political *accountability* and public trust. However, its application in Brazil requires careful regulatory adjustments to minimize risks of political instability and misuse. The study concludes that *recall*, when properly implemented, has the potential to strengthen participatory democracy in Brazil by providing citizens with a direct means of intervening in the political process. Nevertheless, it highlights the importance of balancing popular sovereignty with legal and institutional stability to ensure its efficacy and sustainability.

Keywords: *Recall*; Participatory Democracy; *Accountability*; Representation Crisis; Constitutional Law.

RESUMEN:

Esta disertación analiza el *recall* como un mecanismo jurídico capaz de promover una mayor rendición de cuentas política y fortalecer la democracia participativa en Brasil. El estudio aborda el problema de las crisis de representatividad política y la ausencia de disposiciones legales para el *recall* en el sistema jurídico brasileño. El objetivo principal es evaluar la viabilidad de implementar el *recall* en Brasil, considerando su potencial para mejorar la capacidad de respuesta de los representantes electos y reducir la desconexión entre votantes y representantes. Utilizando un enfoque cualitativo y comparativo, la investigación examina experiencias internacionales con el *recall*, particularmente en países como los Estados Unidos y Suiza, y evalúa cómo estos ejemplos podrían adaptarse al contexto brasileño. Los hallazgos preliminares indican que el *recall* podría ser una herramienta eficaz para mejorar la rendición de cuentas política y la confianza pública. Sin embargo, su aplicación en Brasil requiere ajustes normativos cuidadosos para minimizar riesgos de inestabilidad política y mal uso. El estudio concluye que el *recall*, cuando se implementa adecuadamente, tiene el potencial de fortalecer la democracia participativa en Brasil al proporcionar a los ciudadanos un medio directo para intervenir en el proceso político. No obstante, resalta la importancia de equilibrar la soberanía popular con la estabilidad legal e institucional para garantizar su eficacia y sostenibilidad.

Palabras clave: *Recall*; Democracia participativa; Rendición de cuentas; Crisis de representatividad; Derecho constitucional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A BASE CONCEITUAL DO RECALL	19
1.1. DEMOCRACIA	20
1.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	22
1.2.1. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular	25
1.3. CRISE DE REPRESENTATIVIDADE	27
1.4. CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY	29
1.4.1. Accountability Vertical e Horizontal	32
1.5. A REAL DEMOCRACIA SEGUNDO OS TEÓRICOS	33
1.5.1. Boaventura de Sousa Santos: Democracia X Extrema desigualdade	34
1.5.2. Robert Dahl: Critérios fundamentais que definem a democracia	39
1.5.3. Leonardo Avritzer: Violência e desigualdade afetam a democracia	41
1.6. RECALL	46
CAPÍTULO 2: O RECALL APLICADO EM DIFERENTES SISTEMAS: ANÁLISE COMPARATIVA À LUZ DA LITERATURA	55
2.1. O RECALL NA AMÉRICA DO NORTE	56
2.2. O RECALL NA AMÉRICA LATINA	67
2.2.1. O Recall no Peru	68
2.2.2. O Recall na Colômbia	70
2.2.3. O Recall na Venezuela	73
2.2.4. O Recall na Bolívia	74
2.2.5. O Recall no Equador	76
2.2.6. O Recall em Cuba	80
2.2.7. O Recall na Argentina	84
2.3. O RECALL NA EUROPA	89
2.4. O RECALL NA ÁSIA	93
CAPÍTULO 3: VIABILIDADE POLÍTICA E NORMATIVA DO RECALL NO BRASIL	102
3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO RECALL	103
3.1.1. Necessidade de Emenda Constitucional	104
3.1.2. Propostas de Emenda e Debates Legislativos	105
3.2. DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA O RECALL NO BRASIL	108
3.2.1. Âmbito de Aplicação e Cargos Alcançados	108
3.2.2. Requisitos e Procedimentos para Deflagração	110
3.2.3. Salvaguardas e Limites para Evitar Abusos	113
3.3. DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTOS ESPERADOS	115
3.3.1. Desafios Jurídico-Institucionais	116

3.3.2. Desafios Político-Sociais e Impactos	118
3.4. ESTRATÉGIAS PARA VIABILIZAR A INTRODUÇÃO DO RECALL NO BRASIL	124
3.4.1. Recomendações Normativas	124
3.4.2. Recomendações Político-Institucionais	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIAS	139

INTRODUÇÃO

O *recall* é um dispositivo participativo que permite aos eleitores colocar em votação a questão da destituição de um funcionário público eleito antes do término do mandato, reconhecendo assim o eleitorado como a fonte do poder soberano (Zimmerman, 2013). Esse mecanismo reflete uma longa história de desconfiança nos funcionários públicos, que data da democracia jacksoniana, marcada pela ênfase na eleição de todos os funcionários públicos para mandatos curtos e na ratificação, pelos eleitores, das restrições constitucionais às ações das legislaturas estaduais no século XIX (Zimmerman, 2013).

O *recall* é entendido como um mecanismo de fortalecimento da democracia participativa e é relevante no contexto jurídico e político brasileiro atual, marcado pela insatisfação popular com a representatividade política. Historicamente, o Brasil enfrenta desafios em sua democracia representativa, em que a percepção de desconexão entre eleitos e eleitores alimenta um sentimento de descrédito. Nesse cenário, o *recall* pode mitigar essa desconexão, aumentando a responsividade dos políticos eleitos e fortalecendo as instituições democráticas. Zimmerman (2013) observa que o *recall* reflete a desconfiança dos cidadãos em relação aos governos e o desejo de manter os eleitos responsáveis, funcionando como um estímulo contínuo para assegurar que os representantes realmente representem seus constituintes. Esse mecanismo jurídico promove a responsabilização das autoridades políticas e reafirma a soberania popular, lembrando os eleitos de que seu mandato depende da vontade dos eleitores. No Brasil, em que a insatisfação com a classe política é comum, o *recall* poderia ser uma ferramenta para ampliar a participação popular e fortalecer a democracia, como sugere Gonçalves (2016), ao permitir a “retomada da legitimidade perdida” em casos de irresponsabilidade dos eleitos.

Embora bem estabelecido em outros países, como nos Estados Unidos (Ávila, 2009), onde eleitores podem revogar mandatos, a adoção do *recall* no Brasil é limitada e precisa de maior estudo teórico e prático através de contribuições científicas e estudos de caso, bem como a análise e reformulação da lei. A inclusão desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro pode representar uma inovação, alinhando-se às demandas por maior transparência e responsabilidade dos agentes públicos. Gonçalves (2016) argumenta que o *recall* pode fortalecer o regime democrático ao permitir a intervenção direta dos cidadãos diante de representantes desacreditados. Este estudo busca preencher essa lacuna na doutrina jurídica nacional e contribuir para um debate mais amplo sobre mecanismos de democracia participativa

no Brasil, promovendo uma reflexão sobre como essas ferramentas podem reforçar a responsabilização entre eleitores e eleitos.

Ademais, Ávila (2009) observa que a democracia representativa tem falhas, especialmente no controle dos representantes e na efetiva representação dos eleitores. Os mecanismos tradicionais de democracia semidireta previstos no artigo 14 da Constituição, como a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo, têm-se mostrado insuficientes, pois dependem de iniciativas legislativas e são raramente acionados ou eficazes.

Ainda nesse contexto, politicamente o *recall* oferece aos eleitores uma forma imediata de expressar descontentamento com representantes que se afastam de suas promessas ou agem contra os interesses coletivos. Zimmerman (2013) destaca que ameaças de *recall* costumam surgir em períodos de instabilidade política ou quando as ações de um oficial são vistas como desalinhadas com os interesses do eleitorado, estimulando debates públicos e ajustes nas políticas.

A teoria constitucional da democracia participativa, segundo Bonavides (2001), busca tornar o povo senhor de seu destino e soberania, em contraste com um sistema em que governantes agem em nome do povo, mas sem permitir sua autogestão. A experiência de países democráticos, como os Estados Unidos e a Suíça, fornece um campo de estudo útil para compreender os efeitos do *recall*. Na Suíça, o instituto é mais comum em cantões e municípios para questões locais (Gendzel, 2013), enquanto nos Estados Unidos, apesar de ausente no plano federal para evitar a “tirania da maioria”, é uma prática em estados como a Califórnia para manifestar descontentamento com líderes políticos e influenciar a política estadual (Gendzel, 2013).

Trazendo esse contexto, a introdução do *recall* no Brasil poderia mudar a dinâmica da *accountability* política, proporcionando um controle social mais direto e eficaz sobre os gestores públicos. Ademais, fundamentando outros conceitos, Rocha (2008) observa que a *accountability* envolve a responsabilização constante dos gestores pelos seus atos, acompanhada de sanções adequadas. Miguel (2005) sugere que a verdadeira *accountability* depende da capacidade dos cidadãos de impor sanções, mantendo no cargo aqueles que cumprem suas obrigações e removendo aqueles que falham. Assim, o *recall* poderia incentivar maior transparência e responsabilidade no exercício do poder no Brasil em todas as vertentes políticas. De acordo com Schedler (1999), a *accountability* visa também a aumentar a transparência na governança, corrigindo falhas na comunicação entre governantes e governados. Essa abordagem é relevante para o Brasil, onde a crise de representatividade tem aumentado a demanda por novos mecanismos de controle social. Embora existam críticas

quanto ao uso do *recall*, como o risco de manipulação partidária (Zimmerman, 2013), a experiência internacional sugere que ele pode melhorar a responsividade política e fortalecer a democracia.

A viabilidade do *recall* no Brasil é um tema controverso e que gera debates entre constitucionalistas, legisladores e cientistas políticos. A polêmica principal é como introduzir um mecanismo de democracia participativa que aumente a *accountability* política sem prejudicar a estabilidade governamental. Alguns estudiosos alertam que, sem regulamentação adequada, o *recall* poderia ser usado para retaliação política, resultando em instabilidade governamental e desperdício de recursos públicos (Acioly Filho; Albuquerque, 2022). Muitas autoridades eleitas também se opõem ao *recall*, temendo que seu uso indiscriminado comprometa a governança representativa e a eficácia das políticas públicas (Zimmerman, 2013).

Por outro lado, defensores do *recall* acreditam que sua implementação poderia fortalecer a democracia ao oferecer aos eleitores uma forma de controlar seus representantes, especialmente em contextos de corrupção (Gendzel, 2013). Constitucionalistas favoráveis ao mecanismo argumentam que o *recall* pode aproximar os eleitores das decisões públicas e promover maior transparência governamental, reforçando a democracia participativa (Maiolino, 2014). Zimmerman (2013) ressalta a necessidade de equilibrar a soberania popular com a ordem constitucional para garantir a estabilidade política.

Diante das divergências mencionadas, a principal questão de pesquisa que se coloca é: Como a implementação do mecanismo de *recall* no Brasil poderia impactar a estabilidade governamental e a responsividade política? Essa pergunta leva a várias subquestões que orientam a investigação: Quais são os desafios jurídicos para implementar o *recall* no sistema brasileiro? Quais seriam os impactos na governabilidade, considerando o risco de instabilidade política? Como o *recall* conviveria tecnicamente com o presidencialismo de coalizção? Como evitar o uso indevido desse mecanismo por grupos políticos, mantendo sua eficácia como ferramenta de controle social? A análise dessas subquestões ajudará a compreender os desafios e oportunidades que o *recall* representa para a democracia participativa no Brasil.

Também é importante considerar os possíveis efeitos negativos de uma implementação inadequada do *recall*. Maiolino (2014) defende que, para o instituto ser viável no Brasil, ele deve ser incorporado de forma clara na Constituição Federal e regulamentado por uma legislação específica que garanta sua aplicação justa, sem influências ideológicas. Essa legislação deve priorizar a soberania popular e o desenvolvimento nacional, assegurando uma administração pública honesta e eficaz. O desafio está em criar um quadro legal que proteja

tanto a soberania dos eleitores quanto a estabilidade dos eleitos, evitando que o *recall* se torne um instrumento de pressão política excessiva (Acioly Filho; Albuquerque, 2022).

Acioly Filho e Albuquerque (2022) também argumentam que o *recall*, para ser um mecanismo eficaz de controle democrático, deve ser regulamentado para evitar excessos e garantir seu uso justo e responsável. Esta análise é importante para avaliar se o citado instituto pode ser uma ferramenta útil para fortalecer a democracia participativa no Brasil, contribuindo para um sistema político mais transparente e responsivo, sem comprometer a estabilidade necessária para uma governança eficaz. O estudo visa a oferecer uma análise teórica e crítica das implicações legais e políticas da introdução do *recall* no Brasil. A escolha do tema foi motivada pela crescente necessidade de explorar novas ferramentas jurídicas que possam ampliar a *accountability* e a responsividade dos representantes políticos em um sistema democrático. Como profissional de direito eleitoral, com acesso direto tanto a políticos quanto a eleitores, tenho observado o descontentamento crescente da população com a classe política e a demanda por maior transparência e controle sobre os mandatos eletivos. A insatisfação popular com a representação política, evidenciada em diversos momentos recentes da história brasileira, sugere uma necessidade de reavaliar os mecanismos de participação direta que complementam a democracia representativa. O *recall*, ainda que pouco explorado no jurídico brasileiro, oferece uma alternativa para suprir essa lacuna.

A hipótese deste estudo é que a implementação do *recall* no Brasil, quando inserida em um sistema eleitoral bem delimitado e acompanhada de regulamentação específica, tem o potencial de aumentar a responsividade dos representantes eleitos, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa. Contudo, na ausência de uma regulamentação clara e de um sistema eleitoral estável, o *recall* poderá também gerar instabilidade governamental, evidenciando um desequilíbrio entre o controle popular e a governabilidade. Esta hipótese se baseia na análise de experiências internacionais, especialmente nos Estados Unidos, onde o *recall* é usado como um controle direto sobre representantes eleitos. Um exemplo ocorreu na Califórnia em 2003, quando o governador Gray Davis foi destituído por meio de *recall* e substituído por Arnold Schwarzenegger. Esse caso demonstra como essa revogação de mandato pode ser acionada em situações de descontentamento popular substancial, oferecendo aos eleitores uma ferramenta para corrigir erros eleitorais percebidos (Gendzel, 2013). E diferente deste caso, se usado sem justificativa sólida, o *recall* pode transformar-se em uma ferramenta de perseguição política, desviando-se de seu propósito de promover o controle democrático (Zimmerman, 2013). Nesse sentido, sua implementação no contexto brasileiro poderia criar

uma situação similar à da ‘espada de Dâmocles’ sobre o governante eleito, colocando constantemente em risco a estabilidade de um mandato que já é, por natureza, de curta duração.

Em complemento, essa hipótese considera o contexto político brasileiro, marcado por uma crise de representatividade e crescente descontentamento com a classe política. O sistema político do Brasil tem sido criticado por sua falta de transparência e por não refletir plenamente a vontade do eleitorado (Santos, 2016), gerando uma demanda por mecanismos que aumentem o controle social e a responsabilidade dos representantes. A introdução do *recall* é vista por alguns como uma possível solução, permitindo que eleitores destituam diretamente representantes que não correspondam às suas expectativas ou que estejam envolvidos em corrupção. No entanto, a hipótese de que o *recall* poderia aumentar a responsividade política no Brasil deve ser considerada com cautela. A experiência de outros países mostra que, embora a revogação popular de mandatos possa reforçar a responsabilidade política, também pode criar novos desafios. Em sistemas políticos mais instáveis ou fragmentados, o uso do *recall* pode aumentar a instabilidade, criando incerteza e dificultando a governabilidade.

A hipótese de que o *recall* poderia melhorar a responsividade política, mas ao custo de potencial instabilidade, é baseada nas práticas internacionais e na análise do contexto brasileiro. Nos Estados Unidos, o instituto é utilizado em nível estadual e municipal, permitindo que eleitores destituam governadores, prefeitos e outros representantes locais. Esse uso limitado evita que o *recall* cause impactos diretos no nível federal, em que a estabilidade política é vital para a governança. No Brasil, a adoção dessa figura enfrentaria desafios devido à estrutura federativa do país, fragmentação partidária e fragilidade das coalizões governamentais, o que poderia amplificar seus efeitos negativos, tornando-o uma fonte de instabilidade política. O debate entre juristas e legisladores brasileiros reflete essas preocupações, enfatizando a necessidade de equilibrar a promoção da responsabilidade política com a manutenção da estabilidade governamental (Maiolino, 2014). Assim, se não for regulamentado de forma adequada, o *recall* no Brasil poderia resultar em um ambiente político mais volátil, com frequentes ciclos de destituição e reeleição, comprometendo a continuidade e eficácia das políticas públicas.

Com isso, o objetivo geral deste trabalho é analisar a viabilidade e as implicações da implementação do mecanismo de *recall* para políticos no Brasil, com especial atenção aos impactos na estabilidade governamental e na responsividade política. Para alcançar esse objetivo, o estudo compara a potencial introdução do instrumento no Brasil com a sua aplicação em outras democracias, como nos Estados Unidos, na Suíça e em alguns países da América Latina. Ao examinar essas experiências internacionais, busca-se identificar as adaptações

necessárias no sistema jurídico brasileiro para garantir que o *recall*, caso adotado, promova uma maior *accountability* política sem comprometer a estabilidade governamental.

Para que isso seja alcançado, os objetivos específicos do trabalho incluem investigar a origem e a evolução histórica do mecanismo de *recall* em diferentes sistemas democráticos. Ademais, analisar os benefícios do instituto para a democracia participativa, especialmente no que se refere ao aumento da *accountability* dos políticos brasileiros. Ao explorar como o *recall* pode servir como um mecanismo de controle social, o estudo visa a destacar seus potenciais benefícios para a responsividade política. Outrossim, o trabalho pretende identificar os principais desafios jurídicos e políticos para a implementação do *recall* no sistema político brasileiro, incluindo questões como a regulamentação legal, as PECs que tentam e as que já tentaram implantar o *recall* no Brasil após a Constituição Federal de 1988, os custos associados e o risco de uso abusivo. Por fim, o estudo se propõe a desenvolver estratégias jurídicas para minimizar os riscos ligados ao uso do *recall*, como a instabilidade governamental ou o uso indevido de interesses políticos.

Este trabalho utiliza uma abordagem qualitativa com foco jurídico-dogmático para examinar a viabilidade e as implicações do *recall* no Brasil. A abordagem qualitativa é apropriada devido à natureza interpretativa e normativa do tema, que envolve a análise de leis, jurisprudências, doutrinas e literatura acadêmica. A pesquisa busca entender como o *recall* pode afetar a estabilidade governamental e a responsividade política no Brasil, comparando com outras democracias.

Para a coleta de dados, será realizada uma revisão da literatura sobre o *recall*, incluindo artigos científicos, livros acadêmicos e teses de universidades. A busca será conduzida em bancos de dados como Scielo, Web of Science e repositórios digitais de universidades, utilizando operadores booleanos e o acrônimo PICO do protocolo Cochrane. Serão usadas palavras-chave como “*recall* político”, “*accountability*”, “estabilidade governamental” e “democracia participativa”. A seleção inicial dos estudos será baseada na leitura dos resumos para verificar a relevância e conformidade com os critérios de inclusão: publicações dos últimos 10 anos, relevância ao tema, fontes confiáveis, e abordagem jurídico-dogmática. Serão excluídos estudos que não abordem diretamente o *recall*, *accountability* ou democracia participativa, também os que não estejam disponíveis em português, inglês ou espanhol serão ignorados.

A base teórica deste trabalho fundamenta-se no pós-positivismo jurídico, uma corrente que surgiu em resposta às limitações do positivismo estrito e normativista, integrando valores éticos e morais ao Direito. Diferentemente do positivismo clássico, que separa estritamente

direito e moral, o pós-positivismo valoriza o papel dos princípios jurídicos na interpretação e aplicação do direito, reconhecendo que a norma deve ser interpretada em conjunto com a moralidade e os valores sociais. Essa abordagem preenche a lacuna deixada pela interpretação puramente formal, permitindo que o julgador considere princípios e valores na aplicação do direito, o que resulta em decisões mais justas e fundamentadas nos princípios constitucionais. Nesse sentido, o pós-positivismo surge com a finalidade de acabar com a discricionariedade nas decisões jurídicas (Abboud, 2020). Além disso, o referencial teórico é relevante para o estudo do *recall*, pois sua aplicação no Brasil exige não apenas uma análise técnica das normas, mas também a consideração dos princípios de justiça, equidade e democracia. Dessa forma, a introdução do *recall* deve ser analisada com base nas disposições constitucionais e nos princípios do ordenamento jurídico brasileiro, como a soberania popular e a moralidade administrativa, refletindo a visão do direito como um sistema dinâmico, capaz de responder às demandas sociais por justiça e legitimidade.

No campo do Direito Constitucional, a pesquisa adota a perspectiva do neoconstitucionalismo, que surgiu como resposta ao constitucionalismo clássico e enfatiza a normatividade dos princípios constitucionais. Essa abordagem vê a Constituição como um sistema normativo orientador de todas as interpretações jurídicas e práticas legislativas, possibilitando uma análise do *recall* que vai além de sua mera viabilidade legal. O neoconstitucionalismo, também chamado de constitucionalismo pós-positivista, representou uma ruptura com a cultura constitucional clássica ao enfatizar a força normativa da Constituição e dos seus princípios. Como afirmam Alves et al. (2020), o neoconstitucionalismo está voltado à realização do Estado Democrático de Direito, por intermédio da efetivação dos direitos fundamentais. Aposta no caráter transformador das Constituições modernas, no sentido de orientar as necessárias mudanças sociais. Essa visão coloca a Constituição como elemento central que permeia todo o ordenamento jurídico, guiando a interpretação para concretizar valores como justiça, dignidade e participação democrática.

A estrutura da dissertação será organizada em três capítulos principais, seguidos de considerações finais, cada um dos quais abordará aspectos distintos, mas inter-relacionados, do tema central do estudo. No Capítulo I serão discutidos os conceitos fundamentais que sustentarão o estudo. Este capítulo começará com uma explanação sobre o conceito e a evolução da democracia participativa, abordando como esta se diferencia das formas tradicionais de democracia representativa e o papel vital que mecanismos de participação direta desempenham na inclusão cidadã e na responsividade governamental. Em seguida, discutirá a crise de representatividade que afeta muitas democracias contemporâneas, incluindo o Brasil, e a

importância dos mecanismos de controle social na promoção da transparência e da *accountability*. Além disso, o capítulo examinará a *accountability* na teoria democrática, fornecendo definições e explorando suas várias aplicações na governança moderna. A partir daí, a discussão avançará para os mecanismos específicos de participação popular, como referendos, iniciativas populares e, especialmente, o *recall*, destacando como esses instrumentos podem aumentar a responsividade política dos representantes.

O Capítulo II focará no desenvolvimento histórico e nas aplicações contemporâneas do *recall* em diversos sistemas democráticos ao redor do mundo. Este capítulo iniciará com uma análise das origens históricas do instituto, explorando o contexto e as primeiras instâncias de sua aplicação. Em seguida, será a evolução do *recall* em sistemas democráticos, destacando casos como o dos Estados Unidos. Além disso, será realizada uma análise comparativa, para compreender as diferentes formas de implementação e os resultados obtidos em outras democracias, como na Suíça e em alguns países da América Latina. Também serão abordados os desafios e sucessos do *recall* em diferentes contextos jurídicos, fornecendo um panorama das diversas adaptações e modificações que o mecanismo tem sofrido para se adequar a diferentes culturas políticas e sistemas legais.

No Capítulo III o foco recairá sobre os aspectos práticos e normativos da introdução do *recall* no contexto brasileiro. Será discutido o funcionamento no sistema jurídico brasileiro e a viabilidade da introdução de novos mecanismos participativos, examinando a compatibilidade do *recall* com o arcabouço constitucional existente. Serão analisados os benefícios potenciais do *recall* no contexto brasileiro, considerando-se como o mecanismo poderia fortalecer a *accountability* e aumentar a confiança pública nas instituições democráticas. O capítulo também explorará os desafios jurídicos associados à sua implementação, abordando questões de constitucionalidade, procedimentos legislativos necessários e possíveis resistências institucionais. Serão discutidos os impactos políticos do *recall*, ponderando sobre o equilíbrio entre estabilidade governamental e responsividade política, e analisará como o *recall* poderia influenciar a dinâmica política no Brasil. Por fim, serão propostos modelos normativos para a introdução do instituto no Brasil, oferecendo sugestões de adaptações e regulamentações necessárias para garantir que o mecanismo funcione de maneira eficaz e justa, sem comprometer a governabilidade.

Além disso, durante o processo de pesquisa e redação, outros tópicos poderão surgir e merecer inclusão para proporcionar uma compreensão mais completa do tema. Explorando esses conceitos adicionais conforme necessário, o estudo se manterá flexível e aberto a novas

contribuições ao leitor, garantindo que a dissertação ofereça uma análise detalhada sobre a viabilidade e os impactos da implementação do instrumento no Brasil.

Cabe esclarecer que, em um primeiro momento, considerou-se a possibilidade de apresentar uma proposta legislativa específica para a implementação do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, diante da complexidade do tema e das múltiplas opções de configuração institucional observadas nas experiências internacionais analisadas, optou-se por uma abordagem que privilegie conclusões e direcionamentos teóricos fundamentados na análise comparativa. Assim, este trabalho não apresentará um projeto de lei ou proposta normativa específica para a implementação do recall, mas sim oferecerá direcionamentos e recomendações baseados no estudo das diversas experiências democráticas internacionais, contribuindo para o debate acadêmico e fornecendo subsídios teóricos para futuras iniciativas legislativas que possam vir a ser desenvolvidas por outros pesquisadores ou pelo Poder Legislativo.

CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A BASE CONCEITUAL DO *RECALL*

Este capítulo tem como objetivo fornecer uma visão geral das bases conceituais que fundamentam a dissertação, discutindo temas como crise de representatividade, democracia participativa, *accountability* e o mecanismo de *recall*.

A crise de representatividade é um dos problemas centrais das democracias contemporâneas, manifestando-se especialmente no sistema representativo, onde a participação direta dos cidadãos é limitada ao ato do voto. Conforme Barber (1984), o eleitor, em um sistema representativo tradicional, possui liberdade plena apenas no momento do voto; logo em seguida, essa liberdade se transforma em uma abdicação de responsabilidades, uma vez que os representantes eleitos assumem todas as decisões de importância cívica. Dessa forma, há uma desconexão evidente entre eleitos e eleitores, o que contribui para o descrédito na classe política. A ausência de mecanismos contínuos de controle popular, como o *recall*, agrava essa situação, reduzindo a confiança do público e alimentando o descontentamento e a apatia em relação ao processo eleitoral (Mara Vall, 2003). A representatividade torna-se, assim, ineficaz, afastando a sociedade das decisões políticas e enfraquecendo a essência democrática. É nesse contexto que surge a necessidade de explorar formas de participação que transcendem o voto e asseguram maior controle popular sobre os representantes, como o *recall*.

Nesse cenário, a democracia participativa emerge como uma alternativa para reduzir a distância entre eleitos e eleitores, promovendo uma maior responsabilização política. Esse modelo representa a concretização dos ideais republicanos, onde o poder é efetivamente exercido pelo povo, não apenas no momento da escolha dos seus representantes, mas também por meio de mecanismos que possibilitam a correção de rumos e ajustes nas representações políticas (Silva, 2003). A teoria do pós-positivismo jurídico, que rejeita a visão estritamente normativa do positivismo, valoriza a importância dos princípios e dos valores na interpretação e aplicação do direito. A soberania popular, um dos pilares da democracia participativa, encontra respaldo no pós-positivismo, que advoga que os cidadãos devem ser não apenas representados, mas também agentes ativos no processo de tomada de decisões (Jefferson, *apud* Zimmerman, 2013).

Para compreender a relevância do *recall* no fortalecimento da democracia, é essencial analisar também os instrumentos complementares que permitam a participação direta dos cidadãos, como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Esses mecanismos, segundo Zimmerman (1986), complementam o instituto ao oferecer aos cidadãos diversas formas de

influenciar diretamente a legislação e as políticas públicas. Por exemplo, o referendo permite que uma lei seja suspensa até que a população decida sobre sua validade, enquanto a iniciativa possibilita que emendas constitucionais ou novas leis sejam diretamente colocadas em votação. O *recall*, nesse contexto, também reforça a responsabilidade política ao proporcionar aos cidadãos um mecanismo de intervenção direta quando os compromissos eleitorais não são cumpridos, fortalecendo a *accountability* dos representantes eleitos e assegurando maior conformidade entre as ações dos representantes e a vontade popular (Keane, 2010).

1.1. DEMOCRACIA

A palavra “democracia” tem origem na Grécia Antiga, derivada de “demos”, que significa povo, e “kratos”, que se refere ao poder. Em essência, a democracia é o poder do povo (Ribeiro, 2013). Esta ideia de poder popular emergiu em Atenas, no século V a.C., e é considerada a primeira forma de democracia direta documentada. Naquele contexto, as cidades-estado gregas, conhecidas como “póleis”, eram autônomas e, em muitos casos, organizavam seus assuntos de maneira participativa. Ribeiro (2013) conta que Atenas se destacou entre as póleis ao estabelecer um modelo onde os cidadãos, reunidos em praças públicas, podiam discutir e deliberar sobre questões importantes. A participação direta do povo na tomada de decisões proporciona transparência, levando o poder para o meio da cidade, à vista de todos, o que contrastava com a administração às sombras dos reis que anteriormente governavam (Ribeiro, 2013). O conceito de democracia ateniense, embora limitado aos cidadãos homens e livres, estabeleceu as bases para a reflexão política posterior sobre governança popular.

Filósofos clássicos como Platão (1996) e Aristóteles (1994) não se abstiveram de avaliar criticamente a democracia ateniense. Para Platão, a democracia continha riscos inerentes ao permitir que todos, independente de competência ou virtude, participassem do processo decisório. Ele argumentava que isso levava à instabilidade e ao perigo da tirania, pois os indivíduos poderiam ser seduzidos por líderes carismáticos, mas incompetentes. Aristóteles, por outro lado, adotou uma visão mais balanceada, reconhecendo tanto os méritos quanto as falhas da democracia. Para ele, a democracia era uma forma de governo que, ao valorizar a participação popular, muitas vezes se aproximava da “politeia”, um regime misto ideal. No entanto, também apontava que, em sua forma pura, a democracia podia degenerar em uma forma de governo que se inclinava aos interesses da maioria sem levar em conta o bem comum (Rodrigues, 2022).

O contraste entre os regimes políticos no pensamento grego é relevante para compreendermos como a democracia foi, desde suas origens, uma tentativa de equilibrar a distribuição do poder entre os cidadãos. Aristóteles descreveu três formas principais de governo: monarquia, aristocracia e democracia, cada uma distinguida pela quantidade de pessoas que exercia o poder, um, alguns ou muitos (Ribeiro, 2013). A democracia, segundo ele, diferia da aristocracia não apenas por ser o governo dos muitos, mas por buscar garantir a igualdade entre os cidadãos, sem privilégios para aqueles considerados os “melhores”. O ideal democrático, portanto, estava intimamente ligado à noção de isonomia, ou seja, a igualdade perante a lei e a participação equitativa nas decisões políticas. Embora o modelo ateniense não seja considerado uma democracia plena pelos padrões contemporâneos, visto que excluía mulheres, estrangeiros e escravos, ele representou um marco importante na evolução das ideias políticas (Rodrigues, 2022).

Dessa forma, em introdução aos princípios fundamentais da democracia é importante considerar os elementos da soberania popular, dos direitos e liberdades individuais e da igualdade política. Esses princípios funcionam como a base da estrutura democrática, permitindo que a democracia seja um sistema funcional. No contexto democrático brasileiro, a soberania popular se manifesta especialmente por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, ambos com valor igual para todos e complementados pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular, conforme previsto na Constituição (Brasil, 1988). Como observa Sabato (2009), a soberania popular foi essencial para as novas repúblicas que emergiram após a ruptura com o império espanhol, promovendo um maior envolvimento dos cidadãos nas esferas públicas e uma reavaliação das práticas sociais. A soberania popular permitiu que o poder fosse distribuído, criando um contexto em que os cidadãos passaram a ter uma participação ativa na vida política. Arato (2002) também destaca que, embora a soberania pudesse coexistir com governos não democráticos em sua origem, a legislação moderna tem progressivamente se adaptado para incluir todos os cidadãos, dando a esses a capacidade de serem a fonte de legitimidade do governo.

A participação cidadã e o sufrágio universal, embora inicialmente limitados, desempenharam um papel fundamental na construção de um sistema político representativo e participativo. De acordo com Sabato (2009), mesmo que esse pleito estivesse inicialmente restrito a determinados grupos, como a população masculina livre, ele representou um movimento decisivo para assegurar que a voz dos cidadãos fosse ouvida. Essa formação de uma esfera pública legitimou o governo e possibilitou um desenvolvimento gradual da igualdade política. A expansão dessa inclusão, entretanto, trouxe novos desafios. Arato (2002) ressalta

que, conforme o número de indivíduos incluídos aumentava, emergiram disparidades entre os cidadãos economicamente vulneráveis e os representantes, revelando as limitações de uma democracia que ainda buscava estabelecer equidade entre todas as partes. Assim, é possível compreender que o sufrágio e a participação cidadã sempre estiveram entrelaçados à busca por legitimidade e representação efetiva no âmbito democrático.

Para garantir uma democracia plena e efetiva, a proteção dos direitos humanos e a promoção da participação cidadã são imprescindíveis. Bonavides (2001) argumenta que uma verdadeira democracia participativa se estabelece por meio do princípio da soberania popular e do exercício direto da vontade geral. Tal perspectiva coloca a participação não como um privilégio, mas como um direito inalienável, que confere poder real aos cidadãos, tornando-os corresponsáveis pelas decisões políticas que os afetam. Essa ideia é ampliada quando consideramos que o cidadão moderno não é apenas uma fonte de legitimidade para os governantes, mas também detentor de direitos que, se respeitados e garantidos, equilibram o poder entre governados e governantes (Arato, 2002). Dessa forma, é a partir da proteção dos direitos humanos e da promoção da participação cidadã que se constrói a legitimidade democrática, assegurando que a democracia não seja apenas um sistema de governo, mas também um reflexo da vontade coletiva de uma sociedade em busca de igualdade e justiça.

1.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Tendo em vista o que já abordado, é importante entender mais dois conceitos essenciais. A democracia representativa e a democracia participativa são dois modelos distintos de organização política que moldaram sociedades em diferentes contextos históricos. A democracia representativa, que emergiu como predominante na era moderna, é caracterizada pela eleição de representantes que, em nome do povo, tomam as decisões governamentais. Essa forma de governo se expandiu no Ocidente, especialmente a partir do desenvolvimento das instituições liberais e do pensamento burguês, como destacado por Benoist (2011). Nesse modelo, a participação direta da população se limita à escolha dos representantes, permitindo uma governança em larga escala, adequada para Estados modernos com grandes populações e extensões territoriais. Além disso, a essência da democracia representativa reside na ligação entre os cidadãos e seus representantes eleitos, assegurada por eleições livres e competitivas. Como observa Dalton, “a essência da democracia representativa é a ligação entre cidadãos e os representantes eleitos” (Dalton, 2020).

Essa conexão estabelece-se tipicamente por meio dos partidos políticos e do cumprimento de promessas eleitorais, garantindo que as preferências dos eleitores sejam traduzidas em políticas públicas. A democracia participativa se aproxima dos ideais da democracia direta praticada na Grécia Antiga, onde as decisões eram tomadas diretamente pelos cidadãos reunidos em assembleias, como mencionam Outhwaite e Bottomore (1993). Esse modelo privilegia uma participação ativa e contínua do povo no processo decisório, resgatando o conceito de um governo mais próximo da vontade coletiva. Além disso, a democracia participativa busca aprofundar a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, complementando a democracia representativa.

Diante da crise de legitimidade das instituições, diversos autores defendem a combinação de ambos os modelos. Conforme afirma Rabasa Gamboa, “propõe-se a fusão harmônica de diversos componentes da democracia representativa com outros da democracia participativa como solução para a crise política atual” (Rabasa Gamboa, 2020). Em outras palavras, mecanismos participativos, como consultas populares, conselhos e orçamentos participativos, inseridos no sistema representativo podem fortalecer a democracia, aproximando governo e sociedade.

Compreender as diferenças entre esses dois modelos de democracia é essencial para captar o sistema no funcionamento político moderno e suas repercussões nas sociedades. A análise comparativa dos modelos representativo e participativo nos permite entender os limites e as potencialidades de cada um em termos de participação cidadã e inclusão social. Hobbes e Locke, grandes teóricos da democracia representativa, defendiam que o poder soberano deveria ser delegado aos governantes por meio de um contrato social, uma ideia que serviu de base para consolidar o modelo representativo como predominante em sociedades ocidentais (Benoist, 2011). Com o passar do tempo, a democracia representativa evoluiu para uma forma de governo controlada por elites políticas, o que gerou um certo distanciamento entre os governantes e os governados. Esse distanciamento levou ao surgimento de críticas e, conseqüentemente, a uma demanda por formas mais participativas de governo, onde a população não se limitasse apenas a delegar o poder, mas tivesse também um papel mais ativo e constante, como sugerido por Elizalde (2001).

O surgimento da democracia participativa é, em grande parte, uma resposta às limitações percebidas no modelo representativo. A proposta da democracia participativa é transitar de uma governança onde as decisões são tomadas por representantes eleitos para uma governança na qual os próprios cidadãos têm maior influência e participação direta nos processos políticos (Elizalde, 2001). Esse modelo vem ganhando força em várias partes do

mundo, sendo o Brasil um dos exemplos. A experiência brasileira de democracia participativa, como destacada por Lavallo (2006), tem repercussão mundial e é considerada uma das mais importantes da atualidade. Modelos como os conselhos participativos, o orçamento participativo e outras formas de engajamento direto têm demonstrado que é possível aproximar a população dos processos decisórios, promovendo uma maior corresponsabilidade na administração pública.

A interação entre essas duas formas de atuação política pode oferecer uma visão mais completa sobre como melhorar a gestão pública e garantir uma sociedade mais justa e inclusiva. A representação, embora muitas vezes limitada em termos de efetividade, não deve ser vista como insuficiente por natureza; ao contrário, ela pode ser fortalecida pela combinação com práticas participativas, contribuindo para corrigir os desvios inerentes ao sistema representativo (Benoist, 2011).

Segundo Carneiro (2016), no contexto brasileiro, o movimento rumo à democracia participativa foi impulsionado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que introduziu vários mecanismos de participação popular, fortalecendo o modelo participativo sem eliminar as instituições representativas. Ademais, como sublinhado por Sakamoto (2013), apenas votar e esperar por quatro anos não é mais suficiente; é preciso que os cidadãos tenham ferramentas que permitam uma intervenção mais ativa e direta no governo, reduzindo o déficit de democracia participativa.

Outro aspecto essencial da democracia participativa é o acesso à informação, que constitui a base para um envolvimento efetivo dos cidadãos. A ideia de governo aberto se mostra interessante, pois, sem informações transparentes, a população não pode participar de maneira inteligente nos processos de tomada de decisão. Zimmerman (2013) destaca que a ocultação intencional de informações por parte dos governantes impede a participação informada dos cidadãos, algo que é claramente antiético e compromete a democracia. Em consonância com esse ponto, Urbinati *apud* Landemore (2013) reforça que toda forma de manifestação popular, mesmo os protestos mais extremos, pode ser uma forma válida de garantir que posições negligenciadas sejam ouvidas, funcionando como um controle efetivo sobre o sistema representativo.

A participação popular, além de promover maior controle dos representantes, também contribui para legitimar o processo político e fortalecer o vínculo entre eleitores e eleitos. Bonavides (2009) aponta que o aumento da legitimidade popular, através de mecanismos de participação, é essencial para regenerar o modelo de representação, corrigindo falhas que surgem do distanciamento dos cidadãos em relação aos seus representantes. Nesse sentido, é

fundamental que os cidadãos disponham de competências participativas adicionais que possibilitem uma atuação direta na soberania, tornando o processo decisório mais responsivo às demandas da população. Coleman (2011) complementa essa ideia ao ressaltar que mecanismos como o *recall* incentivam comportamentos ético-políticos entre os representantes, visto que eles sabem que a população pode removê-los caso se afastem dos interesses coletivos.

Os mecanismos da democracia participativa, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares legislativas, constituem instrumentos fundamentais para aproximar os cidadãos dos processos de tomada de decisão. Esses mecanismos permitem que a população possa se manifestar diretamente sobre assuntos de interesse nacional ou local, garantindo que suas vozes sejam ouvidas de maneira formal e institucionalizada. No Brasil, essas formas de participação foram integradas ao sistema político durante o período pós-Constituinte de 1988, destacando-se como importantes avanços na construção de um ambiente democrático mais inclusivo (Carneiro, 2016). Nesse contexto, Urbinati (2006) enfatiza que o *recall* é uma das formas de manifestação do poder negativo do povo soberano, um instrumento que possibilita a fiscalização e a retirada de representantes que não correspondem às expectativas da população.

Cada um desses mecanismos de participação possui características próprias que contribuem para a diversificação das formas de engajamento popular. A exploração dos mecanismos da democracia participativa reforça a importância de garantir a existência desses instrumentos, e também sua regulamentação adequada para evitar abusos e assegurar sua eficácia.

1.2.1. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular

O plebiscito, enquanto mecanismo de democracia participativa, destaca-se como um importante instrumento pelo qual os cidadãos são consultados diretamente sobre questões de interesse nacional ou local antes da tomada de uma decisão governamental. Esse tipo de consulta popular é feito previamente, buscando ouvir a opinião pública sobre temas relevantes, permitindo que a sociedade manifeste sua vontade antes de qualquer medida ser formalmente adotada pelo governo.

Exemplos históricos, como o plebiscito sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia, em 2016, demonstram o potencial impacto que essa forma de participação popular pode ter na determinação dos rumos de uma nação. O plebiscito não é um mecanismo frequente no Brasil, pois sua realização depende da iniciativa das casas legislativas, o que pode limitar sua aplicação em muitos contextos (Ávila, 2009). Contudo, ele é uma ferramenta que pode

aproximar o povo dos processos decisórios, contribuindo para a legitimação das ações governamentais, ao tornar possível uma manifestação direta da vontade popular (Silva, 2005).

O referendo, por sua vez, também se configura como um mecanismo de participação popular. Enquanto o plebiscito ocorre antes da tomada de uma decisão, o referendo é utilizado para ratificar ou rejeitar uma medida que já foi adotada pelos representantes políticos. É, portanto, uma maneira de verificar se a decisão tomada por autoridades está de acordo com a vontade da população, atuando como uma etapa adicional de validação democrática. Um exemplo disso foi o referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo no Brasil, realizado em 2005, em que a população foi chamada a decidir sobre uma questão já discutida pelo Legislativo. Esse mecanismo, como argumenta Affonso (1996), busca reforçar a participação cidadã, garantindo que as decisões estejam alinhadas com o interesse popular. No entanto, Ávila (2009) aponta que a realização de referendos também depende de iniciativas legislativas, o que pode limitar sua frequência e, por consequência, sua efetividade como instrumento de participação popular.

Já a iniciativa popular legislativa é um instrumento ainda mais direto de intervenção cidadã na criação de normas jurídicas. Diferentemente dos plebiscitos e referendos, que são convocados pelas autoridades, a iniciativa popular permite que os cidadãos apresentem projetos de lei diretamente ao Poder Legislativo, desde que cumpram requisitos como a coleta de assinaturas de um percentual mínimo do eleitorado. Este mecanismo é um exemplo de como a população pode se tornar co-autora na formulação de políticas públicas, promovendo um maior engajamento e controle social sobre o processo legislativo. Segundo Carneiro (2016), embora seja um recurso pouco utilizado no âmbito federal antes da Constituição de 1988, sua introdução representou um avanço para a democracia brasileira. Ademais, a iniciativa popular tem se mostrado fundamental em casos específicos, como a criação da Lei da Ficha Limpa, que exemplifica o poder de mobilização cidadã para transformar demandas sociais em legislação (Brasil, 1988).

As manifestações populares, que se tornaram frequentes em diversas partes do mundo, podem ser vistas como um reflexo direto dessa crise de representatividade. Segundo Landmore (2013), essas mobilizações não são apenas uma forma de protesto contra a atuação dos representantes eleitos, mas também uma tentativa de retomar o controle sobre as decisões políticas que afetam diretamente a vida dos cidadãos, o que espelha diretamente a iniciativa popular.

1.3. CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

A crise de representatividade refere-se a um fenômeno no qual os cidadãos expressam crescente insatisfação com seus representantes políticos, resultando em uma desconexão entre eleitos e eleitores. Esse sentimento de desapontamento é frequentemente causado pela percepção de que os representantes não conseguem, ou não desejam, atuar em prol dos interesses da população que os elegeu.

De acordo com Matos (2021), essa insatisfação impulsiona momentos de crise e a necessidade de reavaliar os modelos tradicionais de soberania popular. A legitimidade da representação política, que outrora fundamentou o exercício democrático, está, portanto, sob constante questionamento, o que acaba por minar a confiança nas instituições democráticas e no sistema representativo em si. Segundo Lorenci e Souza (2014), os eleitores se sentem cada vez menos representados pelos que foram escolhidos para gerir os rumos do país, indicando um distanciamento claro e crescente entre as expectativas populares e as ações dos mandatários.

Historicamente, a crise de representatividade não surgiu de maneira abrupta, mas como uma consequência progressiva de transformações econômicas, sociais e políticas que ocorreram ao longo das últimas décadas. O retorno do Brasil ao regime democrático em 1985, após duas décadas de regime militar, é um exemplo de como as instituições, embora restauradas, lutaram para conquistar credibilidade. Foa (2020) argumenta que a persistência da corrupção, o aumento da violência urbana e a desigualdade econômica contribuíram para a percepção de que a democracia não estava entregando resultados tangíveis para a população.

A desconfiança nas instituições e a falta de identificação com os partidos políticos, que se tornaram fragmentados e pouco representativos, são frutos de um processo de desgaste que remonta às crises econômicas e ao surgimento de escândalos de corrupção, como o caso Lava Jato, que expôs o nepotismo e o clientelismo endêmicos no sistema político brasileiro.

Um dos principais indicadores da crise de representatividade é o declínio na participação eleitoral. Em muitos países, como os Estados Unidos e o Brasil, observa-se uma tendência de queda na participação dos eleitores, o que afeta diretamente a legitimidade das instituições democráticas. Segundo Ramos (2009), o grau de confiança dos brasileiros nas instituições está em decadência, com a maioria da população desacreditando em políticos e partidos. Essa falta de confiança tem levado muitos eleitores a se absterem de participar dos processos eleitorais, seja por desinteresse ou pela sensação de que o voto individual não faz diferença. Dauster (2023) observa que, após a destituição de dois presidentes pelo *impeachment* em menos de um quarto de século, a percepção de falência do sistema presidencialista e a fragilidade dos partidos

políticos contribuíram para a alienação dos cidadãos em relação ao processo eleitoral e político, aumentando a taxa de abstenção e minando a legitimidade do governo eleito.

Existem diversas razões pelas quais as pessoas escolhem não votar, e a desconfiança nas instituições políticas é uma das principais. Muitos eleitores acreditam que as instituições democráticas não estão mais aptas a representar seus interesses, e que suas opções políticas são limitadas a candidatos que não refletem seus valores ou prioridades. Isso resulta em um ciclo de descrédito, no qual os cidadãos se veem como meros espectadores, em vez de participantes ativos no sistema político. Ramos (2009) também aponta que os mecanismos de participação existentes falham em efetivamente permitir que os interesses da população sejam atendidos, reforçando a apatia e a percepção de inutilidade do voto. Bernard (1938) adiciona que os problemas econômicos e políticos interligados, resultantes da chegada da classe média ao poder, também são fatores que intensificam a crise de representatividade e contribuem para o distanciamento dos eleitores.

A desconfiança crescente nas instituições políticas é também evidente na percepção negativa da população sobre o parlamento, os partidos políticos e o governo em geral. O sentimento de que esses organismos são incapazes de agir em favor do bem comum é intensificado por sucessivos escândalos de corrupção e pela gestão pública ineficiente, que dá a impressão de uma classe política preocupada apenas com seus próprios interesses. Como observa Mezzaroba (2006), a transformação dos partidos em entidades meramente voláteis, desconectadas da sociedade, tem contribuído para a crescente alienação dos cidadãos. Lorenci e Souza (2014) argumentam que os recentes movimentos populares revelam uma falta de confiança na capacidade das autoridades em representar seus interesses de maneira eficaz, o que apenas reforça o sentimento de exclusão e descrença na política formal.

A falta de confiança nas instituições políticas prejudica diretamente o engajamento cívico e a cooperação entre os cidadãos. Quando não há esperança de que o sistema político possa realmente atender às necessidades coletivas, a tendência é que as pessoas se distanciam das atividades políticas e percam o interesse em colaborar para soluções coletivas. De acordo com Mezzaroba (2006), a superação da crise de representatividade requer uma profunda transformação dos partidos políticos em instituições verdadeiramente orgânicas, que promovam o envolvimento ativo da sociedade. A alienação decorrente dá descrédito nas instituições, como observado por Lorenci e Souza (2014), é um dos principais fatores que limitam a participação cidadã e resultam em um afastamento generalizado das atividades políticas, levando a uma democracia fragilizada, onde poucos efetivamente participam e decidem os rumos do país. Essa

dinâmica abre espaço para questionar a eficácia das formas tradicionais de participação e a necessidade de alternativas mais inclusivas.

A crescente desconfiança no sistema político fragmenta a sociedade, inibindo a colaboração e a solidariedade. Viana (2020) observa que o descrédito na democracia decorre, sobretudo, da ineficiência das instituições de mediação política em incorporar demandas sociais de maneira eficaz. Essa deficiência institucional compromete a legitimidade das normas e leis, enfraquecendo a percepção de eficácia do sistema democrático. Paralelamente, a alienação política se manifesta no fortalecimento de movimentos sociais independentes, que surgem como reação à ausência de representatividade adequada. Nesse contexto, cidadãos assumem papéis passivos, reduzindo sua participação em decisões políticas. Esse cenário favorece o avanço de discursos populistas, os quais, segundo Panizza (2000), exploram a desconfiança nas instituições tradicionais para legitimar lideranças que se apresentam como autênticas e conectadas ao “coração do povo”.

Segundo Sichonany Neto (2015), a percepção de que os partidos tradicionais servem à elite e operam com base em negociações intra-elite contribui para o descrédito nas instituições políticas, reforçando a necessidade de mudanças estruturais. A reestruturação das regras de governança partidária, como a imposição de maior transparência e *accountability*, é fundamental para reconstruir a confiança dos cidadãos nas instituições políticas.

Sichonany Neto (2015) também destaca que os movimentos sociais desenvolvem práticas de ação que visam transformar as relações de poder por meio da mobilização e da ocupação de espaços públicos, como a mídia, para disseminar suas reivindicações. Esses movimentos cultivam vínculos entre diferentes grupos sociais, inspirando-se na cultura, arte e comunicação para fortalecer suas demandas e legitimar suas ações. A ascensão de movimentos autônomos reflete a insatisfação dos cidadãos com a representatividade oferecida pelos partidos políticos tradicionais, que muitas vezes são percebidos como desconectados das necessidades e aspirações da população.

1.4. CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*

No cenário atual, a busca por transparência e eficiência na gestão pública tornou-se uma exigência fundamental das sociedades democráticas. O aumento da conscientização cidadã como discutido nos tópicos anteriores e o acesso facilitado à informação impulsionaram demandas por maior participação social nos processos decisórios governamentais. A *accountability*, enquanto princípio norteador da administração pública, visa assegurar que os

agentes públicos sejam responsabilizados por suas ações e decisões, permitindo que a sociedade avalie a eficácia e a probidade das políticas implementadas. O controle social, por sua vez, representa a capacidade da sociedade civil organizada, bem como dos cidadãos individualmente, de influenciar, monitorar e fiscalizar as ações governamentais, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma ética e eficiente.

Conforme destacado por Ceneviva (2007), a *accountability* democrática é reconhecida como um dos pilares fundamentais da qualidade da administração pública e da própria democracia. O autor ressalta que os avanços em responsabilização estão geralmente associados ao amadurecimento da cultura política de um país, envolvendo a construção de mecanismos institucionais de controle e sanção. Organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, têm promovido iniciativas voltadas ao fortalecimento da transparência e da participação cidadã, reconhecendo que tais elementos são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política.

A *accountability* engloba não apenas a transparência na divulgação de informações, mas também a necessidade de justificativa das decisões tomadas e a possibilidade de aplicação de sanções em caso de irregularidades. Segundo Silva (2011), a *accountability* está associada à existência de mecanismos que atribuem responsabilidade por ações realizadas, acompanhados de sua respectiva prestação de contas. Assim, envolve um conjunto de práticas e instituições que garantem que os detentores de poder público sejam responsabilizados por suas ações e omissões.

O controle social representa a capacidade da sociedade civil de influenciar e fiscalizar as ações governamentais, assegurando que os interesses coletivos sejam priorizados. Trata-se de um processo no qual cidadãos, comunidades, organizações da sociedade civil e mídia independente utilizam uma variedade de ações e mecanismos para responsabilizar os agentes públicos (Malena et al. apud Vieira, 2023). Essa abordagem baseia-se no engajamento cívico e pode ser iniciada e apoiada pelo Estado, pelos cidadãos ou por ambos, frequentemente operando de forma ascendente e orientada pela demanda social.

De acordo com Prado (2017), a *accountability* constitui um mecanismo relacionado com a necessidade de controle por parte da sociedade em relação aos atos do poder público e do próprio poder público em relação a seus órgãos. A primeira dimensão envolve a interação entre governantes e governados, onde a sociedade exerce controle sobre os agentes públicos por meio de eleições, participação política e outras formas de expressão democrática. Já a segunda refere-se aos controles exercidos internamente no Estado, através de mecanismos institucionais como

tribunais de contas, controladorias e órgãos de fiscalização que monitoram e regulam as ações dos diferentes poderes e órgãos governamentais.

A *accountability* está intrinsecamente ligada ao conceito de boa governança, sendo essencial para a promoção de práticas administrativas transparentes e responsáveis. A boa governança envolve princípios como integridade, transparência e a própria *accountability*, os quais incentivam parcerias eficazes entre o governo e a sociedade civil. De acordo com Mungiu-Pippidi (2015) e Rothstein (2011), a boa governança promove formas legítimas, responsáveis e efetivas de obter e utilizar recursos públicos em busca de objetivos sociais amplamente aceitos. Nesse contexto, a *accountability* fortalece a confiança nas instituições públicas, e assegura que as decisões governamentais reflitam os interesses e necessidades da população.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece bases importantes para o controle e a fiscalização das atividades governamentais. O Artigo 74 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, um sistema de controle interno, enquanto o §2º legitima qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União (Brasil, 1988). Além disso, o Artigo 75 estende essas normas aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, reforçando a estrutura institucional para a promoção da *accountability*. Silva (2011) destaca que um dos principais desafios atuais é ampliar e aprimorar os instrumentos de *accountability*, tornando-os mais efetivos na atribuição de responsabilidades e na prestação de contas das ações públicas.

Em outra análise, ao promover a responsabilização dos agentes públicos, cria-se um ambiente propício para a melhoria contínua dos serviços oferecidos à população. A existência de sistemas de controle e a possibilidade de sanções em casos de irregularidades incentivam comportamentos éticos e o uso adequado dos recursos públicos. Além disso, a transparência resultante da *accountability* fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, essencial para a estabilidade democrática.

Porém, apesar do reconhecimento da importância da *accountability* e do controle social, diversas barreiras dificultam sua implementação efetiva. Prado (2017) observa que, no campo jurídico brasileiro, o estudo da *accountability* ainda não alcançou projeção tão relevante, o que constitui um entrave para o aprofundamento democrático e para a eficácia dos mecanismos de responsabilização. Além disso, em democracias delegativas, conforme aponta O'Donnell (1991), existe um baixo nível de institucionalização, com governantes pouco interessados em fortalecer instituições formais e informais que promovam a prestação de contas. Esse cenário resulta em um ambiente onde a responsabilização é enfraquecida, e a participação cidadã é limitada.

Com isso, a análise de diferentes modalidades de *accountability* permitirá identificar os mecanismos mais adequados para cada contexto. Nos próximos subtópicos, serão exploradas essas modalidades.

1.4.1. *Accountability* Vertical e Horizontal

A *accountability* vertical representa a relação de controle dos cidadãos sobre seus governantes. Este tipo de controle, conforme Diamond e Morlino (2005), caracteriza-se por ser exercido de baixo para cima, com os eleitores demandando informações, justificações e, se necessário, aplicando sanções políticas aos líderes eleitos. Em sua essência, a *accountability* vertical possibilita aos cidadãos influenciar as políticas públicas por meio do sufrágio universal, como destacado por Vásquez (2010). Essa modalidade garante que a vontade popular se manifeste através de um processo periódico de legitimação ou deslegitimação de governantes, demonstrando sua centralidade para a responsividade no regime democrático.

Contudo, a *accountability* vertical não se limita ao período eleitoral, estendendo-se por práticas contínuas de controle social e participação cidadã. Moisés e Meneghello (2013) apontam que a eficácia deste mecanismo depende de dois fatores principais: a conscientização dos cidadãos sobre seu direito e dever de fiscalizar os padrões éticos de seus líderes e a existência de instrumentos que viabilizem essa fiscalização. Pacheco (2016) complementa que esse controle deve ser sustentado por instituições que incentivem o pluralismo e garantam a aplicação da lei de maneira equitativa. Entre eleições, a sociedade civil organizada e a mídia desempenham papel fundamental ao monitorar e denunciar irregularidades, contribuindo para que as ações dos líderes sejam avaliadas continuamente.

A centralidade das eleições na *accountability* vertical é inegável, mas seu impacto está condicionado a um ambiente político que valorize a transparência e a ética pública. A mídia e os grupos de interesse têm um importante papel na amplificação das demandas sociais, como destaca Prado (2017). Essas entidades atuam como mediadores entre governantes e governados, promovendo a circulação de informações e cobrando respostas às demandas sociais. Diamond e Morlino (2005) reforçam que, para que o processo de *accountability* vertical alcance seu potencial pleno, é imprescindível a transparência contínua por parte dos líderes, assegurando que os cidadãos estejam informados sobre as decisões políticas, possibilitando uma avaliação fundamentada.

Enquanto a *accountability* vertical estabelece uma relação de controle entre governantes e governados, a *accountability* horizontal difere por ocorrer internamente no sistema estatal, envolvendo a fiscalização mútua entre instituições públicas. Esse modelo caracteriza-se pela

atuação de agências e órgãos estatais dotados de autoridade legal e capacidade técnica para supervisionar e responsabilizar outros agentes públicos por possíveis irregularidades. Segundo Diamond e Morlino (2005), a *accountability* horizontal é indispensável para assegurar que o poder público opere dentro dos limites da lei e em conformidade com os princípios republicanos, corrigindo desvios de conduta ou punindo ações ilícitas. Diferentemente da dimensão vertical, que se manifesta sobretudo no momento eleitoral, a horizontalidade é constante e integrada ao funcionamento das instituições democráticas, como discutido anteriormente.

A efetividade desse tipo de *accountability* está diretamente ligada à existência de uma rede coordenada de agências que atuam em diferentes frentes. O'Donnell (1998) argumenta que, além da supervisão de rotina, esses órgãos devem ser habilitados a aplicar sanções, inclusive medidas extremas como o *impeachment*, quando necessário. Essa rede inclui desde tribunais, responsáveis por zelar pela constitucionalidade das ações, até controladorias e auditorias que monitoram o uso dos recursos públicos. Em complemento, Maiolino (2014) defende que a *accountability* horizontal não deve ser limitada às funções técnicas das instituições, mas entendida como uma relação substantiva entre Estado e cidadãos, promovendo a transparência e assegurando o equilíbrio entre os poderes.

Entre os principais desafios à *accountability* horizontal estão a usurpação de autoridade entre agências estatais e a obtenção de vantagens ilícitas por parte de agentes públicos, como aponta O'Donnell (1998). Para mitigar esses riscos, as normas legais devem ser claras e que as instituições atuem de forma independente e integrada.

1.5. A REAL DEMOCRACIA SEGUNDO OS TEÓRICOS

A análise de conceitos teóricos sobre a democracia é essencial para entender as suas complexidades e limitações em diferentes contextos históricos e sociais. A democracia, como ideal, é frequentemente estudada em contraste com suas manifestações práticas, que podem ser distorcidas por fatores como desigualdade socioeconômica, violência estrutural e a fragilidade das instituições, como veremos neste tópico. A escolha dos autores Boaventura de Sousa Santos, Robert Dahl e Leonardo Avritzer se justifica pela sua crítica contundente às democracias liberais, apontando como elas frequentemente falham em garantir uma cidadania plena e participativa para todos, especialmente para os mais marginalizados.

Esses autores foram selecionados devido à sua contribuição para uma compreensão crítica da democracia, destacando as disparidades entre a teoria e a prática democráticas.

Enquanto Dahl foca nos critérios essenciais para a democracia representativa, Santos e Avritzer discutem como as desigualdades sociais e econômicas, combinadas com estruturas de violência, comprometem a eficácia da democracia. Neste contexto, adoto a abordagem de Boaventura como a principal referência teórica, pois sua crítica à "democracia de baixa intensidade" e à relação entre democracia e capitalismo oferece uma visão abrangente e profunda sobre os obstáculos estruturais enfrentados pelas democracias em países periféricos.

1.5.1. Boaventura de Sousa Santos: Democracia X Extrema desigualdade

Boaventura de Sousa Santos defende que não pode haver uma democracia plena em contextos marcados por desigualdade socioeconômica extrema e fome. Em suas obras principais, como *Reinventar a Democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós contratualismo*, *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa* e *A Dificil Democracia: Reinventar as Esquerdas*, o autor argumenta que a pobreza intensa e a privação alimentar corroem os fundamentos da cidadania e distorcem a participação política (Santos, 1998; Santos, 2002; Santos, 2016). Em cenários de injustiça estrutural os cidadãos mais vulneráveis ficam privados das condições mínimas para exercer seus direitos políticos e a exclusão social profunda gera um déficit democrático, já que o sufrágio universal e as instituições representativas existem formalmente, mas a maioria da população permanece à margem dos processos decisórios (Santos, 1998), o que implica que a extrema disparidade de riqueza e a presença de grupos em situação de fome tornam a igualdade política mais teórica que real, configurando o que Santos denomina “democracia de baixa intensidade”, na qual o princípio da soberania popular é esvaziado pelo abismo socioeconômico entre as classes (Santos, 2016).

Essa linha de pensamento parte da constatação de que a democracia liberal hegemônica tende a se contentar com a igualdade jurídica e procedimental, ignorando as desigualdades substanciais que condicionam a participação. Santos (2016) critica a concepção hegemônica da democracia, associada a autores como Joseph Schumpeter e praticada nas democracias de mercado, por celebrar uma visão minimalista da participação política. Nessa visão convencional, a democracia reduz-se à competição eleitoral periódica, na qual cidadãos escolhem governantes, mas depois predomina a apatia política e a passividade popular. Boaventura discorda desse entendimento, apontando que ele naturaliza a exclusão social e a “valorização positiva da apatia política” (Santos, 2016). Essa apatia, longe de ser uma virtude cívica, é em grande parte resultado das condições estruturais que desmobilizam os setores oprimidos. Quando grandes parcelas da população estão lutando cotidianamente contra a fome

e a pobreza, a preocupação com a participação política acaba subordinada às urgências da sobrevivência. Assim, na prática, ocorre uma redução da democracia a meros procedimentos eleitorais esvaziados de conteúdo transformador, fenômeno que Santos (2016) chama de “democracia de baixíssima intensidade” ou “democracia restrita”.

Nos argumentos de Boaventura, também há ênfase de que a miséria extrema produz um tipo de cidadão incompleto, cuja voz política é sistematicamente silenciada ou ignorada. Em *Reinventar a Democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós contratualismo*, o autor assinala que a persistência de grandes bolsões de exclusão é incompatível com a realização dos ideais democráticos, pois gera o que ele denomina de apartheid ou fascismo social. Esse conceito refere-se a um regime social no qual segmentos inteiros da sociedade são considerados descartáveis e ficam à mercê de decisões unilaterais dos grupos privilegiados, sem poder real de influenciar o curso político (Santos, 2016).

O fascismo social, segundo Santos, pode coexistir com instituições democráticas liberais sem necessidade de rupturas formais, ou seja, mesmo mantendo eleições e parlamentos, uma sociedade pode viver um estado de exceção não declarado para os pobres: direitos básicos lhes são negados e sua humanidade é desvalorizada, enquanto as elites conseguem impor seus interesses sem precisar abolir as aparências democráticas (Santos, 2016). Esse “lado oculto” da democracia liberal, a convivência com a barbárie social, banaliza a própria democracia, tornando-a irrelevante para os excluídos. Desse modo, argumenta Boaventura: a democracia liberal em contexto de desigualdade extrema converte-se em farsa, na medida em que permite a continuidade de relações sociais autoritárias e hierárquicas sob o verniz de igualdade política formal (Santos, 2003; Santos, 2016).

Um dos aspectos centrais da análise de Boaventura é a relação entre democracia e capitalismo, especialmente nos países periféricos. Santos (2002) e Avritzer (2009) destacam a tensão estrutural entre o modelo democrático e a lógica de concentração de riquezas do capitalismo. Nessa perspectiva, a manutenção de índices alarmantes de pobreza e desigualdade não é um acidente, mas sim um resultado das engrenagens do sistema econômico, que a democracia representativa tradicional não tem conseguido reverter (Santos, 2002). Os autores observam que, durante o século XX, acreditou-se que regimes democráticos tenderiam naturalmente a adotar políticas redistributivas e a melhorar as condições de vida das camadas mais pobres (Santos, 2002).

Contudo, a realidade de muitos países, especialmente na América Latina e na África, demonstrou que a mera adoção de eleições livres não garantia justiça social, ao contrário, muitas democracias convivem com altíssimos níveis de desigualdade, sugerindo que a democracia

liberal pode acomodar a concentração de renda e até depender dela para se estabilizar (Santos, 2002; Avritzer, 2009). O autor em questão chega a afirmar que celebrar a democracia desconsiderando as “condições estruturais” que marginalizam milhões de pessoas equivale a aceitar tacitamente o desmonte do Estado de bem-estar e a abdicar do ideal igualitário (Santos, 2016). Nesse sentido, ele critica visões como a do economista Amartya Sen, que defende a democracia como valor universal e instrumento de desenvolvimento, argumentando que tal otimismo ignora o esvaziamento concreto da cidadania em sociedades desiguais (Santos, 2016). Para Santos, de nada vale proclamar direitos políticos se, na prática, a fome impede o exercício desses direitos, pois o cidadão com fome vota, mas não desfruta plenamente da liberdade de escolha, ficando vulnerável a coerções econômicas, clientelismo e manipulação (Santos, 2016).

A fome, em especial, é tratada como uma das formas mais brutais de cerceamento da cidadania. A esse respeito, Santos alinha-se a autores que veem a segurança alimentar como pré-requisito para a democracia. Lucas dos Santos (2008), pesquisadora orientada por Boaventura, explora diretamente essa questão ao argumentar que a fome implica uma “condição política negada” ao indivíduo. Isto é, quando falta alimento, retira-se da pessoa a capacidade de se expressar politicamente nos atos mais básicos da vida em sociedade, privando-a de dignidade e de voz. A autora mostra que a insegurança alimentar expulsa os cidadãos do espaço público de deliberação, reduzindo-os à luta pela subsistência e tornando-os praticamente invisíveis no debate político institucional. Dessa forma, a fome extrema representa um grau zero da cidadania, um desenraizamento completo que evidencia a incompatibilidade entre retórica democrática e realidades de miséria (Lucas dos Santos, 2008). Boaventura também aponta que a presença da fome em um país é sintoma da falência das instituições democráticas em incluir e proteger toda a população (Santos, 2016). Por exemplo, ao analisar o contexto contemporâneo brasileiro, ele observa com preocupação o retorno do mapa da fome e as ameaças sérias à democracia decorrentes disso (Santos, apud IAB, 2021). Numa sociedade em que milhões padecem de insuficiência alimentar, há um claro desequilíbrio de poder: a prioridade dessas pessoas é sobreviver, e não participar de debates públicos ou fiscalizar governantes. Com isso, as elites econômicas ganham ainda mais liberdade para influenciar a agenda política em benefício próprio, perpetuando um círculo vicioso de desigualdade e exclusão.

O autor em questão, ao longo de suas obras, reforça que a democratização efetiva exige transformações estruturais que enfrentem a desigualdade. Em *A Dificil Democracia: Reinventar as Esquerdas* (2016), ele instiga as esquerdas e os movimentos sociais a reinventar a democracia, reconstruindo-a a partir das bases populares e das periferias sociais. Essa reinvenção passa, necessariamente, por devolver voz e poder de decisão aos grupos

historicamente oprimidos, os pobres, os famintos, as minorias, para que a democracia deixe de ser uma mera “democracia de acomodação” das elites e se converta em um projeto genuíno de inclusão (Santos, 2016). Santos propõe uma nova gramática política em que participação e distribuição caminhem juntas, em que somente ampliando radicalmente os espaços de participação popular será possível pressionar por redistribuição de riqueza e, assim, corrigir as distorções da representação (Lucas dos Santos, 2008; Pereira e Carvalho, 2008). Pereira e Carvalho (2008), ao analisarem o pensamento de Boaventura, resumem essa visão afirmando que “a democracia, então, é um projeto de inclusão social e de inovação cultural”, através do qual “aqueles deixados à margem poderão ser incluídos no processo democrático” (Pereira e Carvalho, 2008, p. 45). Isso evidencia que, na perspectiva de Santos, a participação política não é apenas um adendo opcional, mas sim o núcleo de uma democracia substantiva: somente quando os marginalizados participam definindo os rumos da comunidade é que se alcança uma “nova soberania democrática”, capaz de dar sentido real ao governo do povo (Pereira e Carvalho, 2008, p. 46).

Vários autores têm dialogado com e corroborado a tese de Boaventura sobre democracia e desigualdade. Gianpaolo Baiocchi, por exemplo, ao estudar a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, nota que a desigualdade socioeconômica pode subverter os processos deliberativos, mesmo em iniciativas participativas (Baiocchi, 2001). Em sua análise, Baiocchi aponta que em assembleias populares, participantes de camadas mais favorecidas ou ligados a grupos políticos influentes tendem a dominar os debates e decisões, a menos que se adotem mecanismos para equilibrar as vozes (Baiocchi, 2001). Essa observação reforça o argumento de Santos de que, sem igualdade material, a mera abertura formal à participação não garante igualdade política de fato. Da mesma forma, Leonardo Avritzer tem explorado em suas pesquisas como a introdução de instituições participativas no Brasil pós-1988 visou combater o tradicional elitismo excludente de nossa democracia (Avritzer, 2009). Avritzer destaca que conselhos, conferências e orçamentos participativos surgiram como respostas à exclusão histórica de grupos populares dos processos decisórios, buscando criar canais onde as demandas das periferias e dos pobres pudessem influenciar as políticas públicas (Avritzer, 2009). Ele argumenta que essas inovações democráticas tiveram algum sucesso em promover distribuição de recursos, por exemplo, direcionando investimento para bairros carentes, e em ampliar a agência política de cidadãos antes silenciados (Avritzer, 2009). Essa conclusão vai ao encontro da ideia central de Boaventura: a democracia só ganha densidade e legitimidade quando incorpora ativamente os setores subalternos, enfrentando a desigualdade não apenas como consequência a posteriori, mas como parte do desenho institucional.

Brian Wampler, outro pesquisador do tema, também debate a perspectiva de Santos ao analisar resultados concretos de participação em contextos desiguais. Em seu estudo sobre o orçamento participativo, Wampler (2007) mostra que a participação popular, quando bem institucionalizada, pode alterar prioridades governamentais em favor dos pobres, corrigindo distorções na alocação de recursos que ocorrem em democracias tradicionais. Segundo Wampler, cidades brasileiras que adotaram o orçamento participativo viram melhorias em infraestrutura básica em regiões antes negligenciadas e um aumento na responsividade do poder público às necessidades das comunidades de baixa renda (Wampler, 2007). Tais evidências empíricas dão respaldo à tese de que mecanismos participativos ajudam a mitigar os efeitos da desigualdade extrema na política, permitindo que mesmo cidadãos com baixo poder econômico influenciem decisões coletivas. Wampler argumenta que, ao criar “instituições interligadas” que engajam a sociedade civil, a democracia brasileira deu pequenos passos na direção de uma democracia mais inclusiva e distributiva (Wampler, 2007). No entanto, ele também alerta que essas conquistas são incrementais e enfrentam resistências de elites políticas e econômicas, indicando que a desigualdade continua sendo um obstáculo formidável para o aprofundamento democrático (Wampler, 2007). Essa ressalva ecoa o diagnóstico de Boaventura de que a democratização é um processo difícil, “uma difícil democracia”, como ele intitula, justamente porque requer confrontar interesses enraizados e privilégios que se beneficiam da ordem desigual vigente (Santos, 2016).

Outros acadêmicos têm chegado a conclusões convergentes. Guillermo O’Donnell, embora parta de uma tradição teórica distinta, cunhou conceitos que dialogam com as preocupações de Santos. Ao examinar as novas democracias latino-americanas, O’Donnell (1998) descreveu a existência de “cidadãos de primeira e segunda classe” dentro das mesmas instituições democráticas, devido à desigualdade social e à aplicação seletiva da lei. Em seu famoso ensaio sobre (in)efetividade da lei, ele mostra que os setores pobres frequentemente vivem em territórios onde direitos básicos não são garantidos, as chamadas zonas de cidadania de baixa intensidade, o que significa que, embora tenham o direito de votar, carecem de proteção jurídica e acesso real aos bens públicos (O’Donnell, 1998). Esse quadro leva a uma democracia dual, na qual a parcela abastada usufrui plenamente dos direitos políticos e civis, enquanto os marginalizados permanecem numa situação semifeudal no que tange à cidadania (O’Donnell, 1998). Tal análise é complementar à de Boaventura de Sousa Santos: ambos ressaltam que a desigualdade estrutural mina os pilares da democracia, criando esferas de exclusão incompatíveis com a ideia de um governo do povo para o povo. Na esteira desse

debate, diversos estudos de caso, teses acadêmicas e artigos científicos, têm reforçado a noção de que democracia sem igualdade é uma democracia incompleta.

1.5.2. Robert Dahl: Critérios fundamentais que definem a democracia

Robert Dahl concebe a democracia como um sistema político em que o governo é continuamente responsável perante as preferências dos cidadãos considerados politicamente iguais. Em suas obras, ele definiu critérios fundamentais para a democracia, enfatizando especialmente a ampla participação política, o controle popular efetivo sobre as decisões e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos (Dahl, 1989). O autor argumenta que um processo democrático ideal deve atender a cinco critérios: participação efetiva, todos os membros da comunidade devem ter oportunidades iguais e eficazes de expressar suas opiniões sobre as decisões; igualdade de voto, cada participante deve ter seu voto contado com peso igual no momento decisivo; compreensão esclarecida, os cidadãos devem dispor de meios para se informar e debater de forma livre, de modo que compreendam as alternativas e suas consequências; controle da agenda, o povo deve ter o controle final sobre quais assuntos são decididos, de forma que nenhuma questão importante fique permanentemente fora do alcance da decisão popular; e inclusão, praticamente todos os adultos têm direito à participação (Dahl, 1989).

A partir desses critérios, Dahl identifica um conjunto de garantias institucionais que concretizam a democracia (ou poliarquia, termo que ele cunhou para se referir às democracias efetivamente existentes). Dentre essas garantias estão: eleições livres, justas e frequentes, sufrágio universal inclusivo, direito de concorrer a cargos públicos, liberdade de expressão, acesso a fontes alternativas de informação, liberdade de associação e instituições governamentais responsivas aos votos e às demais expressões de preferência dos cidadãos (Dahl, 1989). Essas liberdades civis básicas, como a liberdade de organização e imprensa independente, são consideradas por Dahl precondições essenciais para a competição política e a participação informada. Assim, o respeito aos direitos fundamentais (direitos políticos e liberdades civis) é parte integrante da concepção dahliana de democracia, pois somente com tais direitos os cidadãos podem participar ativamente e controlar seus governantes sem coerção. Dahl (1971) descreveu a democratização justamente como a expansão de duas dimensões: a contestação pública (liberalização para permitir competição e oposição) e os direitos de participação (inclusão do maior número de pessoas na vida política). Em outras palavras, uma verdadeira democracia requer instituições que garantam ampla participação popular e

competição entre lideranças sob um arcabouço de liberdades e direitos garantidos, o que já foi confirmado nos tópicos anteriores deste capítulo.

A ênfase de Dahl na participação e no controle popular dialoga com uma longa tradição da teoria democrática e também foi objeto de críticas e desenvolvimentos por outros autores. O'Donnell (1994), por exemplo, observou que países recém-democratizados na América Latina cumpriam os requisitos dahlianos de poliarquia e, portanto, eram democracias no sentido formal, porém apresentavam déficits de *accountability* e de institucionalização representativa. Ele cunhou o termo “democracia delegativa” para descrever esses regimes nos quais, embora haja eleições livres (atendendo aos critérios básicos de Dahl), os presidentes governam de forma concentrada, sem os devidos contrapesos e controles institucionais.

Nessas democracias delegativas, os cidadãos delegam amplos poderes ao governante eleito e a participação política tende a se restringir ao ato de votar, com fraco envolvimento entre eleições e pouca responsabilização horizontal do Executivo perante legislativo, judiciário e agências de controle. O'Donnell critica, assim, o caráter insuficiente da poliarquia em garantir o que ele chama de componentes “republicanos” e “liberais” da democracia, ou seja, freios e contrapesos institucionais e plena vigência do estado de direito (O'Donnell, 1998). Ele aponta que muitas “novas poliarquias” apresentam liberdades e eleições (como prescrito por Dahl), mas carecem de *accountability* horizontal (conceito tratado em 1.4.1 deste capítulo).

Outro diálogo importante é com Larry Diamond, especialmente em relação à consolidação democrática e aos chamados regimes híbridos. Diamond (1999) adota a definição de democracia bastante influenciada por Dahl, entendendo que uma “democracia eleitoral” requer, no mínimo, os elementos de poliarquia identificados por Dahl (eleições livres, competição multipartidária, inclusão ampla, liberdades básicas). No entanto, Diamond analisa que nos anos 1990 e 2000 muitos países exibiam apenas parte desses atributos, por exemplo, eleições periódicas porém sem liberdades plenas ou sem competição efetiva, configurando regimes híbridos que ele classifica como “semidemocracias” ou “autoritarismos eleitorais” (Diamond, 2002). Para Diamond (2002), existe uma diferença entre democracias liberais consolidadas, que cumprem plenamente os critérios dahlianos, e regimes meramente eleitorais, nos quais as instituições democráticas são frágeis ou incompletas. Ele enfatiza que, além de eleições, é preciso consolidar liberdades civis, estado de direito e controles institucionais para que a democracia seja substantiva e resistente a retrocessos.

Em contradição, comparando a análise de Boaventura, que limitar a democracia ao direito de voto, ignorando profundas assimetrias de poder econômico e social, é uma visão perigosamente liberal e reducionista, é possível perceber que a democracia de Dahl seria

insuficiente em contextos de desigualdade estrutural, pois os cidadãos mais pobres ou marginalizados não conseguem usufruir plenamente dos direitos políticos. Trazendo essa reflexão para o contexto brasileiro, Leonardo Avritzer enfatiza que problemas como violência endêmica, clientelismo e disparidades regionais afetam gravemente a qualidade da democracia (Avritzer, 2018). Em estudos sobre democracia participativa no Brasil, Avritzer mostra que, onde há altas taxas de violência ou controle de facções criminosas, a população tem dificuldade de se engajar politicamente de forma autônoma, vivendo sob medo ou coerção. Ele sugere, portanto, que iniciativas para aprofundar a democracia, como adoção de novos mecanismos de participação, devem levar em conta esses fatores, caso contrário correm risco de captura por interesses particulares ou de excluir ainda mais os grupos vulneráveis (Avritzer, 2018). Essa linha de análise reforça que a efetivação dos princípios dahlianos (participação inclusiva, controle popular e respeito a direitos) depende de contextos sociais que os viabilizem de modo equilibrado. E por isso é necessário enquadrar o *recall* dentro dessas concepções, pois, em sociedades desiguais, mecanismos democráticos formais podem ter resultados contraditórios: por um lado ampliam a voz popular, por outro podem ser instrumentalizados por elites econômicas ou políticas. Como veremos posteriormente, a incorporação do *recall* em sistemas políticos tem sido defendida como forma de aumentar a *accountability* dos eleitos e, portanto, parece convergir com os ideais de Dahl (1971) de controle popular e responsividade governamental, mas como isso seria possível e em contextos caóticos de democracia?

1.5.3. Leonardo Avritzer: Violência e desigualdade afetam a democracia

Leonardo Avritzer tem oferecido uma análise influente sobre as fragilidades da democracia brasileira, enfatizando como a desigualdade social e a violência estrutural comprometem sua qualidade. Para Avritzer, a democracia no Brasil desenvolveu-se de forma pendular, alternando ciclos de avanço inclusivo e períodos de retrocesso institucional (Avritzer, 2019). Ele observa que após 1988 houve melhorias relevantes, a estabilidade econômica e políticas redistributivas dos anos 1990-2000 reduziram a pobreza e a desigualdade, fortalecendo o apoio à democracia.

De fato, a desigualdade e a pobreza diminuíram nesse período, acompanhadas de altos índices de legitimidade democrática. No entanto, tais avanços não foram suficientes para eliminar tensões profundas: entre 2014 e 2018, dois fantasmas ressurgiram, o da não aceitação dos resultados eleitorais e o da indefinição de uma política não eleitoral. Em outras palavras, mesmo com inclusão social crescente, elites políticas resistiram a perder privilégios, gerando crises de governabilidade e contestação de regras do jogo democrático. Avritzer argumenta que

a ordem constitucional de 1988 criou um pacto social e institucional que ampliou direitos e participação, mas esse pacto começou a se romper após 2013 devido, entre outros fatores, ao conflito distributivo entre classes e à intolerância política crescente (Avritzer, 2019).

Central na análise de Avritzer é a ideia de que a democracia brasileira convive historicamente com uma cidadania incompleta, marcada pela desigualdade. Ele dialoga com diagnósticos clássicos, como o de Sérgio Buarque de Holanda, para afirmar que houve escassa institucionalização da igualdade civil e da cidadania no país (Avritzer, 2019). Ou seja, embora o Brasil tenha instituições democráticas formais, faltou consolidar plenamente os direitos e igualdades previstos na lei para todos os cidadãos. Avritzer nota que nossa tradição liberal foi parcial e seletiva, incapaz de sedimentar as bases legais da igualdade civil, o que deixou brechas para frequentes arroubos autoritários das elites (Avritzer, 2019). Esse liberalismo inconcluso permitiu que estruturas oligárquicas e patrimoniais continuassem operando dentro da democracia, minando a igualdade política. Por exemplo, Avritzer aponta que o sistema político pós-1988 manteve amplas vias não eleitorais ou contraeleitorais de acesso ao poder, usadas periodicamente por grupos contrariados com os resultados das urnas (Avritzer, 1997). Tais vias extrainstitucionais manifestaram-se em episódios como a interferência judicial e midiática na política ou mesmo na contestação aberta de mandatos legítimos (Frenkiel, 2016).

Como observamos anteriormente, a literatura de teoria democrática corrobora a preocupação de Avritzer com os efeitos corrosivos da desigualdade sobre a democracia. Já Robert Dahl havia descrito “a desigualdade entre os cidadãos” como um problema sério em qualquer país democrático, pois gera concentrações de recursos políticos que permitem a minorias controlar o poder, contrariando os princípios da soberania popular (Dahl, 1990, p. 332 apud Avritzer, 1997). Boaventura, ao analisar os limites da democracia liberal, cunhou o termo democracia de baixa intensidade para sociedades como a brasileira, onde altos níveis de exclusão social impedem a plena realização da cidadania. De modo semelhante, Guillermo O’Donnell observou que muitos países latino-americanos instauraram democracias formais em contextos de enorme desigualdade socioeconômica e estatal, resultando no que ele chamou de cidadania de baixa intensidade (O’Donnell, 1993).

Vários autores notam que a frustração das maiorias excluídas, que veem pouca melhora em suas condições de vida, pode levá-las a apoiar líderes populistas que prometem atalhos autoritários para “resolver” problemas sociais (Diamond et al, 2012). O Brasil recente ilustra isso: diante da sensação de insegurança e corrupção sistêmica, muitos depositaram confiança em discursos de força e ordem que colocavam em segundo plano os valores democráticos.

Diamond enfatiza que, para evitar essa erosão, as democracias liberais precisam reduzir disparidades socioeconômicas sem violar princípios liberais (Diamond et al, 2012).

Outro pilar da análise de Avritzer é a interação entre democracia e violência estrutural no Brasil. E nesse sentido, ele argumenta que a violência, entendida tanto como violência física (criminalidade, repressão policial) quanto simbólica e institucional, sempre fez parte da formação social brasileira e constitui um sério entrave à consolidação democrática (Avritzer, 2019). O autor rejeita o mito do “brasileiro cordial” e afirma que a violência política e social é parte estruturante na formação nacional, assumindo contornos de raça, gênero e sexualidade nas relações sociais (Avritzer, 2019). Essa violência estrutural se manifesta de diversas formas como, homicídios concentrados entre jovens negros nas periferias, brutalidade policial contra os pobres, desigual acesso à justiça, e mesmo discursos de ódio contra minorias.

Avritzer também salienta que a persistência desses padrões violentos está ligada à incapacidade do sistema judicial de garantir a ordem cidadã de amplos setores da população, o que aprofunda a desigualdade de direitos (Avritzer, 2019). O Estado brasileiro não assegura proteção e justiça de modo imparcial, assim grupos vulneráveis ficam expostos tanto à violência do crime quanto à do próprio aparato repressivo, sem amparo efetivo das instituições. O’Donnell exemplifica que os habitantes de favelas e zonas rurais remotas convivem com a lei do mais forte, seja o traficante, o miliciano ou o policial violento, em vez da lei democrática. Assim, esses cidadãos vivem numa situação paradoxal de dupla invisibilidade: são formalmente parte de uma democracia, mas na prática estão excluídos do estado de direito (Peralva, 2000; O’Donnell, 1993).

Peralva (2000) notou que a redemocratização nos anos 1980 coincidiu com uma explosão da violência urbana no Brasil, especialmente de crimes letais, sem paralelo em outros países que se democratizavam. Segundo ela, a democracia terminou abrindo amplas possibilidades para que a violência se desenvolvesse, enquanto a sociedade mostrou um alto grau de tolerância a essa violência, adotando estratégias de adaptação e re-segregação em vez de enfrentá-la (Peralva, 2000). Ou seja, a transição democrática removeu certos controles autoritários, mas não conseguiu reformar as instituições de segurança e justiça na velocidade necessária, criando um vácuo aproveitado por agentes violentos (como o crime organizado) e resultando em retração das classes médias em “bolhas” de segurança privada (condomínios fechados, etc.), o que reforça a segregação social (Peralva, 2000).

Caldeira e Holston (1999) exploraram essa contradição, observando que nos anos 1980-90 o Brasil viveu lado a lado uma crescente conscientização cidadã e uma escalada de violência e injustiça. Os autores chegam a dizer que eventos indicativos da degradação da democracia

incluem o aumento do crime violento, da violência policial e das violações de direitos humanos, todos os quais aumentaram dramaticamente após a abertura política. Essa democracia sem lei mina a confiança pública nas instituições, se o cidadão comum vê o Estado falhar em protegê-lo, ou pior, ser fonte de ameaça, ele tende a desacreditar do valor da democracia e a apoiar soluções autoritárias para obter segurança (Caldeira e Holston, 1999).

Avritzer (2019) chama atenção, por exemplo, para o encarceramento em massa e a multiplicação de medidas de exceção no sistema penal como sintomas de um Judiciário e um aparato de segurança anticidadão. Sob a bandeira do combate ao crime e à corrupção, aceitaram-se práticas que violam direitos e devido processo, como prisões preventivas prolongadas, conduções coercitivas abusivas e intervenções militares em comunidades, enfraquecendo os pilares democráticos.

Diante desses desafios de desigualdade persistente e violência difusa, quais respostas institucionais têm sido propostas? Avritzer e muitos colegas argumentam que uma das saídas mais promissoras está no fortalecimento de instituições participativas, capazes de envolver cidadãos comuns (especialmente os tradicionalmente excluídos) nas decisões públicas e, assim, reduzir distorções de representação e fomentar soluções negociadas para problemas sociais. Desde a Constituição de 1988, o Brasil tornou-se um laboratório de inovações democráticas participativas, como conselhos gestores de políticas públicas, conferências nacionais, orçamento participativo em municípios, audiências e ouvidorias públicas. Avritzer foi um dos primeiros a estudar e defender essas experiências, vendo nelas uma forma de aprofundar a democracia para além do voto periódico (Avritzer, 2009).

A premissa básica é que a participação direta de organizações da sociedade civil nos processos decisórios mitiga desigualdades políticas tradicionais, abrindo acesso a atores antes excluídos do sistema formal (Alencar et al, 2013). Por exemplo, o Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre a partir de 1989 permitiu que moradores de bairros pobres deliberassem sobre obras e investimentos em suas comunidades, invertendo prioridades em favor das áreas mais carentes. Estudos como o de Abers (2000) mostram que essa iniciativa não só democratizou a gestão local, como teve impacto redistributivo, melhorando saneamento e infraestrutura nas periferias sem voz no passado.

Avritzer reconhece esse dilema e discute a transição da autorização à legitimidade da ação nos mecanismos participativos, isto é, como assegurar que atores não eleitos (conselheiros) tenham legitimidade para decidir em nome da sociedade (Alencar et al, 2013). Ainda assim, persiste o risco de reprodução de desigualdades sociais e políticas em seu interior – líderes mais articulados ou de grupos mais fortes tendem a dominar as discussões. Estudos apontam que, em

contextos marcados por desigualdades políticas e sociais, espaços de participação tendem a não operar de forma igualitária, comprometendo a capacidade dos participantes de engajarem-se em pé de igualdade (Alencar et al, 2013). Ou seja, a simples criação de uma instituição participativa não garante automaticamente a horizontalidade das relações de poder dentro dela.

Apesar dessas limitações, há evidências de impactos positivos das instituições participativas brasileiras na qualidade democrática. Avritzer (2016) destaca que embora as instituições de participação não tenham permeado todas as esferas, deixaram sua marca em parte das políticas sociais, tornando-as mais responsivas. Por exemplo, na área da saúde, a atuação dos conselhos e conferências contribuiu para expandir o acesso a medicamentos e melhorar a equidade regional do SUS nos anos 1990-2000. Abers (2000) documenta como, em Porto Alegre, o orçamento participativo educou milhares de cidadãos em noções de orçamento público, prioridades coletivas e negociação política, aumentando sua capacidade de reivindicação. Essa dimensão educadora da participação cria uma cultura política mais vibrante e informada, um elemento essencial para sustentar a democracia em contextos de desigualdade.

Entretanto, o avanço participativo enfrentou contradições estruturais. Muitas vezes, governos abraçaram conselhos e orçamento participativo ao mesmo tempo em que mantiveram práticas tradicionais nos altos escalões, por exemplo, negociadas no Congresso e com partidos aliados para dividir cargos e recursos (o chamado presidencialismo de coalizão). Avritzer (2016) analisa que as formas institucionais de participação não chegaram a “permear áreas estratégicas do Estado brasileiro, como a política macroeconômica ou grandes obras de infraestrutura, que permaneceram sob controle de tecnocratas e políticos tradicionais. Disso resultou uma dupla ruptura após 2013, onde a esquerda radicalizada denunciando os limites das reformas sociais (e indo às ruas em junho de 2013) e a nova direita rejeitando os mecanismos participativos sob o argumento de que seriam aparelhados pelo governo (Szwako, 2016). A crise política de 2013-2016, assim, expôs tanto os sucessos quanto os limites da via participativa brasileira.

Avritzer (2016), contudo, mantém que a saída para a crise passa por ampliar, aprofundar e tornar mais eficaz a participação popular, como uma forma de recompor a legitimidade do sistema. Szwako (2016) interpreta que ele propõe, por exemplo, estender a participação social para áreas como a fiscalização de grandes projetos de infraestrutura, aumentando a transparência e prevenindo a captura do Estado por interesses privados. Essa recomendação está em consonância com as reflexões de outros autores sobre a *accountability* social: sociedades desiguais necessitam de contrapesos participativos adicionais, visto que os

mecanismos institucionais (tribunais de contas, ministério público e mídia) frequentemente reproduzem vieses de classe e podem ser cooptados.

Ao reunir essas diversas análises, percebe-se um consenso na literatura de que desigualdade socioeconômica e violência sistêmica distorcem profundamente o funcionamento da democracia brasileira. A desigualdade corrói a representatividade, pois os pobres, maioria da população, têm menor influência política e sofrem mais para fazer valer seus direitos. A violência, por sua vez, impõe um estado de exceção cotidiano em várias comunidades, afastando-as do processo político convencional e naturalizando soluções autoritárias (Caldeira e Holston, 1999).

Esses fatores combinados geram um círculo vicioso, em que instituições percebidas como ineficazes ou injustas minam a confiança dos cidadãos, que passam a buscar alternativas extrainstitucionais (por exemplo, justiça pelas próprias mãos), e isso enfraquece ainda mais as instituições democráticas, que perdem apoio para se reformar e inclusivamente combater a desigualdade e a violência.

1.6. *RECALL*

O instituto do *recall* é uma ferramenta democrática fundamental, permitindo que a população exerça controle direto sobre seus representantes eleitos. Concebido como um mecanismo de controle popular, o *recall* possibilita a remoção de autoridades que não atendem às expectativas ou que se desviam de seus compromissos eleitorais, reforçando assim a responsabilização política. A participação cidadã, nesse contexto, torna-se imprescindível, pois fortalece a legitimidade do processo democrático e assegura que os governantes mantenham-se alinhados com os interesses da sociedade. Segundo Lorencini e Gundim (2017), o *recall* representa um claro instrumento de responsabilidade político-eleitoral, consolidando-se como uma forma efetiva de controle popular sobre os representantes políticos. Essa dinâmica além de promover a *accountability*, também incentiva uma maior vigilância por parte dos eleitores, garantindo que os mandatos sejam exercidos de maneira ética e eficiente.

Essa abordagem democrática ganha contornos distintos quando analisada no cenário político contemporâneo, especialmente ao considerar a aplicação do *recall* em diferentes contextos nacionais. Nos Estados Unidos, por exemplo, o processo de *recall* é bastante discutido em estados como a Califórnia, onde a Constituição estadual concede aos eleitores o poder de remover titulares de mandatos eletivos por meio de iniciativa popular e abaixo-assinado (Telles, 2021). Na Bolívia, o *recall* também desempenha um papel importante na

dinâmica política, refletindo a diversidade de mecanismos de controle popular adotados globalmente, que poderemos analisar com mais profundidade no capítulo II desta dissertação.

A relevância do instituto é evidenciada pela crescente demanda por mecanismos que permitam aos cidadãos exercer controle efetivo sobre os representantes eleitos. Zimmerman (2013) ressalta que o *recall* está enraizado no princípio do controle popular sobre o governo, permitindo que os eleitores removam funcionários que não correspondem às expectativas do eleitorado. Esse mecanismo reflete a necessidade contemporânea de garantir que os detentores de cargos públicos mantenham-se alinhados com os interesses da sociedade.

Ao relacionar o *recall* à democracia direta, observa-se que ele proporciona aos cidadãos uma participação mais ativa nos processos governamentais. O termo está diretamente associado à “democracia”, derivado das palavras gregas que significam “poder do povo” (Zimmerman, 2013). Nesse contexto, esse mecanismo de revogação funciona como uma ferramenta que possibilita a intervenção direta do eleitorado na administração pública, ampliando os horizontes da participação cidadã além do ato de votar periodicamente. Essa aproximação entre governantes e governados reforça os princípios democráticos fundamentais.

Além disso, o instituto atua como um mecanismo eficaz no combate à corrupção ao oferecer aos eleitores a capacidade de remover rapidamente funcionários que violam a confiança pública, ele serve como um impedimento contra práticas antiéticas. Zimmerman (2013) descreve o *recall* como uma excelente arma defensiva para os eleitores, permitindo uma resposta ágil a desvios de conduta por parte de representantes políticos. Dessa forma, contribui para a integridade das instituições e promove uma cultura de transparência e responsabilidade na gestão pública.

A origem do instituto remonta a práticas similares observadas na Antiguidade, onde mecanismos de controle popular sobre os governantes já eram implementados de forma rudimentar. Na Grécia Antiga, por exemplo, a democracia direta permitia aos cidadãos convocar assembleias para depor líderes que não cumpriam suas obrigações ou agiam de maneira contrária aos interesses da comunidade. Esses procedimentos primitivos refletem a essência do *recall* moderno, evidenciando uma longa tradição de participação cidadã na governança. No entanto, foi na Califórnia, no final do século XIX, que o *recall* ganhou sua forma contemporânea. Inspirados pelos ideais democráticos e pela necessidade de combater a corrupção, os legisladores californianos instituíram o processo de *recall* como um meio formal de remoção de funcionários públicos eleitos antes do término de seus mandatos (Bird apud Ávila, 2009). Esse desenvolvimento marcou um avanço na consolidação de mecanismos de *accountability* política nos Estados Unidos.

A partir de sua implementação inicial na Califórnia, o *recall* expandiu-se progressivamente para outros estados americanos, adaptando-se às particularidades políticas e sociais de cada região. Segundo Souza et al. (2014), a adoção do *recall* em diversos contextos estaduais evidenciou a flexibilidade e a eficácia desse mecanismo como ferramenta de controle democrático. A expansão do *recall* também transcendeu as fronteiras dos Estados Unidos, sendo adotado por diversos países ao redor do mundo como parte de suas estruturas democráticas. Além disso, a implementação do mecanismo em diferentes nações contribuiu para o fortalecimento da governança, ao proporcionar aos eleitores mecanismos eficazes para influenciar e, quando necessário, alterar a composição dos órgãos governamentais (Urbinati, 2006).

Diferentemente da democracia representativa tradicional, onde a *accountability* ocorre principalmente através de eleições periódicas, o *recall* oferece uma ferramenta adicional que reforça a soberania popular ao permitir a intervenção direta dos eleitores na manutenção da integridade e eficácia dos seus representantes. Conforme Souza et al. (2014), a introdução do mecanismo *revogatorio* alinha-se com a visão de Vermeule (2007) de que aperfeiçoamentos pontuais no desenho democrático são necessários para promover valores fundamentais como responsabilidade, transparência e deliberação. Dessa maneira, o *recall* complementa os mecanismos existentes de controle eleitoral, aprimorando a qualidade da governança ao assegurar que os representantes permaneçam constantemente alinhados com os interesses e expectativas da população.

Sob esse prisma, o *recall* funcionaria como um complemento ao processo eleitoral regular, reforçando a soberania popular entre as eleições: se um governante traiu seus compromissos ou governa contra a vontade da maioria, o próprio povo, e não apenas as instituições, pode retirá-lo do poder. Trata-se de um expediente que traduz em prática o princípio dahliano do controle da agenda, pois devolve aos cidadãos a decisão sobre manter ou não um governante, ao invés de ficarem passivos até a eleição seguinte (Dahl, 1989). Alguns autores argumentam explicitamente nesse sentido. Por exemplo, Augusto Aras (2018) afirma que sem instrumentos como o *recall*, o sistema político pode perder em responsividade e transparência, já que os eleitos saberiam que não enfrentam consequência alguma até o fim do mandato. A possibilidade de *recall*, ao contrário, incentiva os governantes a se manterem atentos às demandas populares continuamente, sob pena de serem destituídos (Aras, 2018).

Por outro lado, há também reflexões críticas sobre se o *recall* reforça ou pode comprometer os princípios dahlianos. Tudo depende de como ele é instituído e praticado. Um primeiro ponto a considerar é que Dahl valorizava não apenas a participação, mas também a

deliberação informada e a estabilidade institucional. Ele argumentava que a democracia deve permitir que as maiorias governem, mas dentro de um quadro de direitos que proteja minorias e evite abusos, e reconhecia a importância de regras estáveis para a governança eficaz (Dahl, 1989). Um risco potencial do *recall* é introduzir instabilidade e decisões impulsivas no sistema político. Se os eleitores puderem, em qualquer momento, destituir um governante, poderá faltar tempo para a implementação de políticas de longo prazo ou para tomadas de decisão impopulares porém necessárias. Críticos apontam que campanhas de *recall* podem ser movidas por emoções passageiras ou por desinformação, o que tensiona o critério da “compreensão esclarecida” de Dahl, ou seja, para Dahl é importante que as escolhas sejam feitas após debate racional e acesso amplo à informação (Dahl, 1989), mas um *recall* muito politizado pode se basear em slogans e na insatisfação imediata, nem sempre em avaliação ponderada do mandato.

Além disso, sem mecanismos de salvaguarda, o *recall* poderia ser usado por grupos minoritários barulhentos ou por elites econômicas para remover líderes eleitos democraticamente que tomaram medidas contrárias a seus interesses. Esse receio ecoa as preocupações de Dahl quanto à tirania da maioria ou à manipulação da agenda: se a pauta do *recall* for capturada por uma facção, o princípio de controle popular se distorce, passando a refletir o poder de mobilização (e eventualmente o financiamento) de alguns, e não o interesse genuíno da maioria esclarecida.

Avritzer (2018) alerta para esse perigo especialmente em contextos como o brasileiro, onde desigualdades regionais e práticas clientelistas são presentes. Avritzer aponta que uma ferramenta como o *recall*, se adotada no Brasil, precisaria ser cuidadosamente desenhada para evitar seu uso como arma de disputas oligárquicas locais ou perseguições políticas. Por exemplo, seria necessário fixar quóruns de participação e aprovação adequados para *recalls*, de modo que a destituição de um governante reflita um consenso da população, não uma mobilização circunstancial de minorias intensas. Também se discutem medidas para prevenir abusos, como períodos de carência (não permitir *recall* no primeiro ano de mandato) e impedimentos para *recalls* sucessivos, visando garantir um equilíbrio entre responsividade e governabilidade.

Do ponto de vista normativo, podemos avaliar o *recall* à luz dos três pilares dahlianos mencionados, participação, controle popular e direitos fundamentais, da seguinte forma. Em termos de participação política, o *recall* claramente amplia as oportunidades de envolvimento cidadão além do momento eleitoral periódico. Ele engaja os eleitores em debates e decisões intermediárias, o que pode fomentar uma cultura política mais ativa. Dahl valorizava a participação como critério inerente à democracia, mas também reconhecia limites práticos na

participação direta em sociedades de massa, razão pela qual enfatizou mecanismos representativos complementados por liberdades para expressão de preferências (Dahl, 1989).

O *recall* representa um reforço participativo dentro do arcabouço representativo: não substitui as eleições regulares, mas as complementa. Nesse sentido, bem implementado, ele reforça a dimensão participativa da poliarquia, tornando-a mais próxima do ideal de Dahl de uma cidadania ativa e vigilante. Em relação ao controle popular, o *recall* é talvez um dos instrumentos que mais literalmente colocam em prática o princípio de que o povo é soberano entre as eleições. Dahl insistia que, para ser democrático, um governo deve estar sujeito a mudanças conforme a vontade dos governados, inclusive ter suas políticas e líderes alterados se perderem o apoio da maioria (Dahl, 1971). O *recall* institucionaliza esse poder de controle contínuo, efetivando a ideia de responsabilidade contínua. Quando um prefeito, por exemplo, sabe que seu mandato pode ser encurtado pelos cidadãos, ele tem forte incentivo para governar de acordo com as preferências que o elegeram, mantendo canais de diálogo abertos. Isso fortalece a correspondência entre políticas públicas e vontade popular, em outras palavras, aumenta a responsividade, que é central no conceito de Dahl de governo para o povo.

Por fim, quanto ao respeito aos direitos fundamentais, o *recall* não deve, em tese, violá-los; ao contrário, pode ser visto como uma extensão do direito político de participação. Entretanto, deve-se zelar para que a prática do *recall* não colida com direitos como o devido processo legal e a proteção das minorias. Por exemplo, se o *recall* for usado para derrubar um governante por ter protegido direitos de minorias impopulares, isso suscitaria um conflito entre o princípio majoritário e os direitos fundamentais dessas minorias. Dahl provavelmente alertaria que a democracia genuína requer um equilíbrio: o governo da maioria não pode eliminar direitos básicos, sob pena de deixar de ser democrático (Dahl, 1989). Assim, na implantação do *recall*, mecanismos podem ser necessários para prevenir sua deturpação contra direitos, por exemplo, não permitir *recalls* motivados por discriminação, ou garantir supervisão judicial se houver acusações de fraude ou coerção em um plebiscito *revogatorio*.

A literatura acadêmica tem se debruçado sobre esses efeitos. Pesquisas sobre *recall* em nível local sugerem que ele funciona melhor quando há partidos políticos fortes e sociedade civil organizada para articular demandas, nesse contexto, o *recall* tende a ser acionado contra desvios graves (corrupção, quebra de confiança) e serve como último recurso dos eleitores, em vez de uma arma rotineira de oposicionistas (Welp e Whitehead, 2020). Por outro lado, estudos de casos no Peru revelaram uso ambíguo do *recall*: muitas tentativas de revogação de prefeitos peruanos foram iniciadas por candidatos derrotados na eleição anterior ou por grupos de interesse locais, o que indica um uso estratégico, nem sempre ligado à satisfação popular ampla.

Cronin (1999) argumenta que esse mecanismo atua como um “remédio para os defeitos da democracia representativa” ao conferir aos eleitores um poder que não depende exclusivamente dos ciclos eleitorais regulares para ser exercido. Isso significa que, em situações onde um representante público demonstra comportamento corrupto, incompetente ou desinteressado, a população possui um mecanismo eficaz para sua remoção rápida, sem a necessidade de esperar pelo término natural do mandato.

Indo para uma visão comparativa, a distinção entre *recall* e *impeachment* reside fundamentalmente em suas naturezas conceituais e procedimentais dentro dos mecanismos de controle político-eleitoral. O *impeachment* é tradicionalmente entendido como um processo judicial destinado a julgar e remover servidores públicos que cometeram crimes de responsabilidade, sendo conduzido por instituições legislativas ou judiciárias conforme a estrutura constitucional de cada país (Zimmerman, 2013). Este procedimento exige a comprovação de atos específicos que violam deveres oficiais, caracterizando-se por sua formalidade e complexidade. Em contraste, o *recall* é um mecanismo de democracia direta que permite aos eleitores remover um representante público antes do término de seu mandato, sem a necessidade de acusação formal de crime (Cronin, 1999). Segundo Lorencini e Gundim (2017), o instituto abre espaço para uma ampla discussão sobre os acertos e erros do mandatário, sem a exigência de delimitação de um fato específico como causa para sua ativação. Esta flexibilidade torna o *recall* mais acessível e menos burocrático para o eleitorado, proporcionando uma ferramenta imediata de responsabilização política.

Além das diferenças conceituais, *recall* e *impeachment* também divergem em sua acessibilidade e aplicação prática. Enquanto o *impeachment* é frequentemente restringido a casos de má conduta graves e requer um processo formal e prolongado, o *recall* oferece uma alternativa mais simples e direta para os cidadãos que desejam expressar insatisfação com seus representantes. Zimmerman (2013) destaca que o *recall* fortalece o controle popular ao permitir que os eleitores atuem de forma contínua e proativa na fiscalização dos governantes, superando as limitações do sistema eleitoral tradicional. Por outro lado, o *impeachment* está intrinsecamente ligado a processos judiciais e institucionais, o que pode torná-lo menos acessível e mais suscetível a influências políticas internas (Cronin, 1999). Além disso, o *recall* não exige a identificação de um crime específico, ao contrário do *impeachment*, o que facilita sua utilização como uma ferramenta de remoção baseada na percepção geral de desempenho do representante (Lorencini e Gundim, 2017).

Este instrumento de democracia direta permite que os eleitores exerçam um controle contínuo sobre seus representantes, possibilitando a remoção de mandatários que não atendem

às expectativas ou que abusam de seus poderes, sem a necessidade de aguardar o término do mandato (Zimmerman, 2013). A implementação do *recall* reforça a confiança entre eleitores e eleitos ao criar uma relação de responsabilidade mútua, onde os governantes são constantemente avaliados pela sociedade que os elegeu. Este processo não apenas aumenta a transparência nas ações dos representantes, mas também promove uma cultura de *accountability*, onde a permanência no cargo depende diretamente da satisfação e aprovação contínua do eleitorado (Zimmerman, 2013).

A Constituição da Pensilvânia de 1776 já reconhecia o direito do eleitorado de responsabilizar seus representantes, destacando a importância histórica desse mecanismo na preservação da integridade das instituições democráticas (Zimmerman, 2013). Em estados onde o instrumento é autorizado tanto por disposições constitucionais quanto por estatutos, como exemplificado na Califórnia e em diversas localidades que adotaram o “*home rule*”, o instituto se mostra adaptável e eficaz na promoção de uma governança mais responsiva e transparente (Zimmerman, 2013).

Em uma análise controversa, a implementação do mecanismo de *recall* em sistemas políticos pode acarretar riscos de instabilidade institucional. Conforme apontado por Souza e Vieira (2014), a simples previsão do *recall* sem a devida contenção pode transformar-se no “suprassumo da democracia”, gerando um ambiente propício para instabilidades contínuas. Além disso, Ávila (2009) destaca que, em contextos de crise, o *recall* tende a ser utilizado como uma ferramenta de contestação sistemática ao governo, em vez de servir como um controle democrático efetivo. Essa dinâmica pode intensificar disputas políticas e levar a crises de governabilidade, especialmente em sociedades já marcadas por polarizações extremas (Lorencini e Gundim, 2017).

O uso do instituto também pode ser explorado de maneira populista e oportunista, minando os princípios da democracia representativa. Zimmerman (2013) argumenta que os apelos emocionais associados ao *recall* podem influenciar a opinião pública, levando a decisões baseadas em sentimentos populistas em vez de questões substantivas. Além disso, Lorencini e Gundim (2017) observam que grupos populistas frequentemente utilizam o *recall* como um instrumento para reforçar o apoio eleitoral a curto prazo, muitas vezes em detrimento das decisões que atendem aos melhores interesses dos constituintes. Esse comportamento oportunista pode resultar em funcionários eleitos mais preocupados em apaziguar as demandas imediatas da população do que em implementar políticas de longo prazo que beneficiem a sociedade de maneira sustentável.

Conforme Souza e Vieira (2014), Zampier estimou, em 2013, que uma votação nos moldes plebiscitários poderia demandar a mobilização de aproximadamente R\$ 500 milhões em âmbito nacional, valor que, atualmente, tende a ser ainda maior. Esses elevados custos englobam a organização das urnas, a articulação da justiça eleitoral e a mobilização dos eleitores, o que pode sobrecarregar os orçamentos públicos. Além disso, a possibilidade de acionamento frequente do *recall*, especialmente em sistemas sem restrições temporais rigorosas, pode aumentar de forma exponencial os custos logísticos e financeiros, desviando recursos que poderiam ser aplicados em outras áreas prioritárias do governo.

Adicionalmente, Souza e Vieira (2014) argumentam que não é conveniente realizar uma revogação próxima ao término do mandato, quando novas eleições já estão se aproximando, pois isso pode desestabilizar o processo eleitoral e fragmentar a atenção dos eleitores. Esse timing inadequado não apenas eleva os custos financeiros e logísticos, mas também pode reduzir a eficácia do mecanismo de *recall* como uma ferramenta de responsabilização, transformando-o em um instrumento de contestação sem impacto real sobre a governabilidade ou a qualidade da representação política.

A ausência do mecanismo de *recall* na legislação brasileira reflete as dinâmicas políticas e jurídicas complexas que moldam o cenário democrático do país. Desde as primeiras propostas durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, que demonstravam um desejo de reforma democrática e maior responsabilização dos governantes (McDonald, 2022; Marini, 2016), houve resistência de setores conservadores que temem a instabilidade que tal instrumento poderia gerar. As emendas constitucionais, como a PEC nº 82 de 2003 e a PEC nº 73 de 2005, exemplificam as tentativas contínuas de introduzir o *recall*, mas enfrentaram obstáculos no Congresso Nacional, onde interesses políticos frequentemente prevaleceram sobre a necessidade de inovação democrática (Budib, 2020).

Além das barreiras políticas, a resistência jurídica à implementação do *recall* no Brasil baseia-se na dificuldade de harmonizar esse mecanismo com a estrutura constitucional vigente. A Constituição de 1988, embora tenha introduzido iniciativas populares, não contemplou explicitamente o *recall*, exigindo, portanto, emendas constitucionais para sua inclusão. A ausência de consenso entre juristas e legisladores sobre os parâmetros e procedimentos necessários para garantir a eficácia e a legitimidade do *recall* contribuiu para sua exclusão contínua (Budib, 2020). Adicionalmente, a interpretação conservadora das garantias constitucionais por parte de alguns tribunais superiores limitou a viabilidade de introdução de novos mecanismos de democracia direta, como o *recall*, reforçando a preferência por

instrumentos já estabelecidos, como o *impeachment*, que, apesar de suas limitações, possuem um arcabouço legal mais robusto e familiar para os atores políticos e jurídicos.

Em complemento, Ramos (2009) aponta que, embora o povo seja a única fonte legítima de poder, a efetiva capacidade de destituição de representantes eleitos é limitada, evidenciando a necessidade de mecanismos mais robustos de responsabilização. A ausência de regulamentação específica para o *recall* gera incertezas jurídicas, dificultando sua aplicação prática e aumentando a resistência por parte dos legisladores e juristas que temem a instabilidade política que tal mecanismo poderia acarretar.

CAPÍTULO 2: O *RECALL* APLICADO EM DIFERENTES SISTEMAS: ANÁLISE COMPARATIVA À LUZ DA LITERATURA

Como já estudado no capítulo anterior, desde os anos 1990, a adoção do *recall* em diferentes países relaciona-se à insatisfação cidadã com os governantes e ao anseio por mais instrumentos de fiscalização popular (Welp e Castellanos, 2020). Nesse sentido, o *recall* se encaixa no movimento por democratização participativa, ao reforçar a soberania popular e possibilitar que os eleitores corrijam rumos entre as eleições regulares.

A aplicação prática do *recall* varia conforme o país, refletindo diferentes desenhos institucionais e tradições políticas. Estados Unidos, por exemplo, é onde o *recall* se consolidou em âmbito subnacional. Não há *recall* para cargos federais, mas muitos estados e municípios adotam esse mecanismo desde o início do século XX. Em geral, trata-se de um *recall* sem necessidade de “justa causa” legal, acionado por meio de abaixo-assinados que atingem um percentual do eleitorado. Estima-se que já tenham ocorrido milhares de eleições de *recall* nos EUA, sobretudo em nível local, conselhos municipais e distritos escolares respondem por cerca de 75% dessas votações (Weinstein, 2005). Estados como a Califórnia permitem *recall* de governadores (como a destituição do governador Gray Davis em 2003), enquanto outros limitam o *recall* a autoridades municipais. A maioria dos estados ocidentais dos EUA incorporou o *recall* em suas leis, totalizando quase 20 estados com previsão de *recall* para cargos estaduais e mais de 30 para autoridades locais (Weinstein, 2005).

Como exemplo europeu, apesar de ser referência em democracia direta, a Suíça possui o *recall* de forma bem restrita. Não há *recall* individual para cargos federais; em vez disso, existe o *Abberufungsrecht*, o “direito de revogação” coletivo de todo um corpo eleito. A Constituição suíça prevê, por exemplo, a possibilidade de dissolução popular da Assembleia Nacional caso o povo aprove uma revisão constitucional total, forçando novas eleições gerais. Em nível regional e local, alguns cantões incorporaram mecanismos de *recall* desde o século XIX, mas ainda assim com caráter coletivo. Apenas dois cantões (Uri e Ticino) hoje permitem *recall* de autoridades municipais, e mesmo nesses casos o alvo é o conselho inteiro (órgão colegiado) e não um político individual. Ou seja, os cidadãos podem votar pela destituição de todo o governo local, funcionando mais como um voto de desconfiança popular do que como sanção individual (*European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, 2019).

Esse modelo suíço ilustra uma implementação peculiar, pois o *recall* é concebido como medida extrema de renovação institucional (dissolução de legislativo ou governo), em

coerência com a tradição de estabilidade do mandato livre. A prática é raríssima, há registro de apenas um *recall* bem sucedido, no cantão de Aargau em 1862, além de tentativas esporádicas posteriores (Serdült, 2015).

Em nosso continente, vários países latino-americanos adotaram o *recall* nas últimas décadas, frequentemente impulsionados por reformas constitucionais pós-anos 1980 que buscavam mecanismos de democracia participativa. Os modelos variam entre países andinos e outros contextos. Destaca-se o caso do Peru, considerado a jurisdição com maior número de eleições revogatórias no mundo (Camacho, 2018). Desde a introdução do “*referendo revogatorio*” na década de 1990, milhares de prefeitos e autoridades locais peruanas enfrentaram tentativas de *recall*, de 1997 a 2013, mais de 4000 consultas de *recall* foram realizadas em municípios peruanos. Em contraste, países como Colômbia, Argentina e Equador também preveem *recall* para prefeitos ou governadores, porém com menor frequência de uso efetivo. Um traço marcante na região é que algumas nações estenderam o *recall* a cargos de alto escalão: Bolívia, Equador e Venezuela permitem que presidentes e parlamentares sejam submetidos a *referendo revogatorio* popular (Camacho, 2018). O caso pioneiro foi a Venezuela, cujo presidente Hugo Chávez enfrentou (e venceu) um *referendo revogatorio* nacional em 2004, seguido por experiências similares na Bolívia (2008) e tentativa no Equador (onde a previsão existe desde 2008).

Nesses contextos, geralmente há restrições temporais, por exemplo, só se pode convocar *recall* presidencial após a metade do mandato (Venezuela), e exigências de assinaturas para acionar o processo (*International IDEA*, 2005). Já em nível local, países como o Peru adotaram requisitos relativamente acessíveis, o que explica o alto número de ocorrências. No México, o *recall* presidencial foi incorporado em 2019 e utilizado pela primeira vez em 2022, seguindo modelo semelhante ao venezuelano (iniciativa popular após metade do mandato).

Cada uma dessas experiências será analisada isoladamente, com um aprofundamento teórico que forneça a base para uma comparação entre as nações estudadas. O objetivo é verificar se as conclusões do capítulo anterior, de que diferentes condições da população influenciam diretamente a democracia, se aplicam à efetividade do *recall*.

2.1. O *RECALL* NA AMÉRICA DO NORTE

A primeira jurisdição americana a adotar formalmente o *recall* foi a cidade de Los Angeles, que em 1903 incluiu esse instrumento em sua carta municipal, em grande parte graças aos esforços do reformador progressista John Haynes (Spivak, 2004). Poucos anos depois, o

estado de Oregon tornou-se o primeiro estado norte-americano a prever o *recall* em nível estadual, por meio de emenda constitucional aprovada em 1908 (Barnett, 1912). O instituto rapidamente se espalhou e até 1914, cerca de onze outros estados, em sua maioria no Oeste americano, como Califórnia (1911), Arizona, Colorado e Washington, já haviam adotado o mecanismo (Spivak, 2004; Barnett, 1912). Esse rápido crescimento refletiu o clima antissistema da época, em que eleitores buscavam meios de responsabilizar políticos ligados a máquinas partidárias ou a interesses econômicos (Spivak, 2004).

Após essa primeira onda, o ritmo de adoção do *recall* desacelerou. Entre meados da década de 1910 e as últimas décadas do século XX, apenas três estados incorporaram o *recall*, notadamente o Alasca (em sua Constituição de 1956, ao se tornar estado), Montana (1972) e Geórgia (1983), reflexo de um menor fervor reformista no período do entre-guerras e do pós-guerra. Uma segunda onda de interesse surgiria apenas no final do século XX, e desde os anos 1990, mais quatro estados norte-americanos implementaram o *recall*, incluindo Nova Jersey (1993), Minnesota (1996) e Illinois (2010), este último de forma restrita apenas para governadores). Com isso, atualmente 19 dos 50 estados dos EUA possuem alguma previsão para *recall* de autoridades estaduais (Zacks, 2021).

Nos estados ocidentais pioneiros, o *recall* foi impulsionado pelo ideário populista-progressista de combate à corrupção e aos grandes interesses corporativos, como as ferrovias, que dominavam a política local (Spivak, 2004). Já a incorporação tardia em estados como Illinois ocorreu após escândalos específicos, no caso, a iniciativa de *recall* de 2010 foi motivada pela crise política envolvendo o *impeachment* do governador Rod Blagojevich em 2009, levando Illinois a permitir *recall* apenas para o cargo de governador (McDonald, 2012). Em Nova Jersey, a emenda constitucional de 1993 que introduziu o *recall* veio na esteira de demandas públicas por maior *accountability*, permitindo aos eleitores remover qualquer oficial eleito estadual ou local (Zimmerman, 1997).

Uma vez estabelecido, o *recall* nos EUA teve utilizações esporádicas, mas de grande repercussão. Até hoje, apenas quatro governadores estaduais enfrentaram eleições de *recall* na história norte-americana. em apenas duas ocasiões o governador em questão foi de fato removido do cargo, no pioneiro *recall* de 1921, quando os eleitores de Dakota do Norte revogaram o mandato do governador Lynn Frazier em meio a disputas sobre intervenções estatais na economia, e no famoso caso californiano de 2003. Nesse episódio, o governador Gray Davis enfrentou a insatisfação generalizada do eleitorado devido a uma grave crise de energia elétrica no estado, marcada por apagões e tarifas em alta após uma malsucedida desregulação do setor, aliada a um déficit orçamentário crescente e ao aumento do

descontentamento econômico após a recessão do início dos anos 2000 (Gerston e Christensen, 2004; Zacks, 2021). Com apoio popular a um outsider carismático (o ator Arnold Schwarzenegger) para substituí-lo, Davis acabou sendo removido pelo voto de 55% dos eleitores, tornando-se o primeiro governador da Califórnia removido por *recall* (Spivak, 2004).

Em contraste, o *recall* de 2012 em Wisconsin teve desfecho diverso, e motivado pela reação feroz às reformas do governador Scott Walker que restringiram direitos de sindicatos de servidores públicos, o processo mobilizou eleitores e recursos recordes, mas resultou na vitória de Walker na eleição especial, permitindo-lhe concluir o mandato. Walker foi, assim, o primeiro governador na história dos EUA a vencer a uma eleição revogatória, sinalizando como o *recall* pode também falhar em remover o alvo mesmo em meio a forte polarização (Zacks, 2021). Já o caso mais recente, o *recall* de 2021 contra Gavin Newsom, novamente na Califórnia, ocorreu em meio a controvérsias sobre a gestão da pandemia de COVID-19 e restrições econômicas; tal como em Wisconsin, o governador venceu a eleição de *recall* e permaneceu no cargo.

Além desses casos envolvendo governadores, o *recall* nos EUA tem sido usado principalmente contra legisladores estaduais e autoridades locais. Nos estados que permitem *recall*, qualquer ocupante de cargo eletivo (governador, deputados estaduais, prefeitos, vereadores etc.) pode ser alvo caso cidadãos organizem uma petição e colem assinaturas suficientes. A grande maioria das eleições de *recall* ocorrem em nível municipal, estima-se que cerca de 75% dos *recalls* nos EUA envolvam vereadores ou membros de conselhos escolares, em disputas frequentemente de cunho local e pouca visibilidade nacional (Zacks, 2021).

Em nível estadual, houve diversos *recalls* bem-sucedidos de legisladores; por exemplo, na Califórnia, já em 1913 realizou-se a primeira remoção de um parlamentar estadual via *recall*, e em Michigan dois senadores estaduais foram cassados pelo voto em 1983 após aprovarem um aumento de impostos, alterando a correlação de forças partidárias no Senado estadual (Cronin, 1999; Zimmerman, 1997). Casos mais recentes incluíram a destituição de senadores estaduais do Colorado em 2013, em resposta a leis de controle de armas aprovadas após uma onda de violência, evidenciando que o *recall* continua a ser acionado como reação popular a políticas controversas ou à conduta de representantes. Contudo, mesmo com inúmeros pedidos de *recall* protocolados a cada ano, relativamente poucos atingem os requisitos para deflagrar a votação, e menos ainda obtêm sucesso em afastar o político do cargo (Cronin, 1999).

O desenho institucional do *recall* nos estados americanos varia em aspectos importantes, o que influencia suas causas e resultados. Em 11 estados, inclusive Califórnia e Wisconsin, o *recall* é do tipo “político”, ou seja, pode ser iniciado por qualquer razão que os eleitores julguem adequada, não é necessário comprovar malfeitos específicos, bastando obter

assinaturas conforme o percentual exigido (Twomey, 2011). Outros 8 estados, entretanto, condicionam o *recall* à existência de certos motivos legais (geralmente má conduta no cargo, crimes ou infrações definidas em lei) e podem sujeitar o pedido a revisão judicial quanto à suficiência dessas causas. A exigência de assinaturas também difere: enquanto estados como Califórnia requerem cerca de 12% do eleitorado para autorizar um *recall* de governador, outros são mais rigorosos, na década de 1930, por exemplo, o exigente patamar de 66% do eleitorado implantado no *recall* do estado de Alberta (Canadá) visava praticamente inviabilizar sua aplicação. Nos EUA, os prazos para coleta de assinaturas vão de 60 a 270 dias conforme a jurisdição, e a formatação da votação também muda: em alguns estados realiza-se uma eleição especial única na qual os eleitores votam “Sim” ou “Não” à remoção e, simultaneamente, escolhem um substituto para cumprir o restante do mandato (caso a remoção seja aprovada), foi o modelo das eleições da Califórnia em 2003 e 2021. Em outros estados, há primeiro um pleito perguntando apenas sobre a destituição; se o “Sim” vencer, o cargo é declarado vago e preenche-se por eleição subsequente ou indicação conforme a lei local (Twomey, 2011).

Essas variações afetam o cálculo político: por exemplo, a possibilidade de eleger imediatamente um sucessor (como na Califórnia) pode atrair mais candidatos e fomentar campanhas mais personalistas, enquanto a exigência de causa específica (como em Minnesota ou Washington) tende a limitar o uso do *recall* a situações de escândalo ou incompetência comprovada, inibindo tentativas motivadas por meras discordâncias políticas (Twomey, 2011).

No contexto canadense, o instituto do *recall* seguiu uma trajetória mais tímida e experimental. O Canadá é, de modo geral, avesso a mecanismos de democracia direta em âmbito federal, não há previsão de iniciativa ou referendo facultativo na Constituição canadense, e o sistema parlamentarista costuma enfatizar a responsabilidade coletiva do governo perante a legislatura, em vez da responsabilização direta perante os eleitores entre eleições. Ainda assim, influências do populismo ocidental levaram duas províncias canadenses a adotar o instituto. A pioneira foi Alberta, que em 1936 aprovou uma lei provincial de *recall* logo após a ascensão ao poder do Partido Crédito Social, de orientação populista. A lei albertana de 1936 permitia que eleitores destituíssem membros da Assembleia Legislativa provincial, mas estabelecia um limiar extremamente alto de assinaturas, dois terços do eleitorado do distrito, o que, surpreendentemente, quase foi alcançado em uma campanha para destituir o próprio primeiro-ministro William Aberhart em 1937. Diante da ameaça concreta, o governo de Aberhart revogou a lei de *recall* apenas um ano após sua criação, abortando essa primeira experiência (Ruff, 1993). Nas décadas seguintes, apesar de diversas propostas legislativas, o *recall* não retornou de fato em Alberta até tempos recentes. Somente em 2021 a

província aprovou nova legislação de *recall*, novamente impulsionada por um partido de direita populista (United Conservative Party) como promessa de campanha.

A lei atual do Alberta *Recall Act* de 2021 estabelece que eleitores podem forçar uma eleição suplementar para remover um membro da Assembleia, um prefeito ou conselheiro municipal, ou um conselheiro escolar, desde que consigam assinaturas de 40% dos eleitores elegíveis do distrito. Essa porcentagem coloca a barreira ainda relativamente alta, de modo que analistas preveem que o recurso será raramente efetivado, servindo mais como símbolo de “empoderamento” dos eleitores do que um mecanismo prático de *accountability* (Cournoyer, 2021).

A única jurisdição canadense que consolidou o *recall* de maneira estável foi a província da Colúmbia Britânica (British Columbia). Conhecida por sua cultura política marcada por ondas populistas e reformas institucionais, “orientações populistas” profundamente enraizadas, segundo Ruff (1993), a Colúmbia Britânica adotou o *recall* nos anos 1990 após pressão popular. Em 1991, os eleitores da província foram consultados em um referendo oficial sobre a introdução de mecanismos de democracia direta; a pergunta incluía se desejavam ter o direito de remover seus representantes legislativos antes do término do mandato. A resposta foi um retumbante “sim”: cerca de 81% dos votantes aprovaram a ideia do *recall* (Ruff, 1993).

O modelo britânico-columbiano, contudo, difere em desenho do típico modelo americano: em vez de convocar uma eleição específica para decidir a permanência do mandatário, o sistema de BC prevê que, atingido um patamar elevado de assinaturas (40% dos eleitores registrados no distrito eleitoral do deputado) dentro de um prazo de 60 dias, o mandato do parlamentar é automaticamente revogado e sua cadeira é declarada vaga. Em outras palavras, o êxito da petição de *recall* implica a perda imediata do mandato pelo representante, seguida pela convocação de uma eleição ordinária (*by-election*) para preencher a vaga. Não há, portanto, uma votação popular de “Sim/Não” sobre o ocupante, o *referendo revogatorio* é substituído pela própria petição bem-sucedida. Essa peculiaridade visa simplificar o processo, mas também foi alvo de críticas: autoridades eleitorais apontam que, ao não haver uma eleição formal para o *recall*, faltariam salvaguardas de *due process* para o político visado, que pode perder o cargo sem chance de defesa direta perante o eleitorado (Twomey, 2011).

Além disso, a inexistência de exigência de justificativa específica em British Columbia (basta o descontentamento dos eleitores) levanta preocupações de que o *recall* possa ser usado como instrumento de hostilidade político-partidária ou vingança pessoal, assediando parlamentares por motivos triviais (Twomey, 2011). Por outro lado, o altíssimo requerimento

de 40% do eleitorado torna o mecanismo difícil de acionar por meros caprichos, de fato, a experiência demonstra que o *recall* em BC tem sido pouco frequente e raramente bem-sucedido.

Entre 1995 e o presente, dezenas de petições de *recall* foram iniciadas na Colúmbia Britânica, mas pouquíssimas chegaram perto de atingir o objetivo. No período legislativo de 1995-2001 (primeiros anos do dispositivo), foram emitidas 20 petições autorizadas pelo órgão eleitoral provincial, das quais nenhuma conseguiu forçar a remoção de um parlamentar (Twomey, 2011). O caso de maior destaque ocorreu em 1998, quando eleitores do distrito de Parksville-Qualicum organizaram-se para retirar o deputado provincial Paul Reitsma, acusado de conduta antiética. A petição contra Reitsma obteve cerca de 8 mil assinaturas a mais do que o mínimo necessário (40% do eleitorado do distrito), tornando-se a primeira, e até hoje única, petição de *recall* bem-sucedida na obtenção de assinaturas na Colúmbia Britânica. Antes mesmo que as autoridades declarassem oficialmente a vacância do cargo, Reitsma optou por renunciar em junho de 1998, antecipando-se à remoção forçada. Com a renúncia, o *recall* foi efetivado sem necessidade de uma eleição revogatória, e uma eleição complementar posteriormente preencheu sua vaga. Fora esse incidente, nenhuma outra petição em BC reuniu assinaturas suficientes para desalojar um representante.

Em 2010, por exemplo, ativistas contrários a um novo imposto sobre vendas (HST) tentaram organizar *recalls* em massa contra vários deputados que apoiaram a medida; apesar da mobilização popular, todas as petições fracassaram por margens relativamente pequenas, indicando que o limiar de 40% é um obstáculo formidável, mesmo em meio a forte indignação pública (McDonald, 2012). Assim, passadas quase três décadas, o *recall* britânico-columbiano teve impacto concreto limitado: serviu mais como um “termômetro” da insatisfação do que como instrumento de mudança de representantes, já que o Legislativo provincial nunca chegou a testemunhar a destituição formal de um membro por esse meio (McDonald, 2012).

Também é pertinente comparar os casos analisados de *recall* nos EUA e no Canadá, buscando compreender como fatores sociais, causas subjacentes e configurações institucionais convergem ou divergem em cada contexto. Primeiramente, quanto às condições sociais e políticas que propiciam o uso do *recall*, observa-se uma curiosa semelhança entre os locais pioneiros, em que, tanto os estados ocidentais americanos do início do século XX quanto as províncias ocidentais canadenses (Alberta, BC) compartilham um histórico de populismo agrário e desconfiança em relação às elites políticas tradicionais (Ruff, 1993). Essas regiões, de população relativamente pequena e economia baseada em recursos naturais, desenvolveram fortes movimentos reformistas que exaltavam o “poder do povo” contra corporações ferroviárias, bancos ou governos distantes. Assim, Califórnia, Oregon e outros estados

progressistas que adotaram o *recall* buscavam dar voz direta aos cidadãos insatisfeitos, de modo análogo ao que motivou Alberta e BC em suas experiências (Spivak, 2004; Ruff, 1993).

As causas imediatas que acionam processos de *recall* também apresentam convergências e divergências nos casos estudados. Tanto nos EUA quanto na Colúmbia Britânica verificou-se que políticas públicas impopulares podem catalisar movimentos de *recall* mesmo sem evidências de corrupção: o exemplo paradigmático é o do governador Scott Walker em Wisconsin, alvo de *recall* por mudanças trabalhistas controversas, e o dos deputados de BC visados após aprovarem o imposto HST contra a vontade de grande parte do eleitorado. Em ambos os casos, o *recall* funcionou como uma válvula de escape para eleitores manifestarem descontentamento em meio ao ciclo normal das eleições, uma espécie de “plebiscito” sobre políticas específicas ou sobre a responsividade dos governantes.

Por outro lado, escândalos e falhas de liderança também têm sido gatilhos clássicos para *recalls* bem-sucedidos, especialmente nos EUA: o *recall* de Gray Davis na Califórnia combinou fatores de má gestão (crise de energia) e desgaste político; o *recall* pioneiro de Lynn Frazier em 1921 ocorreu em meio a acusações de incompetência administrativa; e inúmeros *recalls* locais envolvem denúncias éticas ou criminais contra autoridades (Zimmerman, 1997). No Canadá, embora nenhum representante tenha sido formalmente deposto via *recall* até agora, a motivação das campanhas, como no caso Reitsma (acusações de conduta imprópria), indica que os eleitores canadenses também veem o *recall* como instrumento para punir desvios de comportamento, e não apenas discordâncias políticas. Uma diferença digna de nota é que, nos estados americanos onde não se exige “justa causa” legal para o *recall*, críticos argumentam que o mecanismo às vezes é usado por minorias perdedoras de uma eleição simplesmente por não aceitarem o resultado, o que poderia subverter a estabilidade do mandato. Já em BC, apesar da ausência de exigência de motivo legal, o altíssimo custo de mobilização (40% dos eleitores) tem prevenido o uso frívolo, até hoje, os alvos de *recall* na província foram associados a razões substantivas (impopularidade extrema ou má conduta percebida).

No balanço geral, há convergências no ideal normativo que embasa o *recall* nos EUA e no Canadá: em ambos, ele representa a crença de que a soberania popular não se esgota no dia da eleição e que os eleitores, em última instância, devem “ter a última palavra” sobre a permanência de seus representantes (Cronin, 1999). Trata-se de um mecanismo alinhado a sociedades politicamente engajadas e ciosas de *accountability*. Não por acaso, a retórica populista pró-*recall* enfatiza empoderar o “cidadão comum” contra políticos negligentes ou desconectados. Contudo, as divergências estruturais entre os sistemas político-eleitorais dos dois países geram impactos distintos. Nos Estados Unidos, onde cargos executivos estaduais

(governadores) são escolhidos diretamente e há separação de poderes, o *recall* pode produzir mudanças dramáticas de governo, como a substituição de um governador por outro de partido oposto, alterando rumos das políticas estaduais, caso da Califórnia em 2003 (Zacks, 2021).

Já no Canadá, um *recall* bem-sucedido de um deputado provincial isoladamente dificilmente mudaria o governo, servindo mais como correção pontual (a não ser que ocorresse em número suficiente para abalar a maioria parlamentar). Ademais, a taxa de sucesso difere, pois nos EUA, embora raros, os *recalls* estaduais obtiveram sucesso em alguns casos (dois governadores removidos, diversos legisladores locais e estaduais ao longo dos anos), enquanto na Colúmbia Britânica nenhuma destituição efetiva via *recall* se consumou, sugerindo que o desenho mais rígido lá implementado realmente desincentiva o uso frequente.

Vale destacar que, paradoxalmente, a ameaça do *recall* pode ter efeitos políticos mesmo sem se concretizar, é possível perceber nos estudos que governantes sob possibilidade de *recall* tendem a agir de forma mais responsiva ou a evitar ações muito impopulares. Esse efeito “disciplinador” pode ocorrer tanto nos estados americanos (onde um governador ciente de mobilização popular contrária pode moderar políticas) quanto em British Columbia (onde o simples início de uma petição de *recall* já sinaliza grave desaprovação, como ocorreu com a reversão do imposto HST após pressão e tentativas de *recall* em 2010).

Analisando outra grande nação, embora no México não se tenha resultados práticos do *recall*, o mecanismo vem ocupando um lugar central nos debates político-institucionais do país. Trata-se de um instrumento de democracia direta que, em tese, permite à cidadania destituir um titular de cargo eletivo antes do término do mandato em caso de perda de confiança na sua gestão (Concha Cantú, 2024).

Até recentemente, a Constituição mexicana não contemplava o *recall* como forma de remover mandatários eleitos. Tentativas pontuais de introduzir essa figura em âmbitos locais foram barradas pelo Judiciário. Por exemplo, em 2010, a Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidou disposições da Constituição do estado de Yucatán que previam a revogação do mandato de governador e deputados locais. De modo semelhante, em 2009, a Corte julgou inconstitucionais normas análogas adotadas em Chihuahua, argumentando que, no marco constitucional vigente à época, a remoção de governantes eleitos só poderia ocorrer por vias tradicionais de responsabilidade (como *impeachment*), não por insatisfação popular expressa em consulta direta (Limón Magaña, 2017). Esse obstáculo jurídico indicava que a implantação do *recall* exigiria uma reforma constitucional de âmbito nacional, o que se concretizou anos depois.

A ascensão de um novo governo em 2018 trouxe ímpeto político à causa do *recall*. Andrés Manuel López Obrador (AMLO), então candidato presidencial, propagou a ideia de submeter-se a um *referendo revogatorio* na metade de seu mandato, caso fosse eleito, como parte de sua plataforma de valorização da democracia participativa. De fato, após assumir a presidência, AMLO empenhou-se em viabilizar esse mecanismo. Em 2019, o Congresso mexicano aprovou uma reforma constitucional introduzindo a figura da *revogación de mandato* na Carta Magna (Leyva Muñoz e Morales Nava, 2025). A emenda foi aprovada por maioria qualificada em ambas as Casas e ratificada por 17 Legislaturas estaduais, atendendo aos requisitos para alteração constitucional (González Morga, 2023). Com isso, passou a figurar entre os *derechos de la ciudadanía* o direito de participar de processos de revogação de mandato (Eberhardt, 2022). Em essência, a mudança conferiu aos cidadãos, pela primeira vez, um instrumento legal para encurtar o mandato de um governante eleito por voto popular, algo até então inexistente no sistema político mexicano (Leyva Muñoz e Morales Nava, 2025). Inicialmente, a novidade concentrou-se na possibilidade de revogar o mandato do Presidente da República via consulta popular nacional. Ademais, a reforma de 2019 previu que as entidades federativas adotassem normas locais para permitir o *recall* de governadores estaduais, integrando o mecanismo também nos níveis subnacionais (González Morga, 2023). Dessa forma, abriu-se caminho para que tanto o executivo federal quanto os executivos estaduais pudessem ser submetidos ao crivo da cidadania durante seus mandatos.

Após a mudança constitucional, era necessário regulamentar o procedimento do *recall*. O Congresso aprovou, e foi promulgada, a Lei Federal de revogação de Mandato, publicada em setembro de 2020 (Concha Cantú, 2024). Essa lei definiu as regras operacionais da consulta revogatória no âmbito federal, estabelecendo requisitos como: iniciativa popular mediante recolhimento de assinaturas correspondentes a um percentual mínimo do eleitorado, lapso temporal de realização apenas na metade do mandato presidencial, e um quórum de participação de pelo menos 40% dos eleitores registrados para que o resultado da consulta seja vinculativo às autoridades (González Morga, 2023).

O primeiro grande teste do *recall* no México ocorreu em 2022, quando foi realizada a consulta popular de revogación de mandato relativa ao mandato do próprio Presidente López Obrador. Esse pleito inédito, convocado para abril daquele ano, correspondendo aproximadamente à metade do sexênio 2018-2024, materializou a promessa política feita por AMLO. Desde o início, contudo, sua implementação envolveu embates políticos e jurídicos. Em dezembro de 2021, durante os preparativos, o Instituto Nacional Electoral (INE), órgão autônomo responsável por organizar a consulta, alegou insuficiência de recursos orçamentários

para conduzir o processo em sua plenitude, em função de cortes promovidos pelo Congresso na lei orçamentária de 2022.

O INE chegou a aprovar a suspensão temporária de etapas do *recall*, condicionando a retomada à obtenção de condições orçamentárias adequadas. Essa decisão gerou imediata controvérsia: de um lado, a autoridade eleitoral invocava limitações materiais para cumprir a nova obrigação; de outro, atores políticos (especialmente aliados do presidente) acusavam o INE de descumprir um mandato constitucional e cercear um direito político dos cidadãos. A questão foi levada ao Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que em finais de 2021 determinou a continuidade do processo de revogação. Em sua sentença, a Justiça Eleitoral afirmou não existir justificativa legal para o INE postergar ou interromper o processo, salvo se não houvesse atingido os requisitos mínimos (notadamente, o apoio de 3% dos eleitores na petição que convoca a consulta, condição que já fora cumprida). Ou seja, o Tribunal concluiu que o INE excedera suas atribuições ao tentar adiar o *recall* por motivos financeiros, devendo buscar meios de realizar a consulta na data prevista. Essa intervenção judicial foi decisiva para viabilizar o inédito exercício do *recall*, garantindo que o processo ocorresse conforme fixado em lei (González Morga, 2023).

A introdução do *recall* no México gerou interessante discussão acadêmica sobre seus potenciais efeitos e desafios. Em linhas gerais, os estudiosos reconhecem que a revogação de mandato possui um duplo caráter. Por um lado, é vista como um reforço aos mecanismos de participação popular e controle democrático. Ao permitir que cidadãos avaliem e eventualmente interrompam um governo que julgam insatisfatório, o *recall* amplia a *accountability* horizontal típica das democracias representativas, acrescentando-lhe uma dimensão vertical direta (Concha Cantú, 2024). Essa perspectiva enfatiza que, em países de histórica distância entre governantes e governados, instrumentos como o *recall* podem “potencializar a participação da cidadania na tomada de decisões” e estabelecer um método contundente de cobrá-los por promessas não cumpridas ou má gestão (Concha Cantú, 2024). Sob esse prisma, a mera existência da possibilidade de revogação poderia tornar os governantes mais responsivos e comprometidos com o interesse público, sabendo que seu mandato pode ser encurtado pela vontade popular. Por outro lado, a literatura alerta que “o diabo está nos detalhes” quando se trata de implementar o *recall* (Concha Cantú, 2024). Se mal desenhado ou manipulado, o mecanismo pode falhar em seu propósito ou até produzir efeitos indesejados. Uma preocupação evidente é evitar que a revogação de mandato se converta em uma mera simulação democrática, isto é, um processo tecnicamente disponível, porém inviável na prática devido a exigências excessivas, ou esvaziado por interferências políticas (Concha Cantú, 2024).

Alguns analistas notam, por exemplo, que fixar um quorum de participação muito alto pode tornar praticamente inatingível a revogação, mesmo se houver descontentamento popular majoritário; inversamente, facilitar demais a ativação do *recall* poderia levar a instabilidade e uso eleitoreiro constante (Concha Cantú, 2024). Outro ponto levantado diz respeito ao risco de uso estratégico do mecanismo por parte do próprio governante alvo. Observando o caso de 2022, Eberhardt (2022) questiona se a consulta não teria funcionado mais como um plebiscito ratificatório, convocado pelo presidente para fortalecer sua legitimidade, do que como um instrumento genuíno de “censura cidadã” a um mau governante. De fato, Concha Cantú (2024) também adverte que é crucial impedir que o *recall* seja desvirtuado em um mecanismo de ratificação de governantes em exercício, o que contrariaria sua finalidade original de possibilitar a alternância por clamor popular.

Ainda no campo analítico, estudiosos examinam o impacto do *recall* sobre a dinâmica político-institucional. Uma questão aberta é se a introdução desse mecanismo fortalece ou fragiliza a governabilidade. Há quem tema que convocações frequentes de referendos *revogatorios* possam inserir o sistema político em um estado permanente de campanha eleitoral, tensionando a convivência democrática (Concha Cantú, 2024). No caso mexicano, a consulta de meio de mandato, embora concebida para ampliar a democracia, foi vista por alguns como uma mobilização disruptiva em curto intervalo após a eleição presidencial, potencialmente desviando foco de políticas públicas para disputas plebiscitárias (Concha Cantú, 2024). Por outro lado, defensores argumentam que, se bem regulado, o *recall* pode conviver com a estabilidade: sua realização esporádica e somente em cenários de grande insatisfação funcionaria como válvula de escape institucional, prevenindo soluções extralegais para crises de governança e reforçando a legitimidade do regime (Eberhardt, 2022). Até o momento, porém, falta evidência empírica no México para determinar qual dessas dinâmicas prevalecerá, dada a escassez de casos práticos, realidade que os próprios acadêmicos reconhecem.

Como resultado dessas reflexões, surgem também propostas de aprimoramento legislativo. González Morga (2023), ao analisar em detalhe o processo de 2022, conclui que a experiência inaugural do *recall* revelou a necessidade de ajustes nas regras para garantir seu bom funcionamento. Em suas conclusões, o autor destaca que o ordenamento jurídico pode ser afinado de modo a proteger melhor as prerrogativas cidadãs envolvidas no controle político, evitando que obstáculos administrativos ou disputas institucionais frustrem o exercício desse direito. Recomendações incluem desde clarificar a responsabilidade do Estado em prover recursos suficientes para a organização da consulta, até aprimorar os mecanismos de fiscalização para coibir práticas irregulares durante a campanha revogatória (González Morga,

2023). Tais sugestões visam aperfeiçoar o instituto, de modo que futuras consultas ocorram em condições mais equitativas e eficazes no alcance de seus objetivos.

2.2. O *RECALL* NA AMÉRICA LATINA

A introdução do *recall* na América Latina insere-se no contexto de transição democrática e reformas político-constitucionais dos anos 1980-1990, quando diversos países buscaram mecanismos de democracia participativa em resposta ao desgaste dos sistemas representativos tradicionais (Welp e Serdült, 2014). A Colômbia foi pioneira regional ao consagrar, na Constituição de 1991, o direito de “revogar o mandato” de autoridades eleitas (alcaldes e governadores), seguido pelo Peru em 1993, que introduziu o *referendo revogatorio* para autoridades subnacionais (Eberhardt, 2021).

Nos anos posteriores, outras nações andinas incorporaram o *recall* em seus ordenamentos: a Venezuela em 1999, prevendo a revogação para todos os cargos eletivos (inclusive o presidente); o Equador em 2008 e a Bolívia em 2009, ambos igualmente abrangendo desde autoridades locais até o chefe de Estado (Welp e Serdült, 2014; Camacho, 2018). Essa expansão fez com que, em pouco mais de duas décadas, praticamente todos os países latino-americanos passassem a regular ao menos um instrumento de democracia direta, incluindo referendos, plebiscitos, iniciativa legislativa e, em muitos casos, a revogação de mandatos (Welp, 2013; Lissidini et al., 2014).

Apesar do objetivo comum de aproximar governantes e governados, os modelos de *recall* adotados variaram entre esses países, especialmente quanto aos requisitos de ativação e regras de implementação. Alguns Estados impuseram exigências para acionar o *recall*, ao passo que outros adotaram critérios mais acessíveis. Por exemplo, o quórum de assinaturas necessário para convocar a consulta revogatória variava entre 10% do eleitorado no Equador e 40% dos votos válidos da última eleição na Colômbia, este último considerado um dos modelos mais restritivos. (Souza e Vieira, 2014). Da mesma forma, enquanto na Bolívia e na Colômbia a legislação exige uma motivação formal para o pedido de *recall*, como “insatisfação geral da população” ou violação grave do plano de governo no caso colombiano, na Venezuela, Equador e Peru não se exige justificativa específica para protocolar a iniciativa (Souza e Vieira, 2014). Quase todos os ordenamentos preveem vedações temporais para evitar convocações precoces ou no fim do mandato, com isso, usualmente proíbe-se o *recall* no primeiro ano de governo e, em alguns casos, no último ano do mandato, garantindo que haja tempo mínimo de gestão e evitando uso às vésperas de novas eleições (Souza e Vieira, 2014).

Também há diferenças quanto aos cargos alcançados: por exemplo, Colômbia e Peru restringiram a revogação a autoridades subnacionais (prefeitos, governadores e vereadores), ao passo que Venezuela, Equador e Bolívia incluíram parlamentares e até o presidente na lista de cargos potencialmente sujeitos ao *recall* (Camacho, 2018). Essas variações normativas impactaram diretamente a frequência e a forma de utilização do mecanismo *revogatório*. Jurisdições com requisitos menos exigentes observaram um número muito maior de tentativas, como no caso peruano, enquanto aquelas com exigências rigorosas viram o mecanismo raramente avançar além da proposta inicial, como ocorreu na Colômbia. Isso evidencia claramente como os requisitos de participação condicionam os resultados práticos (Camacho, 2018).

Outro elemento distintivo é o procedimento de substituição da autoridade revogada. Em algumas experiências, como os casos já estudados na Califórnia, o voto *revogatório* é acompanhado de eleição simultânea de substituto, ao passo que nas novas democracias latino-americanas optou-se geralmente por convocar eleições suplementares ou empossar suplentes após a destituição, de modo a não mesclar as duas decisões no mesmo ato (Souza e Vieira, 2014).

2.2.1. O *Recall* no Peru

O Peru é internacionalmente destacado como a jurisdição com o maior número de processos *revogatórios* do mundo (Camacho, 2018). A figura da *revogatória* de mandato foi introduzida na Constituição peruana de 1993, promulgada durante o governo de Alberto Fujimori, e regulamentada pela Lei de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Lei Nº 26.300/1994). O contexto da sua criação combinou elementos de inovação democrática e estratégia política. Ao mesmo tempo que respondia às demandas populares por maior participação após a crise institucional provocada pelo autogolpe de 1992, o instituto também reforçava o discurso antipolítico de Fujimori, exercendo pressão direta sobre autoridades locais tradicionais (Eberhardt, 2021). Conforme previsto na legislação, o *recall* peruano aplica-se principalmente a cargos municipais, prefeitos (alcaldes) e vereadores (regidores), e, a partir de reformas de descentralização no início dos anos 2000, passou a abranger também as novas autoridades regionais eleitas (governadores e conselheiros regionais) (Welp, 2013; Eberhardt, 2021). Em contrapartida, não existe no Peru a revogação para presidente da República ou parlamentares, o que significa que o campo de atuação desse mecanismo ficou concentrado no nível subnacional.

Camacho (2018) discute que a dinâmica do *recall* municipal no Peru rapidamente se mostrou intensa, e desde as primeiras consultas populares de revogação, realizadas em 1997, o instrumento foi utilizado de forma massiva, e entre 1997 e 2013, ocorreram mais de 4.000 consultas revogatórias em municípios peruanos. Este volume excede em muito o de qualquer outro país. Para fins comparativos, outras nações latino-americanas que admitem *recall* de prefeitos registraram números bastante inferiores de casos efetivos no mesmo período (Camacho, 2018).

A legislação peruana fixou requisitos relativamente acessíveis para acionar o mecanismo, como a coleta de assinaturas de apenas 25% dos eleitores do município para viabilizar a votação (patamar considerado baixo frente a outras jurisdições) e a inexistência de um quórum mínimo de participação para validar o resultado, exige-se apenas maioria simples dos votantes para a autoridade ser revogada (Del Águila, 2014; Eberhardt, 2021). Esses fatores contribuíram para popularizar o *recall* entre os eleitores peruanos, mas também abriram margem para seu uso estratégico por atores políticos locais. Estudos de caso no Peru revelam um uso frequentemente ambíguo do *recall*. Muitas tentativas de revogação de prefeitos foram promovidas por candidatos derrotados em eleições anteriores, que buscavam reverter nas urnas o resultado desfavorável obtido anteriormente (Welp e Serdült, 2014). Esse fenômeno sugere que, além de instrumento de “vox populi” contra maus governos, o *recall* peruano tornou-se parte da competição política rotineira nos municípios, acionado frequentemente por opositores em busca de uma segunda volta eleitoral (Welp e Serdült, 2014; Del Águila, 2014).

Welp (2013) exemplifica que, não por acaso, em determinadas localidades peruanas instaurou-se um “ciclo permanente” de campanhas, em que, logo após a eleição municipal, grupos opositoristas iniciam movimentos para coletar firmas e convocar a revogação do vencedor, gerando um ambiente de disputa contínua.

Os impactos desse padrão de uso dividem opiniões, em que, por um lado, o Peru materializou de forma robusta a *accountability* social, e centenas de autoridades locais tiveram que submeter seu desempenho a julgamento popular antes do término do mandato, o que teoricamente aumenta a responsabilidade dos eleitos para com os cidadãos (Welp, 2013). Em muitos municípios onde a população se frustrou com prefeitos por motivos de corrupção ou má gestão, a revogação serviu como válvula institucional para corrigir rumos, evitando a espera até a próxima eleição ordinária. Por outro lado, o *recall* frequente acarretou custos institucionais relevantes. Entre 1997 e 2013, aproximadamente 40% dos prefeitos submetidos a *recall* no Peru acabaram sendo efetivamente destituídos, levando à interrupção antecipada de mandatos e à necessidade de organizar eleições suplementares (elecciones municipales complementarias)

para preencher os cargos vagos (Márquez, 2013). Essa rotatividade elevadíssima não tem paralelo na região e levantou preocupações quanto à estabilidade política no âmbito local (Tuesta, 2014).

Pesquisadores observam que a facilidade para deflagrar consultas revogatórias gerou instabilidade administrativa em diversos municípios peruanos, dificultando a continuidade de políticas públicas e enfraquecendo a autoridade dos governantes eleitos (Tuesta, 2014; Del Águila, 2014). Em outras palavras, o *recall* tornou-se tão frequente que deixou de ser um mecanismo excepcional para correção de rumos, transformando-se praticamente em parte integrante do processo eleitoral, com efeitos potencialmente negativos. Sob ameaça constante, prefeitos tendem a privilegiar medidas de curto prazo para agradar opositores, evitam decisões impopulares ainda que necessárias e frequentemente têm sua legitimidade questionada, comprometendo, assim, a governabilidade local (Tuesta, 2014; Camacho, 2018).

A partir de ONPE (2018), observou-se uma mudança importante que ocorreu em 2015, quando o Congresso peruano aprovou emendas na legislação eleitoral para mitigar os efeitos da revogação em cascata. Foi decidido que, caso um prefeito fosse revogado, não seriam mais convocadas eleições municipais extraordinárias; em vez disso, o cargo passaria a ser exercido interinamente pelo substituto legal (por exemplo, o tenente-prefeito ou presidente do conselho municipal) até o fim do mandato original. Essa alteração buscou reduzir os custos e a instabilidade decorrentes da destituição de autoridades, evitando que a revogação acionasse obrigatoriamente um novo processo eleitoral. Além disso, aumentou-se o intervalo entre as janelas de *recall*: atualmente, as consultas só podem ocorrer na metade do mandato, limitando a possibilidade de múltiplas tentativas sequenciais (ONPE, 2018).

Paralelamente, também surgiram propostas de elevar o requisito de assinaturas ou estabelecer um quórum de participação na votação revogatória, de modo a desestimular o uso trivial do mecanismo (Eberhardt, 2021). Embora nem todas essas propostas tenham sido implementadas, elas refletem a preocupação de diversos setores com o equilíbrio entre participação e governabilidade, algo que será estudado no terceiro capítulo dessa dissertação. O *recall* continua a contar com apoio popular no Peru, visto como conquista democrática pós-1993, mas mesmo seus defensores reconhecem a necessidade de “dosar o remédio” para que ele não se converta em fator de paralisia política (Del Águila, 2014).

2.2.2. O *Recall* na Colômbia

Avançando a análise, a Colômbia incluiu a *revocatoria* del mandato em sua nova Constituição de 1991 como parte de um ambicioso capítulo de mecanismos de participação

cidadã, ao lado do plebiscito, do referendo, da iniciativa legislativa e da consulta popular (Londoño, 2019). Especificamente, o artigo 40 da Carta de 1991 garantiu aos cidadãos o direito de revogar o mandato de governadores e prefeitos, nos termos que viessem a ser estabelecidos por lei, tornando a Colômbia um dos primeiros países latino-americanos a prever o *recall* em nível subnacional (Eberhardt, 2021). A regulamentação veio com a Lei Estatutária 134 de 1994, que fixou condições bastante rigorosas para exercício desse direito, marcando, desde o início, uma postura cautelosa do legislador colombiano em relação à democracia direta (Londoño, 2019). Em contraste ao caso peruano, a efetividade inicial do *recall* na Colômbia foi extremamente baixa. Ao longo das duas primeiras décadas sob a Constituição de 1991, nenhum prefeito ou governador colombiano chegou a ser destituído via *recall*, apesar de diversas tentativas ocorridas em municípios do país (Londoño, 2019). Todos os esforços fracassaram em alguma etapa do processo, revelando que o desenho institucional adotado praticamente inviabilizava o uso concreto do mecanismo.

Dois fatores principais explicam essa baixa efetividade. Primeiro, a exigência de assinaturas para convocar a votação era proporcionalmente elevada, e a lei de 1994 demandava apoio equivalente a pelo menos 40% dos votos obtidos pelo eleito (ou uma grande fração do eleitorado local) para autorizar o *referendo revogatório*, patamar difícil de alcançar na prática (Souza e Vieira, 2014). Em segundo lugar, mesmo quando a votação de *recall* era realizada, a lei estipulava um quórum de participação mínimo para validar a destituição: era necessário que no referendo comparecessem no mínimo 40% dos eleitores que votaram na eleição original e que a maioria dos votantes optasse pelo “sim” à revogação (Londoño, 2019). Essa combinação fez com que a *revogatória* se tornasse, na prática, uma ferramenta de acionamento raríssimo.

Conforme observou Londoño (2016), nas primeiras duas décadas pós-1991 todos os intentos de *revogatoria* fracassaram na Colômbia, e os poucos cidadãos ou movimentos que tentaram utilizar os mecanismos participativos só sofreram desilusões, dado que a Constituição prometia participação mas a legislação impunha obstáculos quase intransponíveis. Nesse sentido, diversos analistas concluíram que a democracia participativa colombiana existia formalmente, porém sem impacto efetivo na vida política, até pelo menos meados da década de 2010 (Londoño, 2019).

A persistente inaplicabilidade do *recall* levou a reformas legais em 2015, com o objetivo de tornar o mecanismo mais exequível. A Lei Estatutária 1757, aprovada em julho de 2015, revisou as normas de participação cidadã e alterou pontos-chave da revogação de mandato de prefeitos e governadores (Londoño, 2019). Entre as mudanças, padronizaram-se os procedimentos de convocação, com prazos mais claros para coleta e verificação de assinaturas,

buscando simplificar o processo para os comitês cidadãos. Também se delimitou que a *revogatória* só pode ocorrer uma vez por mandato e não pode ser convocada no último ano do período, o que evita sobreposição com as campanhas eleitorais regulares (Eberhardt, 2021), onde é possível perceber similaridades com as regras no Peru.

Essas reformas tiveram impacto moderado. Após 2015, a Colômbia testemunhou um aumento no número de tentativas de *recall* em âmbito local, indicando que o instrumento começou a se tornar uma opção viável onde houvesse forte mobilização popular. Em 2018, registrou-se pela primeira vez a destituição efetiva de um prefeito colombiano via voto popular: o prefeito do município de Tasco (Departamento de Boyacá) foi revogado após a maioria da população votar pela sua saída, alcançando-se o quórum agora exigido (Londoño, 2019). Esse caso, ainda que em uma localidade pequena, quebrou o tabu de décadas sem nenhum *recall* bem-sucedido no país. Na capital e em outras grandes cidades, movimentos de *recall* também ganharam força, embora sem sucesso final. Em Bogotá, por exemplo, organizou-se em 2017 um amplo esforço para revogar o mandato do então prefeito Enrique Peñalosa, que conseguiu reunir centenas de milhares de assinaturas, mas cuja consulta não chegou a ocorrer em razão de controvérsias judiciais e dificuldades em satisfazer os requisitos legais dentro do prazo (Londoño, 2019).

Apesar da leve flexibilização introduzida pela reforma de 2015, desafios práticos continuam limitando a aplicação do *recall* na Colômbia. Um desses desafios é a abstenção eleitoral crônica: historicamente, o país registra baixos índices de comparecimento nas eleições municipais, dificultando o alcance do quórum exigido de 40% dos votos válidos numa consulta extraordinária, especialmente levando-se em conta que a motivação para participar em referendos *revogatórios* geralmente é inferior à observada em eleições gerais (Londoño, 2019). Esse problema do quórum tem sido o principal fator para fracasso de consultas de *recall*. Mesmo onde a maioria dos votantes que comparecem deseja a saída do governante, a revogação não se concretiza se o total de votos não ultrapassar o piso legal (Souza e Vieira, 2014).

Outro desafio são as trincheiras jurídico-políticas em torno do mecanismo. Frequentemente, autoridades alvos de *recall* utilizam ferramentas judiciais para atrasar ou impedir a realização da votação, alegando irregularidades no processo de assinatura ou questionando aspectos da lei e, dada a complexidade normativa, muitas iniciativas acabam travadas em batalhas legais prolongadas (Londoño, 2019). Além disso, a própria logística de organizar referendos *revogatórios* em um país com centenas de municípios representa um ônus para as autoridades eleitorais, que precisam alocar recursos consideráveis para consultas que, muitas vezes, não atingem validade. Todos esses fatores fazem com que a *revogatória*

colombiana, embora hoje mais viável que antes, ainda esteja longe de ser um instrumento de uso comum.

As experiências contrastantes do Peru e da Colômbia oferecem lições importantes para outros países latino-americanos no tocante ao desenho e à implementação do *recall*. A primeira lição é a necessidade de calibragem institucional adequada; extremos muito pronunciados, seja de liberalidade, seja de restrição, tendem a produzir problemas. Um modelo como o peruano, extremamente acessível, mostrou que o *recall* pode se tornar instrumento de disputa política permanente, fragilizando a estabilidade governamental (Tuesta, 2014). Já um modelo como o colombiano pré-2015, extremamente travado, comprovou que o *recall* pode se tornar letra morta, frustrando as expectativas de participação e deixando de cumprir sua função de controle democrático (Londoño, 2019). O equilíbrio apontado por especialistas estaria em requisitos nem tão baixos que banalizam o mecanismo, nem tão altos que inviabilizam seu uso (Camacho, 2018; Eberhardt, 2021), e essas experiências serão usadas no capítulo 3 dessa dissertação como base na sugestão da aplicabilidade do instituto no Brasil.

Outra lição refere-se à importância do contexto político e institucional: o *recall* tende a funcionar melhor como ferramenta de exceção, acionada em casos de grave perda de confiança num governante, e não como extensão da competição eleitoral cotidiana.

2.2.3. O *Recall* na Venezuela

A Constituição venezuelana de 1999 inovou ao prever o *referendo revogatorio* para todos os cargos eletivos, incluindo o presidente, por meio do artigo 72. Esse dispositivo consagra que, cumprida metade do mandato, 20% dos eleitores podem solicitar um referendo para abreviar o mandato de um representante, desde que haja participação de pelo menos 25% do eleitorado e que os votos pela revogação superem os votos que elegeram o titular (Barberá, 2016). Trata-se de um mecanismo de democracia participativa que visava permitir à cidadania avaliar e remover autoridades eleitas antes do término do mandato, fortalecendo a ideia de uma democracia participativa e protagonista defendida pelo governo de Hugo Chávez (Kornblith, 2009).

Em 2004, essa previsão constitucional foi colocada em prática no primeiro *referendo revogatorio* presidencial da história. Setores da oposição, em meio a uma grave polarização política e conflitos sociais (greve geral de 2002, tentativa de golpe e paralisação petrolífera), reuniram assinaturas e ativaram um referendo contra o presidente Chávez (Barberá, 2016). A consulta ocorreu em agosto de 2004 com observação internacional, tornando-se a primeira

experiência de *recall* presidencial no mundo. O resultado, porém, favoreceu Chávez, que foi mantido no cargo por ampla margem, pois cerca de 59% dos votantes rejeitaram a revogação, ratificando o restante do mandato do presidente (Kornblith, 2009). Esse desfecho fortaleceu politicamente o governo, sinalizando que o *recall*, embora concebido como instrumento de *accountability* cidadã, pode também servir para legitimar o mandatário em contextos plebiscitários (Altman, 2005; Kornblith, 2009).

Após 2004, vários pedidos de *referendo revogatório* foram formulados na Venezuela, inclusive contra deputados e governadores, mas poucos prosperaram diante de barreiras institucionais. Em 2016, diante de uma profunda crise econômica e queda de popularidade do presidente Nicolás Maduro, a oposição tentou acionar um novo *referendo revogatório* nacional, no entanto, esse processo enfrentou obstruções sistemáticas por parte das autoridades eleitorais e judiciais, alinhadas ao governo (Eberhardt, 2017). Novas exigências burocráticas foram impostas e, finalmente, decisões judiciais regionalizadas suspenderam a coleta de assinaturas, inviabilizando a realização do referendo contra Maduro. Em essência, Maduro utilizou todos os recursos de poder para interromper o curso do *revogatório*, evitando a consulta popular (Eberhardt, 2017).

Ademais, nas esferas local e parlamentar, embora a Constituição permita a revogação de mandatos de governadores, prefeitos e deputados, a efetividade desses *recalls* também ficou limitada. Em alguns casos, governistas acionaram mecanismos formais ou decisões do Conselho Nacional Eleitoral e do Judiciário para protelar ou impedir consultas revogatórias em âmbito regional, esvaziando o potencial fiscalizador do instrumento (Barberá, 2016).

Assim, o caso venezuelano ilustra que, em um regime híbrido, com traços formais de democracia direta, porém forte concentração de poder governamental, o *recall* tende a enfrentar obstáculos que comprometem sua aplicação imparcial. A interferência governamental, seja estabelecendo regras exigentes ou manipulando órgãos eleitorais, impacta diretamente a efetividade do mecanismo, que na prática funcionou apenas quando conveniente ao grupo no poder (Altman, 2010; Eberhardt, 2017).

2.2.4. O *Recall* na Bolívia

Inspirada em tendências semelhantes, a Bolívia incorporou a revogatória de mandato na sua nova Constituição de 2009, estendendo-a a todos os eleitos, inclusive ao presidente (Eberhardt, 2016). Essa adoção ocorreu em meio ao processo constituinte liderado por Evo Morales, cujo governo se propunha a aprofundar a democracia participativa após intensos conflitos políticos e sociais no início dos anos 2000.

De fato, antes mesmo da promulgação da nova Constituição, o instrumento do *recall* foi empregado de forma excepcional em 2008. Nessa ocasião, o próprio presidente Evo Morales propôs convocar um *referendo revogatório* de abrangência nacional para avaliar simultaneamente o seu mandato presidencial e o dos nove prefeitos departamentais do país (Barberá, 2016). A iniciativa surgiu em um contexto de confronto acirrado entre o governo central e a oposição regional (especialmente da chamada “Meia Lua” no leste do país), que questionava a legitimidade de Morales e demandava autonomias departamentais. Ao convocar o *recall* de 2008 mediante lei especial aprovada no Congresso, Morales buscou destravar o impasse político e reafirmar seu apoio popular (Eberhardt, 2016).

O referendo realizou-se em agosto de 2008 e seu resultado foi duplamente esclarecedor: por um lado, Morales saiu amplamente fortalecido, obtendo cerca de 67% de votos a favor de sua permanência, percentual superior aos 54% com que fora eleito em 2005, consolidando sua legitimidade democrática (Eberhardt, 2016). Por outro lado, a maioria dos governadores opositoristas também foi ratificada em seus cargos, já que a lei exigia para a revogação que o voto “sim” atingisse uma porcentagem maior que a originalmente obtida por cada governador em sua eleição anterior.

Na prática, nenhum dos principais governadores autonomistas perdeu o mandato nas urnas em 2008, pois todos superaram seus próprios índices de votação anteriores, o que “consagrou” também essas lideranças regionais (Altman, 2005; Stefanoni, 2008). Houve apenas casos isolados de autoridades departamentais que acabaram deixando o cargo posteriormente por outras vias, como no departamento de Pando, cujo governador opositor foi preso após graves distúrbios, mas não exatamente pelo mecanismo do *recall* em si. O uso do *referendo revogatório* de 2008, portanto, teve um caráter peculiar. Longe de destituir o presidente, serviu principalmente como uma ferramenta de legitimação política tanto para Evo Morales quanto, em certa medida, para os governadores opositoristas, que puderam reivindicar confirmação popular (Eberhardt, 2016; Altman, 2005).

Analistas observam que Morales transformou um mecanismo de potencial risco em uma oportunidade de validar seu projeto político, reforçando seu capital eleitoral em meio à elaboração da nova Constituição (Moreno e Cruz, 2024). Com a Carta de 2009 em vigor, a revogatória permaneceu prevista para todos os níveis, e eventuais *recalls* locais foram tentados nos anos seguintes, sobretudo contra prefeitos. A legislação boliviana estabeleceu requisitos como assinatura de 25% dos eleitores do âmbito em questão e limitou o acionamento a uma única vez por mandato (Eberhardt, 2016). Alguns municípios vivenciaram petições de revogatória de alcaldes (prefeitos) após 2010, mas poucos processos chegaram à votação

efetiva, seja por não alcançarem os requisitos exigidos, seja por acordos políticos que evitaram a consulta. De modo geral, não houve novas experiências de grande porte em nível nacional, e Morales seguiu no poder até 2019 sem enfrentar outro *referendo revogatório*, já seu sucessor foi removido por outros meios (renúncia forçada em meio a crise eleitoral).

Assim, na Bolívia o *recall* consolidou-se juridicamente como parte do repertório participativo, mas seu uso concreto pós-2009 foi esporádico. O caso boliviano ilustra o *recall* empregado de forma proativa pelo governo, ao contrário do caso venezuelano, em que foi uma arma da oposição, revelando motivações de autolegitimação governamental (Altman, 2005). Ao submeter voluntariamente seu mandato ao veredito popular em 2008, Morales buscou reforçar a estabilidade do governo em meio a confrontos institucionais, e logrou êxito imediato nesse objetivo.

Porém, persistiram os desafios da confirmação simultânea de opositores que manteve acesa a polarização regional, evidenciando que o *recall*, isoladamente, não resolveu os conflitos políticos de fundo. Ademais, críticas surgiram quanto ao potencial uso estratégico ou indevido do mecanismo, por exemplo, temia-se que a facilidade de acionar revogatórias pudesse gerar instabilidade, com autoridades sob ameaça constante de enfrentarem pleitos antecipados (Eberhardt, 2016). Esse equilíbrio delicado foi reconhecido pelo legislador boliviano, que impôs limites temporais e de frequência para evitar a banalização do instrumento.

2.2.5. O *Recall* no Equador

No Equador, a figura do *recall* entrou no ordenamento jurídico com a Constituição de 1998, em meio a um período de reformas orientadas a ampliar a participação popular nas decisões políticas. A Carta de 1998 reconheceu o direito dos cidadãos de revogar mandatos eletivos, tornando o Equador um dos poucos países da América do Sul a adotar formalmente esse instrumento à época (Castellanos, 2014). A previsão foi mantida e reforçada na Constituição de 2008, aprovada durante o governo de Rafael Correa, a qual enfatizou mecanismos de democracia direta como elementos centrais do chamado “novo constitucionalismo” latino-americano (Castellanos, 2014).

Nas palavras de Castellanos (2014), a inclusão da revogação popular de mandatos em 2008 fez parte de uma transformação nas “regras do jogo” político equatoriano, inserindo dispositivos de controle cidadão sobre autoridades eleitas em todos os níveis.

Pela legislação equatoriana derivada dessas constituições, os requisitos para deflagrar um processo de *recall* são exigentes, visando evitar uso leviano ou partidário. De acordo com o desenho institucional vigente, é necessário colher o apoio de pelo menos 10% dos eleitores

inscritos na circunscrição correspondente para iniciar a revogação de prefeito, governador ou outro cargo local, enquanto para o Presidente da República o patamar mínimo é de 15% do eleitorado nacional (Monteiro de Souza e Vieira, 2014; Erazo e Chamorro, 2019). Em termos práticos, isso significa que milhões de assinaturas são requeridas para convocar um referendo revogatório presidencial, configurando um grande obstáculo a tentativas frívolas.

No caso de autoridades locais, o percentual de 10% pode ser ajustado conforme o tamanho do colégio eleitoral. Por exemplo, em municípios pequenos o percentual exigido pode ser maior, seguindo uma escala decrescente até 10% nas jurisdições mais populosas (Instituto de la Democracia apud Erazo e Chamorro, 2019). Tais quóruns relativamente elevados refletem a preocupação em neutralizar eventuais motivações meramente político-partidárias em pedidos de *recall*. Além disso, existem vedações temporais, e no Equador, não se pode acionar a revogatória durante o primeiro ano nem no último ano do mandato do eleito (Monteiro de Souza e Vieira, 2014). Essa cláusula de resguardo temporal busca impedir que o governante recém-empossado seja imediatamente alvo de tentativa de destituição antes mesmo de implementar seu programa, assim como evita que, no fim do mandato, o processo seja utilizado quando já se aproxima a eleição seguinte, momentos nos quais a revogação seria menos pertinente.

Mesmo com requisitos rigorosos, o Equador vivenciou diversos casos de *recall* após 1998, sobretudo em âmbitos locais. O mecanismo passou a ser visto pela população e por atores oposicionistas como uma via alternativa para solucionar crises de governança ou punir maus gestores, em um país que enfrentou considerável instabilidade política nos anos 1990 e 2000 (Castellanos, 2014). Estudos acadêmicos mapeiam que, nos primeiros anos após a adoção, a utilização do *recall* foi esporádica, devido tanto ao desconhecimento do público quanto às altas barreiras de assinatura (Peña Barrios, 2017). Entretanto, após a Constituição de 2008, que manteve e até facilitou alguns aspectos da participação direta, houve uma verdadeira explosão de iniciativas de revogação de mandatos, especialmente contra prefeitos e outras autoridades locais eleitas (Erazo e Chamorro, 2019).

Dados levantados por Erazo e Chamorro (2019) mostram que entre 2010 e 2011, pouco depois da entrada em vigor da nova Constituição, foram ativados nada menos que 138 processos de *recall* contra prefeitos municipais no Equador. Essa “avalanche” de solicitações de revogação de mandato em um curto intervalo não tinha precedentes na história democrática do país.

Em termos proporcionais, significa que uma boa parcela dos governantes locais eleitos em 2009 enfrentou tentativas de remoção por iniciativa popular. O disparo desses processos de *recall* ocorreu num contexto de alta polarização política e mobilização social, em que grupos

opositores locais aproveitaram o novo dispositivo para desafiar líderes incumbentes, às vezes poucos meses após a eleição. Como sugerem Erazo e Chamorro (2019), a abertura institucional proporcionada pelo desenho menos restritivo adotado em 2008 serviu como arma de “duplo fio”, em que, de um lado, ampliou o controle democrático sobre os mandatários, mas, de outro, potencializou instabilidades na governança local. Em muitos municípios, a simples ameaça de um *recall* passou a compor a dinâmica política, pressionando prefeitos a modificarem políticas ou negociarem com a oposição para evitar a coleta de assinaturas contra si.

Castellanos (2014) discute que nem todas as iniciativas conseguiram reunir assinaturas suficientes ou cumprir os trâmites legais para chegar à etapa do *referendo revogatório*. De fato, a maioria acabou fracassando antes da votação popular, seja por insuficiência de apoio, seja por intervenções institucionais. Ainda assim, algumas consultas revogatórias efetivamente ocorreram, levando eleitores às urnas para decidir sobre a permanência de autoridades. Em vários casos, a população optou por manter o governante. Estudos apontam que mais de 60% dos prefeitos submetidos a referendos de revogação entre 2008 e 2014 conseguiram conservar seus cargos, derrotando o *recall* nas urnas (Castellanos, 2014). Já outros pleitos resultaram na destituição do mandatário, evidenciando a eficácia do mecanismo em viabilizar saídas antecipadas.

Houve municípios em que a autoridade local foi removida pelo voto popular e substituída de acordo com as normas, normalmente, pelo vice ou por um sucessor definido em nova eleição, conforme previsto na legislação equatoriana (Monteiro de Souza e Vieira, 2014). Em âmbito de legislativo nacional, também se registraram tentativas de *recall* contra certos parlamentares após 2008, embora fossem percentualmente poucas (cerca de 2% do total de pedidos no período) e nenhuma tenha prosperado a ponto de realizar a votação para decidir sobre o mandato do legislador visado (Ramírez et al. apud Erazo e Chamorro 2019). Esses números sugerem que, na prática, a revogação popular no Equador foi mais acionada como ferramenta de *accountability* local do que em nível nacional.

O caso mais notório, e ilustrativo dos desafios do *recall* no Equador, foi a tentativa de revogar o mandato do presidente Rafael Correa em 2011. Correa, que havia sido reeleito sob a nova Constituição, enfrentou a articulação de grupos opositores que buscaram coletar as assinaturas necessárias (cerca de 1,5 milhão de eleitores, correspondentes a 15% do eleitorado nacional) para convocar um *referendo revogatorio* presidencial (Peña Barrios, 2017). O principal rosto dessa iniciativa foi o ex-apresentador de TV e ativista Carlos Vera, que em 2010-2011 liderou uma campanha nacional pelo *recall* de Correa, acusando-o de autoritarismo e má gestão. Trata-se de um episódio singular, pois teria sido a primeira vez que se tentaria, nas

Américas, submeter um presidente em exercício a uma votação revogatória por iniciativa popular (Castellanos, 2014).

A empreitada, contudo, esbarrou em obstáculos formidáveis, e apesar de mobilizar segmentos da sociedade civil e da oposição, os organizadores não conseguiram cumprir todos os requisitos legais dentro do prazo. A coleta de assinaturas, embora expressiva, não atingiu o patamar exigido e enfrentou questionamentos sobre sua autenticidade e sobre a motivação política por trás do pedido (Castellanos, 2014). Além disso, o próprio governo de Correa utilizou mecanismos institucionais para dificultar o avanço do *recall*.

Em janeiro de 2011, a Corte Constitucional equatoriana emitiu a Sentença nº 001-11-SIO-CC, que reinterpretou procedimentos e freou os processos de revogação em curso naquele momento (incluindo o de Correa), estabelecendo entendimentos mais estritos sobre a admissibilidade dos pedidos (Corte Constitucional del Ecuador, 2011, apud Serrafero e Eberhardt, 2021). Poucos meses depois, em agosto de 2011, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) aprovou um novo regulamento para o exercício da democracia direta, impondo uma série de exigências adicionais para a tramitação dos *recalls* (Castellanos, 2014; Welp e Castellanos, 2020).

As mudanças regulatórias implementadas em 2011 no Equador constituíram um ponto de inflexão no funcionamento do *recall*. Segundo análise de Welp e Castellanos (2020), a reforma introduzida pelo CNE após o caso Correa criou filtros institucionais que virtualmente esterilizaram o poder dos cidadãos de acionar a revogação de mandatos de forma autônoma. Passou-se a exigir, por exemplo, que o requerente do *recall* apresentasse uma justificativa fundamentada, enquadrando a solicitação em causas prefixadas (como descumprimento do plano de governo ou envolvimento em faltas gravíssimas). Ademais, o órgão eleitoral ganhou a competência de admitir ou rejeitar liminarmente os pedidos, avaliando a pertinência dos motivos alegados antes mesmo da coleta de assinaturas (Welp e Castellanos, 2020).

Esse filtro prévio transferiu à autoridade eleitoral, composta em grande medida por indicados políticos, o poder de barrar *a priori* iniciativas de revogação consideradas infundadas ou desestabilizadoras. Paralelamente, o mínimo de assinaturas requerido foi elevado em certas situações e os prazos para obtê-las, reduzidos, tornando mais árdua a tarefa dos promotores do *recall* (Castellanos, 2014).

Outras disposições exigiram a notificação da autoridade alvo do pedido, concedendo-lhe oportunidade de contestar formalmente a tentativa de revogação (Welp e Castellanos, 2020).

Depois do pico de processos de *recall* em 2010-2011, a frequência de ativações caiu drasticamente nos anos subsequentes (Welp e Castellanos, 2020). A literatura evidencia uma

“variação dramática” no número de revogatórias iniciadas após cada mudança normativa. A introdução de 1998 permitiu algumas poucas ativações; a reforma de 2008 levou a dezenas de ativações; e a emenda de 2011 praticamente estancou novas iniciativas (Welp e Castellanos, 2020). Diversos pedidos de *recall* contra autoridades locais apresentados após 2011 foram recusados em fase inicial pelo CNE, sob alegações de não atendimento aos requisitos formais ou de falta de fundamento suficiente (Castellanos, 2014). Muitos movimentos cidadãos que antes viam na revogação uma ferramenta ao seu alcance passaram a considerá-la inútil ou inacessível, diante do engessamento procedimental.

Em 2015, por exemplo, todas as petições de *recall* contra prefeitos e outras autoridades locais foram arquivadas sem sucesso, com os proponentes incapazes de sequer chegar à etapa de recolhimento amplo de apoios (Castellanos, 2014). Assim, embora o *recall* permaneça previsto na Constituição equatoriana e na Lei Orgânica de Participação Cidadã, sua eficácia como instrumento de democracia direta foi consideravelmente reduzida na prática recente.

Críticos argumentam que o governo de Correa “desativou” o mecanismo quando este deixou de lhe ser conveniente, esvaziando-o de conteúdo participativo (Peña Barrios, 2017). Por outro lado, defensores dessa regulamentação estrita sustentam que ela foi necessária para prevenir abusos e assegurar governabilidade, pois a utilização indiscriminada das revogatórias ameaçava tornar ingovernáveis os executivos locais e mesmo gerar crises políticas artificiais (Monteiro de Souza e Vieira, 2014; Erazo e Chamorro, 2019).

2.2.6. O *Recall* em Cuba

Se no Equador o *recall* emergiu como um produto de reformas democráticas recentes e teve uma aplicação prática visível (embora conturbada), em Cuba a revogação de mandatos apresenta um paradoxo distinto. A Constituição da República de Cuba, proclamada em 1976, foi pioneira ao consagrar explicitamente o direito de *recall* em um estado socialista. Desde então, os textos constitucionais cubanos afirmam que “todos os representantes eleitos são revogáveis” a qualquer momento por decisão dos eleitores ou das instâncias correspondentes, conforme estabelecido em lei (Peña Barrios, 2017).

Em termos formais, portanto, Cuba possui há décadas uma das previsões mais abrangentes de revogação de mandato, em que, teoricamente, qualquer delegado de assembleia municipal, deputado da Assembleia Nacional ou outro cargo eletivo pode ser destituído antes do término do período para o qual foi eleito (Guzmán Hernández, 2014). Esse princípio decorre diretamente da doutrina marxista-leninista sobre o Estado, que defende que os eleitos devem estar permanentemente sujeitos ao controle e à vontade dos que os elegeram, sob pena de

remoção imediata se traírem a confiança do povo (Guzmán Hernández, 2014). Inspirado em ideias de Lenin, o desenho institucional cubano incorpora a máxima de que “quem elege deve poder revogar” como elemento da democracia socialista (Peña Barrios, 2017).

Não por acaso, nos debates preparatórios da Constituição de 1976, os dirigentes cubanos enfatizaram a revogação de mandato como uma garantia de que os representantes permaneceriam fiéis à revolução e ao povo, sob vigilância constante das bases (Peña Barrios, 2017).

Entretanto, a prática do *recall* em Cuba difere daquela idealizada pela teoria ou mesmo daquela observada em democracias liberais. O exercício concreto desse direito encontra-se mediado e limitado pela estrutura de poder do regime de partido único. A legislação cubana estabeleceu procedimentos bastante particulares para operacionalizar a revogação. Conforme a Lei No. 89, de 1999, que regulamenta a “revogación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular”, a iniciativa para destituir um representante deve seguir vias institucionais e atender a certos requisitos (Peña Barrios, 2017).

No nível local, os cidadãos de uma circunscrição podem propor a revogação de seu delegado municipal, mas precisam obter o apoio de pelo menos 25% dos eleitores daquela área para que o pedido seja considerado (Peña Barrios, 2017). Esse patamar mínimo (bastante superior ao exigido no Equador, por exemplo) já representa uma barreira relevante, dada a necessidade de mobilização em um contexto onde não há partidos de oposição ou campanhas livres. Além disso, mesmo que atinja esse suporte inicial, a solicitação não é automaticamente levada a um plebiscito aberto, e a decisão final sobre a destituição de um delegado municipal cabe à Assembleia Municipal do Poder Popular, órgão composto pelos próprios delegados (eleitos nas diversas circunscrições do município) (Peña Barrios, 2017).

Em outras palavras, os cidadãos de base podem instar o processo, mas quem efetivamente vota para revogar ou não o mandato do delegado são seus pares na assembleia local, e não diretamente todo o eleitorado em um referendo. No caso de níveis mais altos, como os deputados da Assembleia Nacional, a dinâmica é ainda menos direta, pois os eleitores comuns não têm como, sozinhos, convocar um *recall* contra um parlamentar. O que ocorre é que os próprios órgãos colegiados superiores (Assembleias Municipais e Provinciais, que participam da eleição indireta dos deputados nacionais) possuem a prerrogativa legal de revogar o mandato daqueles que elegeram, caso considerem apropriado (Peña Barrios, 2017).

Em última instância, é a Assembleia Nacional, controlada hegemonicamente pelo Partido Comunista, que pode destituir seus membros, seguindo os procedimentos internos. Essa estrutura, como nota Peña Barrios (2017), revela que o princípio “revoga quem elege” foi, na

verdade, transmutado em “revoga quem nomeia”. Ou seja, a revogação ocorre no âmbito vertical do Estado socialista, em que os níveis superiores podem remover os inferiores, e não propriamente uma iniciativa cidadã horizontal como na concepção clássica de *recall*.

Mesmo no nível onde há previsão de envolvimento direto de eleitores (circunscrição municipal), o processo cubano de *recall* impõe condicionantes temporais e políticas. A Lei Eleitoral exige que se espere pelo menos metade do mandato para então avaliar o desempenho do delegado e só então considerar uma revogação (Peña Barrios, 2017). Dado que os delegados municipais têm mandato de dois anos e meio (30 meses), isso significa que os eleitores não podem tentar destituí-los nos primeiros 15 meses de gestão. Essa proibição inicial lembra a vedação temporal existente em outros países (como o Equador), mas no caso cubano serve também para desestimular questionamentos precoces, numa lógica de conceder um “voto de confiança” inicial ao representante (Peña Barrios, 2017).

Ademais, o próprio ambiente de falta de competição partidária e de controle social exercido pelas organizações vinculadas ao Estado (como os Comitês de Defesa da Revolução nos bairros) implica que uma campanha aberta de assinaturas contra um representante possa ser vista com suspeita ou até sofrer pressões contrárias, limitando a espontaneidade do processo (Guanche, 2014). Não existe na ilha uma mídia independente ou grupos opositores legalizados que possam liderar mobilizações para coletar 25% de assinaturas contra um delegado de forma autônoma; qualquer movimento desse tipo ocorre sob o olhar atento do aparato governamental local.

Na prática, portanto, a ferramenta do *recall* em Cuba raramente tem sido utilizada como meio efetivo de participação popular autônoma. Estudos sobre a realidade política cubana apontam que os mecanismos de controle dos representantes se dão muito mais pela via hierárquica interna do Estado/Partido do que por iniciativas espontâneas da comunidade (Peña Barrios, 2017; Guanche, 2014).

Delegados e deputados são periodicamente submetidos a sessões de prestação de contas perante os eleitores de sua circunscrição, assembleias nas quais os cidadãos podem apresentar queixas e sugestões, mas tais encontros tendem a assumir um caráter formal e pouco deliberativo, com baixa incidência real nas políticas (Guanche, 2014). Nessas reuniões, os representantes costumam expor o “cumprimento de suas funções” e ouvir reclamações sobre serviços locais, porém dificilmente se chega a questionar abertamente a permanência do delegado no cargo, salvo em situações extraordinárias (Guanche, 2014).

Em tese, se a população ficasse majoritariamente insatisfeita, poderia encaminhar um processo de revogação. Contudo, o que se observa historicamente é que, nos raros casos em que

um representante enfrenta uma rejeição considerável, a solução usual não é a convocação formal de um *recall*, mas sim a renúncia “voluntária” do indivíduo ou a decisão de não apresentá-lo para a reeleição no pleito seguinte (Peña Barrios, 2017). Como explica Guanche (2014), muitas vezes se prefere aceitar a renúncia ou simplesmente não renovar o mandato do representante avaliado negativamente, em vez de acionar o complexo procedimento de revogação como coroamento de um julgamento popular. Isso faz com que a revogação propriamente dita seja verificada apenas em casos excepcionais, geralmente relacionados a faltas muito graves, por exemplo, um delegado envolvido em corrupção flagrante ou em conduta escandalosamente reprovável poderá ter seu mandato revogado pelo órgão competente. Nesses episódios, o processo tende a ser conduzido “de cima para baixo”: diante de um problema sério (como um desfalque financeiro cometido por um delegado), as autoridades partidárias superiores instruem a assembleia local a destituir o infrator, satisfazendo formalmente o princípio da revogação (Peña Barrios, 2017). Não se trata, pois, de uma mobilização popular insurgente contra um representante, mas de uma medida disciplinar dentro dos canais do regime, o que seria interpretado como algo semelhante ao *impeachment* no Brasil.

O jurista cubano Raudiel Peña Barrios (2017) concluiu, ao analisar a história e a normatização do *recall* em Cuba, que existem “marcadas limitações político-jurídicas ao exercício da revogatória por parte dos eleitores”. Ou seja, apesar de consagrada teoricamente como direito popular, a revogação enfrenta obstáculos estruturais que na prática confinam seu uso.

Entre essas limitações, Peña Barrios (2017) destaca: (a) a dinâmica procedimental que obstrui a atuação direta dos eleitores, exemplificada pela exigência de 25% de assinaturas e pela necessidade de aprovação pelas assembleias; (b) a falta de autonomia da sociedade civil para organizar coletivamente um processo *revogatorio* sem o aval do Estado; e (c) o fato de que a mesma autoridade que poderia ser alvo do *recall* (por exemplo, um presidente de Assembleia Municipal) costuma também pertencer à estrutura do Partido Comunista, de modo que a iniciativa popular se confunde com decisões políticas internas.

Comparando as experiências do Equador e de Cuba e outras nações já estudadas nesse capítulo, fica evidente que o *recall* assume feições muito distintas conforme o contexto institucional. No Equador, inserido em uma democracia representativa multipartidária, a revogação de mandato operou como válvula de escape em momentos de crise de representação e como instrumento de oposição política, ainda que posteriormente tenha sido restringida pelos detentores do poder (Erazo e Chamorro, 2019; Welp e Castellanos, 2020). Já em Cuba, dentro de um regime socialista de partido único, o *recall* se apresenta como parte do discurso

participativo oficial, mas é domesticado pelo Estado de maneira a não se converter em desafio à autoridade estabelecida (Peña Barrios, 2017).

2.2.7. O *Recall* na Argentina

No caso argentino, trata-se de um instituto previsto exclusivamente em níveis subnacionais sem qualquer previsão na Constituição federal do país (Eberhardt, 2021). Em outras palavras, a Argentina nunca incorporou o *recall* em âmbito nacional, mas diversas províncias, ao longo do último século, adotaram esse instrumento em suas constituições locais. Essa peculiaridade decorre do caráter federalista do Estado argentino, que confere às províncias autonomia para inovar em seus ordenamentos. De fato, foram os legisladores provinciais os pioneiros na introdução de mecanismos participativos no país, atuando como “ponta de lança” em matéria de democracia semidireta, antecedendo iniciativas do poder central (Sabsay, 2008). Nesse contexto, o *recall* surgiu de forma pioneira na Argentina já na década de 1920, muito antes de outros países latino-americanos e mesmo antes de qualquer previsão de democracia direta na legislação nacional (Eberhardt, 2021).

A primeira incorporação do *recall* ocorreu na província de Córdoba em 1923, quando sua constituição provincial passou a prever a possibilidade de destituição popular de mandatários locais (Arques, 2014; Eberhardt, 2021). Tratava-se de uma inovação notável para a época, indicando a vanguarda constitucional de Córdoba em matéria de participação cidadã.

Poucos anos depois, outra província seguiu o exemplo, e em 1933, Entre Ríos inseriu dispositivo análogo em sua Constituição, embora limitado à esfera municipal (Eberhardt, 2021). Nessa primeira fase, o *recall* era entendido sobretudo como um direito a ser regulamentado nas leis orgânicas dos municípios, uma ferramenta de controle popular local alinhada ao espírito federalista de aproximar as decisões dos cidadãos. Vale destacar que nenhuma dessas inovações foi replicada no âmbito federal naquele período, de modo que o *recall* permaneceu restrito ao nível regional, sem violar a Constituição nacional que silenciava sobre o tema (Arques, 2014).

Após essas experiências iniciais, houve um hiato histórico, mas novas províncias retomaram a ideia do *recall* na segunda metade do século XX. Nos anos 1950, quando a Argentina incorporou antigos territórios nacionais como províncias, algumas destas aproveitaram o momento constituinte para incluir mecanismos de democracia direta. A província do Chaco, ao promulgar sua constituição em 1957, introduziu explicitamente o direito de revogação de mandato pela cidadania (Arques, 2014). Logo em seguida, a recém-criada

província de Neuquén fez o mesmo em 1957, e Misiones incorporou dispositivo similar em 1958 (Eberhardt, 2021).

Nesses textos, afirmava-se em linhas gerais que “todo poder emana do povo” e que, além de governar por meio de representantes, o povo conservava direitos de iniciativa, referendo e revogação de mandatos (Eberhardt, 2021). Tais declarações de princípio indicavam uma inspiração no modelo do *recall* norte-americano, adaptado ao contexto provincial argentino. É importante mencionar também o caso de Corrientes, cuja constituição de 1960 previu a revogação popular de autoridades apenas em âmbito municipal (Eberhardt, 2021). Assim, até meados do século XX, o *recall* já figurava em várias constituições provinciais argentinas, ainda que com alcance variável, enquanto continuava ausente da legislação nacional. Nesse desenvolvimento desigual reflete o federalismo argentino, algumas províncias ousaram adotar instrumentos de democracia semidireta de forma precoce, enquanto a normativa da União permaneceu conservadora (Sabsay, 2008).

Apesar desse arranjo federativo permitir inovações locais, o contexto político das décadas seguintes não foi propício ao florescimento da participação direta. Durante o período de regimes autoritários e instabilidade (especialmente entre os anos 1930 e 1970), os mecanismos de controle popular ficaram latentes ou mesmo suspensos. Somente com a redemocratização a partir de 1983 é que se assistiu a uma nova onda de reformas constitucionais provinciais, incluindo a reafirmação e expansão do *recall* (Eberhardt, 2021).

Nessa terceira fase de adoção, diversas províncias atualizaram seus ordenamentos para acrescentar dispositivos de participação cidadã, estimuladas pelo clima de abertura democrática que tomava conta do país após o fim do regime militar. La Rioja foi uma das primeiras nesse processo, consagrando em 1986 o *recall* em sua Constituição (Arques, 2014).

No mesmo ano, a província de Santiago del Estero também introduziu o instituto, garantindo aos eleitores municipais o direito de revogar mandatos através de referendo (Eberhardt, 2021). Convém notar, contudo, que em Santiago del Estero essa previsão foi de vida curta, e uma reforma posterior, em 1997, retirou o *recall* do texto constitucional provincial, limitando os instrumentos participativos locais à iniciativa e consulta popular.

Paralelamente, a própria Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que desde 1994 ganhou status constitucional equiparável ao de província, aderiu a essa tendência. Em sua primeira Constituição local, promulgada em 1996, a capital argentina adotou uma “matriz participativa” (Sabsay, 2008) que incluía o *recall* para cargos eletivos do Poder Executivo, Legislativo e das Juntas Comunaes, após o primeiro ano de mandato (Eberhardt, 2021). A adoção do *recall* na capital do país revestia-se de especial importância simbólica, pois

sinalizava que mesmo o principal distrito argentino reconhecia formalmente o direito da cidadania destituir governantes municipais por via plebiscitária.

Dessa forma, até o final da década de 1990, um conjunto considerável de províncias, havia incorporado o *recall* em alguma medida (Arques, 2014; Eberhardt, 2021). Em alguns casos a previsão era ampla, abrangendo autoridades provinciais e municipais; em outros, restringia-se ao nível comunal conforme decisão de cada legislatura local. Importa ressaltar que, apesar das variações, nenhuma província foi impedida legalmente de adotar o *recall*, já que a Constituição Nacional Argentina não veda mecanismos de democracia direta subnacionais, pelo contrário, a reforma constitucional federal de 1994 deu aval a instrumentos participativos (como plebiscito e iniciativa popular), criando um ambiente jurídico favorável à disseminação do *recall* no nível provincial (Eberhardt, 2021).

No entanto, a existência formal do *recall* nas leis provinciais não se traduziu em uso frequente na prática política argentina, e ao longo das décadas, pouquíssimas iniciativas de revogação de mandato foram efetivamente deflagradas, e menos ainda lograram destituir um governante via voto popular (Eberhardt, 2021). A título de comparação, enquanto países como o Peru, a Bolívia ou mesmo alguns estados dos EUA realizaram dezenas de referendos *revogatórios* em nível local ou nacional, a Argentina registra “um punhado de casos em todo o país, a maioria deles infrutíferos” (Eberhardt, 2021).

Vários fatores contribuem para essa baixa utilização prática do *recall*. Em primeiro lugar, os requisitos jurídicos impostos para acionar o mecanismo tendem a ser extremamente exigentes, tornando difícil seu acionamento por cidadãos comuns (Arques, 2014; Eberhardt, 2021). Por exemplo, muitas províncias estipulam que a petição de *recall* deve ser respaldada por assinaturas equivalentes a 20% do eleitorado registrado, um patamar elevado, que representa dezenas ou centenas de milhares de eleitores em cidades maiores (Eberhardt, 2021).

Mesmo em localidades pequenas, mobilizar um quinto do eleitorado para formalizar a iniciativa é uma barreira considerável. Vale notar que Chaco constitui a exceção mais permissiva, requerendo “apenas” 10% dos eleitores para iniciar o processo, enquanto algumas jurisdições como Buenos Aires (cidade) mantêm o patamar de 20% (Eberhardt, 2021).

Ademais, após superada a etapa de petição, vêm exigências igualmente severas para que a destituição seja aprovada no *referendo revogatório*. Diversas províncias estabeleceram quóruns de participação ou majorias qualificadas difíceis de alcançar. Em La Rioja e Corrientes, por exemplo, exige-se que o voto pela destituição corresponda a mais de 50% de todos os eleitores inscritos, o que, na prática, equivale a cerca de 75% dos votos válidos, considerando

a abstenção típica (Eberhardt, 2021). Essa meta elevadíssima praticamente inviabiliza a remoção de um mandatário via *recall*, salvo em situações de repúdio quase unânime.

Outras províncias adotaram critérios distintos. Chubut demanda maioria absoluta dos votos válidos (50%+1 dos votantes presentes), enquanto Santiago del Estero (antes de suprimir o *recall*) pedia apenas maioria simples, porém condicionada a um comparecimento superior a 50% do eleitorado (Eberhardt, 2021). De todo modo, a tendência geral foi fixar um patamar de aprovação bastante alto, sob o argumento de que, se um governante conseguir ser revogado sob tais exigências, sua queda estaria mais do que justificada (Arques, 2014). Essa lógica defensiva reflete uma desconfiança dos constituintes em relação a um uso banal ou político do *recall*, procurou-se desenhar a ferramenta como um “remédio amargo”, de uso excepcional, evitando desestabilizar governos por maiorias ocasionais.

Além dos requisitos numéricos, o prazo de oportunidade para acionar o *recall* também é limitado. Quase todas as regulamentações provinciais proíbem o início de procedimentos de *recall* no primeiro ano de mandato do eleito e nos meses finais antes da próxima eleição (Eberhardt, 2021). Essa janela reduzida, geralmente do segundo ano até meados do último ano de mandato, visa impedir que adversários políticos tentem reverter o resultado logo após a posse ou usem o *recall* como plataforma eleitoral imediatamente antes do pleito seguinte. Assim, garante-se ao governante um período inicial para governar sem ameaças e evita-se a sobreposição com o calendário eleitoral regular. Em algumas províncias, o recorte é ainda mais restritivo: Tierra del Fuego, por exemplo, só permite iniciar um *recall* após cumprida metade do mandato (Eberhardt, 2021). Com isso, o tempo hábil para coletar assinaturas e convocar a votação acaba sendo escasso, demandando organização rápida e intensa dos proponentes.

Outro fator determinante para a raridade do *recall* na Argentina são as lacunas institucionais e resistências políticas que cercam sua aplicação. Em muitas províncias, embora o instituto conste da Constituição, faltaram leis complementares detalhando o procedimento, o que travou sua operacionalização prática (Arques, 2014).

Essa “anomia regulamentar” (Eberhardt, 2021) significa que, na ausência de legislação específica, não há clareza sobre etapas, prazos ou autoridades competentes, dificultando qualquer tentativa cidadã de invocar o *recall*. Ademais, mesmo onde o marco legal foi estabelecido, não são raras as falhas ou ambiguidades normativas que abrem brechas para contestação judicial (Eberhardt, 2021). De fato, em vários dos poucos casos em que cidadãos reuniram assinaturas e iniciaram processos *revogatórios*, os mandatários alvo recorreram aos tribunais para bloquear o andamento. O judiciário, por sua vez, em algumas situações suspendeu

referendos ou declarou inconstitucionais certos dispositivos legais, anulando iniciativas populares de *recall* (Eberhardt, 2021).

Exemplos ocorreram em Córdoba e La Rioja, onde prefeitos sob ameaça de destituição conseguiram paralisar o processo por meio de liminares judiciais, algo que contraria flagrantemente o espírito do *recall*, concebido justamente para dispensar a necessidade de um julgamento formal ao conferir ao povo a decisão final (Eberhardt, 2021). Esses episódios evidenciam uma tensão entre a soberania popular e os mecanismos de autoproteção das elites dirigentes no sistema argentino.

Não surpreende, portanto, que a vontade política dos governantes tenha sido um fator chave no (não) acionamento do *recall*. Como apontou um analista, na Argentina o *recall* acabou se tornando em grande medida “uma ferramenta dos governados nas mãos dos governantes” (Arques, 2014). Ou seja, os próprios detentores do poder moldaram e condicionaram o uso do instituto em benefício próprio. Isso fica claro ao observar quem impulsionou as poucas experiências de *recall* efetivamente levadas a cabo.

Curiosamente, os únicos processos *revogatórios* que chegaram à etapa de votação popular foram aqueles promovidos indiretamente por atores políticos, e não diretamente pelas bases cidadãs (Eberhardt, 2021). Em alguns municípios, prefeitos ou governadores utilizaram a previsão de *recall* para tentar remover adversários em cargos legislativos, instrumentalizando o clamor popular para resolver disputas político-partidárias (Eberhardt, 2021). Foi o caso de dois referendos realizados em Córdoba em 2011, onde prefeitos insatisfeitos com a oposição em suas Câmaras articularam consultas revogatórias que culminaram na destituição de vários vereadores opositoristas (Eberhardt, 2021).

Nesses episódios, a população votou pela saída dos legisladores, mas a iniciativa partiu “de cima”, convertendo o *recall* em um mecanismo híbrido de *accountability*, com elementos de controle horizontal (disputa entre poderes Executivo e Legislativo) disfarçados de controle vertical (aprovação pelo voto popular) (Eberhardt, 2021). Por outro lado, tentativas genuinamente populares de *recall* (“*revogatorias* diretas”) raramente prosperaram. Uma das mais notórias ocorreu na cidade de Córdoba em 2002, quando cidadãos coletaram assinaturas para destituir o então intendente (prefeito) Germán Kammerath, acusado de má gestão. O processo, contudo, foi interrompido por decisões judiciais antes da realização da votação (Eberhardt, 2021).

Situação similar deu-se em Famatina (La Rioja) em 2012, onde moradores iniciaram um *recall* contra o prefeito local, insatisfeitos com sua atuação, novamente sem sucesso final devido a entraves legais (Eberhardt, 2021). Esses casos ilustram que, na prática, o *recall* em

território argentino jamais se consolidou como um instrumento plenamente à disposição dos cidadãos comuns para destituir maus governantes. Sempre houve interferências, seja pela arquitetura institucional desfavorável, seja pela reação ativa das autoridades visadas, que frustraram a maioria das iniciativas populares. Assim, a efetividade do *recall* ficou altamente condicionada aos interesses ou permissividade dos próprios detentores do poder (Arques, 2014; Eberhardt, 2021).

Essa realidade lança dúvidas sobre o papel concreto do *recall* no sistema político argentino. Por um lado, sua importância normativa e simbólica não deve ser subestimada. O simples fato de constar em várias constituições provinciais demonstra um compromisso, ainda que retórico, com o princípio da soberania popular e com a ideia de que os eleitores têm o direito de “demitir” seus representantes em último caso. O *recall* representa, em essência, uma válvula de escape legal contra governantes que traem a confiança do povo ou descumprem seus deveres (Eberhardt, 2021). Em teoria, a existência dessa ferramenta poderia fortalecer a *accountability* democrática, funcionando como um incentivo para que os eleitos mantenham conduta responsável, sob pena de enfrentarem a vontade popular antes do término do mandato. Não por acaso, o instituto ganhou espaço justamente em momentos de reforço democrático, como nas constituições provinciais pós-1983, quando havia sede de novos mecanismos de controle cidadão para prevenir abusos e restaurar a fé nas instituições após períodos autoritários e crises de representação.

Autores observam que a incorporação do *recall* e de outros mecanismos de participação direta nas províncias argentinas fez parte da resposta institucional à crise de legitimidade que marcou a transição democrática, buscando aproximar eleitos e eleitores (Sabsay, 2008). Sob essa ótica, o *recall* possui um valor pedagógico e constitucional relevante: ele reafirma que, em última instância, “todo poder emana do povo” não apenas para eleger, mas também para destituir governantes (Eberhardt, 2021).

2.3. O RECALL NA EUROPA

A adoção do *recall* político na Europa é marcada por diferenças históricas e institucionais entre os países. Tradicionalmente, as democracias europeias repudiaram a ideia de mandato imperativo e, conseqüentemente, mecanismos de destituição popular de representantes no curso do mandato, como apontado pela *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)* (2019).

Ao longo do século XX, prevaleceu na Europa a visão de que os representantes eleitos exercem um mandato livre, somente passíveis de julgamento político nas eleições periódicas. Por isso, mecanismos como o próprio *recall* permaneceram ausentes dos ordenamentos europeus clássicos. Contudo, a partir das últimas décadas do século XX, em meio a uma crescente insatisfação popular com os governantes e demandas por maior *accountability*, alguns países europeus passaram a discutir e até adotar o instituto em contextos específicos (Welp e Castellanos, 2020).

Atualmente, apenas uma minoria de países europeus possui o mecanismo previsto em lei, e quase sempre com escopo limitado. No plano nacional, os casos são excepcionais, como na em Letônia em 2011, um referendo chamado pelo presidente Valdis Zatlers perguntou aos eleitores se desejavam a dissolução antecipada do Saeima (Parlamento). Mais de 94% dos votantes disseram “sim”, resultando na queda de todos os parlamentares e convocação de eleições antecipadas, conforme apresentado por Deloy, Fondation Robert Schuman e Levy (2011).

Por outro lado, o Reino Unido introduziu em 2015 um modelo peculiar de *recall*, restrito a membros individuais da Câmara dos Comuns (análogos a deputados federais). Diferentemente dos casos anteriores, no sistema britânico não há iniciativa popular livre para remover parlamentares; o que se adotou foi um procedimento que permite aos eleitores convocarem uma eleição suplementar apenas se o deputado tiver incorrido em faltas graves, como condenação criminal ou suspensão parlamentar por quebra de decoro (Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), 2019). Trata-se, de um *recall* condicionado, acionável somente em situações de comprovada má conduta, refletindo a hesitação do legislador britânico em permitir destituições puramente políticas.

No âmbito regional e local, o instituto encontra alguma presença maior na Europa, embora ainda limitado a cerca de uma dúzia de países (Deloy, Fondation Robert Schuman e Levy, 2011). Diversos países do Leste Europeu e Balcãs incorporaram mecanismos de *recall* municipal nas reformas pós-Guerra Fria, ao passo que algumas democracias ocidentais mantiveram experiências isoladas em níveis subnacionais. Por exemplo, Suíça, conhecida pela democracia direta, curiosamente restringe o *recall*, e apenas alguns cantões o preveem, geralmente para destituir coletivamente um conselho local inteiro. Cantões como Uri permitem a destituição de qualquer autoridade local eleita via voto popular, enquanto outros (como Ticino) autorizam a destituição de todo o governo municipal, e não de indivíduos isolados. Mesmo nesses cantões, porém, o uso do *recall* tem sido raro, várias tentativas fracassaram por

não atingir o número de assinaturas ou quóruns exigidos, sendo a última remoção bem-sucedida registrada em 1862 (destituição do Parlamento cantonal de Aargau).

Entre os países unitários, destacam-se experiências locais no Leste Europeu. A Polônia e a Croácia, por exemplo, adotam o instituto para autoridades municipais, prefeitos (e em alguns casos governantes regionais) podem ser destituídos via referendo local convocado pelos cidadãos (Deloy, Fondation Robert Schuman e Levy, 2011). Já a destituição de membros de câmaras legislativas locais é incomum, a legislação croata, aliás, proíbe explicitamente o *recall* de vereadores, embora permita o do prefeito.

A Alemanha apresenta uma configuração em que não há *recall* previsto para cargos federais (Bundestag ou Chanceler), mas vários estados alemães incorporaram mecanismos *revogatórios* em suas legislações locais, sobretudo após os anos 1990, em meio a reformas de democratização direta no nível municipal. Existem duas modalidades principais do mecanismo a nível local nos estados alemães, ambas focadas em prefeitos (e em alguns casos administradores distritais eleitos).

Dentre elas tem o *recall* popular direto, previsto em 4 dos 16 Länder, Brandenburgo, Saxônia, Schleswig-Holstein e Renânia do Norte-Westfália. Nesses estados, os eleitores têm tanto o direito de iniciar quanto de decidir o *recall*. Ou seja, se um grupo de cidadãos reúne um certo número de assinaturas (por exemplo, 15% do eleitorado municipal, dependendo da lei estadual) requerendo a destituição do prefeito, um referendo local é convocado. Nesse referendo, se a maioria vota pela remoção (geralmente exigindo também um quórum de participação, como 25% dos eleitores), o prefeito é destituído e novas eleições são realizadas para o cargo (Serdült e Welp, 2017).

Essa modalidade aproxima-se do modelo clássico de democracia direta, conferindo primazia à iniciativa popular. Foi introduzida na Alemanha a partir dos anos 2000, por exemplo, Brandenburgo implementou o Bürgerentscheid (decisão cidadã) *revogatório* em 2003, seguido por reformas similares nos demais estados citados (Serdült e Welp, 2017).

Também existe o *recall* indireto (misto), adotado nos demais 12 estados. Nesses casos, os cidadãos não podem por si só convocar um referendo de destituição; quem detém a iniciativa é a câmara municipal (conselho). Se os vereadores, por maioria qualificada (geralmente 2/3 dos membros), votarem a favor de submeter o prefeito a um *recall*, então os eleitores são convocados às urnas para decidir. A população, portanto, participa apenas na etapa decisória final, referendando (ou não) a destituição aprovada pelo conselho (Wollmann, 2014). Esse sistema “duplo” busca mitigar o caráter plebiscitário do *recall*, conferindo aos representantes

locais um papel de filtragem, como descreve a literatura, o conselho exerce um “freio representativo” sobre o poder direto dos cidadãos de destituir o governante.

Independente da modalidade, a legislação alemã tipicamente impõe quóruns de participação para validar o instituto, com variações por estado (por exemplo, em Berlim, exige-se que pelo menos 50% do eleitorado participe do referendo para que a destituição do prefeito distrital tenha efeito, segundo a Lei de Administração Local de Berlim). Além disso, usualmente é necessário um motivo justificante para iniciar o processo, ainda que não tão estrito quanto um processo judicial, as leis locais mencionam razões como “quebra de obrigações legais ou deveres do cargo” que podem embasar a proposta de *recall* (Wollmann, 2014).

Um caso prático ocorreu em julho de 2010, durante um festival de música eletrônica em Duisburg, e um grave tumulto causou a morte de 21 pessoas e deixou mais de 500 feridos. A tragédia gerou comoção nacional e forte questionamento da gestão do prefeito Adolf Sauerland, acusado de falhas de planejamento e segurança no evento. Apesar da pressão popular, Sauerland recusou renunciar. Na época, a lei municipal de Duisburg não previa *recall* popular, apenas a câmara poderia tentar destituí-lo. Como o conselho municipal também hesitou em agir, a indignação pública levou a uma campanha pelo direito de *recall* dos cidadãos. Em resposta, em 2011 o parlamento estadual (Landtag) alterou a legislação, introduzindo o *recall* popular de prefeitos em Renânia do Norte-Westfália (Serdult e Welp, 2017). Isso pavimentou o caminho para que, em 2012, os moradores de Duisburg finalmente votassem a remoção de Sauerland. Num referendo histórico, cerca de 129 mil habitantes votaram a favor da destituição do prefeito, superando amplamente o quórum exigido, e apenas 21 mil votaram contra, Sauerland foi assim retirado do cargo pelo voto popular (Reuters, 2012).

Este caso marcou o primeiro *recall* bem-sucedido de um prefeito em uma grande cidade alemã e evidenciou o uso do instituto como resposta direta a uma crise de confiança local. Observou-se que a circunstância excepcional (uma tragédia com grande repercussão) mobilizou os eleitores muito além do usual.

As razões que levaram ao acionamento do instituto na Alemanha variam, e aconteceram devido a escândalos administrativos, grandes projetos impopulares ou conflitos prolongados entre prefeito e conselho (Wollmann, 2014). É importante mencionar que, diferentemente de outras jurisdições, os *recalls* alemães não exigem formalmente uma causa legal específica como corrupção ou crime (salvo no sentido amplo de “quebra dos deveres do cargo”), podendo ser motivados por julgamentos políticos da comunidade.

Em continuação, diferentemente da experiência alemã, na Polônia o *recall* foi incorporado ao arcabouço normativo de forma mais precoce, como parte do esforço de

institucionalização democrática pós-socialista. O instituto foi incorporado em sua legislação logo após a transição democrática dos anos 1990, como parte dos mecanismos de democracia direta nos governos locais. A Constituição polonesa de 1997 e a Lei do Referendo Local (2000) preveem que os eleitores podem, por plebiscito, destituir antes do término do mandato tanto os executivos locais, prefeitos (*prezydent miasta*) e líderes de condado (*starosta*) ou voivodia, quanto os órgãos legislativos locais (conselhos municipais ou regionais) (Venice Commission, 2019; Rachwał, 2014).

Diferentemente de outros países, o ordenamento polonês não exige uma causa legal específica para acionar o *recall*; basta que os cidadãos estejam insatisfeitos com a atuação do governante. Na prática, porém, os movimentos de *recall* geralmente justificam suas campanhas apontando questões como má administração, escândalos locais, aumento de tarifas públicas ou conflitos entre prefeito e conselho (Rachwał, 2014). Durante a década de 2000, tornou-se relativamente comum em municípios poloneses ocorrerem referendos desta natureza.

2.4. O *RECALL* NA ÁSIA

A Ásia abriga grande diversidade de sistemas políticos e a adoção do *recall* reflete trajetórias distintas. Por exemplo, nas democracias do Leste Asiático (Japão, Taiwan, Coreia do Sul) o instituto foi introduzido como parte de pacotes de reformas democráticas pós-Segunda Guerra Mundial ou pós-autoritarismo. Já em países do Sudeste Asiático como Filipinas e Indonésia, as previsões de *recall* vieram com a descentralização e reformas constitucionais nas décadas de 1980-1990. A Filipinas adotou um mecanismo local voltado ao empoderamento comunitário, enquanto a Indonésia, apesar de mencionar *recall* em emendas constitucionais, manteve na prática um sistema controlado por partidos políticos (Hufron et. al., 2024).

Taiwan destaca-se como um dos países asiáticos com maior previsão de *recall* popular em diversos níveis do governo. A base legal encontra-se na Constituição da República da China (Taiwan) e em leis ordinárias como a Lei de Eleição e *Recall* de Funcionários Públicos (Public Officials Election and *Recall* Act). Desde a redemocratização de Taiwan nas décadas de 1980-90, o mecanismo é concebido como um direito cívico fundamental, em continuidade à tradição constitucional republicana chinesa que previa os “quatro poderes do povo” (*eleger*, *depor/recall*, *proponer referendo* e *plebiscito*).

A trajetória de uso do instituto no país foi, por muito tempo, limitada devido a requisitos rígidos como em outras nações já estudadas neste capítulo, especialmente um quórum de

participação alto que existia anteriormente. Até 2016, a lei impunha que para validar o *recall* precisava comparecer à urna mais de 50% dos eleitores do distrito, o que tornava as tentativas praticamente inviáveis. Essa restrição foi flexibilizada com a reforma legislativa de 2016/2017 que aboliu o quórum e reduziu o número de assinaturas necessárias para deflagrar o processo (Chun-chen, 2016). Como resultado, Taiwan vivenciou inúmeras tentativas de *recall*.

Um caso interessante de ser analisado foi o do prefeito de Kaohsiung, Han Kuo-yu (Kuomintang - KMT). Após vitória em 2018, sua popularidade declinou devido à candidatura presidencial em 2020, gerando forte oposição. Em junho de 2020, grupos civis próximos ao partido de oposição organizaram com sucesso um *recall* contra Han, que se tornou o primeiro prefeito de uma grande cidade em Taiwan a ser destituído pelo voto popular. Aproximadamente 939 mil cidadãos (40% do eleitorado local) apoiaram sua remoção, número bem superior ao mínimo necessário (Nachman e Hioe, 2021).

O episódio desencadeou uma sequência de *recalls* politicamente motivados, criando um ambiente de polarização e revanchismo político em Taiwan. O KMT, ressentido com a perda em Kaohsiung, respondeu iniciando o mecanismo contra figuras governistas. Em 2021, destacou-se o *recall* bem-sucedido contra o deputado Chen Po-wei, membro de um partido pró-independência aliado ao DDP, partido de oposição do caso de Han. Chen tornou-se o primeiro parlamentar nacional a perder o cargo, em uma campanha liderada por opositores do KMT. Outros casos tiveram diferentes desfechos: em 2017, Huang Kuo-chang, vereador popular de Taipé, resistiu a um *recall* por estreita margem, enquanto Wang Hao-yu, vereador do DPP em Taoyuan, foi removido com sucesso em 2021, sendo o primeiro vereador destituído dessa forma em Taiwan (Nachman e Hioe, 2021).

Do ponto de vista dos efeitos políticos, estudos sugerem que o instituto em Taiwan é mediado pela polarização partidária. Uma análise de Tien (2023) sobre o comportamento dos eleitores no *recall* de Kaohsiung revelou que identificação partidária e avaliação de desempenho do governante foram os fatores mais determinantes do voto no *recall*, indicando que eleitores alinhados ao partido opositor de Han Kuo-yu apoiaram sua destituição enquanto seus correligionários se mobilizaram contra. Ou seja, a decisão do eleitor tende a refletir divisões partidárias preexistentes, e não apenas um julgamento neutro de competência.

Já na Coreia do Sul, o *recall* popular foi introduzido de forma relativamente tardia e restrita apenas a autoridades locais. O modelo institucional sul-coreano exige que petições contenham assinaturas equivalentes a 15% do eleitorado local, reduzidas a 10% em grandes cidades metropolitanas. Após validação pela Comissão Eleitoral, ocorre a votação de *recall*. Para que haja revogação do mandato, devem ser atendidas duas condições: participação mínima

de um terço dos eleitores e maioria simples favorável à destituição. Caso aprovado, novas eleições são convocadas para substituir o mandatário.

O primeiro grande teste do *recall* ocorreu em 2007 na cidade de Hanam, província de Gyeonggi. Grupos de moradores, insatisfeitos com a gestão do prefeito Kim Hwang-sik devido à construção de um crematório sem consentimento popular, mobilizaram-se para destituir o prefeito e três vereadores alinhados a ele. Essa iniciativa histórica, a primeira votação de *recall* realizada no país, não obteve sucesso. Embora a maioria tenha apoiado a destituição, a participação eleitoral ficou em 31,3%, pouco abaixo do quórum legal exigido, inviabilizando a medida. Assim, Kim Hwang-sik permaneceu no cargo (Jung-Wan e Young-Jin, 2007).

Nos anos seguintes, outras tentativas de *recall* enfrentaram dificuldades semelhantes. Em 2009, o governador de Jeju, Kim Tae-hwan, enfrentou *recall*, porém apenas 11% do eleitorado compareceu, tornando o processo inválido. Em 2011, outro *recall* ocorreu em Gwacheon contra o prefeito Yeo In-kook, motivado por políticas urbanas impopulares, mas novamente fracassou, com participação de apenas 17,8%. Esses resultados levaram críticos a classificar o *recall* sul-coreano como um instrumento “fácil de iniciar, porém praticamente impossível de concretizar”, além de gerar gastos consideráveis com votações que frequentemente falham em atingir o quórum mínimo (Jung-Wan e Young-Jin, 2007).

Nas Filipinas o instituto é um dos mais institucionalizados do Sudeste Asiático, porém restrito às esferas locais de governo. A base legal do *recall* filipino encontra-se explicitamente na Constituição de 1987, artigo X, seção 3, que determinou ao Congresso a instituição de mecanismos de iniciativa, referendo e *recall* no contexto do fortalecimento da governança local e da responsabilidade dos dirigentes locais (Respicio, 2024). Em cumprimento a esse mandamento constitucional, o legislador filipino incluiu previsões de *recall* na Lei do Governo Local de 1991 (Republic Act No. 7160), especificamente nos artigos 69 a 75 desse código legal. Desde então, o instituto tornou-se parte integrante do arcabouço de democracia participativa nas Filipinas, com diversas ocorrências ao longo das últimas três décadas.

Sobre os efeitos políticos, alguns autores argumentam que o *recall*, embora pensado para dar voz ao povo insatisfeito, frequentemente reflete disputas entre facções da elite local (Hufon et. al., 2024). Nas Filipinas, onde a política local é dominada por dinastias, o mecanismo pode ser usado como ferramenta pelos perdedores da eleição para tentar derrubar o vencedor no meio do caminho, em outras palavras, uma extensão da competição eleitoral por outros meios, como já visto em alguns estudos de caso apresentados neste capítulo. Essa dinâmica levou à expressão “paradoxo do *recall*”, pois em certos casos incentivar instabilidade

e “politização excessiva” na gestão local, já que o governante enfrenta constantemente a ameaça de remoção pelos rivais (Hufron et. al., 2024).

Comparativamente, a literatura aponta que o *recall* filipino prioriza a participação cidadã local (mecanismo bottom-up), ao passo que em outros países (como Indonésia) prevalece um controle mais centralizado pelas instituições (Hufron et. al., 2024). Essa diferença cultural e de desenho institucional faz parte da identidade democrática pós-1986 das Filipinas, marcada pela valorização do envolvimento popular.

Em perspectiva, o *recall* continua sendo utilizado esporadicamente no país. Não é uma ocorrência corriqueira a cada ciclo eleitoral, mas permanece como opção latente em municípios ou províncias com crises políticas. E a legislação, embora já bastante detalhada, pode sofrer ajustes incrementais conforme surgem precedentes, por exemplo, discussões sobre regulamentar melhor a verificação de assinaturas ou garantir que o processo não seja usado para contornar limites de mandato (há projetos de lei para impedir que políticos usem o *recall* para “driblar” a proibição de reeleição consecutiva, renunciando e concorrendo novamente) (Hufron et. al., 2024).

Na Indonésia, embora tenha incorporado a ideia de “revogação de mandato” em seu arcabouço jurídico pós-ditadura, não prevê o *recall* popular direto dos eleitos. Em vez disso, desenvolveu-se um sistema de *recall* partidário de parlamentares, refletindo a natureza do sistema político indonésio e seus compromissos durante a transição democrática. Assim, pode-se dizer que a Indonésia até o momento adotou informalmente o mecanismo, uma situação criticada por acadêmicos como contrária ao ideal de soberania popular (Nurdin e Rumiarta, 2024; Evendia et al. 2020).

Historicamente, sob o regime autoritário de Suharto (Nova Ordem, 1966-1998), havia dispositivos legais que permitiam a remoção de membros do parlamento por iniciativa do governo ou das lideranças partidárias. Por exemplo, a Lei nº 16 de 1966 autorizava que membros do MPR (Assembleia Consultiva) e do parlamento provisório pudessem ser substituídos a pedido dos partidos políticos ou do Presidente, como parte do controle político rígido daquela (Nurdin e Rumiarta, 2024).

Com a queda de Suharto e o processo de Reformasi (Reforma democrática após 1998), a Indonésia alterou suas instituições. A Constituição foi emendada, introduzindo eleições diretas para presidente e outras medidas democratizantes. Uma das emendas, o Artigo 22B da Constituição (resultado das reformas de 1999-2002), previu em termos gerais a possibilidade de destituição de membros do DPR por violação de lei ou código de conduta, a ser regulada por legislação complementar (Yahya e Hufron, apud Hufron et al., 2024).

Contudo, ao regulamentar esse dispositivo, o legislador indonésio manteve a tradição do instituto via partidos, e as leis posteriores (como a Lei nº 22 de 2003 e, mais recentemente, a Lei nº 17 de 2014 sobre estrutura do MPR, DPR e DPRD) consolidaram o chamado *Hak Recall* (direito de *recall*) dos partidos políticos, permitindo que partidos removam a qualquer tempo os mandatos dos seus representantes eleitos, sob determinadas justificativas (como desvio da linha partidária, má conduta, etc.) (Ewendia, 2020).

Esse arranjo é visto como problemático por diversos estudiosos do direito e da ciência política no país. Segundo Ewendia (2020), a prevalência do *recall* partidário na Indonésia nega os resultados da escolha popular e submete os representantes apenas ao controle oligárquico das agremiações, em dissonância com o princípio constitucional de que “a soberania reside nas mãos do povo”.

O efeito prático é que deputados e vereadores eleitos pelo voto direto podem perder o mandato prematuramente não por vontade de seus eleitores, mas sim por decisão interna de seu partido (por exemplo, se mudarem de filiação, ou votarem de forma “infíel” às orientações). Esse tipo de *recall* é frequentemente referido como PAW, Pergantian Antar Waktu (Substituição Inter-temporal), e tem sido utilizado na Indonésia pós-1998 com alguma frequência para rearranjos políticos nas bancadas legislativas (Nurdin e Rumiarta, 2024).

Por outro lado, segmentos da sociedade civil e juristas progressistas advogam pela introdução do *recall* popular (*constituent recall*) na Indonésia, de modo similar ao existente em outras democracias. Nurdin e Rumiarta (2024) argumentam que nunca se deu ao povo indonésio a oportunidade de participar do procedimento de *recall* de seus representantes diretamente, o que representa uma lacuna democrática a ser preenchida.

Esses autores defendem que a implementação do instituto fortaleceria a soberania popular e alinharia o país com valores democráticos, corrigindo a situação atual em que apenas os partidos têm tal prerrogativa. Eles destacam a “urgência” de adotar o *recall* pelos constituintes, frente a um histórico em que o *recall* tem sido usado como instrumento de controle partidário e não de *accountability* genuína.

Algumas iniciativas têm surgido nesse sentido. Projetos de lei e discussões no DPR ocasionalmente abordam a ideia de permitir que conselhos locais ou eleitores retirem prefeitos/governadores ineficientes, mas até agora não prosperaram. Nota-se, porém, uma crescente conscientização pública sobre o tema. Organizações não-governamentais e ativistas pela reforma política apontam contradições como: cidadãos elegem diretamente seus deputados desde 2004, mas se esse deputado os trair, os eleitores não têm poder de revogá-lo, apenas o partido pode fazê-lo, às vezes por razões não relacionadas à vontade popular. Isso chegou a

gerar casos de controvérsia, como deputados expurgados por trocarem de partido ou denunciarem corrupção, sem que o eleitorado tivesse voz.

No âmbito local, a situação é similar, e vereadores e chefes de executivo locais (regentes, prefeitos) não estão sujeitos a *recall* por iniciativa de eleitores. Eles podem ser removidos por outros meios (por exemplo, intervenção do governo central em casos extremos de corrupção, ou moções de desconfiança dos legislativos locais, dependendo do caso), mas não há um processo de *recall* municipal/provincial conduzido pelos cidadãos como o das Filipinas. Dessa forma, a Indonésia configura um caso de *recall* limitado e indireto. O modelo institucional enfatiza a disciplina partidária e a estabilidade institucional em detrimento da participação direta (Hufron et al., 2024).

O caso do Japão merece menção por ser um dos pioneiros e mais consolidados exemplos de *recall* na Ásia, servindo de referência histórica para a região. O Japão incorporou mecanismos de democracia direta (referendo local, iniciativa e *recall*) em sua legislação logo após a Segunda Guerra Mundial, como parte da nova ordem democrática estabelecida na Constituição de 1947 e na Lei de Autonomia Local daquele mesmo ano. Desde então, os cidadãos japoneses dispõem do poder de revogar mandatos de autoridades locais, prefeitos (chamados *mayors* ou chefes de aldeia/cidade), governadores provinciais, e mesmo dissolver assembleias locais, por meio de petições e voto popular, conforme procedimentos legais específicos.

Ao longo das décadas, o Japão registrou centenas de tentativas de *recall* e centenas de votações efetivas de *recall*. Entre 1947 e 2014, por exemplo, levantamentos contabilizam 1.527 iniciativas de coleta de assinaturas para *recall*, resultando em 485 referendos de *recall* realizados no país (Okamoto e Serdült, 2020). Isso demonstra que o instrumento foi utilizado com relativa frequência, sobretudo nos anos iniciais do pós-guerra e em períodos de intensa mobilização cidadã.

Casos famosos incluem o *recall* da Assembleia Municipal de Nagoya em 2011 e a tentativa de *recall* do Governador de Aichi em 2020. No caso do município 2010-2011, o prefeito populista Takashi Kawamura articulou junto com cidadãos um *recall* de todos os 68 vereadores da cidade, acusando-os de bloquear sua agenda de redução de impostos. A campanha obteve assinaturas suficientes e, em dezembro de 2010, ocorreu o referendo de *recall*, em que a maioria votou pela dissolução da assembleia, forçando novas eleições para vereadores em 2011, paralelamente a uma nova eleição para prefeito, pois Kawamura também renunciou para buscar reeleição (Okamoto e Serdült, 2020).

Já em Aichi 2020, uma iniciativa de *recall* contra o governador Omura, supostamente por insatisfação com políticas culturais, acabou escandalosamente marcada por fraude em assinaturas (mais de 80% das assinaturas foram falsas) (MAINICHI JAPAN, 2021), levando à anulação do processo e investigação criminal. Esse incidente levantou questões sobre controles e possíveis abusos, mas foi uma exceção num histórico em geral positivo do uso do *recall* no Japão.

Do ponto de vista analítico, o *recall* japonês tem funções múltiplas. Okamoto e Serdült (2020) apontam que o *recall* no Japão serviu historicamente como medida de *accountability* vertical, isto é, de controle dos governantes locais pelos governados, especialmente eficaz em períodos de transição ou reforma administrativa.

Nas décadas do pós-guerra imediato, houve intenso uso do *recall* à medida que comunidades locais se reorganizavam e testavam os limites de suas autonomias. Posteriormente, notou-se um declínio: a partir dos anos 1980, as tentativas de *recall* tornaram-se menos frequentes, possivelmente devido à estabilidade institucional e talvez também a certa saturação ou profissionalização da política local (as administrações passaram a responder melhor às críticas, esvaziando a motivação para *recalls*, ou a população ficou mais apática). Entre 1996 e 2018, porém, ainda ocorreram pelo menos 106 votos de *recall* (período Heisei) sobre variados temas, desde disputas orçamentárias até má conduta de oficiais (Okamoto e Serdült, 2020).

Na Tabela 1, é possível observar uma análise comparativa entre todos os países estudados neste capítulo, abordando diferentes aplicações do instituto do *recall*. Destacam-se variáveis essenciais como o nível de aplicação (nacional ou subnacional), requisitos legais para a convocação, principais motivações dos cidadãos para acionar o mecanismo, frequência e efetividade do uso prático, além de peculiaridades políticas e institucionais relevantes.

Tabela 1: Análise comparativa da aplicação do instituto de *Recall* nos diferentes países

País	Contexto Histórico	Motivos principais	Aplicação efetiva	Impacto na estabilidade política
Estados Unidos	Movimentos progressistas contra corrupção desde início do século XX	Corrupção, gestão administrativa ineficaz, conflitos políticos	Alta no nível local, moderada estadual	Moderado, ocasionalmente alto

Canadá	Influências populistas ocidentais desde 1930, revigoradas nos anos 1990	Má gestão, corrupção, disputas políticas locais	Muito limitada devido a restrições legais	Baixo, devido à dificuldade de uso
México	Democratização recente com reforma constitucional em 2019	Desgaste político, crises econômicas, polarização	Baixa efetividade devido à recente adoção	Moderado, potencial instabilidade futura
Peru	Resposta à crise política dos anos 1990	Corrupção local, má gestão e rivalidades políticas	Muito alta, principalmente nível local	Alto, gerando instabilidade local
Colômbia	Reformas democráticas após Constituição de 1991	Corrupção e má gestão, com uso limitado devido à legislação restritiva	Moderada a baixa devido à restrição legal	Baixo, limitado pela legislação
Venezuela	Polarização política e fortalecimento do chavismo	Conflitos políticos e polarização extrema	Baixa devido ao controle governamental	Alto devido à polarização
Bolívia	Resposta à crise política dos anos 2000	Legitimação política em momentos de crise	Moderada, usada principalmente para legitimação	Moderado, utilizado para estabilização em crises
Equador	Reformas constitucionais em 1998 e 2008	Má gestão local e conflitos políticos	Moderada inicialmente, restrita posteriormente	Moderado inicialmente, posteriormente controlado
Argentina	Federalismo com adoção pontual desde a década de 1920	Má gestão e conflitos locais, embora raramente usado	Muito baixa, raramente usado	Baixo devido ao uso limitado
Suíça	Tradição de democracia direta, mas <i>recall</i> restrito	Renovação institucional coletiva e estabilidade política	Muito baixa, quase inexistente na prática	Baixo, mecanismo raramente acionado
Alemanha	Descentralização democrática pós-1990	Falhas administrativas graves e escândalos	Moderada, pontual conforme escândalos	Moderado em casos específicos

Polônia	Democratização após regime socialista	Má gestão, escândalos locais	Moderada, usada frequentemente em nível local	Moderado com foco local
Taiwan	Redemocratização dos anos 80 e 90	Má gestão, polarização política intensa	Alta após flexibilização em 2016	Alto, especialmente em contextos polarizados
Coreia do Sul	Democratização e autonomia local recente	Controvérsias locais e má gestão	Baixa, devido a dificuldades de quórum	Baixo, por dificuldades em atingir quórum
Filipinas	Descentralização pós-1987	Má gestão local e disputas políticas	Moderada, com uso esporádico	Moderado, usado como válvula local
Indonésia	Transição democrática recente, controle partidário	Controle político interno partidário	Baixa, dominada por partidos	Baixo, controle partidário limita impacto popular
Japão	Reformas democráticas pós Segunda Guerra Mundial	Má gestão, conflitos administrativos e políticos	Alta especialmente no pós-guerra	Moderado, alta inicialmente e diminuindo com estabilidade

Fonte: autoria própria

CAPÍTULO 3: VIABILIDADE POLÍTICA E NORMATIVA DO *RECALL* NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu artigo 14 importantes instrumentos de participação popular direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, como formas de exercício da soberania popular ao lado da representação eletiva (Brasil, 1988; Bonavides, 2001). Na teoria, como visto no capítulo 1, esses mecanismos complementares visam aproximar governantes e governados, permitindo que o povo intervenha diretamente em questões de grande relevância e contribua para a legitimidade das decisões políticas (Benevides, 1991; Santos, 2005). Trata-se de dar concretude ao princípio de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1988, art. 1º, par. único), articulando democracia representativa e democracia participativa em um modelo híbrido desenhado pelo constituinte de 1988 (Bonavides, 2001; Ávila, 2009).

Na prática, contudo, a utilização desses instrumentos tem sido esporádica e limitada, revelando dificuldades em tornar efetiva a participação popular direta. Desde a redemocratização, o Congresso Nacional convocou apenas um plebiscito nacional (em 1993, sobre forma e sistema de governo) e dois referendos nacionais (em 2005, sobre comercialização de armas de fogo, e em 2022, sobre a divisão do estado do Pará), o que evidencia o uso rarefeito dessas consultas populares. Além disso, outra barreira que dificulta a iniciativa popular de leis é que ela requer assinatura de 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, e quando apresentada, depende da tramitação legislativa usual, sujeita à vontade dos parlamentares (Carneiro, 2016). Como resultado, poucos projetos de lei de iniciativa popular lograram êxito, indicando que tais mecanismos não têm suprido adequadamente o déficit de responsividade percebido por parte da sociedade (Miguel, 2005; Matos, 2021).

Esse quadro alimenta a chamada crise de representatividade, marcada pela desconfiança em relação a partidos e representantes eleitos e pela sensação de impotência do cidadão comum após o dia da eleição (Lorenci & Souza, 2014; Matos, 2021). Estudos apontam, por exemplo, que mesmo diante de escândalos, candidatos corruptos nem sempre são punidos nas urnas, o que fragiliza a *accountability* política pelo voto periódico (Castro & Nunes, 2014). Nesse contexto de insatisfação difusa com o funcionamento do sistema político, ganha força na doutrina e na opinião pública a demanda por formas mais diretas de controle popular sobre os mandatos eletivos (Miguel, 2005; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Diferentemente de democracias como Estados Unidos, Suíça e vários países latino-americanos já discutidos nessa dissertação, o ordenamento jurídico brasileiro não prevê atualmente o *recall* para nenhum cargo eletivo (Gonçalves, 2016; Souza & Vieira, 2014). Trata-

se de uma lacuna institucional frequentemente mencionada em análises sobre participação política no país, sobretudo quando emergem crises de governabilidade ou escândalos de corrupção que põem em xeque a confiança nos governantes (Lorenci & Souza, 2014; Viana, 2020). Em momentos de turbulência política, a ideia de consultar diretamente a população sobre a continuidade de mandatos volta e meia ressurge, durante os processos de *impeachment* dos presidentes Collor (1992) e Dilma (2016), por exemplo, discutiu-se se não seria mais democrático submeter a decisão ao voto popular, revelando a ausência de um mecanismo legal para tal procedimento (Souza & Vieira, 2014; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Também no escândalo do “Mensalão” (2005), a sociedade civil organizada, notadamente a Ordem dos Advogados do Brasil, chegou a defender a introdução do *recall* como alternativa menos traumática que o *impeachment* para destituir governantes envolvidos em corrupção. Esses episódios ilustram o apelo recorrente do *recall* como uma possível válvula de escape democrática diante de impasses políticos.

Observa-se, portanto, uma crescente pressão por dotar o sistema político brasileiro de instrumentos mais efetivos de *accountability* vertical, isto é, de controle dos cidadãos sobre seus representantes (Miguel, 2005; Martins & Baptista, 2018). O *recall* desponta, nesse cenário, como mecanismo capaz de reforçar a soberania popular de forma direta, permitindo aos eleitores retirar a confiança conferida nas urnas a um governante que se mostre indigno ou incompetente, sem precisar aguardar as próximas eleições regulares (Zimmerman, 2013; Souza & Vieira, 2014). A introdução de um instituto com esse potencial transformador, entretanto, depende de cuidadosa análise jurídico-constitucional e de um desenho normativo equilibrado. É preciso verificar a viabilidade jurídica do *recall* à luz da Constituição de 1988 e delinear as reformas legais necessárias à sua implementação.

3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO *RECALL*

A análise da viabilidade jurídica do *recall* no Brasil demanda, inicialmente, examinar sua compatibilidade com os princípios e normas da ordem constitucional vigente, bem como verificar quais alterações seriam necessárias para incorporá-lo ao sistema legal. Este tópico aborda (i) a necessidade (ou não) de emenda constitucional para introduzir o *recall* e (ii) as propostas legislativas já apresentadas sobre o tema, cujo exame esclarece os entendimentos e debates travados no âmbito do Congresso Nacional.

3.1.1. Necessidade de Emenda Constitucional

Não há previsão expressa de *recall* na Constituição Federal de 1988, o que implica que sua implementação exigiria uma mudança no texto constitucional. Doutrinariamente, discute-se se seria possível instituir o *recall* apenas por meio de lei ordinária infraconstitucional, considerando-o uma modalidade de participação popular já abarcada pelo artigo 1º, parágrafo único (soberania direta), ou se, ao contrário, é imprescindível inserir o *recall* na Constituição para conferir-lhe validade e segurança jurídica (Maiolino, 2014; Gonçalves, 2016). O entendimento prevalente é o segundo, a introdução do *recall* requer Emenda Constitucional, dada a necessidade de incluir esse novo instrumento de democracia direta no rol do artigo 14 da CF/88, ao lado do plebiscito, referendo e iniciativa popular (Maiolino, 2014; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Fundamenta-se essa posição no fato de que o constituinte originário delimitou, no artigo 14 da CF/88, as formas diretas de exercício da soberania popular, não havendo espaço no texto atual para a realização de um *recall* sem ampliar tal elenco taxativo. Assim, embora o princípio da soberania popular possa legitimamente abrigar a ideia de *recall* (afinal, deriva da noção de que o poder do povo pode ser exercido diretamente a qualquer tempo), a ausência de previsão explícita configura um vazio normativo que inviabilizaria sua aplicação prática sem a correspondente alteração constitucional (Gonçalves, 2016). Como adverte Maiolino (2014), para que o instituto seja viável no Brasil, deve ser incorporado “de forma clara e inequívoca” na Constituição Federal, mediante emenda que acrescente o *recall* entre os instrumentos de participação popular previstos.

Do ponto de vista material, não há óbice de cláusula pétrea à inclusão do instituto. O mecanismo estaria em sintonia com os princípios estruturantes da Constituição, especialmente a soberania popular e o regime democrático, não afrontando nenhuma das limitações materiais do artigo 60, §4º, da CF/88 (Gonçalves, 2016). De fato, uma emenda instituindo o *recall* não violaria a forma federativa de Estado, nem os direitos individuais, nem a separação de Poderes ou o voto direto, secreto, periódico e universal, este último continuaria assegurado, pois o mecanismo operaria como complemento e não substituto das eleições regulares.

Pelo contrário, argumenta-se que o *recall* aprofundaria os valores democráticos da Constituição de 1988, fortalecendo o controle popular contínuo sobre os mandatários eleitos e contribuindo para a realização dos objetivos de construir uma sociedade mais participativa e justa (Bonavides, 2001; Alves et al., 2020). Nesse sentido, a própria existência do princípio da soberania popular e da cidadania (art. 1º, incisos I e II, da CF/88) fornecem amparo axiológico

para a adoção do mecanismo como extensão lógica dos direitos políticos do povo (Gonçalves, 2016; Alves et al., 2020).

Assim, sob o prisma jurídico-constitucional, a estratégia adequada consiste em promover uma Emenda Constitucional que acrescente o *recall* ao texto magno. Essa emenda deve cuidar de delinear os contornos básicos do instituto, seu caráter nacional, os cargos alcançados, a convocação por iniciativa popular e por voto majoritário, sem prejuízo de posterior legislação complementar detalhando procedimentos (Maiolino, 2014). Cabe destacar que nenhuma cláusula constitucional impede tal inovação; ao contrário, a medida alinha-se aos fundamentos democráticos da Constituição, podendo ser vista como um avanço do modelo participativo consagrado em 1988 (Bonavides, 2001; Martins & Baptista, 2018).

A exigência de alteração constitucional, assim, é menos um obstáculo jurídico e mais um desafio político, que será tratado adiante, implica reunir o consenso necessário para aprovar a PEC correspondente. Antes disso, convém analisar as propostas de emenda já apresentadas no Congresso Nacional, pois elas demonstram como o *recall* tem sido pensado legislativamente e quais soluções normativas foram sugeridas.

3.1.2. Propostas de Emenda e Debates Legislativos

Desde a década de 90, diversas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) foram apresentadas no Congresso Nacional com o objetivo de instituir alguma forma de *recall* ou mecanismo similar de revogação de mandatos eletivos. Embora nenhuma tenha sido aprovada, seu conteúdo e tramitação ajudam a compreender os caminhos cogitados e as resistências enfrentadas. Destacam-se quatro PECs debatidas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados: PEC nº 80/2003, PEC nº 82/2003, PEC nº 73/2005 e PEC nº 477/2010.

A PEC 80/2003, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, propôs alterar o art. 14 da CF para introduzir dois novos institutos de democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular (Brasil, 2003a). O Direito de Revogação corresponderia exatamente ao *recall*, permitindo que os eleitores destituíssem, pelo voto, qualquer ocupante de cargo público eletivo antes do término do mandato. Conforme o texto da PEC, isso poderia ocorrer desde que transcorrido um ano de mandato e mediante petição subscrita por um número de eleitores “igual ou superior ao necessário para eleger o titular do mandato” (Brasil, 2003a), isto é, requeria-se a adesão de pelo menos tantos eleitores quantos votaram no candidato para viabilizar a consulta revogatória. Tal critério chamava atenção por vincular o quórum de assinatura à base eleitoral do próprio mandatário (em vez de um percentual fixo do eleitorado).

Já o Veto Popular visava permitir que eleitores sustassem a entrada em vigor de leis aprovadas, mas para os fins deste capítulo importa sobretudo o Direito de Revogação.

Em sua justificativa, o autor da PEC 80/2003 ressaltou a necessidade de ampliar os mecanismos de controle popular, argumentando que plebiscito, referendo e iniciativa não bastavam para assegurar efetiva participação cidadã na vida política. O Senador Antônio Carlos Valadares sustentou que o Direito de Revogação seria um avanço democrático substantivo, pois daria ao povo o poder de escolher seus representantes, e também o de destituí-los caso traíssem a confiança do eleitorado durante o exercício do mandato. A proposta tinha caráter abrangente, aplicável a qualquer cargo eletivo do Executivo ou Legislativo, em todos os níveis da Federação.

Paralelamente, tramitou no Senado a PEC 82/2003, de autoria do Senador Jefferson Péres, com abordagem distinta. Em lugar de prever a revogação *ad hoc* por iniciativa popular, a PEC instituía o plebiscito confirmatório de meio de mandato para cargos majoritários (Presidente, Governadores, Prefeitos e Senadores) (Brasil, 2003b). Alterando os arts. 28, 29, 55 e 82 da CF, a proposta determinava que, ao completar metade do mandato, o titular se submeteria automaticamente a um plebiscito em que os eleitores decidiriam sobre sua permanência até o fim do termo. Em outras palavras, a cada quatro anos de mandato presidencial, por exemplo, haveria uma votação no segundo ano para “confirmar ou não” o presidente no cargo. Caso a maioria votasse pela não confirmação, o mandato seria cessado.

A justificativa do Senador Jefferson Péres defendia que tal plebiscito periódico institucionalizaria a avaliação do desempenho dos governantes de forma regular e preventiva, sem depender de mobilizações específicas ou de crises graves (Brasil, 2003b). Essa fórmula difere do *recall* clássico por não requerer um movimento originado na cidadania a qualquer tempo, mas sim por estabelecer *de ofício* uma avaliação popular na metade do mandato, modelo inspirado em discussões sobre “voto de confiança” periódico. A PEC 82/2003 gerou debate sobre sua conveniência e eventual sobrecarga do processo político, mas acabou igualmente não prosperando na tramitação.

Outra iniciativa foi a PEC 73/2005, apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy, que buscava inserir na Constituição o chamado *referendo revogatório* para mandatos federais (Brasil, 2005). A PEC previa que, após o primeiro ano de mandato, poderia ser convocado um referendo para decidir sobre a destituição do Presidente da República ou de membros do Congresso Nacional, desde que houvesse um requerimento apoiado por pelo menos 10% do eleitorado nacional no caso do Presidente, ou 10% do eleitorado do respectivo estado no caso de Senadores, ou do país no caso de Deputados Federais (Brasil, 2005). Essa proposta,

aproximava-se mais do *recall* tradicional, exigia uma petição popular com quórum fixo e autorizava a realização de um referendo para decidir pela continuidade ou não do mandatário. Diferentemente da PEC 80, a PEC 73 circunscrevia-se aos cargos *federais*, Presidente, Senadores e Deputados, não abrangendo prefeitos ou vereadores, por exemplo. Em sua justificativa, o Senador Eduardo Suplicy enfatizou o fortalecimento do controle democrático e combate à corrupção, apresentando o *referendo revogatório* como um instrumento para que o povo “corrija rumos” sem esperar novas eleições (Brasil, 2005).

Na Câmara dos Deputados tramitou a PEC 477/2010, de autoria do Deputado Régis de Oliveira, que propunha acrescentar o art. 14-A à Constituição a fim de criar a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente (Brasil, 2010). Essa PEC delineava um modelo complexo e escalonado, a petição revogatória seria um requerimento popular para desencadear o processo; se atendesse a certos requisitos, resultaria em uma petição destituente encaminhada ao órgão competente (por exemplo, ao Legislativo no caso de chefes do Executivo) e, em última instância, em um plebiscito destituente, isto é, a votação popular sobre a saída do mandatário (Brasil, 2010).

A redação sugerida discriminava quóruns variáveis conforme o cargo, percentuais menores para municípios e maiores para cargos nacionais, além de prever algumas condições especiais, como a possibilidade de convocar automaticamente o suplente no caso de revogação de parlamentares, ou realização de eleições suplementares conforme a ocasião (Brasil, 2010). Em essência, a PEC 477/2010 buscava oferecer uma espécie de “menu” de mecanismos *revogatórios*, integrando participação popular direta e apreciação pelos órgãos institucionais antes da decisão final via plebiscito. Apesar de seu detalhe, essa proposta também não avançou.

O destino dessas PECs ilustra a resistência político-institucional à ideia do *recall*. Nenhuma chegou a ser aprovada em plenário. A PEC 80/2003, por exemplo, apesar de ser considerada nas comissões (chegou a obter parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça), acabou arquivada ao final da legislatura sem votação no plenário do Senado (Brasil, 2003a; Ávila, 2009). As demais tiveram tramitação semelhante ou mais curta, sendo arquivadas sem deliberação definitiva.

Esse histórico evidenciou alguns pontos importantes, discordâncias quanto ao modelo de *recall*, cada PEC apresentava desenho distinto (iniciativa popular livre versus avaliação periódica obrigatória; abrangência total versus restrita; quóruns variáveis etc.), refletindo visões divergentes sobre o alcance e as garantias do instituto. Por outro lado, e principalmente, ficou clara a falta de apoio político suficiente para aprovar uma inovação que potencialmente exporia todos os detentores de mandato ao julgamento popular antecipado (Souza & Vieira, 2014).

Parlamentares mostraram-se reticentes em criar um mecanismo que ampliaria seu grau de responsabilização perante o eleitorado, o que gerou um desincentivo estrutural à aprovação dessas PECs (Maiolino, 2014; Viana, 2020).

A seguir, com base nas lições dessas experiências pretéritas e em modelos estrangeiros, delineia-se uma proposta de desenho institucional do *recall* adequada à realidade brasileira. O objetivo é apresentar parâmetros normativos que equilibrem a eficácia do controle popular e a estabilidade governamental, de modo a tornar a introdução do *recall* juridicamente sólida e politicamente viável.

3.2. DESENHO INSTITUCIONAL PROPOSTO PARA O *RECALL* NO BRASIL

À luz das experiências internacionais e das necessidades específicas do sistema político brasileiro, propõe-se a seguir um modelo normativo para implementação do *recall* no Brasil. Esse desenho abrange os aspectos centrais do instituto, âmbito de aplicação (quais mandatos poderão ser sujeitos ao *recall*), requisitos e procedimentos para deflagração e realização do processo, e salvaguardas e limites destinados a prevenir distorções ou abusos. O intuito é apresentar um esquema equilibrado, que maximize os benefícios democráticos do *recall*, em especial o aumento da *accountability*, ao mesmo tempo em que resguarda a governabilidade e a segurança jurídica.

3.2.1. Âmbito de Aplicação e Cargos Alcançados

Considerando a realidade brasileira, propõe-se que o *recall* seja aplicado a todos os titulares de mandato eletivo majoritário e proporcional nos três níveis federativos (União, estados e municípios). Na prática, isso incluiria os Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais/Distritais e Vereadores). A adoção dessa regra geral atende ao princípio republicano da isonomia, garantindo que nenhum representante eleito fique completamente imune ao escrutínio direto dos seus eleitores. Contudo, reconhecendo-se as diferenças na natureza dos cargos, o modelo proposto sugere distinções operacionais específicas, buscando compatibilizar o *recall* com as particularidades de cada sistema eleitoral (Souza & Vieira, 2014).

Para os cargos do Poder Executivo, a justificativa para o *recall* é especialmente forte. Presidentes, governadores e prefeitos são eleitos de forma personalizada pelo voto majoritário e concentram grandes poderes decisórios unipessoais, o que torna razoável que possam ser destituídos diretamente pelo povo em caso de perda de confiança (Zimmerman, 2013). A

experiência comparada indica que muitas democracias que adotaram o instituto focaram inicialmente nesses cargos executivos ou em autoridades locais equivalentes, cujo desempenho individual é mais facilmente aferível pelo eleitorado (Welp & Serdült, 2012; Zimmerman, 2013).

Por exemplo, nos Estados Unidos, o instrumento existe em diversos estados para governadores e, principalmente, para prefeitos e outros oficiais locais, tendo sido efetivamente usado para destituir um governador (Califórnia, 2003) em meio a uma intensa campanha popular. Na América Latina, a Constituição venezuelana de 1999 inovou ao prever referendos *revogatórios* para todos os cargos eletivos, incluindo o Presidente, enquanto no Peru o mecanismo ficou restrito a autoridades locais (prefeitos e vereadores), não se aplicando ao Presidente da República (Welp & Serdült, 2012). Essas variações mostram que é possível tanto um modelo universal quanto um restrito; no contexto brasileiro, optar por um modelo abrangente, ainda que com salvaguardas, reforça o comprometimento com a soberania popular plena.

No caso dos mandatos legislativos, a aplicação do *recall* apresenta particularidades que merecem atenção. Parlamentares eleitos pelo sistema proporcional ocupam cadeiras cujo mandato é exercido em nome de uma legenda partidária e de um conjunto de eleitores, havendo suplentes previamente definidos para assumir em caso de vacância. Assim, se um determinado parlamentar for destituído via *recall*, sua vaga será ocupada pelo suplente da mesma coligação/partido, não havendo necessidade de nova eleição para o cargo. Desse modo, o *recall* de um único parlamentar não alteraria a correlação de forças político-partidárias na casa legislativa, o que atenua impactos sistêmicos da medida (Souza & Vieira, 2014).

Em outras palavras, a revogação popular teria um efeito principalmente de responsabilização individual daquele representante, sem prejudicar a representação global da bancada escolhida pelos eleitores. Isso confere ao *recall* legislativo um caráter simbólico-importante, mesmo que a composição partidária permaneça a mesma, dá-se aos cidadãos o poder de retirar do cargo um eleito que considerem infiel ao mandato ou envolvido em condutas reprováveis, reforçando a ideia de que o mandato não é um “cheque em branco” concedido por quatro anos (Martins & Baptista, 2018).

Dito isso, algumas distinções no alcance prático do mecanismo podem ser introduzidas para refletir diferenças entre os cargos legislativos. Recomenda-se privilegiar, ao menos numa fase inicial, os cargos legislativos de eleição majoritária, notadamente o Senado Federal. Senadores, embora integrantes de um corpo colegiado, são eleitos nominalmente pelos estados em sistema majoritário e possuem suplentes individuais, o que torna a implementação do *recall*

mais direta em seu caso (Souza & Vieira, 2014). A destituição de um senador pelo *recall* implicaria simplesmente a convocação de seu suplente para completar o mandato, sem qualquer impacto em quocientes eleitorais ou na proporcionalidade interpartidária.

Já para parlamentares eleitos pelo sistema proporcional, o *recall* também é possível e desejável, mas seu efeito seria essencialmente substitutivo (entra o suplente da mesma legenda). Isso não é um impedimento, inclusive alguns estados nos EUA e outros países permitem *recall* de parlamentares como visto no capítulo 2, mas convém ter clareza de que, nesses casos, o *recall* serve principalmente como punição do indivíduo, enquanto a recomposição da cadeira segue a lógica partidária vigente (Gonçalves, 2016; Souza & Vieira, 2014).

3.2.2. Requisitos e Procedimentos para Deflagração

Para acionar o *recall*, propõe-se um procedimento em duas etapas principais: (i) a fase de iniciativa popular, na qual os cidadãos eleitores reuniriam um número mínimo de assinaturas para requerer formalmente a realização da consulta revogatória, e (ii) a fase de deliberação popular, consistente na realização de um *referendo revogatório*, isto é, uma votação oficial em que o eleitorado decide se o mandatário deve ou não ser removido do cargo antes do término do mandato.

Na etapa inicial (petição cidadã), seria necessário alcançar um patamar de apoio entre os eleitores da circunscrição do mandatário em questão para que o *recall* seja ativado. Recomenda-se fixar o quórum de assinaturas em torno de 10% do eleitorado daquela unidade (Miguel, 2005; Gonçalves, 2016). Esse patamar encontra suporte em experiências internacionais, muitos estados norte-americanos exigem entre aproximadamente 10% e 25% dos eleitores para iniciar um *recall*, e na Bolívia, a reforma de 2008 estipulou 20% do eleitorado nacional para viabilizar o *referendo revogatório* do presidente.

Percentuais dessa ordem de grandeza buscam equilibrar dois objetivos, sendo eles garantir a viabilidade do instrumento (não exigir apoio excessivamente difícil de obter) e, ao mesmo tempo, assegurar sua gravidade, isto é, que apenas situações com respaldo popular relevante desencadeiem o processo (Zimmerman, 2013; Gonçalves, 2016). Para calibrar ainda melhor, pode-se adotar quóruns diferenciados conforme o nível federativo ou o cargo, por exemplo, exigir 5% do eleitorado municipal para *recall* de um Prefeito, 10% do eleitorado estadual para *recall* de Governador ou Senador, e 10% do nacional para *recall* de Presidente da República. Essa modulação reflete a dificuldade crescente de mobilização em universos eleitorais maiores, tornando o *recall* factível em todos os níveis (Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Adicionalmente, são recomendadas restrições temporais, para impedir a deflagração de *recall* tanto no início quanto no final do mandato do eleito. Assim, nenhuma petição revogatória poderia ser apresentada antes de decorrido um período mínimo da posse (por exemplo, 1 ano de mandato) nem nos últimos, ou seja, 6 a 12 meses do mandato (Viana, 2020). A ideia é evitar que o *recall* seja utilizado de forma precipitada, sem tempo para o governante mostrar a que veio ou, no extremo oposto, como artifício eleitoreiro próximo à eleição seguinte (quando o mandato já está se encerrando).

Várias propostas legislativas brasileiras contemplaram essas salvaguardas de “carência inicial” e “faixa final de proteção” (Brasil, 2003a; Brasil, 2005), em linha com a prática de países que adotam *recall*, onde usualmente se proíbe sua ativação nos primeiros e últimos anos de mandato. Por exemplo, nos estados Unidos, é comum vedar *recall* nos primeiros 6 meses a 1 ano após a posse, e no Peru a legislação impede *recall* no último ano de mandato municipal justamente para não conflitar com as novas eleições (Welp & Serdült, 2012).

Cumpridos os requisitos iniciais, o pedido de *recall* seria submetido à autoridade eleitoral competente (justiça eleitoral) para conferência. A administração eleitoral deveria verificar a autenticidade das assinaturas e se todos os critérios legais foram atendidos (Ávila, 2009; Alves et al., 2020). Confirmada a regularidade, passa-se à etapa decisória, o *referendo revogatório*. Trata-se de uma votação oficial, semelhante a um referendo tradicional, na qual todos os eleitores da área eleitoral pertinente respondem “sim” ou “não” à pergunta sobre a destituição antecipada do titular do cargo. A realização dessa consulta deveria ocorrer em prazo razoavelmente curto após a validação das assinaturas, para que o clamor popular não esfrie nem se prolongue em incerteza, por exemplo, dentro de 45 dias, compatibilizando com calendário eleitoral se possível.

No *referendo revogatório*, sugere-se adotar critérios de aprovação que garantam suficiente legitimidade à decisão. Um parâmetro comum em diversos locais é exigir um quórum mínimo para validar o resultado, a fim de evitar que uma decisão importante como essa ocorra com baixíssima presença de eleitores (o que poderia distorcer a vontade popular). Assim, poderia se estabelecer que o *recall* só será efetivado se pelo menos 50% do eleitorado comparecer à votação. Esse é o padrão, por exemplo, da legislação peruana, se menos da metade dos eleitores votarem no referendo de *recall*, o resultado não produz efeito.

Além disso, o quórum de aprovação deveria demandar maioria absoluta dos votos válidos favoráveis e representar uma parcela mínima do eleitorado total. Por exemplo, poder-se-ia dispor que o mandato será revogado se: (a) 50% mais 1 dos votantes optarem pelo “sim” à destituição e (b) esses votos “sim” corresponderem a pelo menos 25% (metade da metade) do

total de eleitores daquela circunscrição. Na prática, essa exigência significa que, mesmo com quórum baixo de comparecimento, o *recall* só teria êxito se os votos pela remoção equivalerem a uma fração coerente do corpo eleitoral. Isso evita que um mandatário seja cassado por decisão de uma minoria pouco representativa. O ideal é que a decisão de encurtar um mandato tenha uma legitimidade comparável à de outorgá-lo e, portanto, requer participação popular expressiva (Zimmerman, 2013).

Uma vez computado o resultado, se as condições acima forem atingidas com maioria favorável à revogação, o mandato é considerado encerrado. O efeito jurídico seria semelhante ao de outras hipóteses de vacância previstas na Constituição (renúncia, cassação, etc.), o governante perde imediatamente o cargo e quem assume é o substituto designado pelo ordenamento. Para os cargos do Executivo, a regra de sucessão já estabelecida na Constituição e leis eleitorais se aplicaria, no caso de Presidente ou Governador, assume o Vice; no caso de Prefeito, o Vice-Prefeito; se o cargo de chefe do Executivo ficar vago e não houver vice habilitado (ou em situações específicas previstas, como vacância dupla), seguem-se as normas existentes, por exemplo, convocação de eleição suplementar se ainda estiver na primeira metade do mandato, ou eleição indireta pelo Poder Legislativo se na segunda metade, conforme determina a Constituição (art. 81, §1º) e a legislação pertinente.

Para cargos legislativos, conforme já explanado, a posse do suplente ocorreria de forma automática, preservando-se a representação partidária original (Souza & Vieira, 2014). Em todos os casos, o efeito do *recall* não seria “eleger” alguém novo, mas sim destituir o titular; a reposição do cargo seguiria as vias normais de sucessão ou substituição já vigentes no sistema político.

Por outro lado, se o resultado do *referendo revogatório* for negativo (ou seja, se a maioria votou por “não” remover, ou se não se atingiu quórum mínimo exigido), o mandatário permanece no cargo e o mandato segue seu curso normal. Para evitar instabilidade, é recomendável prever que, caso a população decida pela permanência, não possa haver nova tentativa de *recall* contra o mesmo mandatário no curto prazo.

O modelo proposto sugere limitar a frequência de acionamento, cada mandato sujeitar-se-ia a no máximo uma iniciativa revogatória bem-sucedida (que chegue à votação) durante todo o seu período. Ou alternativamente, caso queira permitir mais de uma tentativa, impor pelo menos um intervalo mínimo (por exemplo, 1 ano) após um *recall* fracassado, antes que nova petição sobre aquele mandato possa ser apresentada (Welp & Serdült, 2012; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Assim, se um *referendo revogatório* foi realizado e o resultado confirmou o governante no cargo, os eleitores teriam de aguardar um tempo antes de tentar novamente, prevenindo usos abusivos por grupos descontentes que poderiam, do contrário, acionar o mecanismo repetidamente até conseguir remover o alvo. Essa “imunidade temporária” após um *recall* frustrado desestimula perseguições incessantes e confere estabilidade ao exercício do mandato durante boa parte de seu período, coadunando-se com a ideia de que o *recall* deve ser recurso de exceção.

3.2.3. Salvaguardas e Limites para Evitar Abusos

A implementação do *recall* com sucesso requer definir procedimentos, e instituir salvaguardas que garantam que o instrumento fortaleça a democracia sem desestabilizar o sistema político. Muitos dos freios necessários já foram mencionados nos itens anteriores, mas cabe destacar outras medidas de proteção e aspectos adicionais.

Um ponto central de debate concerne à exigência (ou não) de motivação formal para a propositura do *recall*. Diferentemente de mecanismos parlamentares de perda de mandato (como o *impeachment*, que exige fundamento jurídico específico, v.g. crime de responsabilidade), o *recall* popular caracteriza-se, nas experiências vigentes, por dispensar uma “justa causa” jurídica estrita, basta a insatisfação política dos eleitores para desencadear o processo (Welp & Serdült, 2012; Zimmerman, 2013). Seguindo essa lógica, a proposta aqui delineada não imporá um ônus de comprovação de causa legal aos peticionários, bastaria que a iniciativa popular cumprisse os requisitos numéricos e formais para que o referendo fosse convocado, sem necessidade de alegar e provar uma justificativa específica.

Essa opção se assenta em duas razões principais. Primeiro, exigir que os cidadãos apresentem um motivo juridicamente tipificado (por exemplo, “má gestão”, “corrupção”, “quebra de decoro”) transferiria indevidamente a decisão para a esfera judicial, já que haveria disputas nos tribunais quanto à adequação ou veracidade do motivo alegado, potencialmente burocratizando e judicializando o *recall* (Welp & Castellanos, 2020).

Segundo, restringir por antecipação as possíveis causas poderia limitar excessivamente o escopo do *recall*, já que nem todo ato de mau governo se enquadra facilmente em categorias legais pré-definidas; muitas vezes o que motiva o eleitor é um conjunto difuso de insatisfações (políticas mal-sucedidas, perda de confiança, percepção de incompetência etc.) (Zimmerman, 2013; Viana, 2020). Por essas razões, a maioria das legislações de *recall* ao redor do mundo não exige motivação formal específica, deixando o julgamento em caráter eminentemente político, dado pelo conjunto dos eleitores (Zimmerman, 2013; Welp & Serdült, 2012). A

intenção é preservar a natureza do *recall* como instrumento de soberania popular direta, e não como um processo jurídico pautado por provas e acusações formais.

Outra salvaguarda importante diz respeito à confiabilidade e autenticidade do processo de coleta de assinaturas. Para evitar fraudes ou manipulações na etapa inicial, devem ser adotados mecanismos de verificação dos apoiantes apresentados (Ávila, 2009). A Justiça Eleitoral, ao receber a petição, confrontaria as assinaturas com o cadastro de eleitores, invalidando aquelas duplicadas, de pessoas não encontradas ou inelegíveis (mortos, não eleitores da circunscrição, etc.). Tecnologias digitais podem ser grandes aliadas nesse controle, por exemplo, poderia ser implementado um sistema de assinatura eletrônica certificada ou de coleta digital de subscrições, com autenticação biométrica ou via título de eleitor digital, para agilizar a conferência e reduzir erros (Silva, 2013; Viana, 2020).

Em países onde já se detectaram problemas nessa fase, como no Japão, em que uma campanha de *recall* em 2020 teve grande parte das assinaturas invalidada por suspeita de fraude, discutiu-se globalmente a necessidade de aprimorar os métodos de checagem e responsabilização nessa etapa (Acioly Filho & Albuquerque, 2022). No Brasil, com uma Justiça Eleitoral experiente em cadastro nacional unificado de eleitores, essa instituição encontra-se em posição adequada para conduzir a verificação de forma confiável (Alves et al., 2020). Adicionalmente, poder-se-ia prever sanções para fraudes comprovadas na coleta (por exemplo, tipificar penalmente falsificação de assinaturas ou coação de eleitores para assinarem), de modo a desencorajar irregularidades.

No tocante à condução do *referendo revogatório* em si, a legislação deveria designar também a Justiça Eleitoral como responsável pela organização, fiscalização e apuração da votação, seguindo os mesmos padrões das eleições quanto a segurança das urnas, lisura do pleito e resolução de eventuais incidentes (Alves et al., 2020; Maiolino, 2014). Essa supervisão independente é importante para conferir credibilidade ao processo e evitar denúncias de uso político do aparato eleitoral. Além disso, normas específicas de campanha devem ser elaboradas para a fase do referendo, estabelecer um período oficial de campanha, com regras equilibradas de acesso à mídia para ambos os lados (“sim” e “não”), limites de gastos e financiamento semelhantes aos das eleições convencionais, e medidas coibitivas de *fake news* e abusos do poder econômico (Viana, 2020).

Como mencionado em desafios, o *recall* pode ser suscetível a narrativas emocionais e desinformação nas redes; portanto, reforçar a fiscalização sobre propaganda enganosa e ilícita durante o processo *revogatório* é uma salvaguarda relevante para proteger a qualidade do debate público (Viana, 2020). A Justiça Eleitoral e órgãos como o Ministério Público poderiam atuar

contra disseminação deliberada de fatos inverídicos que visem manipular o eleitorado, tal como já vêm fazendo em eleições regulares no Brasil.

Para prevenir a utilização excessiva ou temerária do *recall*, além das limitações de período e frequência já abordadas, algumas propostas sugerem mecanismos adicionais. Um exemplo seria instituir uma espécie de caução financeira a ser depositada pelos organizadores do *recall*, a qual seria devolvida caso a votação obtivesse um mínimo de apoio, mas retida (em favor do erário) se o *recall* fracassasse de forma acachapante, sinalizando reprovação a uma ativação considerada irresponsável (Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Suponha-se, por hipótese, que a lei exigisse que os proponentes recolhessem um valor ao protocolar o pedido, e estipulasse que se o “sim” obtiver menos de, digamos, 30% dos votos, essa caução não seria devolvida. Embora medidas assim possam desencorajar iniciativas mal fundamentadas, devem ser avaliadas com cautela para não criar barreiras que inviabilizem o legítimo exercício do *recall* pelos cidadãos comuns. O equilíbrio delicado é desestimular abusos sem tolher o direito de participação. Na linha desse equilíbrio, a opção preferível é confiar nos quóruns elevados e limites temporais como filtros principais (pois eles por si sós já tornam difícil acionar o *recall* por motivos frívolos), deixando medidas pecuniárias apenas em segundo plano, se necessário.

Vale reforçar a salvaguarda da estabilidade institucional. O *recall* deve ser desenhado para corrigir desvios democráticos graves, e não para transformar o cenário político em um plebiscito permanente. Por isso, todos os elementos mencionados, concorrem para evitar que dissensos políticos ordinários resultem em mobilizações revogatórias contínuas (Souza & Vieira, 2014; Viana, 2020). A mensagem implícita das regras seria: somente se mobilize o *recall* quando houver motivos relevantes e apoio popular. Com essas salvaguardas, espera-se inibir tanto aventureirismos quanto retaliações partidárias oportunistas. Além disso, a transparência em todas as fases (publicidade da contagem de assinaturas, cobertura ampla do debate, auditorias independentes) funcionará como garantia adicional de que o *recall* sirva ao interesse público, e não a interesses subalternos (Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

3.3. DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTOS ESPERADOS

A introdução do *recall* no ordenamento brasileiro, por mais bem desenhada que seja em termos normativos, enfrenta uma série de desafios para sua efetiva implementação. Nesta seção, analisam-se, de um lado, os principais desafios jurídico-institucionais e político-sociais que a adoção do *recall* enfrentaria e, de outro, os impactos esperados, tanto positivos quanto eventuais riscos, sobre a democracia brasileira.

3.3.1. Desafios Jurídico-Institucionais

Um dos desafios imediatos para implementar o *recall* é a resistência político-institucional por parte dos atores incumbentes do poder. Naturalmente, a aprovação de uma Emenda Constitucional requer apoio parlamentar (três quintos de cada casa, em dois turnos), o que significa convencer um conjunto de parlamentares a criar um mecanismo que poderá futuramente ser usado contra eles próprios (Maiolino, 2014). Existe aqui um paradoxo, aqueles que têm o poder de aprovar o *recall* são justamente os que ficariam sujeitos a seus efeitos, o que gera um desincentivo estrutural à sua adoção (Maiolino, 2014).

Essa resistência não deriva apenas de interesses corporativos ou autopreservação, embora estes certamente desempenhem um papel, mas de preocupações legítimas quanto aos potenciais efeitos do mecanismo. Setores do establishment político argumentam que, em um sistema já marcado por crises e instabilidades frequentes, adicionar o instituto poderia trazer um elemento adicional de volatilidade, sujeitando governantes a pressões e dificultando planejamentos de longo prazo (Acioly Filho & Albuquerque, 2022; Souza & Vieira, 2014).

Sob a ótica das instituições, o *recall* é encarado com cautela. No Legislativo, é previsível a dificuldade em reunir consenso para aprovar a PEC necessária. Mesmo parlamentares simpáticos à participação popular podem temer que o mecanismo se volte contra seus grupos políticos de maneira desequilibrada. No Executivo, presidentes e governadores em exercício dificilmente apoiarão voluntariamente um mecanismo que fragiliza a estabilidade de seus mandatos, a menos que haja forte pressão popular ou um cálculo político específico (Viana, 2020).

Do ponto de vista jurídico, uma vez aprovada a emenda e regulamentado o instituto, surgem outros desafios institucionais relacionados à sua operação concreta. Um deles é a possibilidade de judicialização excessiva. O sistema brasileiro é caracterizado por intensa intervenção do Poder Judiciário em questões político-eleitorais, o fenômeno da judicialização da política (Vieira, 2008; Maiolino, 2014). Há o risco de que, a cada ativação de *recall*, adversários recorram aos tribunais alegando alguma nulidade ou contestando regras, atrasando o desfecho e transferindo a decisão das urnas para as cortes (Viana, 2020).

A experiência venezuelana de 2004 serve de alerta, o *referendo revogatório* contra o presidente Hugo Chávez foi marcado por disputas judiciais sobre procedimentos, que retardaram o processo e lançaram dúvidas sobre sua legitimidade (Welp & Serdült, 2012). Em um país de tramitação judicial frequentemente morosa, esse risco é concreto, e se realizado,

comprometeria a principal virtude do instituto, que é dar uma resposta ágil a uma crise de confiança (Maiolino, 2014).

Para mitigar isso, seria importante que o próprio texto constitucional estabelecesse diretrizes claras (diminuindo margem interpretativa) e que o STF, guardião da Constituição, adotasse uma postura de deferência democrática, intervindo o mínimo necessário e respeitando a decisão popular, desde que obedecidos os requisitos legais (Alves et al., 2020). Ainda assim, a incerteza jurídica inicial durante as primeiras utilizações do *recall* poderia gerar instabilidade, um desafio a ser gerido com rapidez pelo desenvolvimento de jurisprudência a favor de seu uso regular e legítimo (Alves et al., 2020).

No âmbito logístico e administrativo, a realização de consultas populares extraordinárias acarreta custos operacionais (Ávila, 2009). Organizar um *referendo revogatório* nacional, por exemplo, envolveria despesas com urnas eletrônicas, convocação de mesários, transporte, segurança, campanhas de esclarecimento, entre outros aspectos, praticamente um processo eleitoral adicional. Em um país de dimensões continentais e recursos públicos escassos, não se pode ignorar o peso financeiro de implementar o *recall* (Viana, 2020). Especialmente considerando outras demandas prioritárias (saúde, educação, segurança, etc...), haverá questionamentos sobre se vale a pena canalizar fundos para isso. Esse dilema orçamentário poderá ser explorado politicamente por opositores do *recall* (“gastar dinheiro com nova eleição em vez de investir em X”).

Ademais, há custos políticos e sociais, mobilizações frequentes do eleitorado para votações extraordinárias podem levar à fadiga eleitoral, diminuindo a participação e esvaziando o significado democrático do mecanismo (Zimmerman, 2013). Se os eleitores forem convocados muito frequentemente às urnas para referendos de revogação, corre-se o risco de apatia e desinteresse em longo prazo, minando justamente o objetivo de engajá-los (Zimmerman, 2013). O desafio institucional, então, é encontrar um equilíbrio, o *recall* não pode se tornar rotina a ponto de banalizar a participação.

Há ainda questões técnicas, a etapa de coleta e validação de milhões de assinaturas (no caso de âmbito nacional) seria trabalhosa e exigiria estrutura adequada. Sem sistemas tecnológicos de apoio, poderia tornar-se lenta e controversa. Mesmo com tecnologia, enfrenta-se o desafio de inclusão digital, muitos eleitores podem ter dificuldade de acesso a ferramentas digitais, o que demanda soluções híbridas (Silva, 2013; Viana, 2020). Outro ponto é garantir a segurança contra fraudes e ataques cibernéticos durante um processo de *recall* online ou eletrônico (Viana, 2020). A integridade dos dados de um abaixo-assinado eletrônico precisa ser resguardada para que o resultado não seja contestado. Isso requer investimento institucional em

protocolos de segurança digital e criptografia, possivelmente com cooperação de órgãos especializados.

Do ponto de vista institucional sistêmico, há o desafio de integrar o instituto de forma harmoniosa com as demais regras e ciclos políticos. Por exemplo, se um prefeito for removido pelo *recall*, haverá condições de governabilidade adequadas para seu sucessor (seja vice ou eleito indiretamente)? Como evitar que a perspectiva do mecanismo, mesmo não efetivado, altere o comportamento estratégico de parlamentares, investidores e outros atores sociais, possivelmente encurtando horizontes de planejamento? Alguns temem que a simples existência do *recall* possa encorajar a oposição a não colaborar com governos, apostando na destituição, ou que crie incentivos para governos adotarem políticas populistas de curto prazo visando agradar continuamente ao eleitorado e evitar a remoção (Souza & Vieira, 2014; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Tais mudanças de comportamento institucional são difíceis de prever, mas constituem um desafio real de calibrar o instituto para que sirva de controle excepcional, sem induzir políticos a governarem apenas em função de popularidade imediata.

3.3.2. Desafios Político-Sociais e Impactos

No âmbito sócio-político, o *recall* suscita tanto receios quanto expectativas. Primeiramente, destaca-se o temor de que o *recall* possa ser instrumentalizado como arma de disputa político-partidária de forma indevida, como em outras nações já estudadas. Em um cenário de polarização intensa, adversários de um governo poderiam usar o *recall* não necessariamente por quebra objetiva de confiança, mas como mecanismo de pressão contínua, desestabilizando a administração eleita (Souza & Vieira, 2014; Viana, 2020).

De fato, críticos do *recall* argumentam que ele poderia incentivar uma espécie de “campanha eleitoral permanente”, na qual grupos opositoristas, inconformados com a derrota nas urnas, acionariam o *recall* de maneira sistemática para tentar reverter o resultado do pleito (Acioly Filho & Albuquerque, 2022). Isso representaria uma ameaça à governabilidade e à continuidade de políticas públicas de longo prazo, instaurando um clima de confronto permanente que dificultaria consensos mínimos necessários ao funcionamento democrático (Viana, 2020). Tal risco, embora mitigável pelas salvaguardas já propostas, é um desafio real, como evitar que o *recall* seja utilizado por motivações puramente político-partidárias em vez de genuinamente representativas da vontade popular? A resposta está parcialmente no próprio desenho restritivo, que torna difícil acionar o *recall* sem amplo apoio difuso, mas também

dependerá da construção de uma cultura de uso responsável do instituto, tópico delicado que envolve o próximo conjunto de estratégias.

Outro desafio sócio-político refere-se à cultura política e à tradição participativa brasileira. Apesar dos avanços democráticos das últimas décadas, o Brasil ainda apresenta traços históricos de autoritarismo, personalismo e delegação passiva de responsabilidades aos representantes (Mezzaroba, 2006). Muitos cidadãos não estão habituados a participar de forma direta e constante do processo político, além do voto periódico. Esse panorama lança dúvidas sobre a efetividade do mecanismo, será que a sociedade civil está suficientemente organizada e vigilante para utilizar o *recall* de modo adequado? Teoricamente, o *recall* só cumprirá seu papel se houver uma cidadania ativa, informada e disposta a se mobilizar quando necessário (Barber, 1984; Benevides, 1991).

Caso contrário, corre-se o risco de subutilização do mecanismo, isto é, ele existir formalmente, mas quase nunca ser acionado por falta de iniciativa popular, ou de uso indevido por minorias organizadas aproveitando-se da apatia da maioria (Filgueiras, 2009; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Filgueiras (2009) aponta uma certa contradição moral na sociedade brasileira, condena-se a corrupção no discurso, mas frequentemente tolera-se na prática, em determinados contextos, o que dificulta estabelecer padrões claros de *accountability*. Essa ambiguidade pode comprometer o *recall*, pois se os eleitores não aplicarem critérios consistentes para julgar seus governantes, ora indulgentes com deslizes, ora severos por questões menores, o instituto pode falhar em estimular a melhoria da conduta política.

Também ligada à cultura política está a questão da mobilização cívica desigual. O Brasil é marcado por desigualdades socioeconômicas e educacionais (Santos, 2005; Acioly Filho & Albuquerque, 2022). Grupos mais privilegiados, em termos de renda, educação, acesso à informação, tendem a ter maior capacidade de se organizar politicamente, financiar campanhas e influenciar a opinião pública. Já parcelas vulneráveis podem ter dificuldade de se fazer ouvir no debate político ou de liderar iniciativas populares. Nesse contexto, existe o risco de o instituto ser capturado por elites econômicas ou corporativas que disponham de recursos para impulsionar petições e campanhas, ainda que sob o manto de uma suposta vontade popular (Filgueiras, 2009; Viana, 2020).

Grupos poderosos, como certas organizações empresariais, ou “máquinas” partidárias bem financiadas, poderiam usar o *recall* como ferramenta estratégica para pressionar governantes ou reverter resultados eleitorais adversos (Filgueiras, 2009; Viana, 2020). Esse risco é particularmente preocupante em âmbitos locais, onde estruturas oligárquicas ainda

prevalecem, cidades dominadas por famílias ou grupos tradicionais poderiam ver *recalls* sendo orquestrados pelas elites contra prefeitos que contrariem interesses estabelecidos (Acioly Filho & Albuquerque, 2022; Zimmerman, 2013). Diante disso, o desafio é garantir condições de equidade, por exemplo, mecanismos de financiamento público ou limites de gastos nas campanhas de *recall* podem ser necessários, assim como facilitar o acesso de movimentos populares de base ao processo.

A dimensão da informação e mídia é outro ponto sensível. Para que o *recall* seja um instrumento de aprimoramento democrático, a decisão dos eleitores no *referendo revogatório* deve idealmente basear-se na avaliação informada e racional do desempenho do mandatário (Zimmerman, 2013). No entanto, o ambiente informacional contemporâneo é permeado por desafios de proliferação de notícias falsas ou distorcidas, eleitorado fragmentado em “bolhas” ideológicas nas redes sociais, e ciclos rápidos de atenção pautados mais por emoções do que por análise substantiva (Viana, 2020).

Assim, um desafio sócio-político é assegurar um debate público qualificado em torno de eventuais *recalls*. A experiência da Califórnia em 2003, quando o governador Gray Davis foi submetido a *recall*, exemplificou problemas nessa seara, houve cobertura midiática intensa e sensacionalista, transformando o processo em um espetáculo de entretenimento político e personalizando a disputa (inclusive com a candidatura vitoriosa do ator Arnold Schwarzenegger) (Gendzel, 2013).

No Brasil, onde há alta concentração dos meios de comunicação tradicionais e, simultaneamente, grande influência de plataformas digitais pouco reguladas, existe o risco de manipulação informacional em um contexto de *recall* (Viana, 2020). Grupos econômicos que controlam veículos de mídia podem fazer campanha desequilibrada, ou redes de *fake news* podem difundir boatos para influenciar o resultado.

Garantir um fluxo informativo equilibrado e combater a desinformação durante um *recall* será um desafio permanente que, se não for superado, pode comprometer a qualidade da decisão popular. Afinal, o instituto só cumprirá sua promessa de responsabilização democrática se o julgamento do povo for baseado em fatos e não em manipulações.

Depois de discorrer sobre os desafios, importa olhar para os impactos esperados caso o mecanismo seja implementado com sucesso e operado dentro das balizas responsáveis. Em perspectiva otimista, o *recall* poderia trazer uma série de efeitos benéficos ao sistema político brasileiro, alinhados às demandas por maior *accountability* e participação.

O primeiro e mais direto impacto esperado é o fortalecimento da *accountability* vertical (Schedler, 1999; Miguel, 2005). Atualmente, os cidadãos só podem responsabilizar seus

governantes através das eleições periódicas, o que significa um intervalo de quatro anos para manifestar aprovação ou reprovação, exceto nos casos extremos de *impeachment* conduzido pelo Legislativo. Com o *recall*, criaria-se uma capacidade de impor sanções diretamente aos representantes que violarem os deveres públicos ou traírem a confiança do eleitorado, sem precisar aguardar até o fim do mandato (Schedler, 1999; Miguel, 2005).

Nos termos de Schedler (1999), que distingue duas dimensões da *accountability* democrática, *answerability* (obrigação de prestar contas) e *enforcement* (possibilidade de punir desvios), o *recall* reforçaria especialmente esta segunda dimensão, fornecendo um instrumento efetivo de *enforcement* nas mãos dos eleitores. Em outras palavras, os governantes teriam que justificar suas ações, e saberiam que podem efetivamente perder o cargo se essas justificativas não convencerem e a população estiver insatisfeita (Miguel, 2005).

A mera existência dessa possibilidade introduz um incentivo para que os eleitos se mantenham alinhados às expectativas dos cidadãos durante todo o mandato, e não apenas nos períodos eleitorais (Keane, 2010). Conforme destaca Ávila (2009), mesmo que o mecanismo venha a ser usado raramente, sua previsão no arcabouço jurídico já teria um efeito disciplinador sobre o comportamento político, aumentando os custos potenciais do distanciamento em relação às bases eleitorais. Assim, espera-se uma redução da impunidade e da tolerância a desempenhos insatisfatórios, governantes eleitos pensarão duas vezes antes de adotar práticas contrárias ao interesse público, sabendo que não estão garantidos no cargo até a próxima eleição (Martins & Baptista, 2018).

Correlato a isso, o *recall* tende a ampliar a responsividade dos representantes às demandas populares (Zimmerman, 2013; Dahl, 1971). Responsividade significa a disposição e capacidade dos governantes de responder adequadamente às preferências dos cidadãos (Dahl, 1971). No diagnóstico de diversos estudiosos, o sistema político brasileiro sofre de um déficit de responsividade, uma vez eleitos, muitos representantes se desconectam de suas bases, passando a priorizar interesses particulares, corporativos e clientelistas em detrimento do bem comum (Miguel, 2005; Mezzaroba, 2006). O *recall* poderia contribuir para reverter essa tendência ao estabelecer um vínculo mais direto e contínuo entre representantes e representados (Zimmerman, 2013).

Sabendo que podem ser chamados a prestar contas a qualquer momento do mandato, os políticos teriam incentivos estruturais para manter canais permanentes de comunicação com o eleitorado, monitorar proativamente a opinião pública sobre temas relevantes e explicar com transparência suas decisões e posicionamentos (Keane, 2010). A relação governo-sociedade tenderia a se tornar mais dinâmica e permeável às demandas populares, reduzindo a distância

hoje observada. Importante frisar, maior responsividade não significa necessariamente populismo ou submissão acrítica ao clamor imediato, implica, isto sim, um diálogo mais substantivo e consequente entre governantes e cidadãos (Ávila, 2009).

Os representantes continuariam exercendo julgamento e liderança, porém atentos ao termômetro da satisfação popular em tempo real. Com isso, temas negligenciados pela elite política mas sentidos pela população poderiam ganhar prioridade, aumentando a aderência das políticas públicas às necessidades reais da sociedade (Zimmerman, 2013).

Um terceiro impacto potencial diz respeito à crise de representatividade. Essa crise, caracterizada pela erosão da confiança nas instituições e pela percepção difusa de que “os representantes não nos representam” (Lorenci & Souza, 2014; Matos, 2021), é considerada um dos principais desafios à legitimidade democrática contemporânea. Ao permitir que os eleitores intervenham diretamente quando se sentirem traídos ou ignorados pelos eleitos, o instituto funcionaria como uma válvula de escape institucional para canalizar a insatisfação de forma construtiva (Lorenci & Souza, 2014).

Em vez de apatia, cinismo ou atitudes antidemocráticas, o cidadão descrente passaria a dispor de um mecanismo legítimo para reagir dentro das regras do jogo. Isso pode restaurar a confiança na representação, pois o eleitor saberá que não está indefeso durante o mandato, se o desempenho for muito aquém do esperado ou houver desvios graves, ele próprio (junto a seus concidadãos) pode corrigir o rumo (Zimmerman, 2013). O *recall*, ao lado de outros mecanismos de democracia direta, reforça a ideia de que a democracia é capaz de se autorrenovar e ajustar-se às vontades do povo em tempo hábil (Matos, 2021).

Como observa Dahl (1971), a percepção dos cidadãos de que podem de fato influenciar as decisões que afetam suas vidas é elemento central da qualidade democrática. O *recall* certamente contribuiria para essa percepção de eficácia, pois tornaria a soberania mais palpável entre as eleições regulares. A presença do mecanismo pode elevar o patamar de legitimidade do sistema político, sinalizando que a vontade popular não é apenas ouvida a cada quatro anos, mas sim uma força presente ao longo de todo o ciclo político (Benevides, 1991; Viana, 2020).

Outro efeito esperado está na complementaridade com os demais instrumentos de participação direta. A introdução do *recall* complementaria o leque participativo previsto no art. 14 da Constituição, preenchendo uma lacuna, enquanto plebiscitos e referendos tratam de decisões políticas específicas (leis, políticas públicas) e a iniciativa popular trata de apresentar projetos legislativos, o *recall* foca na responsabilização de pessoas que exercem mandatos (Souza & Vieira, 2014). Cada instrumento atua em um aspecto distinto, e sua somatória configura um sistema mais forte de democracia participativa. Assim, o instituto não elimina a

representação, mas a aperfeiçoa, funcionando como mecanismo de equilíbrio (Zimmerman, 2013; Martins & Baptista, 2018).

A coexistência de plebiscitos, referendos, iniciativas populares e *recall* poderia gerar sinergias, por exemplo, uma população politicamente educada através de debates de referendo poderia também se engajar de maneira consciente em eventuais *recall*; ou a ameaça poderia levar representantes a acolher mais prontamente demandas vindas de iniciativas populares, sob pena de enfrentarem consequências nas urnas revogatórias.

No plano da cultura cívica, a implementação do *recall* pode promover um círculo virtuoso de participação e aprendizado político (Barber, 1984; Benevides, 1991). Ao envolver mais ativamente os cidadãos no controle dos governos, tende a aumentar o interesse e o conhecimento sobre a política. Comunidades que passem por processos de *recall* (mesmo que não resultem na remoção) inevitavelmente debaterão os rumos do governo, avaliando a administração, o que é um exercício de formação política coletiva.

Com o tempo, isso pode consolidar uma cultura cívica mais exigente e vigilante, na qual os eleitores acompanham mais de perto as ações de seus representantes e se sentem corresponsáveis pelos destinos do mandato (Benevides, 1991; Sichonany Neto, 2015). A ampliação dos mecanismos de democracia direta, se bem-sucedida, tanto exige quanto gera mais cidadania ativa, num processo de mão dupla (Barber, 1984). Por exemplo, para organizar uma petição de *recall*, grupos de cidadãos terão que se associar, discutir, coletar assinaturas, isso é participação concreta que educa os envolvidos. Mesmo os cidadãos contrários ao *recall* de um governante terão de se mobilizar para defendê-lo, argumentando e tentando convencer seus concidadãos, o que também é envolvimento cívico. Assim, o *recall* pode estimular maior engajamento político em geral, combatendo a apatia e criando um eleitorado mais informado e protagonista (Silva, 2013; Viana, 2020).

Por outro lado, é necessário reconhecer que os impactos não seriam exclusivamente positivos, existindo riscos e efeitos colaterais que devem ser monitorados. Um exemplo já mencionado refere-se ao possível agravamento da polarização política, especialmente se o *recall* for empregado em contextos de elevada radicalização (Viana, 2020). Em sociedades divididas, campanhas dessa natureza tendem a intensificar as disputas e ressentimentos entre grupos adversários, principalmente quando interpretadas como um novo turno eleitoral. Lidar com tais situações exigirá maturidade democrática da sociedade e das instituições.

Outra possível consequência é o encurtamento dos horizontes de governo, sabendo que podem ter mandato encurtado, governantes talvez evitem medidas impopulares porém necessárias, preferindo ações de impacto imediato para satisfazer o eleitor, a crítica do *short-*

termism. Pesquisas como a de Souza e Vieira (2014) argumentam, no entanto, que se bem calibrado, o instituto não deve gerar populismo deletério, mas sim um alerta constante que não impede medidas responsáveis, desde que o governante consiga justificá-las à população. De todo modo, será um efeito a observar, se os governos ficarem excessivamente cautelosos e reféns de flutuações de humor da opinião pública, pode-se ter prejuízo em políticas de longo prazo.

3.4. ESTRATÉGIAS PARA VIABILIZAR A INTRODUÇÃO DO *RECALL* NO BRASIL

Diante dos desafios mapeados, a viabilização do *recall* no Brasil requer uma abordagem estratégica multidimensional, combinando esforços no campo normativo, político e social. Não basta aprovar uma emenda constitucional, é preciso construir as condições políticas, institucionais e culturais para que o mecanismo funcione efetivamente como instrumento de fortalecimento democrático (Acioly Filho & Albuquerque, 2022; Viana, 2020). Este tópico apresenta recomendações tanto de natureza normativa (alterações legais e regulatórias a serem empreendidas) quanto político-institucional (ações estratégicas de articulação, mobilização e implementação gradual), as quais devem ser adotadas de forma coordenada.

3.4.1. Recomendações Normativas

O primeiro passo é a elaboração de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que inclua expressamente o *recall* como instrumento de exercício da soberania popular no art. 14 da CF, combinando todas as PECs já apresentadas. Essa PEC deve ser redigida com precisão para evitar ambiguidades que possam gerar controvérsias judiciais futuras. Recomenda-se que o texto constitucional já estabeleça os contornos básicos do *recall*, por exemplo, “é assegurado aos eleitores o direito de, nos termos da lei, revogar mandatos eletivos por meio de referendo, mediante iniciativa popular”, complementado por disposições definindo brevemente quóruns gerais e âmbito (Maiolino, 2014; Gonçalves, 2016).

Incluir diretrizes sobre quórum de petição e de aprovação no próprio texto constitucional pode blindar o instituto de questionamentos quanto à sua legitimidade. Por exemplo, a emenda poderia especificar que o requerimento para *recall* nacional deve ter apoio não inferior a 10% do eleitorado e que a decisão pelo afastamento exige maioria dos votos válidos com participação de pelo menos metade dos eleitores. Tais parâmetros na Constituição dariam segurança jurídica e uniformidade ao mecanismo em todo o país (Alves et al., 2020).

Além disso, a PEC deve alterar dispositivos relacionados à vacância de cargos, para integrar o *recall* ao ordenamento, por exemplo, incluir no art. 82 e correspondentes dos Governadores e Prefeitos, na Constituição Federal, a previsão de perda de mandato via *referendo revogatório*, e nos artigos 53 a 58 (parlamentares) prever que a perda de mandato por *recall* acarreta convocação do suplente. Também é recomendável explicitar que o *recall* não fere cláusulas pétreas, mencionando que se trata de expressão da soberania popular direta (Gonçalves, 2016), embora isso seja implícito, afirmá-lo no debate legislativo e na justificção da PEC pode afastar receios.

Uma vez aprovada a emenda, será necessária uma lei regulamentadora (Lei Complementar, dado que envolve direitos políticos, conforme art. 14, §9º da CF) que estabeleça os procedimentos do *recall*, conforme delineado na seção 3.2.2 e 3.2.3. Essa lei deve abranger quóruns específicos para cada nível (porcentagem do eleitorado municipal, estadual, nacional), prazos e períodos em que o *recall* pode ou não ocorrer, etapas de coleta, certificação e convocação do referendo, regras de campanha e fiscalização, e medidas de segurança e auditoria (Maiolino, 2014). É importante que a lei incorpore explicitamente as salvaguardas discutidas, prazo de um ano após posse e seis meses finais de mandato em que *recall* é vedado; limitação de uma iniciativa por mandato; exigência de maioria e quórum de participação para validar o resultado (Brasil, 2005; Zimmerman, 2013).

Também deve prever sanções para abusos, por exemplo, penalidades para fraude na coleta de assinaturas e para campanhas que pratiquem ilícitos (compra de votos, *fake news* deliberada, etc.), tal como já existe na Lei Eleitoral para eleições normais (Lei 9.504/97). Outro ponto é definir a competência da Justiça Eleitoral em cada fase, formalização do pedido de *recall* no Tribunal Superior Eleitoral ou no respectivo Tribunal Regional Eleitoral, prazos para verificação de assinaturas e para realização do plebiscito revogatório, forma de apuração e proclamação do resultado (Alves et al., 2020).

A lei pode inclusive estabelecer que os processos de *recall* terão natureza sumária e prioridade de tramitação na Justiça, para garantir celeridade (Maiolino, 2014). Por fim, convém especificar a questão da supletividade estadual/municipal. Autorizar expressamente que estados e municípios, em suas Constituições e Leis Orgânicas, regulamentem o *recall* para cargos de sua alçada, observados os princípios e limites da lei federal (Ávila, 2009). Isso permitiria que unidades federativas detalhassem aspectos operacionais conforme suas realidades, por exemplo, fixando percentuais de assinaturas um pouco diferentes desde que não inferiores ao mínimo federal, ou criando comissões locais de acompanhamento, sempre em harmonia com o núcleo estabelecido na legislação nacional.

Normativamente, pode-se prever na própria legislação, ou em cláusula transitória da Emenda, uma implantação progressiva do *recall*. Por exemplo, a lei poderia dispor que, nos primeiros anos, o *recall* será aplicável somente a determinados cargos (como Prefeitos e Governadores, ou Prefeitos e Senadores), funcionando como projetos-piloto. Essa ideia visa testar o instituto em contextos controlados antes de estendê-lo a todo o espectro político, permitindo ajustes conforme a experiência. Uma alternativa é autorizar desde logo para todos os cargos, mas começar com projetos-piloto voluntários, por exemplo, municípios interessados poderiam aderir a um programa coordenado pelo TSE para simular ou mesmo realizar *recall* de Prefeitos, cujos resultados seriam monitorados (Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

O legislador pode incentivar isso estabelecendo convênios interinstitucionais. Adicionalmente, nada impede (e é até recomendável) que o Congresso inclua na lei um dispositivo determinando uma revisão periódica da regulamentação do *recall* após alguns anos de vigência, por exemplo, impondo que 5 anos após a entrada em vigor, o Parlamento reavalie os quóruns e procedimentos à luz da prática, podendo ajustá-los. Isso funciona como uma cláusula de monitoramento e aperfeiçoamento contínuo (Welp & Serdült, 2012). É importante frisar, contudo, que a implementação gradual não deve se prolongar indefinidamente a ponto de frustrar expectativas; trata-se de alguns anos de transição para aprendizado institucional, e não uma restrição permanente.

Do ponto de vista normativo-jurídico, é estratégico estimular desde cedo uma jurisprudência constitucional do *recall* (Alves et al., 2020). Embora isso não seja promulgado em lei, algumas medidas podem contribuir, por exemplo, o Senado Federal (via Conselho de Estudos Jurídicos, ou Comissão de Constituição e Justiça) poderia consultar formalmente o Supremo Tribunal Federal sobre aspectos da PEC antes de sua votação final, buscando avaliar eventuais ponderações da Corte, algo incomum, mas possível através de audiências públicas com ministros ou pareceres de juristas que dialoguem com jurisprudência (Alves et al., 2020). Após aprovado o instituto, caso surjam ações diretas questionando a constitucionalidade do *recall* ou de partes da lei, é desejável que a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, atores chamados a se manifestar, apresentem argumentos defendendo o *recall* como promoção da soberania popular e alinhado aos valores constitucionais.

A comunidade jurídica que apoia o *recall* pode intervir como *amicus curiae* para reforçar esse entendimento. Em paralelo, casos-teste poderiam ser promovidos, por exemplo, se um estado promulgar alguma legislação local de *recall* (após a EC) e isso for contestado judicialmente, escolher um caso exemplar para levar ao STF e obter uma decisão confirmatória será útil (Viana, 2020). Uma vez estabelecido um precedente no Supremo reconhecendo a

legitimidade do *recall*, por exemplo, julgando improcedente uma ADI contra a lei regulamentadora, ou negando provimento a um mandado de segurança de um político contra a convocação do referendo, cria-se um ambiente jurisprudencial seguro para o instituto. Essa segurança jurídica é fundamental para que todos os atores ajam com confiança nas regras do jogo (Maiolino, 2014).

A modernização normativa deve contemplar o uso de tecnologias digitais para viabilizar o *recall* com eficiência. Por exemplo, a lei pode autorizar explicitamente a coleta de assinaturas por meio eletrônico, definindo que a Justiça Eleitoral disponibilizará plataforma online segura para eleitores apoiarem petições de *recall* usando certificação digital ou biometria (Silva, 2013; Viana, 2020). Isso reduziria o custo e o tempo da fase de iniciativa, além de ampliar o acesso (um eleitor de cidade remota poderia aderir pelo celular, por exemplo).

Normas de proteção de dados devem ser incorporadas, seguindo a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), para garantir privacidade e impedir uso indevido das informações dos signatários. A legislação pode também prever projetos-piloto de votação eletrônica remota em eventuais referendos revogatórios locais, complementando a votação presencial, visando aumentar a participação e reduzir custos, ainda que isso exija muita cautela e certificação de segurança.

Recomenda-se harmonizar outras normas eleitorais com a introdução do *recall*. Por exemplo, pode ser oportuno rever a regra de vacância em mandatos Executivos (art. 81 da CF) para talvez suprimir a previsão de eleição indireta pelo Congresso no caso de vacância presidencial na segunda metade do mandato, se existe *recall*, essa hipótese ficaria obsoleta, podendo a população decidir diretamente em vez do Congresso.

Outra ideia é ajustar prazos de desincompatibilização e calendário eleitoral, se um Governador for retirado por *recall*, o sucessor (vice ou novo eleito) completaria o mandato mas sem prejuízo de poder concorrer à reeleição se couber. Tais detalhes devem ser previstos para evitar lacunas legais quando um *recall* ocorrer. Também é pertinente regulamentar a situação do mandatário alvo durante a campanha do *recall*, ele permanece no cargo e pode utilizar prerrogativas para se defender? Provavelmente sim, mas limites anti-abuso devem ser fixados, por exemplo, proibindo uso da máquina pública em campanha do “não”.

3.4.2. Recomendações Político-Institucionais

Um trabalho de conscientização deve ser realizado para explicar à sociedade o que é o *recall*, por que ele pode ser benéfico e como usá-lo de forma responsável (Sichonany Neto, 2015; Benevides, 1991). Isso envolve esforços de educação cívica em múltiplos canais.

Instituições educacionais podem incluir debates e conteúdos sobre mecanismos de democracia direta em seus programas (Benevides, 1991; Barber, 1984). Universidades e centros de pesquisa, por exemplo, poderiam promover seminários, publicar estudos e realizar eventos abertos sobre o *recall*, disseminando conhecimento qualificado tanto para alunos quanto para tomadores de decisão (Viana, 2020).

Veículos de comunicação devem ser estimulados a cobrir experiências internacionais bem-sucedidas de *recall* (como os casos em estados dos EUA ou em alguns países latino-americanos), destacando os resultados positivos obtidos e desmistificando temores exagerados (Sichonany Neto, 2015). Campanhas jornalísticas e programas de televisão/podcast de cunho educativo podem tornar o conceito familiar ao cidadão médio antes mesmo de sua adoção. Além disso, organizações da sociedade civil dedicadas à transparência e participação (como Movimentos de Combate à Corrupção, ONGs pró-democracia) devem assumir a causa do *recall* publicamente, esclarecendo a população.

Essas organizações podem desenvolver campanhas nacionais de esclarecimento, distribuindo cartilhas, utilizando as redes sociais para explicar em linguagem acessível como funcionaria o *recall* e quais seus benefícios (Sichonany Neto, 2015; Viana, 2020). É importante abordar também a dimensão ética, conscientizar que o *recall* deve ser usado com discernimento, não por mero partidarismo ou por insatisfação trivial, mas sim como mecanismo para casos de quebra de confiança ou má gestão flagrante (Zimmerman, 2013).

Essa construção de uma opinião pública favorável e madura é o “primeiro passo fundamental” (Sichonany Neto, 2015) para que haja ambiente propício à mudança institucional. Uma população informada tende a pressionar seus representantes para aprovarem a medida e, futuramente, tende a utilizá-la adequadamente, evitando tanto o uso frívolo quanto a subutilização por desconhecimento ou insegurança.

Paralelamente ao trabalho na sociedade, é indispensável uma articulação política estratégica para viabilizar a aprovação da Emenda Constitucional no Congresso (Welp & Serdült, 2012; Viana, 2020). Como analisado, a implementação do *recall* depende de uma alteração formal que demanda amplo apoio político (Maiolino, 2014). Assim, deve-se desde cedo mapear possíveis aliados e resistências no Parlamento. Uma boa estratégia poderia envolver a formação de uma frente suprapartidária em torno da pauta do *recall*, reunindo parlamentares de diferentes legendas comprometidos com a reforma política e a democracia participativa (Viana, 2020).

Muitas vezes, bancadas temáticas ou informais (como a Frente Parlamentar de Combate à Corrupção, ou grupos ligados a pautas de renovação política) podem abraçar o *recall*.

Identificar líderes com credibilidade para serem os porta-vozes, por exemplo, parlamentares conhecidos pela defesa da ética pública, ajuda a conferir legitimidade à proposta. Ao mesmo tempo, é importante reduzir resistências dos demais congressistas. Isso implica dialogar, esclarecer mal-entendidos e talvez ajustar expectativas. Uma mensagem-chave nessa articulação deve ser: o *recall* não é uma ameaça à representação, mas um complemento para seu aperfeiçoamento (Zimmerman, 2013).

Deputados e Senadores precisam ser convencidos de que a adoção do *recall* pode inclusive aumentar a confiança do eleitor no processo representativo como um todo, beneficiando a classe política séria em longo prazo (Martins & Baptista, 2018). Argumente-se que, ao se mostrar disposto a submeter-se ao escrutínio popular contínuo, o Parlamento se reaproxima do povo e recupera legitimidade, isso enfraquece discursos antipolíticos e fortalece a democracia (Zimmerman, 2013; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Além do discurso, a negociação política poderá envolver compromissos e ajustes, por exemplo, se a resistência maior vier de determinado segmento (digamos, de senadores temerosos de instabilidade), avalie-se a possibilidade de introduzir gradualmente o *recall* começando pelos cargos do Executivo, deixando eventuais cargos legislativos para posterior regulamentação. Ou comprometa-se a incluir salvaguardas adicionais que tranquilizem os indecisos, como a carência de 1 ano e o quórum elevado, mostrando que ninguém será tirado do cargo por minoria passageira (Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Vale lembrar que propostas de *recall* já tramitaram no passado, então retomar seus textos adaptando-os e aproveitar pareceres prontos pode agilizar o processo. Também é recomendável ativar a pressão pela via da sociedade, uma opinião pública favorável, conforme item anterior, cria um ambiente político em que votar contra o *recall* possa ser visto como impopular. Mobilizar essa pressão, por exemplo, com abaixo-assinados populares apoiando a PEC, manifestações virtuais e presenciais organizadas pela sociedade civil, ajuda a persuadir parlamentares hesitantes. A superação das resistências naturais dos representantes eleitos passa por combinar persuasão e pressão (Viana, 2020).

A introdução bem-sucedida do *recall* provavelmente exigirá um protagonismo da sociedade civil organizada na sua promoção (Viana, 2020; Sichonany Neto, 2015). ONGs, movimentos sociais, sindicatos, entidades de classe e coletivos cidadãos podem desempenhar múltiplas funções nesse processo. Inicialmente, eles atuam como mobilizadores sociais, podem articular coalizões em torno da pauta do *recall*, unindo esforços de grupos diversos para formar um movimento nacional pela democracia direta (Sichonany Neto, 2015).

Essas coalizões trazem peso político e legitimidade, mostrando que o *recall* não é bandeira de um partido ou de determinado grupo, mas sim uma demanda da sociedade (Benevides, 1991). Por exemplo, poderia surgir uma Frente pela Soberania Popular Já, agregando dezenas de organizações, que pressione continuamente o Congresso pela aprovação da PEC e realize atos públicos educativos, algo distante para o Brasil atual, mas que merece ser mencionado.

Além de pressionar pela aprovação, a sociedade civil terá papel importante na implementação prática, uma vez aprovado o *recall*, muitas iniciativas de acionar o mecanismo deverão vir de movimentos organizados ajudando os cidadãos. Entidades podem oferecer apoio técnico e logístico para a coleta de assinaturas quando for o caso, ensinando como montar um comitê, fornecendo infraestrutura e advogados para acompanhar a tramitação (Sichonany Neto, 2015). Elas também podem funcionar como monitoras do uso do *recall*, denunciando tentativas claramente abusivas ou manipuladoras e, inversamente, incentivando o uso quando cabível (Benevides, 1991). Ou seja, atuar como guardião vigilante para que o *recall* seja bem utilizado, conforme sua finalidade democrática original (Benevides, 1991; Filgueiras, 2009). Por exemplo, uma ONG anticorrupção pode encabeçar um *recall* contra um prefeito comprovadamente corrupto, enquanto outra organização pode alertar a opinião pública se algum grupo tentar *recall* apenas por discordar de políticas legítimas de um governante.

Politicamente, é válido também engajar instituições como o Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário no processo de viabilização do *recall*. Esses atores, quando favoráveis, podem dar importante suporte. O Ministério Público Eleitoral, por exemplo, poderia expedir orientações internas para seus procuradores auxiliarem na fiscalização de eventuais *recall*, coibindo práticas abusivas (Acioly Filho & Albuquerque, 2022). Tribunais de Contas podem inserir em seus pareceres anuais alertas sobre gestores que tiveram desempenho gravemente irregular, apontando para a possibilidade de *recall* como saída democrática, isso criaria pressão política prévia. O próprio STF, se adequadamente envolvido em debates (como via audiências públicas durante a tramitação da PEC), pode tornar-se menos propenso a intervenções restritivas depois.

Além das ações políticas, é importante que as instituições se preparem tecnicamente. O TSE, por exemplo, poderia desde já desenvolver (ou adaptar) um portal de apoio à participação popular, integrando a função de abaixo-assinado digital para *recalls* e iniciativas populares (Silva, 2013; Viana, 2020). Se esse sistema estiver pronto quando a lei entrar em vigor, o *recall* poderá se concretizar com menos entraves logísticos, e será demonstração de eficiência que reforça a confiança popular. Investir em sistemas seguros de coleta e verificação eletrônica é

uma recomendação prática que as autoridades podem adotar (Viana, 2020). Isso demanda recursos e planejamento, então a antecipação é chave. Adicionalmente, treinar servidores da Justiça Eleitoral para lidar com as novas atribuições (conferência de petições, etc.) faz parte do preparo institucional.

Outra recomendação é aproveitar a riqueza de experiências internacionais sobre *recall*. A cooperação com países e instituições estrangeiras pode ocorrer em diversos níveis (Welp & Serdült, 2012). Por exemplo, celebrar parcerias entre o TSE e órgãos eleitorais de países que aplicam *recall* (como alguns *Secretary of State* dos EUA, ou o Conselho Nacional Eleitoral do Equador, etc.) para intercâmbio de manuais, observação de processos em loco, consultorias técnicas (Viana, 2020). ONGs internacionais e centros de pesquisa como IDEA, IFES ou universidades (por exemplo a Universidade de Nevada, que estuda processos de *recall* nos EUA) podem oferecer expertise.

Workshops internacionais no Brasil, convidando especialistas e gestores estrangeiros para relatar como enfrentaram desafios semelhantes, seriam muito úteis para convencer céticos internos e para capacitar atores nacionais (Welp & Serdült, 2012; Acioly Filho & Albuquerque, 2022). Ouvir de um representante suíço que o *recall* lá é raro e não causa instabilidade pode desconstruir medos. Ou aprender com a Califórnia como evitar excesso de *recall* por meio de quóruns calibrados. Essa cooperação deve ser vista como investimento estratégico, e envolver não só governo, mas sociedade civil e academia (que geralmente têm mais facilidade em conectar-se internacionalmente).

Conforme mencionado nas estratégias normativas, a troca internacional também apoia a adoção de tecnologias e protocolos testados alhures. Ademais, uma rede transnacional de inovação democrática pode conferir respaldo simbólico, o Brasil seria visto globalmente como parte de um movimento de aprofundamento democrático, o que pressiona politicamente os atores internos a corresponderem a esse avanço.

Uma recomendação transversal é instaurar um diálogo permanente entre os diversos setores, governo, oposição, sociedade civil, academia, imprensa, sobre a implementação do *recall* (Acioly Filho & Albuquerque, 2022). Isso pode ser feito via criação de conselhos ou fóruns consultivos específicos. Por exemplo, durante a regulamentação, o Congresso pode convocar audiências públicas, ouvir todos os lados e buscar soluções consensuais para preocupações. Depois de aprovado, pode-se manter um Observatório do *Recall*, com participação multi-institucional, para acompanhar a aplicação do instituto, avaliar resultados e sugerir melhorias (Viana, 2020; Acioly Filho & Albuquerque, 2022).

Ao incluir até vozes críticas nesse observatório, abre-se canal para feedback e, se necessário, ajustes normativos que melhorem o mecanismo, evitando polarização estéril sobre o tema. A construção de consensos mínimos, por exemplo, todos concordarem com certas salvaguardas, facilita a cooperação. Tal como em outros processos de mudança institucional (veja-se a transição para voto eletrônico nos anos 1990), o diálogo franco e baseado em evidências entre todas as partes reduz resistências e problemas de implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou analisar o *recall* como mecanismo de fortalecimento da democracia participativa no contexto jurídico brasileiro. A investigação partiu da premissa de que a democracia contemporânea enfrenta desafios substanciais relacionados à representatividade política e à necessidade de instrumentos que ampliem a participação cidadã nos processos decisórios. Ao longo do percurso investigativo, foram examinados os fundamentos teóricos da democracia participativa, as experiências internacionais com o *recall* e as possibilidades de sua implementação no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa desenvolveu-se mediante abordagem jurídico-dogmática e qualitativa, com revisão bibliográfica e análise comparativa de casos em diferentes países. Ao longo de três capítulos, o estudo abordou (i) os fundamentos da democracia participativa e o conceito de *recall*; (ii) o uso histórico e contemporâneo do *recall* em ordenamentos estrangeiros; e (iii) a análise da viabilidade normativa e política de implementação desse mecanismo no Brasil.

A análise dos fundamentos da democracia participativa e da base conceitual do *recall* permitiu compreender que a participação popular constitui elemento fundamental para a legitimação do poder político. Como observa Bobbio (2000), a democracia não se resume ao direito de escolher representantes em períodos eleitorais, mas demanda mecanismos permanentes de controle e participação. O *recall*, nesse contexto, apresenta-se como instrumento que possibilita aos cidadãos revogar mandatos de representantes que não atendam às expectativas do eleitorado, reforçando a soberania popular e a responsabilidade política.

A investigação sobre as experiências internacionais revelou um panorama diversificado de aplicações e resultados. Nos Estados Unidos, particularmente na Califórnia, o mecanismo tem sido utilizado desde o início do século XX, com casos como a revogação do mandato do governador Gray Davis em 2003. Conforme aponta Zimmerman (2013), o *recall* americano reflete uma tradição de desconfiança em relação aos funcionários públicos, remontando à democracia jacksoniana e ao ideal de controle popular sobre os representantes.

Em países latino-americanos, observou-se um uso mais frequente desse mecanismo. No Peru, por exemplo, a legislação permite *recall* de autoridades municipais, o que resultou em numerosos processos de revogação de mandatos de prefeitos e vereadores, gerando debates sobre os efeitos dessa prática na estabilidade administrativa local. Já em outros contextos da região, a exemplo de Venezuela e Bolívia, a introdução do *recall* para cargos majoritários levou a consultas populares de ampla repercussão, nas quais os próprios mandatários nacionais foram submetidos ao crivo popular no meio do mandato. Tais casos ilustram tanto o potencial

democrático do *recall*, capaz de destituir governantes impopulares ou, noutro sentido, referendar sua permanência quando contam com respaldo da maioria, quanto os desafios que podem emergir, a exemplo da polarização política acirrada e do risco de uso estratégico por grupos opositores.

A avaliação da viabilidade política e normativa do *recall* no contexto brasileiro constituiu aspecto central desta pesquisa. O estudo demonstrou que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado mecanismos de democracia participativa como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, o *recall* permanece ausente do ordenamento jurídico nacional. Essa ausência contrasta com a crescente demanda por instrumentos de controle social e *accountability*, especialmente em um cenário de crise de representatividade. Como argumenta Avritzer (2016), o sistema político brasileiro enfrenta impasses que exigem inovações institucionais capazes de aproximar cidadãos e representantes.

A pesquisa identificou que a implementação do *recall* no Brasil enfrentaria desafios jurídico-institucionais e político-sociais. Entre os primeiros, destacam-se questões relacionadas à compatibilidade com o sistema representativo estabelecido pela Constituição e à necessidade de emenda constitucional para sua incorporação. No âmbito político-social, os desafios incluem riscos de instabilidade governamental, uso oportunista do mecanismo e custos operacionais. Esses obstáculos, contudo, não inviabilizam a adoção do *recall*, desde que sua regulamentação contemple salvaguardas adequadas.

As análises realizadas permitiram formular recomendações normativas e político-institucionais para a viabilização do *recall* no Brasil. No plano normativo, sugere-se a elaboração de proposta de emenda constitucional que estabeleça os parâmetros gerais do mecanismo, seguida de legislação infraconstitucional que detalhe seus procedimentos. Quanto aos aspectos político-institucionais, recomenda-se a adoção gradual do *recall*, iniciando por cargos do Poder Legislativo em âmbito municipal, com posterior expansão para outros níveis federativos e poderes.

A pesquisa constatou que o *recall* pode contribuir para o aperfeiçoamento da democracia brasileira ao fortalecer a *accountability* vertical e ampliar os canais de participação cidadã. Como observa O'Donnell (1998), a *accountability* vertical constitui dimensão fundamental da qualidade democrática, permitindo que os cidadãos exerçam controle sobre seus representantes. O *recall*, ao possibilitar a revogação de mandatos, representa forma direta e potente de *accountability* vertical, complementando os mecanismos eleitorais tradicionais.

A análise dos requisitos e procedimentos para a aplicação do *recall* revelou a importância de estabelecer parâmetros equilibrados que garantam sua efetividade sem

comprometer a estabilidade institucional. Nesse sentido, a pesquisa sugere a adoção de requisitos como percentual mínimo de assinaturas para iniciar o processo, período de carência após o início do mandato, fundamentação da petição revocatória e maioria qualificada para aprovação. Esses requisitos visam prevenir o uso frívolo ou partidarizado do mecanismo, assegurando que ele cumpra sua função de controle popular legítimo.

Os resultados da investigação indicam que o *recall* pode funcionar como instrumento de aprimoramento da cultura democrática no Brasil. Ao ampliar as possibilidades de intervenção cidadã na esfera política, o mecanismo tende a estimular maior engajamento cívico e responsabilidade dos representantes. Como argumenta Pateman (1992), a participação possui função educativa, desenvolvendo capacidades políticas e senso de eficácia entre os cidadãos. O *recall*, nessa perspectiva, não representa apenas mecanismo de controle, mas também ferramenta de educação política e fortalecimento da cidadania ativa.

A pesquisa também identificou a necessidade de articular o *recall* com outros mecanismos de participação e controle social. A experiência internacional demonstra que o *recall* funciona melhor quando integrado a um sistema mais amplo de instrumentos participativos, como referendos, plebiscitos, iniciativas populares e orçamentos participativos. No caso brasileiro, a incorporação do *recall* poderia complementar e potencializar os mecanismos já existentes, criando ecossistema participativo mais robusto e diversificado.

A análise dos potenciais impactos do *recall* sobre o sistema político brasileiro sugere que sua implementação poderia contribuir para reduzir a distância entre representantes e representados, aumentar a responsividade dos mandatários e fortalecer a legitimidade das instituições democráticas. Contudo, a pesquisa também alerta para possíveis efeitos não intencionais, como aumento da polarização política, judicialização excessiva dos processos revocatórios e enfraquecimento da autonomia representativa. Esses riscos demandam regulamentação cuidadosa e monitoramento constante da aplicação do mecanismo.

As limitações desta pesquisa incluem a escassez de estudos empíricos sobre o *recall* no contexto brasileiro e a dificuldade de prever com precisão seus efeitos em um sistema político com características próprias. Reconhece-se que a transposição de experiências internacionais para o Brasil requer adaptações significativas, considerando as particularidades de nossa cultura política e arranjo institucional. Essas limitações, contudo, não diminuem a relevância da investigação, que buscou contribuir para o debate sobre inovações democráticas no país.

Para estudos futuros, recomenda-se aprofundar a análise dos impactos do *recall* em sistemas federativos comparáveis ao brasileiro, investigar a percepção dos cidadãos brasileiros sobre o mecanismo e desenvolver simulações de sua aplicação em diferentes contextos políticos

nacionais. Pesquisas empíricas sobre casos de *recall* em países latino-americanos também poderiam fornecer insights valiosos para pensar sua adaptação ao Brasil, considerando as similaridades culturais e institucionais.

Os achados desta pesquisa apontam para a necessidade de desenvolvimento de projetos futuros que possam operacionalizar a implementação do recall no ordenamento jurídico brasileiro. Com base na análise comparativa realizada e nas especificidades do sistema político nacional, sugere-se que futuras iniciativas acadêmicas e legislativas considerem uma abordagem estruturada em etapas progressivas, que permita a adaptação gradual do mecanismo às particularidades da democracia brasileira.

Em primeiro lugar, recomenda-se o desenvolvimento de projetos piloto em âmbito municipal, seguindo a experiência bem-sucedida de países como os Estados Unidos, onde o recall tem funcionamento consolidado em nível local. Conforme demonstrado por Zimmerman (2013), a aplicação municipal do recall permite maior proximidade entre cidadãos e representantes, facilitando a mobilização popular e reduzindo os custos operacionais do mecanismo. No contexto brasileiro, municípios de médio porte poderiam servir como laboratórios democráticos para testar a viabilidade prática do recall, permitindo ajustes normativos antes de sua expansão para níveis federativos superiores.

A elaboração de uma proposta de emenda constitucional específica constitui etapa fundamental para a viabilização jurídica do recall no Brasil. Esta proposta deveria estabelecer os parâmetros gerais do mecanismo, incluindo os cargos passíveis de revogação, os requisitos mínimos para sua aplicação e as salvaguardas necessárias para prevenir uso abusivo. Como observa Maiolino (2014), a incorporação de novos instrumentos de democracia participativa no ordenamento brasileiro requer cuidadosa harmonização com os princípios constitucionais existentes, especialmente aqueles relacionados à estabilidade institucional e à governabilidade democrática.

Paralelamente, sugere-se o desenvolvimento de estudos empíricos sobre a percepção dos cidadãos brasileiros acerca do recall e de outros mecanismos de controle social. Pesquisas de opinião pública e grupos focais poderiam fornecer dados importantes sobre a aceitação social do mecanismo e identificar possíveis resistências ou expectativas da população. Tais estudos seriam fundamentais para calibrar o desenho institucional do recall às demandas e características da cultura política brasileira, seguindo a recomendação de Avritzer (2016) sobre a importância de considerar as especificidades locais na implementação de inovações democráticas.

A criação de um marco regulatório infraconstitucional detalhado representa outro projeto prioritário para a implementação do recall. Esta legislação deveria especificar os procedimentos operacionais do mecanismo, incluindo os prazos para coleta de assinaturas, os órgãos responsáveis pela verificação das petições, os critérios para validação dos pedidos de revogação e as regras para condução das eleições revocatórias. A experiência internacional, particularmente dos estados americanos que possuem legislação consolidada sobre recall, oferece modelos valiosos que poderiam ser adaptados às especificidades do sistema eleitoral brasileiro.

Ademais, recomenda-se o estabelecimento de parcerias entre instituições acadêmicas, órgãos do sistema de justiça e organizações da sociedade civil para promover debates públicos sobre o recall e outros mecanismos de democracia participativa. Seminários, conferências e audiências públicas poderiam contribuir para a construção de consensos sobre a necessidade e as modalidades de implementação do recall, envolvendo diferentes atores sociais no processo de discussão. Como argumenta Santos (2002), a democratização da democracia requer ampla participação social na definição dos instrumentos e procedimentos que irão compor o sistema político.

O desenvolvimento de sistemas tecnológicos para apoiar a operacionalização do recall constitui área promissora para projetos futuros. Plataformas digitais seguras poderiam facilitar a coleta de assinaturas, a verificação de dados eleitorais e a divulgação de informações sobre os processos de revogação, reduzindo custos e aumentando a transparência do mecanismo. A experiência de países como a Estônia, que tem utilizado tecnologias digitais para ampliar a participação cidadã, oferece referências importantes para o desenvolvimento de soluções tecnológicas adaptadas ao contexto brasileiro.

Finalmente, sugere-se a criação de programas de educação cívica que incluam informações sobre o recall e outros instrumentos de participação democrática. Estes programas poderiam ser implementados em escolas, universidades e organizações comunitárias, contribuindo para formar cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades democráticas. Como observa Pateman (1992), a participação política possui função educativa fundamental, desenvolvendo capacidades cívicas e fortalecendo a cultura democrática. A inclusão do recall nos currículos de educação cívica poderia preparar as futuras gerações para o uso responsável deste e de outros mecanismos de controle social.

Estes direcionamentos para projetos futuros refletem a convicção de que a implementação do recall no Brasil, embora desafiadora, representa oportunidade valiosa para o aprofundamento da democracia participativa no país. O sucesso desta empreitada dependerá da

capacidade de articular diferentes atores sociais em torno de um projeto comum de fortalecimento das instituições democráticas, respeitando as especificidades do sistema político brasileiro e aprendendo com as experiências internacionais analisadas nesta pesquisa.

A implementação do *recall* no Brasil demandaria mudanças normativas e transformações na cultura política e nas práticas institucionais. Como argumenta Santos (2002), a democratização da democracia requer inovações que ampliem o cânone democrático e incorporem experiências participativas diversificadas. O *recall*, nesse sentido, representaria passo importante na direção de uma democracia mais participativa e responsiva, capaz de enfrentar os desafios contemporâneos da representação política.

A pesquisa conclui que o *recall* possui potencial para fortalecer a democracia participativa no Brasil, desde que implementado com desenho institucional adequado às especificidades do sistema político nacional. Sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro poderia contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social, o aumento da responsabilidade política e a redução da distância entre cidadãos e representantes. Contudo, esse processo deve ser conduzido com prudência, considerando tanto as oportunidades quanto os riscos associados ao mecanismo.

A trajetória democrática brasileira tem sido marcada por avanços e recuos, com momentos de expansão da participação cidadã e períodos de retração. A Constituição de 1988 representou marco fundamental ao estabelecer bases para uma democracia participativa, mas muitas de suas promessas permanecem incompletas. O *recall*, como mecanismo adicional de participação e controle, poderia contribuir para o aprofundamento do projeto democrático inaugurado pela Carta Magna, respondendo a demandas contemporâneas por maior protagonismo cidadão na esfera política.

Em última análise, o fortalecimento da democracia participativa no Brasil, com ou sem a incorporação do *recall*, depende do compromisso coletivo com valores democráticos fundamentais, como soberania popular, pluralismo, transparência e responsabilidade. O *recall*, como demonstrou esta pesquisa, pode ser instrumento importante nesse processo, mas sua efetividade está condicionada ao contexto mais amplo de cultura política e arranjos institucionais em que se insere. O desafio permanente consiste em construir democracia que combine representação efetiva com participação substantiva, equilibrando estabilidade institucional e capacidade de renovação política.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, George. Pós-Positivismo e Teoria da Decisão. *Revista dos Tribunais*, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1-pos-positivismoeteoria-da-decisao-processo-constitucional-brasileiro/1188257228>. Acesso em: 06 nov. 2024.
- ABERS, Rebecca N. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- ACIOLY FILHO, Evaldo Ferreira; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. Revogação de mandato político no sistema jurídico-político brasileiro. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, 2022.
- AFFONSO, A. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Brasília*, v. 33, n. 132, 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176503/000518633.pdf?sequence=3>. Acesso em: 06 nov. 2024.
- ALENCAR, J. et al. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, v. 15, n. 32, abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/3dcrBD3pPQLhgyzbZVShqnf/>
- ALTMAN, D. Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, v. 12, n. 2, p. 203-232, 2005.
- ALTMAN, D. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles Latinoamericanos*, n. 35, p. 9-34, 2010.
- ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ALVES, F. B.; CASTILHO, A. F. A. N.; MANDARINO, R. P. Fatores que levam ao hiperpresidencialismo e a necessidade de uma reforma política no Estado Brasileiro. *Revista Videre*, v. 12, n. 25, p. 124-144, 2020.
- ARAS, Augusto. *As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88*. Brasília: Edição do autor, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/publicacoes/as-candidaturas-avulsas-a-luz-da-carta-de-88>. Acesso em: 10 fev. 2025.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova*, n. 55-56, p. 35-65, 2002.
- ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1994.
- ARQUES, Facundo. Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes. In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (coords.). *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Serie Ciência y Democracia. Quito: Consejo Nacional Electoral / Instituto de la Democracia, 2014. p. 159-186.

ÁVILA, C. M. B. *Recall*, A Revogação do Mandato Político pelos Eleitores: Uma Proposta para o Sistema Jurídico Brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013–2018. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800020006>.

AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, n. 39, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000100009>.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics e Society*, v. 29, n. 1, p. 43-72, 2001.

BARBER, B. R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARBERÁ, E. D. *La revogación de mandato presidencial: la experiencia en la República Bolivariana de Venezuela y en el Estado Plurinacional de Bolivia*. 2016. Tesis (Doctorado en Derecho) - Universidad de Valencia, Valencia, 2016.

BARNETT, James D. The Operation of the *Recall* in Oregon. *American Political Science Review*, v. 6, n. 1, p. 41-53, 1912. DOI: 10.2307/1946004.

BENOIST, Alain de. *Democracia Representativa e Democracia Participativa*. *Legio Victrix*, 25 set. 2011. Acesso em: 12 out. 2024.

BERNARD, L. L. The Field of Political Sociology. *Journal of Social Philosophy*, v. 3, n. 2, p. 124-138, jan. 1938.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad. *Revista de Derecho Político*, v. 100, p. 481-511, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20707>.

BONAVIDES, Paulo. Do ocaso do regime representativo à aurora da democracia participativa. In: MAC-GREGOR, E. F.; LARREA, A. Z. L. (Eds.). *Estudos de direito processual constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 19 nov. 1998.

BUDIB, A. C. Instituição da revogação (*recall*) do mandato presidencial no Brasil - PEC nº 21 de 2015: aprofundamento democrático ou risco à estabilidade das instituições? 2020.

BUREEKUL, Thawilwadee; SANGMAHAMAD, Ratchawadee; BUNTHUENG, Arithat. Direct Democracy in Thailand. Working Paper ADRN, East Asia Institute, 2022. Disponível em: https://www.eai.or.kr/new/en/etc/search_view.asp?intSeq=21280

CALDEIRA, Teresa P. R.; HOLSTON, James. Democracy and violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, v. 41, n. 4, p. 691-729, 1999. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/0kg4x8w8>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CAMACHO, Luis A. Testing selectorate theory: Local government *recall* elections and political survival strategies in Peru. NORC Working Paper Series, WP-2018-002. Chicago: University of Chicago, 2018.

CARNEIRO, Patrícia Gomes de Carvalho. A prática da iniciativa popular de leis como instrumento de democracia semidireta. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2016.

CASTELLANOS, Ana Sofía. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (coords.). *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia, 2014. p. 83-110.

CENEVIVA, R. Avaliação e *Accountability* no Setor Público: um vínculo possível e desejável. *Alcance (UNIVALI)*, v. 14, n. 2, p. 7-26, 2007.

CHI, Chun-chen. New *recall* act signals sea change. *Taipei Times*, Taipei, 6 dez. 2016. Disponível em: <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2016/12/06/2003660651>

CHUNG, Joo Jung-wan. Voters *recall* four officials for first time ever in Korea. *JoongAng Daily*, 31 ago. 2007.

CHUNG, Young-jin; YIM, Seung-hye. Gwacheon mayor survives nation's third *recall* vote. *Korea JoongAng Daily*, 17 nov. 2011. Disponível em: <https://koreajoongangdaily.joins.com/2011/11/17/socialAffairs/Gwacheon-mayor-survives-nations-third-recall-vote/2944328.html>

COLEMAN, C. *Recall* elections. London: House of Commons Library, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA PARA A DEMOCRACIA ATRAVÉS DO DIREITO. Relatório sobre a revogação de prefeitos e representantes eleitos locais. Adotado pelo Conselho para Eleições Democráticas em sua 65ª reunião (Veneza, 20 de junho de 2019) e pela Comissão de Veneza em sua 119ª Sessão Plenária (Veneza, 21-22 de junho de 2019).

CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro. La revogación de mandato a juicio: análisis de las sentencias SUP-RAP-439/2021 y acumulados, y SUP-JE-282/2021 y acumulados del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación. In: Justicia Electoral en Movimiento. México: TEPJF, 2024.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DA CHINA (Taiwan), Artigos Adicionais, Art. 2 e 17 (previsão de *recall* presidencial e outros *recalls*). Disponível em: <https://law.moj.gov.tw/Eng/>

COURNOYER, Dave. MLA *recall* focuses on punishing politicians rather than making them better representatives. daveberta.ca, Alberta Politics and Elections, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://daveberta.ca/2021/03/alberta-mla-recall-kaycee-madu/>

CRONIN, Thomas E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and *Recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

DAHL, Robert A. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert A. On Democracy. New Haven: Yale University Press, 1998. Disponível em: <https://newuniversityinexileconsortium.org/wp-content/uploads/2022/08/Robert-A.-Dahl-On-Democracy-1998-1.pdf>

DAHL, Robert A. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DALTON, R. Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. 2020.

DAUSTER, J. *Recall*: o direito de corrigir um erro eleitoral. Revista Inteligência, 2023.

DEL ÁGUILA, Alicia. La *revocatoria* en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú. Revista Argumentos (Instituto de Estudios Peruanos), v. 8, n. 3, p. 1-7, 2014.

DELOY, Corinne. The Latvians approve en masse the dissolution of their parliament. European Elections Monitor, Fondation Robert Schuman, 25 jul. 2011. Disponível em: <https://www.robert-schuman.eu/en/monitor/1234-the-latvians-approve-en-masse-the-dissolution-of-their-parliament>. Acesso em: 02 abr. 2025.

DIAMOND, Larry et al. Poverty, Inequality, and Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). Assessing the quality of democracy. Baltimore: Johns Hopkins University, 2005.

DIAMOND, Larry. Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

DIAMOND, Larry. Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes. Journal of Democracy, v. 13, n. 2, p. 21-35, 2002. Disponível em: <https://journalofdemocracy.org/articles/elections-without-democracy-thinking-about-hybrid-regimes/>

EBERHARDT, M. L. La *revocatoria* de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional: el caso Evo Morales (2008). Acciones e Investigaciones Sociales, n. 36, p. 253-278, 2016.

EBERHARDT, M. L. La *revogatoria* de Mandato en Venezuela: su diseño institucional y el caso Nicolás Maduro (2016). *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 21, p. 1-25, 2017.

EBERHARDT, María Laura. Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas: ¿La *revogatoria* del mandato como opción? *Revista Elecciones (ONPE)*, v. 12, n. 13, p. 13-51, 2013.

EBERHARDT, María Laura. Incorporación de la *revogatoria* de mandato en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú (1993-2009): participación popular vs. impacto real. *Constitución, Economía y Desarrollo: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 13, n. 25, p. 182-209, 2021.

EBERHARDT, Maria Laura. La revogación de mandato en México: su diseño institucional. El caso AMLO (2022). *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)*, n. 52, 2022.

ELIZALDE, Antonio. Democracia Representativa e Democracia Participativa. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Santiago: Universidad Bolivariana de Santiago, v. 1, n. 2, p. 27-36, mar. 2001.

ERAZO, Luis Carlos; CHAMORRO, Lorena. Democratizando la *revogatoria* para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 65, p. 71-91, 2019.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). Report on the *recall* of mayors and local elected representatives. CDL-AD(2019)011rev, Strasbourg, 4 July 2019. Disponible em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e)

EVENDIA, Malicia et al. The Legal Politics of *Recall* Right of Political Parties Relevance with the System of Popular Sovereignty In Dynamics of the Constitution of Indonesia. *Pattimura Law Journal*, Ambon, v. 5, n. 1, p. 20-35, set. 2020. Disponible em: <https://doi.org/10.47268/palau.v5i1.477>

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1993.

FOA, R. S. et al. *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*. Cambridge: Centre for the Future of Democracy, 2020.

FRENKIEL, Émilie. Whither Democracy in Brazil? *La Vie des Idées*, 17 nov. 2016. Disponible em: <https://laviedesidees.fr/Whither-Democracy-in-Brazil>

GENDZEL, Glen. The People versus the Octopus: California Progressives and the Origins of Direct Democracy. *The Public Historian*, v. 35, n. 1, p. 1-27, 2013.

GERSTON, Larry N.; CHRISTENSEN, Terry. *Recall! California's Political Earthquake*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004.

GONÇALVES, K. F. *A Revogação do Mandato Político Através do Recall*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

GONZÁLEZ MORGA, Felipe César. La revogación de mandato en México: análisis jurídico. *JUS. Revista Jurídica*, v. 2, n. 11, p. 98-111, 2023.

GUZMÁN HERNÁNDEZ, Teodoro Yan. La *revogatoria* de mandato en Cuba. In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (coords.). *La dosis hace el veneno: Análisis de la revogatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia, 2014.

HAMAN, Michael. *Recall* Elections: A Tool of *Accountability*? Evidence from Peru. *Desarrollo y Sociedad*, n. 87, p. 73-111, 2021.

LEYVA MUÑOZ, Olivia; MORALES NAVA, Jorge Armando. La revogación de mandato presidencial en México. *Revista Gobierno y Sociedad*, n. 4, p. 121-146, 2025.

LIMÓN MAGAÑA, Walter Yared. Implementación de la revogación del mandato en México y legitimidad democrática. *Revista Justicia Electoral*, v. 1, n. 20, p. 95-127, jul./dez. 2017.

LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coords.). *Democracia directa en Latinoamérica: avances y desafíos*. Buenos Aires: Prometeo, 2014.

LONDOÑO OSORIO, Juan F. El referéndum en Colombia: un amor no correspondido. In: TUESTA SOLDEVILLA, F.; WELP, Y. (coords.). *El diablo está en los detalles: referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2019. p. 61-92.

LORENCI, Tatiana W. Lauand de Paula; SOUZA, André Peixoto. Crise de representatividade política no Brasil. *Iusgentium*, v. 9, n. 6, edição extra, 2014.

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*, v. 33, n. 1, 2017.

LUCAS DOS SANTOS, Luciane. A fome como cerceamento de direito político: comunicação contra-hegemônica e soberania alimentar. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.1431>

MADISON, James. *Federalist Papers: Primary Documents in American History*. Library of Congress, 1787. Acesso em: 07 out. 2024.

MAINICHI JAPAN. 80% of collected signatures in governor *recall* campaign in Japan found invalid. *Mainichi Daily News*, 2 fev. 2021. Disponível em: <https://mainichi.jp/english/articles/20210202/p2a/00m/0na/015000c>

MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Representação e responsabilidade política: accountability na democracia*. São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2014.

MAIOLINO, Fábio. O Uso do *Recall* no Brasil: Desafios e Possibilidades. *Revista de Direito Público*, 2014.

MARA VALL, J. M. *El contrato de los políticos*. Buenos Aires: Taurus, 2003.

MARINI, R. M. A Constituição de 1988. 1 jan. 2016.

MÁRQUEZ CALVO, Jaime. Gobernabilidad local y *revogatorias* de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009. *Revista Elecciones (ONPE)*, v. 12, n. 13, p. 99-133, 2013.

MATOS, Victor dos Santos Maia. *Recall* político: a revogação de mandato como possível instrumento de controle social na democracia brasileira pós-1988. 2021.

MCDONALD, D. Making the “Citizen Constitution”: Popular Participation in the Brazilian Transition to Democracy, 1985-1988. *The Americas*, 1 out. 2022.

MCDONALD, Meredith. Pink Slips for Politicians: Assessing *Recall* in Canada. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - University of Calgary, Calgary, 2012.

MEZZARROBA, Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. *Revista Sequência*, n. 53, p. 95-112, dez. 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 25-38, 2005.

MOISÉS, J. A.; MENEGHELLO, R. A desconfiança política e os impactos na qualidade da democracia. São Paulo: Edusp, 2013.

MONTEIRO DE SOUZA, Raphael Ramos; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 202, p. 43-57, 2014.

MORENO, O. H.; CRUZ, L. *La revocatoria* de mandato presidencial en Venezuela, Bolivia y México (2004-2023). Entre el impasse político y la participación popular. *Papel Político*, v. 29, p. 1-25, 2024.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

NACHMAN, Lev; HIOE, Brian. The tragedy of Taiwan's ‘recall revenge’. *The Diplomat*, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/07/the-tragedy-of-taiwans-recall-revenge/>

NURDIN, Nurdin; RUMIARTHA, I. Nyoman Prabu Buana. Implementation of Constituent *Recall* of Political Officers in Indonesia as an Effort to Strengthen the Principle of People’s Sovereignty. *International Journal of Educational Research e Social Sciences*, v. 5, n. 1, 2024. Disponível em: <https://ijersc.org/index.php/go/article/view/766>

O’DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-53, 1998.

O’DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy? *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O’DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*, n. 31, outubro de 1991.

O’DONNELL, Guillermo. Horizontal *Accountability* in New Democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998. Disponível em: <https://www.democrapiapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>

O’DONNELL, Guillermo. On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view. *World Development*, v. 21, n. 8, p. 1355-1369, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p. 5-28, 1998.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). *Consulta Popular de revogatoria 2017*. Serie "Reporte de procesos y consultas", n. 18. Lima: ONPE, 2018. Disponível em: <http://repositorio.onpe.gob.pe/handle/20.500.14130/556>. Acesso em: 29 abr. 2025.

OKAMOTO, Mitsuhiro; SERDÜLT, Uwe. *Recall* in Japan as a Measure of Vertical *Accountability*. In: WELP, Yanina; WHITEHEAD, Lawrence (Org.). *The Politics of Recall Elections*. Cham: Springer, 2020. p. 123-144. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339535227_Recall_in_Japan_as_a_Measure_of_Vertical_Accountability

OUTHAWAITE, W.; BOTTOMORE, T. *The Blackwell dictionary of twentieth-century social thought*. Oxford: Blackwell Publishers, 1993.

PACHECO, Hélder Freire. *The role of social in the Accountability of Social Organizations of the State of Pernambuco: perception of actors*. 2016. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Saúde Pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2016.

PANIZZA, Francisco. Neopopulism and its limits in Collor's Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, v. 19, n. 2, p. 177-192, 2000.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PEÑA BARRIOS, Raudiel F. *La revogatoria de mandato en Cuba: una historia de encuentros y desencuentros*. *Derecho y Crítica Social*, v. 3, n. 2, p. 223-259, 2017.

PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Marcus Abílio; CARVALHO, Ernani. *Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social*. *Lua Nova*, n. 73, p. 45-58, 2008.

PLATÃO. *A República*. Tradução de Maria Lúcia de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 1996.

PRADO, Izabel Cristina Navarro. *A accountability como mecanismo de controle social da atividade judicial*. 2017. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

RACHWAŁ, Marcin. *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego, doświadczenia lat 2010-2014 (Referendos de destituição de órgãos do governo local, experiências de 2010-2014)*. *e-Politikon: Kwartalnik Naukowy OAP UW*, n. 11, p. 77-98, 2014. Disponível em: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-55eacec0-c5cc-49bf-b2cd-82365154366e/c>

RAMOS, W. J. O instituto do *recall* ou revogação dos mandatos eletivos. *Boletim Jurídico*, Uberaba, MG, a. 9, n. 505, 2009. Disponível em:

<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/1932/o-instituto-recall-ou-revogacao-mandados-eletivos>. Acesso em: 15 out. 2024.

RASABA GAMBOA, E. La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Cuestiones Constitucionales*, n. 43, p. 351-376, 2020.

RESPICIO, Harold. *Recall* | Remedies and Jurisdiction | Election Law. Respicio e Co. Law Firm, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.respicio.ph/bar/2025/political-law-and-public-international-law/election-law/remedies-and-jurisdiction/recall>

REUTERS. German mayor forced out over Love Parade disaster. Reuters, 12 fev. 2012. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/world/german-mayor-forced-out-over-love-parade-disaster-idUSTRE81B0S2/>

RIBEIRO, R. J. A democracia. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2013.

ROCHA, A. C. O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de *Accountability*. In: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, São Paulo, SP, Brasil, 2008.

RODRIGUES, I. Barbosa. O direito fundamental de revogação do mandato político. Lisboa: Quid Juris, 2022.

ROTHSTEIN, Bo. The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

RUFF, Norman. Institutionalizing Populism in British Columbia. *Canadian Parliamentary Review*, v. 16, n. 4, p. 24-28, 1993.

SABATO, Hilda. Soberania popular, cidadania e nação na América Hispânica: a experiência republicana do século XIX. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 9, p. 5-23, maio 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/alb/article/view/11705>

SABSAY, Daniel A. La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2008. p. 189-213.

SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram às ruas. In: ROLNIK, Raquel et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além da democracia liberal: por uma concepção multicultural. In: SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 29-60.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. Coimbra: CES, 1998.

SANTOS, E. H. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. *Liinc em Revista*, v. 10, p. 1001, 2014. DOI: 10.18617/LIINC.V10I1.702

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *Accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Eds.). *Self-Restraining State, Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry L. What Democracy Is... and Is Not. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Philippe-C-Schmitter-and-Terry-Lynn-Karl-What-Democracy-is-and-Is-Not.pdf>

SERDÜLT, Uwe; WELP, Yanina. The levelling up of a political institution: perspectives on the *recall* referendum. In: RUTH, Saskia P.; WELP, Yanina; WHITEHEAD, Laurence (Org.). *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press, 2017.

SERDÜLT, Uwe. The history of a dormant institution: Legal norms and the practice of *recall* in Switzerland. *Representation*, v. 51, n. 2, p. 161-172, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344893.2015.1056219>

SERRAFERO, M. D.; EBERHARDT, M. L. Salidas anticipadas y sucesión: la *revocatoria* de mandato al servicio de la competencia política. *Revista de Sociología y Política*, v. 28, n. 74, p. 1-24, 2020.

SIAVELIS, Peter M. Crisis of representation in Chile? The institutional connection. *Journal of Politics in Latin America*, v. 8, n. 3, p. 61-93, 2016.

SICHONANY NETO, Saul de Oliveira. Da crise de representatividade e das manifestações de junho de 2013 à regulamentação do direito de participação social. 2015. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Santa Maria, 2015.

SILVA, Celso Fraga da. *Accountability* e controle social. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., 2011. Anais [...]. Disponível em: <https://repap.ina.pt/server/api/core/bitstreams/faadb138-65a4-420d-a47e-2475987967f7/content>. Acesso em: 01 nov. 2024.

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

SILVA, J. A. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. *Revista do Advogado*, São Paulo, 2003.

SILVA, João da. O paradoxo brasileiro: a mutação igualitária. *Sociedade e Economia*, v. 25, n. 1, p. 45-67, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/WNJRwnVfpMPRjNpy8T7YppB/>

SOUZA, Raphael R. M. de; VIEIRA, José R. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 202, p. 43-57, 2014.

SPIVAK, Joshua. California's *Recall*: Adoption of the "Grand Bounce" for Elected Officials. *California History*, v. 82, n. 2, p. 20-28, 2004.

STEFANONI, P. La consolidación del "evismo". *Le Monde Diplomatique (Cono Sur)*, ed. outubro de 2008.

SZWAKO, José; SANTOS, Fabiano. Dos impasses aos desafios de reconstrução da democracia no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, n. 3, nov. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hhPYrTmkLpHLnLvXHQkvGGC/>

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-82.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. *Democracia direta na Califórnia: aspectos jurídicos e políticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TIEN, Hung-hua. Rational Choice Analysis of Voting Behavior in the 2020 Kaohsiung Mayoral *Recall* Election. *Journal of Electoral Studies (Taiwan)*, v. 29, n. 2, 2023.

TONGE, Jonathan. The *Recall* of MPs Act 2015: Petitions, Polls and Problems. *The Political Quarterly*, v. 90, n. 4, p. 712-718, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12744>

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (Ed.). *Una onda expansiva: las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2014.

TWOMEY, Anne. The *recall* of members of parliament and citizens initiated elections. *UNSW Law Journal*, v. 34, n. 1, p. 41-69, 2011.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, v. 67, p. 191-228, 2006.

VANDAMME, Pierre-Étienne. Can the *Recall* Improve Electoral Representation? *Frontiers in Political Science*, v. 2, 2020.

WELP, Yanina; WHITEHEAD, Laurence (Org.). *The Recalls, Transnational Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

WELP, Yanina. ¿Por qué Perú? Análisis de la *revocatoria* del mandato en perspectiva comparada. *Elecciones*, v. 12, n. 13, p. 53-77, 2013.

WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La práctica del referéndum *revogatorio* en perspectiva comparada. In: XXIV Congreso Mundial de Ciencia Política (IPSA), Madrid, 2012.

WOLLMANN, Hellmut. The directly-elected mayor in the German Länder, introduction, implementation and impact. Discussion Paper, Berlin, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238098897_The_directly-elected_executive_mayor_in_German_local_government_Introduction_implementation_and_impact

ZACKS, Amy. *Recalling Governors: An Overview*. Eagleton Center on the American Governor, Rutgers University, 15 set. 2021.

ZAMPIER, Débora. Plebiscito poderá custar R\$ 500 milhões aos cofres públicos. Agência Brasil, 2013.

ZIMMERMAN, Joseph F. *The Recall: Tribunal of the People*. Westport, CT: Praeger, 1997.

ZIMMERMAN, Joseph R. F. Initiative, Referendum, and *Recall*: Government by Plebiscite? *Intergovernmental Perspective*, v. 13, Winter, 1986.

ZIMMERMAN, Joseph R. *The Recall: Tribunal of the People*. 2. ed. Albany, NY: State University of New York Press, 2013.