



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - CAMPUS IV
Curso de Graduação em Direito

WILLIAM ALVES LIMA DOS SANTOS

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEUS EFEITOS NO PLANO
POLÍTICO-SOCIAL:
O *RECALL* COMO MECANISMO DE CONTROLE DOS ATOS
DOS AGENTES POLÍTICOS

JACOBINA
2018

WILLIAM ALVES LIMA DOS SANTOS

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEUS EFEITOS NO PLANO
POLÍTICO-SOCIAL:
O *RECALL* COMO MECANISMO DE CONTROLE DOS ATOS
DOS AGENTES POLÍTICOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade do Estado da Bahia como requisito
básico para a conclusão do Curso de Direito.

Orientador: Emanuel Lins Freire Vasconcellos

JACOBINA
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

WILLIAM ALVES LIMA DOS SANTOS

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEUS EFEITOS NO PLANO
POLÍTICO-SOCIAL:
O *RECALL* COMO MECANISMO DE CONTROLE DOS ATOS DOS AGENTES
POLÍTICOS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia -
Uneb, Campus IV como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em
Direito. Aprovada em: __/__/2018.

BANCA EXAMINADORA/COMISSÃO AVALIADORA

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Jacobina ____/____/ 2018.

Aos meus pais, amores de minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, como razão última de minha existência e alicerce fundamental da minha caminhada.

À minha família, em especial aos meus pais, pela confiança depositada em mim e pelo amor e carinho constantes.

Ao meu professor orientador, Emanuel Lins Freire Vasconcellos, pela sua orientação prestada com excepcional gentileza.

Aos professores do Curso de Direito, do Campus IV, da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), que contribuíram na minha formação acadêmica e humana.

Aos meus amigos e colegas, pelo carinho e incentivo.

“A posteridade poderá saber que não deixamos, pelo silêncio negligente, que as coisas se passassem como num sonho”.

Richard Hooker

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central explicar acerca do fenômeno da representação, compreendido na ciência política como o mecanismo de aproximação entre uma determinada sociedade, dentro de suas características históricas e culturais, com sua organização política estatal, buscando estabelecer vínculos entre a estrutura orgânica da sociedade e o ordenamento jurídico – compreendendo-se, aqui, que os agentes políticos devem agir como “caixas de ressonância” da multiplicidade de questões de cunho ideológico presentes em um determinado povo. Partindo-se dessa premissa, defende-se a utilização do sistema de *recall* como um eficiente modelo de mitigação desse hiato existente entre o Estado, compreendido como o conjunto de representantes, e o corpo social.

Palavras-chave: Representação. Revogação. Mandato Político. Participação Popular. Mecanismo de Controle Político. Democracia Participativa.

ABSTRACT

The present study aims mainly at clarifying the phenomenon of representation, understood in political science as the mechanism of proximity amongst a particular society, within its historical and cultural characteristics, with its political state organization, seeking to establish links between the organic structure of the community and the legal system. The understanding here is that political agents should act as "sounding boards" of the multiplicity of ideological issues present in a given people. Based on this premise, the use of the recall system is defended as an efficient model of mitigation of this gap between the State, understood as the set of representatives, and the social body.

Keywords: Representation. Revocation. Political mandate. Popular participation. Mechanism of Political Control. Participative Democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	11
1.1 A TEORIA DO MANDATO IMPERATIVO E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA IDADE MODERNA.....	13
1.2 THOMAS HOBBS E A REPRESENTAÇÃO COMO AUTORIDADE ESTATAL.....	17
1.3 A REPRESENTAÇÃO ATRAVÉS DO PODER LEGISLATIVO, POR JOHN LOCKE.....	19
1.4 O MANDATO LIVRE POR EDMUND BURKE.....	20
1.5 TITULARIDADE DA SOBERANIA PELA NAÇÃO POR SIEYÈS.....	22
1. DEFINIÇÃO E ORIGEM DO <i>RECALL</i>... ..	26
2.1 DIREITO DE PARTICIPAÇÃO E SOBERANIA DO POVO COMO MECANISMO DE CONTROLE POPULAR DO PODER POLÍTICO.....	26
2.2 APLICAÇÕES DO INSTITUTO NA FEDERAÇÃO NORTE-AMERICANA E O <i>ABBERUFUNGSRECHT</i> SUÍÇO.....	28
2.3. EXEMPLOS DE <i>RECALL</i> NA AMÉRICA LATINA (COLÔMBIA E VENEZUELA).....	35
2.4 <i>RECALL</i> E FEDERALISMO.....	37
3. REVOGAÇÃO DE MANDATO NO ORDENAMENTO JURIDICO BRASILEIRO.....	41
3.1 INICIATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE POPULAR DOS MANDATOS ELETIVOS NO DIREITO BRASILEIRO.....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS.....	48

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, realizado através de pesquisa bibliográfica, tem por objetivo central o estudo do fenômeno da representação política a partir do estudo da ciência política e do direito comparado, observando a relação existente entre a sociedade, dentro de seu contexto e formação histórico-cultural, e as estruturas estatais de poder, principalmente no que se refere à possibilidade de limitação e controle do poder constituído, mais especificamente dos detentores de mandatos políticos, por parte da sociedade. Para tanto é utilizada, como recorte temático, a análise do instituto da revogação de mandato por iniciativa popular, existente em ordenamentos jurídicos estrangeiros, cabendo destaque ao dos Estados Unidos da América (EUA), onde denomina-se *recall*. A análise desse instrumento de controle político naquele país deve-se, principalmente, em virtude do seu relativo pioneirismo de aplicação em um ordenamento jurídico na história da humanidade, o que o faz de exemplo em relação a outras nações que, dentro de seus respectivos quadros políticos, vieram a aplicá-lo em suas legislações, conforme pretende-se explicitar nesta pesquisa. A exposição do tema da revogação de mandato eletivo é feita em virtude da compreensão das particularidades histórico-sociológicas de cada país onde é adotado, constituindo em um interessante objeto de estudo não somente para o direito eleitoral, inclusive na seara do constitucionalismo moderno quanto, principalmente, para a ciência política, pois parte-se do pressuposto de que essa última deve ser compreendida à luz do fenômeno do exercício do poder, de forma direta, por parte do povo, onde é fundamental situá-lo na suas particularidades e constructos culturais e temporais. Nessa toada, o *recall* será exposto como um elemento formal e procedimental de aplicação e exercício dessa prerrogativa popular.

A título de contextualização do tema aqui proposto, faz-se necessária a compreensão acerca do fenômeno da representação política, observada para além dos meros aspectos jurídico-formais, mas buscando entendê-la como uma forma do exercício do poder enquanto força motora de uma determinada sociedade, tendo em vista as suas repercussões no âmbito histórico-social. Para tanto, é imprescindível a observação do exercício do poder por parte dos atores sociais ao longo da história da humanidade, mais especificamente no mundo ocidental, pois malgrado as contribuições pertinentes de outros grupos civilizacionais no campo político-jurídico, esta civilização influenciou enormemente o direito contemporâneo. Como suporte de fundamentação

teórica acerca desse aspecto, bem como a título de contextualização, serão expostas as teorias políticas de autores como Edmund Burke (1942), Emmanuel Siéyes (1977), Thomas Hobbes (1999) e John Locke (1999), no que se referem ao fenômeno da representação política, ora aqui exposto.

Em um segundo momento serão abordados os aspectos jurídico-formais do exercício do poder de controle político através do *recall*, através da exposição e análise dos ordenamentos jurídicos estrangeiros nos quais é previsto. Nesse intento, será tratada a sua origem e configuração jurídica, que apresenta relações umbilicais com o próprio sistema federativo de Estado, bem como sua caracterização como direito político, consubstanciado pela democracia participativa e semidireta, concretizado como um mecanismo de caráter sancionador de agentes políticos ímprobos ou meramente ineptos. Em paralelo a tal definição será explicitada a sua materialização no sistema jurídico norte-americano, suíço, colombiano e venezuelano, atendo-se ao seu funcionamento nos respectivos países.

Por fim, será relacionado o instrumento de controle político popular de cunho sancionador ao ordenamento jurídico brasileiro, expondo os mecanismos de participação popular reconhecidos pela Constituição atual, bem como as iniciativas que tiveram intenção de, respeitando-se as peculiaridades sociais e políticas do Brasil, e buscando compreendê-las, adaptar a aplicação desse mecanismo no corpo jurídico pátrio, tendo em vista a garantia de uma participação popular efetiva na fiscalização dos atos dos agentes públicos eleitos, possibilitando a sociedade organizada, mediante observação de determinados critérios que evitem abusos, e a destituição dos seus mandatos que, em última análise, lhes foram conferidos pelo povo – defendendo-se aqui que a este, principalmente, pertence o poder.

1. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O fenômeno da representação política é compreendido como o problema central da teoria política. Como tal, deve ser entendida para além da mera descrição das denominadas instituições representativas, ocupando-se do caráter da representação como a maneira pela qual a sociedade política passa a existir e a agir na história. A obrigação do entendimento entre a estrutura político-administrativa e a experiência histórica da sociedade remonta ao pensamento platônico. Esta teoria integral da política surgiu da crise da sociedade grega, pois constata-se que os tempos de crise, quando a ordem da sociedade sucumbe e se desintegra, são mais favoráveis à consideração dos problemas basilares da existência do homem na sociedade, enquanto ser político e atrelado a uma perspectiva histórica, do que nos períodos de maior harmonia, pois nessas ocasiões, os princípios fundantes da sociedade são postos sob avaliação, tendo a possibilidade de terem a sua viabilidade confirmada à luz dos acontecimentos sociais em seu entorno.

A ligação entre o histórico e o político resulta da própria natureza ontológica das sociedades, isto é, do conviver humano. Partindo-se do entendimento do homem como um “animal político” no conceito aristotélico, ele, também por isso mesmo, é um ser histórico. O que diferencia os agrupamentos humanos dos agregados animais, partindo da perspectiva do referido filósofo, é a sua variedade no espaço e no tempo decorrente, precisamente o que há de mais específico no homem, diferenciando-o dos demais seres da natureza: a faculdade racional. Sendo racional e, portanto, livre, o homem colabora livremente com os seus semelhantes, constituindo assim as diversas sociedades de que faz parte. Cabe à razão ordenar as coisas e as ações para uma finalidade, e quando reunidos os indivíduos racionais, isto é, as pessoas que têm conhecimento dos fins ou do bem comum a atingir, determinam eles mesmos os meios adequados para tal intento. A sucessão de tais formas, em meio aos episódios também variados da vida em sociedade, constrói a história. Esta emerge da ordem dos acontecimentos que se vão sucedendo no decurso do tempo e, por sua vez, serve de base para a ordem criada pelos homens em uma correlação com os costumes, as tradições e o legado da cultura recebido e transmitido.

Partindo desse pressuposto aristotélico fundamental para a compreensão das bases da representação, sabe-se que a teoria política, desprovida de sua base histórica, será uma concepção dissociada de suas bases, inspiradora de formas de governo e de

Estado desajustados das condições reais dos povos. É o que se tem visto frequentemente, daí resultando o conflito entre o “país legal” e o “país real”; entre a constituição jurídico-formal e a constituição social e histórica; entre o Estado e a Nação.

A representação consiste em uma ideia central na ciência política, podendo ser compreendida a partir dos aspectos referentes à sociedade e ao poder, assim como à afinidade entre ambos. A sociedade civil ou política, formada por famílias e outros grupos gregários, é a base fundante da formação do Estado. O poder é o fenômeno de organização da sociedade, sendo um princípio de coesão social, bem como seu controle e coordenação. E a representação significa em um elo de ligação entre a sociedade e o poder estatal, harmonizando a atuação dos governantes e as vontades dos governados. Mas tem-se aí apenas o primeiro sentido da representação política, no que diz respeito às cognominadas instituições representativas, tratando-se da sociedade representada junto ao poder, encarnado no Estado. Além disso, cumpre considerar o poder enquanto ele representa a sociedade ou, por outras palavras, a sociedade representada pelo poder. Assim, ainda em um país onde não existem instituições representativas, o poder que o governa não deixa de representá-lo perante os outros Estados, sendo distinguido por estes no plano das relações internacionais, por exemplo. Nesse sentido, pouco importa a forma como a estrutura organizacional do Estado se apresenta na prática política, cabendo apenas entender que o importante é o estabelecimento de ligações entre o poder formal (Estado) e o poder material (população) de uma sociedade mitigando, assim, qualquer vácuo que possa existir entre ambos.

No que diz respeito à presente dualidade de percepção acerca da representação política, o instituto da revogação de mandato (*recall*) deve ser analisado como um mecanismo institucional que muitas democracias adotam como forma de concretizar o acesso das pessoas comuns ao poder, por meio do controle efetivo das ações dos representantes por parte dos representados. Ele é um instrumento de representação jurídico-política, bem como parte fundamental do exercício do poder de uma sociedade, tendo em vista seus aspectos orgânicos, históricos e culturais.

Nesse sentido, autores como José Joaquim Gomes Canotilho afirmam que o fenômeno da representação política, compreendido em seus aspectos procedimentais, consiste na eleição dos governantes como pré-requisito de legitimidade para o exercício

do poder político, bem como a possibilidade, inerente ao sistema democrático, de controle dos atos de tais agentes públicos pelos representados.¹

Naturalmente, malgrado a existência de complexidades na definição do conceito de representação política, é perceptível a possibilidade de concebê-la como um aspecto jurídico relevante para ser objeto de estudo da ciência social aplicada. Nesse sentido, a representação partirá da premissa de que existe uma pluralidade de perspectivas dentro de uma sociedade, consubstanciando-se em uma relação dialética entre a organicidade da sociedade e o Estado estabelecido, mais especificamente seus representantes eleitos. Em face da consubstanciação desse vínculo, aduz-se a juridicidade da presente relação, no sentido de seu caráter procedimental e de efetivação do fenômeno, baseado em uma legislação, que, além de delimitar as linhas de ação permitidas aos agentes públicos, ainda proporcionem um caráter sancionatório em caso de descumprimento do pactuado, reunindo as condições para o uso do poder, bem como um prazo, no qual a representação política é exercida; implica também mandato, exercício de função pública do Estado e a seu consequente dever político. Observa-se, então, a importância da análise procedimental do fenômeno, embora defenda-se aqui que esta, alijada da dinâmica do poder na sociedade, bem como dos seus constructos sociais, mostra-se deveras insuficiente para o entendimento acerca da representação.

Mais à frente, por meio de uma abordagem histórica, serão examinadas a representação política e suas teorias. Ao longo desta análise será possível verificar que as justificativas sobre a representação se basearam em métodos distintos, observando-se seus aspectos históricos e filosóficos.

1.1 A teoria do mandato imperativo e a representação política na Idade Moderna

Cronologicamente, a primeira teoria sobre a representação política no que diz respeito aos aspectos jurídicos foi a Teoria do Mandato Imperativo. Tal constatação dá-se pela simples observação do contexto histórico no qual foi concebida, a saber, no início do século XV. Ora, nesse período, os povos da Europa Ocidental, salvo algumas exceções, experimentavam um processo de unificação política com o surgimento dos Estados Nacionais. Nessa conjuntura, suas repercussões nas sociedades dos recém-formados países unificados, principalmente no tocante à representação política, fizeram-se sentir. Uma vez unificados em nações soberanas, estas necessitavam de um símbolo

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 531.

aglutinador dos anseios da sociedade de então, sendo representado pelo então suserano dos suseranos, ou seja, o monarca. Na acepção do Estado Moderno, essa personagem funciona como a encarnação mesma do Estado Soberano ante o qual, os súditos, divididos em estamentos previamente existentes, estando reunidos sob uma única bandeira, deveriam representar-se. A conformação social nascente nesse período viria a ser esquematizada intelectualmente por autores como Thomas Hobbes, que será estudado posteriormente.

Nesse sistema, os cidadãos, enquanto portadores da soberania, têm a prerrogativa de escolher um representante, que teria o exercício de suas atividades políticas controladas pelos primeiros, cabendo-lhes a possibilidade de retirar seus poderes, servindo como uma “caixa de ressonância” das ideias, aspirações e anseios dos eleitores, permanecendo a soberania com esses últimos. O representante ou deputado, dentro dessa linha argumentativa, é o mandatário da circunscrição, ou seja, do grupo de eleitores que o nomearam. Por essa razão, o representante deve submeter-se a todas as obrigações relacionadas ao exercício de seu mandato, cabendo aos eleitores, como mandantes, o poder de, mediante procedimento próprio, retirar-lhes o mandato outorgado, estabelecendo preliminarmente a conduta que deveria ser seguida pelo representante, que se submete a instruções, votando em conformidade absoluta com estas. Caso o mandatário extrapolasse os poderes que lhe foram conferidos, os mandantes poderiam revogar o mandato outorgado.

Contextualizando a aplicação do mandato imperativo dentro do contexto da França do Antigo Regime, torna-se perceptível que esta era a base principiológica primordial da instituição dos Estados-Gerais, que baseava-se nessa teoria de forma absoluta. O deputado nos estados-gerais era o autêntico mandatário daqueles que o haviam eleito. Este deveria comparecer munido do título escrito que demonstrava sua condição de mandatário, sendo o seu primeiro ato nos Estados Gerais, assim que estivessem reunidos, a verificação de que os deputados ali reunidos possuíam poderes constituídos regularmente. Respeitada essa situação preliminar, o rei, enquanto titular da representação máxima do Estado Nacional, ou até mesmo como encarnação do mesmo, convocava-os, formulando questões aos membros do referido conselho. De posse do conhecimento dessa situação fática, os eleitores indicavam aos seus deputados os modos segundo os quais deveriam apresentar-se ao monarca, no que diz respeito às suas indagações. Durante a sessão, se o rei formulasse uma questão distinta daquelas que constavam do ato de convocação, os deputados respondiam que eles haviam sido

enviados aos Estados-Gerais para ouvir e opinar, e que a questão não poderia ser respondida naquele instante porque, sobre o tema, não haviam recebido instruções dos eleitores solicitando, assim, o adiamento da sessão para permitir-lhes ouvir seus eleitores e receberem novas instruções.

Nesse período histórico, como se nota, a representação exercida pelos estados gerais perante o rei, vocalizando os anseios dos estamentos sociais existentes na época, era de caráter meramente consultivo², ou seja, deveria informar ao soberano, mediante convocação deste, as demandas existentes na população, uma vez que naquele momento o aspecto deliberativo do exercício do poder era privativo ao monarca. Entretanto, pode-se entender esse mecanismo de participação popular como um embrião dos modernos sistemas representativos que, com o passar do tempo e influenciados por teorias políticas desenvolvidas *a posteriori*, formularam a ideia de que a população, e não o monarca, seriam os titulares do poder político, cabendo a ela, inclusive, a possibilidade de, por assim dizer, retaliar os agentes políticos que de alguma forma quebrem a confiança que lhe fora depositada. Os desdobramentos históricos de tais ideias políticas serão explicitados posteriormente no presente trabalho.

Ainda em relação à Teoria do Mandato Imperativo, e em consonância com o argumentado até o momento, Monica Herman Salem Caggiano³ postula que “*a moldagem medieval da representação resultava de uma clara transposição do mandato do direito civil para a esfera do direito público, implicando uma estreita vinculação entre o representante e a comunidade que o elegera*”. Por certo, a Teoria do Mandato Imperativo foi estabelecida com fundamento no direito privado, singularmente no instituto do mandato, figura do direito romano e civil que envolvia uma nítida relação de confiança. Nesse ínterim, o mandato imperativo implicava uma absoluta vinculação e relação de dependência à vontade do representado

Para uma maior compreensão acerca do instituto da representação política, principalmente no tocante ao instituto da revogação de mandato, mais especificamente o *recall*, é mister citar o primeiro exemplo histórico implementador de um sistema de controle da sociedade através de um, por assim dizer, “antepassado” do sistema

² FERREIRA, Luiz Pinto. Princípios gerais do direito constitucional moderno. 3.ed.rev.e ampl. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 177.

³CAGGIANO, Monica Herman Salem. Sistemas eleitorais x representação política. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987, p. 16.

representativo moderno, que foi estabelecido no Reino Unido, no que diz respeito às bases sociais relevantes para a participação nas decisões públicas dos então súditos, bem como suas repercussões no pensamento de intelectuais teóricos da ciência política, em um período histórico posterior. O caso inglês é digno de menção em virtude de seu caráter *sui generis*. Enquanto no continente a representação limitava-se a um comparecimento diante do soberano, através da apresentação de demandas que deveriam ser resolvidos por ele, nas Ilhas Britânicas, mais especificamente no então Reino da Inglaterra, desenvolveu-se um sistema legislativo que, em última análise, limitava o poder do soberano, como será explicado a seguir.

O processo histórico do governo representativo, na Inglaterra, teve início a partir do século XI, quando Guilherme, Duque da Normandia, invadiu esse país (1066-1087) e, após tornar-se rei, organizou a desapropriação das terras dos subjugados, aquinhoando-as em pequenos feudos, consagrando-se como grande senhor feudal, malgrado a insatisfação da nobreza local. No século seguinte, assume o poder a dinastia dos Plantageneta, grande possuidora de feudos na França. Ante tal situação, o equilíbrio de poder na Inglaterra foi comprometido, pois a mencionada casa real governante carecia de legitimidade junto aos nobres locais, pois aplicava em território inglês uma política francamente centralizadora, ao passo que, em sua região de origem, combatia qualquer tentativa de concentração de poder. A consequência desse comportamento foi o inevitável desgaste do poder real junto a aristocracia, o que ocasionou em uma redução das prerrogativas reais em face dessa pressão política exercida. Ante tal quadro de convulsão social, em 1215 foi instituída a Magna Carta, que representou, na história do constitucionalismo, um primeiro avanço no sentido do estabelecimento de limites à atuação estatal, trazendo as bases para uma futura configuração de Estado no qual o poder é condicionado ao respeito a um ordenamento jurídico estabelecido. Para compreender o quão arrojada foi a adoção de tal medida para aquela circunstância histórica, o referido texto trazia, inclusive, a possibilidade jurídica de insurreição da nobreza caso o rei desrespeitasse os direitos dos vassalos ou extrapolasse o cumprimento de suas funções, bem como o estabelecimento dos primeiros fundamentos de um governo representativo, dentre outros direitos e deveres.⁴

⁴ AQUINO, Rubim Santos Leão et al. *História das sociedades modernas às sociedades atuais*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 68-71.

A partir do surgimento desse quadro relativamente favorável á descentralização política, criou-se uma instituição de grande relevância para o exercício do poder estatal na Inglaterra: o Parlamento. No século XIV, a referida instituição recebeu os contornos nos quais define-se até hoje, dividindo-se entre a Câmara dos Lordes, constituída pela alta nobreza e os sacerdotes e a Câmara dos Comuns, composta pela burguesia. O parlamento, na prática, passou a ser considerado a reunião e o acordo final do rei, da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns⁵

Em 1640, a Inglaterra entra em uma sangrenta guerra civil, motivada pela rivalidade entre o Parlamento e o rei Carlos I. Em 1649 encerra-se a batalha, com a vitória dos defensores do parlamento. Após o final da guerra civil, surge o breve período republicano de Cromwell que com apoio dos burgueses e do exército levou a Inglaterra a iniciar sua trajetória como a nação mais poderosa do mundo⁶.

Como se observa, a formação da noção de representação política na Inglaterra parte de um pressuposto histórico no qual, desde meados do século XIII, existiam mecanismos de controle do poder constituído, exercidos pela sociedade e se constituindo em uma espécie de tradição na política inglesa. Nesse sentido, a presente formação sociológica daquele país constituiu uma certa tradição de limitação do poder estatal, o que refletiu, mais tarde, na conformação de institutos jurídicos, por parte do mundo anglo saxão, de uma maior efetividade da ligação entre representantes e representados, sendo este modelo, aqui defendido, como uma espécie de preâmbulo da democracia moderna.

1.2. Thomas Hobbes e a representação como autoridade estatal

No contexto da formação dos Estados Nacionais na Europa Ocidental, o pensamento político, conforme a premissa da historicidade mencionada anteriormente, acompanhou a dinâmica da sociedade, principalmente em relação às suas relações de poder. Nesse panorama social, onde a velha ordem medieval, marcada principalmente pela relativa descentralização política dos territórios, cedeu lugar a uma crescente centralização de poder, através da criação dos Estados Nacionais, dentro de uma perspectiva de unidade de um ou mais povos dentro de um determinado país sob a égide

⁵ FERREIRA, Luiz Pinto. op. cit., p. 166.

⁶ MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In:WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu,Rousseau e “O Federalista”. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. p. 81-82.

da figura do Estado – nessa ocasião, personificada pelo Soberano. Partindo desse cenário sócio-político, a ciência política buscou formas de compreender o panorama, bem como legitimar a necessidade de uma centralização política em torno de uma figura de autoridade. Nessa seara, dentro do recorte geográfico britânico (embora também poderia ser aplicado à realidade política no continente), o teórico político Thomas Hobbes (1588-1679), na sua *Magnus opus* “O leviatã” postulava o seguinte sobre a representação política: *“quanto às pessoas artificiais, em certos casos algumas de suas palavras e ações pertencem àqueles a quem representam. Nesses casos a pessoa é o autor, e aquele a quem pertencem suas palavras e ações é o autor, casos estes em que o ator age por autoridade”*⁷

Sobre a visão de representação em Hobbes, Maria D'alva Gil Kinzo afirmam que esta *“está intimamente ligada à ideia de autoridade; mais precisamente, é o próprio conceito de autoridade que faz possível pensar em representação”*. E logo a seguir acrescenta: *“partindo da ideia de estado de natureza onde a luta permanente de uns contra os outros por desejos conflitantes impossibilitaria a convivência entre os homens, Hobbes deduz a necessidade de um pacto social a fim de criar uma união duradoura entre eles. É devido a essa necessidade que os homens criam um Estado, autorizando um entre eles a representá-los”*.⁸

Para Olavo Brasil Lima Júnior,⁹ o cerne da argumentação hobbesiana está na fundamentação teórica do absolutismo, buscando legitimá-lo enquanto sistema de governo mais condizente com as necessidades do Estado. Assim, o consentimento para o exercício do poder é um componente básico que tem a prerrogativa de relacionar a pessoa ao poder, consistindo na única solução viável para a conservação de um mínimo de estabilidade em uma sociedade cuja premissa primordial é o conflito. Desta forma, a ideia de representação em Hobbes tem por finalidade precípua a justificação do poder do monarca, com base na ideia de autoridade. Tal premissa consistiria, assim, a única forma de uma pacificação social em meio a um mundo caótico, no qual o estado de natureza é a regra, sendo necessário a adoção de um contrato social, no qual um único

⁷ HOBBS, Thomas. *O Leviatã ou matéria: forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 135-136.

⁸ KINZO, Maria D'alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980. p. 22.

⁹ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. p. 37-39.

indivíduo represente a todos, autorizando esse representante o pleno exercício do poder, sem responsabilidade por seus atos, uma vez que assumiria suas funções tendo em vista a garantia da sobrevivência do corpo social. Dentro do seu contexto histórico, o pensamento de Hobbes é considerado como o pioneiro, na modernidade, que assevera acerca do fenômeno da representação.

1.3. A Representação através do Poder Legislativo por John Locke

No que diz respeito à história política da Inglaterra, observa-se que esta, em relação à Europa Continental, desenvolveu-se de forma *sui generis* uma vez que, nesta nação, sempre existiram mecanismos no que se refere ao controle da sociedade dos atos da monarquia, em virtude da Carta Magna de 1215. Após o período turbulento do reinado de Carlos I (1625-1640), marcado pela tentativa de instauração de um Absolutismo em terras inglesas, que causou a reação de setores da sociedade daquele país, consubstanciados no Parlamento e detonadores da Revolução de 1640, bem como a posterior República de Cromwell, ocorreu a Revolução Gloriosa de 1689, que representou o início da Monarquia Constitucional Inglesa, através da declaração do *bill of rights*. Nesse contexto, e influenciando-o, o teórico político e filósofo inglês John Locke (1632-1704) publica o Segundo Tratado Sobre o Governo Civil. Na concepção de Locke¹⁰, a partir do momento em que está constituído em uma sociedade organizada, a função primordial do Estado é asseverar a possibilidade de constituir e proteger a propriedade privada, sendo a legislação compreendida como um instrumento que a assegure. Assim, parte-se do princípio de que, para fins de uma melhor organização social, o poder político estatal deve ser exercido, prioritariamente, pelo Poder Legislativo, uma vez que este, em tese, representaria de forma mais efetiva a sociedade civil, de forma permanente ou intermitente. Entretanto, esse modelo de primazia de exercício do poder do Estado será limitado e condicionado por um ordenamento jurídico, que terá por finalidade última o bem comum e a paz social. Além disso, como um modo de garantir uma correta relação entre o processo de criação de lei e uma visão ética de sociedade, seria vedado ao Poder Legislativo a criação de tributos que incidam sobre a propriedade do povo sem que este expresse seu consentimento de forma individual ou por meio de representantes. Também lhe seria vedado, dentro da

¹⁰ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Tradução de Magda Lopes e Marina Lobo da Silva. Petrópolis, RJ: Vozes. 1999. p. 173.

concepção do referido autor, a possibilidade de dispor de sua prerrogativa de criador de leis, uma vez que representa todo o corpo social, e, em nome dele, exerce a sua autoridade, cabendo a este, inclusive, a possibilidade de reformulá-lo, se assim o desejar.

A noção de Estado em Locke, deste modo, simboliza uma significativa evolução, no sentido de amadurecimento de um novo paradigma democrático, quando comparada com o pensamento hobbesiano. Enquanto neste, conforme previamente mencionado, o soberano receberia a delegação de poder por parte dos súditos, em uma forma de contratualismo, sendo-lhe facultado o seu exercício de forma discricionária, a pretexto de evitar um possível aniquilamento das estruturas de coesão da sociedade, que viveria, em virtude da natureza humana, em um estado de perpétuo conflito, existindo a necessidade de um controle externo das paixões humanas, que, na visão de Hobbes, desencadeariam o caos completo, ao passo que, em Locke, a representação não tem como justificativa a contenção do estado de conflito entre os homens, mas sim, quando presente o consentimento popular por meio de representantes, a proteção da propriedade dos representados, que não podem ter seus bens usurpados por meio de qualquer ato de autoridade que não seja previamente aprovado pela comunidade. Assim, caso o Parlamento comporte-se de forma diversa ao que foi previamente pactuado esse poder poderá ser destituído ou alterado, em virtude de sua ilegitimidade junto as bases sociais. No entanto, seguindo essa linha de raciocínio, a possível ruptura com um determinado governo parlamentar não seria desencadeada meramente em virtude de uma revogação de mandato, mas sim como uma questão relacionada à quebra de confiança no parlamento. Desse modo, a representação, dentro das premissas do raciocínio de Locke não encontra-se na atuação dos agentes políticos isoladamente, mas no Parlamento enquanto instituição que exerce o poder, que não está autorizado a agir de forma contrária às razões de sua prerrogativa, que é assegurar aos súditos, por meio de leis estabelecidas, o desfrute de suas propriedades de forma pacífica e sem riscos. O parlamento, assim, representaria o conjunto da população enquanto elemento garantidor da integridade de suas posses, evitando a criação de leis que, de alguma forma, restrinjam o seu pleno usufruto. Embora não esteja clara, na obra de Locke, a forma em que ocorria a relação entre representante e representado, pode-se inferir que sua preocupação principal não era com a relação individual e com o mandato; a preocupação central era com o parlamento em si, como instituição, que representava o

povo inglês, sendo o consentimento do parlamento equiparado ao consentimento do próprio povo como um todo.

1.4. A teoria do mandato livre de Edmund Burke

A teoria política do irlandês Edmund Burke (1729-1797), no que diz respeito à representação política, parte de uma perspectiva de observação da necessária vinculação existente entre a população de um determinado país com as estruturas político-administrativas do mesmo. Embora primariamente aplicada à realidade social britânica, tal concepção do fenômeno da política é relevante para a compreensão da dinâmica social, que não deve ser alijada do processo político estatal. Para Burke¹¹, a sociedade humana desenvolve-se não tanto por intermédio da atividade racional do homem, mas sobretudo por meio de sentimentos, hábitos, emoções, convenções e tradições, sem as quais ela desaparece – coisas que o olhar racional é incapaz de vislumbrar. Um racionalismo impaciente e agressivo virando-se para a ordem social só pode ser, em sua acepção, de caráter subversivo, atacando tanto as más como as boas instituições. Burke defende assim a ideia da limitação da Razão, no sentido de uma concepção idealista das instituições políticas que, na sua compreensão, devem obrigatoriamente refletir os hábitos e costumes de uma dada sociedade, em face da complexidade das coisas, propondo que perante à fragilidade da razão humana, a humanidade deve proceder com respeito para com a obra dos seus antecessores – só assim conseguindo trabalhar em conjunto em prol do desenvolvimento social. Mas a ideia de que a “Luz” apareceu de repente, após séculos de “Escuridão”, é para Burke de um egoísmo suicida. Mas o mais importante, é que de fato é um tipo de racionalismo incompleto, já que a vida desorganizada da sociedade, com o seu padrão de comportamento incompreensível, não só deve ser considerada como a parte mais importante da existência de uma sociedade, como também é, à sua maneira, racional. Assim, para Burke, os instintos e sentimentos humanos podem levar o homem a atuar corretamente, quando a “razão”, dissociada da prática social corriqueira e historicamente estabelecida na comunidade, o engana ou abandona. Do ponto de vista da sociedade, as tradições, tendo-se desenvolvido paulatinamente, sendo permanentemente testadas e amplamente divulgadas, são um tipo de bom senso que está acessível a todos, e que podem servir à sociedade melhor do que uma elaborada teorização, sendo que os sentimentos, no sentido de um *ethos* da

¹¹ Disponível em: < <http://www.arqnet.pt/portal/teoria/burke.html> > Acesso em 28.nov.2018

comunidade, são o acompanhamento emocional necessário a uma opinião sólida e amadurecida.

Burke¹², no seu famoso Discurso Aos Eleitores de Bristol, refuta as instruções imperativas do mandato em trecho célebre da Ciência Política e do Direito Constitucional, onde defende que *“A opinião dos eleitores é uma opinião de peso e respeito que um representante deve sempre se alegrar por ouvir e sempre examinar com a máxima atenção, mas as instruções imperativas, os mandatos que o deputado está obrigado, de maneira cega e implícita, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas nas leis do país e surgem de uma interpretação fundamentalmente equivocada de toda ordem e respeito à nossa Constituição. O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia legislativa de uma nação, com um interesse: o da totalidade, onde o que deve valer não são os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral como um todo.”*

Ainda que o problema da representação, dentro de seu aspecto político, não tenha sido o cerne da linha argumentativa de Burke¹³, consistindo em um aspecto subsidiário de seu trabalho, é perceptível que, para ele, as discussões internas do Parlamento não devem ser eivadas de meros partidarismos, e sim almejar o bem comum de toda a sociedade. Isso não significa, outrossim, que ele advogue por uma visão monolítica da sociedade, mas que toda a atividade parlamentar, enquanto reflexo da pluralidade existente na sociedade, deve voltar-se para a concretização desse fim último. Nesse sentido, seu pensamento constitui em um marco no que diz respeito a quebra do vínculo entre representante e representado, e como referência sobre o mandato livre. Em sua concepção, o parlamentar tem independência e representa interesses nacionais – e não somente os interesses locais e individuais de cada representado, sendo livre para decidir sobre temas maiores, quebrando, assim, o antigo paradigma da representação imperativa.

Digno de nota é o registro de que essa polêmica sobre quem é representado que, de certa forma, foi posta em destaque por Burke, existe até hoje e é um dos grandes dilemas sobre a representação política.

¹² BURKE, Edmund. Discurso aos Eleitores de Bristol. In: *Textos políticos*. Versão espanhola e introdução de Vicente Herrero. México: Fundo de Cultura Econômica, 1942. p. 312-313.

¹³ PITKIN, Hannah Fenichel. El Concepto de representacion. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 185.

1.5. A titularidade da soberania pela nação por Sieyès

Para a contextualização da teoria política de Emmanuel Sieyès (1748-1836), é necessária uma rápida exposição do panorama político social de sua nação natal, a França, naquele momento histórico. Ao contrário da Inglaterra, que desde a segunda metade da Idade Média até o fim do século XVII experimentou um processo, naturalmente marcado por percalços, de uma maior descentralização do poder do Estado sobre a população local, no continente europeu, mais especificamente do outro lado do Canal da Mancha, a nação francesa, que constituiu seu Estado Nacional unificado a partir do século XVI, passou por um processo de centralização política acentuada, tendo na figura do monarca um centro aglutinador do poder estatal.¹⁴

Em um cenário tão diverso, as mudanças políticas nesse país foram, por assim dizer, mais drásticas, sendo preparadas junto ao imaginário de parcelas da população descontentes com o Antigo Regime, mais especificamente as mais prejudicadas pela estrutura estamental da sociedade, representadas pelo chamado Terceiro Estado que, como classe produtora, em contraposição aos componentes aristocráticos e clericais não sentia-se devidamente representada no poder político, por intelectuais como Rousseau e Voltaire, culminando na ruptura revolucionária em 1789. Nesse contexto, Eric J. Hobsbawm¹⁵ afirma que a primeira vitória relevante do processo revolucionário no que diz respeito a representação foi a quebra do paradigma segundo o qual a votação, na assembleia dos estados gerais, era realizada pelos estamentos, e não pelos indivíduos isoladamente. Ora, em um cenário onde a esmagadora maioria da população fazia parte do chamado Terceiro Estado, era considerado inverossímil que este computasse apenas um voto, em detrimento da soma dos votos do Primeiro e Segundo Estados, que, somados, venceriam a grande maioria da população. A mudança dessa perspectiva consubstanciou o ideário iluminista liberal no cerne da política francesa, pois introduziu nesta a noção da validade do voto *per capita* nas relações de poder governamental.

Com o advento do anteriormente mencionado processo revolucionário na França, em 1789, inicia-se uma nova compreensão acerca da formação do Estado na Europa Continental, principalmente em relação à representação política entre a massa popular e

¹⁴ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 35. ed. São Paulo: Globo, 1996. p. 263.

¹⁵ HOBBSAWN, E.J. *A era das revoluções*. Tradução de Maria Tereza Lopes e Marcos Penchel. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p.92.

a estrutura estatal. Nesse novo paradigma o indivíduo torna-se cidadão, titular de direitos e deveres inaugurando, segundo alguns, uma nova categoria de direitos, os de primeira geração, sendo a atividade governamental baseada no princípio da legalidade onde o poder, em tese, não emanaria do arbítrio, mas seria subordinado a um ordenamento jurídico. Nesse ínterim, a titularidade da soberania estatal passa a pertencer à nação, consoante estabeleceu a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos.¹⁶ Em contraposição ao mandato imperativo do antigo regime, consagra-se a ideia de que a titularidade da soberania caberia à nação. Foi Sieyès, em sua obra *Quest-ce Que Le Tercer État*, marco da Revolução Francesa, que desenvolveu a teoria da representação da nação de maneira contundente, defendendo os direitos políticos do Terceiro Estado, da classe burguesa emergente.¹⁷

Em continuidade à presente linha de raciocínio, o teórico francês realizou a diferenciação entre normas constitucionais e leis fundadas, existentes pelo Direito Positivo e de alcance limitado. As primeiras são provenientes do Poder Constituinte moldado pelo Direito Natural, enquanto as segundas advêm do Poder Constituído. Próprio do pensamento vigente à época, Sieyès aderiu ao movimento de oposição ao Absolutismo Monárquico e aos privilégios aristocráticos, apregoando que a nação existe antes de tudo, sendo a base mesma do poder. Assim, sua vontade é sempre legal, sendo a base de todo o sistema jurídico, sendo sobreposta apenas pelo direito natural. Sieyès desconsiderou os elementos oriundos da alta nobreza como titulares da representação do poder estatal, rompendo o paradigma dos privilégios hereditários para o exercício do poder no Estado. No entanto, cabe mencionar que, ao contrário do que era defendido por autores mais progressistas como Rousseau, que propunha uma maior participação da classe mais hipossuficiente, que consistia no grosso da população francesa na época, nos rumos políticos da coletividade, as teorias elaboradas pelo abade Sieyès, na prática, apenas substitui o critério para o domínio do Estado, que, ao invés de oriundo do

¹⁶ Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos. Art. 3º. A fonte de toda soberania reside essencialmente na nação. Nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em 27.nov.2018

¹⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri, SP: Manole, 2004.p. 14.

nascimento, passara a ser o financeiro, pois somente os contribuintes de taxas poderiam decidir sobre o futuro do país. Assim, os privilegiados (clero e nobreza) e os trabalhadores (rurais ou urbanos) eram relegados, cada qual dentro de uma justificativa distinta, a condição de inelegíveis, enquanto elegiam-se apenas aqueles que tivessem determinada renda e contribuíssem com valores em tributos apeando, desta forma, a Aristocracia do domínio das esferas administrativas do Reino e limitando o acesso das camadas populares ao Poder. Por isso, em virtude de ir ao encontro aos ideais propostos pela classe comercial, *Qu'est-ce que le Tiers État?* passou a ser conhecida popularmente como “A Constituinte Burguesa”, por ter sido base teórica fundamental para a Carta promulgada em 1791 durante a Monarquia Parlamentar controlada por girondinos, de tendências mais conciliatórias.

Sobre o tema, Giovanni Sartori¹⁸ afirma que é importante compreender a novidade trazida com essa nova concepção acerca da titularidade da soberania. A fórmula da soberania nacional é completamente distinta da soberania popular porque nação não é povo; a soberania da nação não é a soberania democrática. A partir de tal raciocínio, entende-se que a vontade da nação é anterior à vontade dos representantes e que a vontade destes seria consubstanciada à vontade da nação.

A apresentação dos supracitados referenciais teóricos fundamentam-se na principal premissa do presente trabalho, que é a necessidade de compreensão do fenômeno da representação política à luz da dinâmica social existente na população ora representada, além de analisar os pressupostos teóricos nos quais a ciência política deve fundamentar-se, para bem compreender não apenas a conjuntura política do momento ora retratado, mas o próprio processo de formação do imaginário da sociedade, através das ideias em circulação na mesma. Nesse sentido, compreende-se que dentro da civilização ocidental houve, ao longo dos séculos, uma evolução no tocante à possibilidade de controle, por parte dos representados, das ações dos ocupantes dos cargos de poder do Estado criando, assim, as bases ideológicas necessárias para a efetivação, no plano jurídico hodierno, principalmente nas nações posteriormente citadas no decorrer da presente explanação, de mecanismos consolidadores do poder popular, a exemplo do *recall*.

¹⁸ SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1962.p. 20-21

2. DEFINIÇÃO E ORIGEM DO *RECALL*

Expostas as questões básicas que permeiam o debate científico-jurídico acerca do instituto da representação política, tema preliminar do presente trabalho, objetiva-se aqui explanar sobre o instituto do *recall* que, segundo se entende, representa um eficiente mecanismo existente em muitos ordenamentos jurídicos para a concretização do tema mencionado, efetivando a participação popular nas decisões públicas do Estado, bem como o exercício do controle dos atos político-administrativos dos representantes eleitos, que devem estar em consonância com os anseios dos representados.

Nesse sentido, o *recall* constitui em uma forma de controle, por parte da população, do exercício do poder político por parte dos representantes, sendo uma espécie de *impeachment* feito diretamente pelo povo, prescindindo da ação jurídico-política que partiria do Parlamento, como no caso do último.

2.1 Direito de Participação e soberania do povo como mecanismo de controle do poder político

O *recall*, dentro de sua configuração jurídico-política, atua como um mecanismo de controle de poder e de aproximação entre eleitores e eleitos, fundamentado no princípio da soberania popular. Acerca deste último, considera-se que este concretiza-se através do estabelecimento dos meios necessários ao exercício da vontade soberana da população, dentro de uma perspectiva nacional. Entretanto, como será tratado mais adiante, a efetivação do instituto, dentro das experiências jurídicas atuais, aplica-se tomando por base critérios próprios e em conformidade com as peculiaridades de cada local de sua incidência, prioritariamente em nível de poder local.

A revogação de mandato, como pode-se compreender por objetivo fático da aplicação do *recall*, pode ser interpretada como a efetivação de um direito político originário, tendo a prerrogativa de permitir que o conjunto de cidadãos impeça que um mandatário que porventura não cumpra a sua função a contento da comunidade, seja em virtude de improbidade na condução dos negócios públicos, seja por ineficiência no seu exercício das funções públicas as quais foram incumbidos pela população em geral, através de seus eleitores, permaneça no exercício do cargo e, por conseguinte, da posse dos meios de ação política dentro da estrutura administrativa do Estado, condicionando a vontade do mesmo, através da criação de condições para que outros tomem as

principais decisões as quais todos estão submetidos em observância aos interesses da comunidade, aos quais devem satisfações.

Dentro de uma perspectiva jurídica, além de ser originariamente uma forma de controle do poder político e de aproximação entre eleitor e eleito o *recall*, hoje, possui outros fundamentos de ordem jurídica, para fins de sua delimitação e aplicação formal no mundo dos fatos. Pode-se afirmar em primeiro lugar que, como forma de participação popular que é, o *recall*, assim como outros mecanismos democráticos, hodiernamente encontra fundamento na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, documento este redigido pela Organização das Nações Unidas que proclamou, após as atrocidades cometidas durante a Segunda Grande Guerra, os direitos fundamentais do ser humano, tendo em vista mitigar quaisquer tentativas, por parte dos Estados, de dificultar a efetivação e a observância ou obstruir os direitos que são inerentes à condição humana, por exemplo, o direito de autogoverno e autodeterminação dos povos.

Dentre os diversos direitos consagrados na Declaração, o art. 21 prevê o direito de participação política, estatuinto que “todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”¹⁹. Além disso, o mesmo dispositivo prevê também que “*a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto*”²⁰ Com a Declaração de 1948, o direito de participação (tanto direta como indireta) no governo passa a ser reconhecido como direito humano fundamental, exigência da própria dignidade da pessoa humana.²¹

A partir daí os sistemas jurídicos dos Estados Democráticos passaram a inserir em suas Constituições o direito de participação política (direta e indireta) como base fundamental dos regimes políticos dos Estados. Assim, o *recall*, nos dias atuais, além de ser mecanismo de controle do poder e de aproximação entre representantes e representados, bem como de eficiência da máquina administrativa, é também um instituto que encontra fundamento no direito de participação, defendido como elemento que constitui a dignidade humana, através da Declaração dos Direitos Humanos. O

¹⁹ Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em 27.nov.2018

²⁰ Disponível em: < <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>> Acesso em 27.nov.2018

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, São Paulo. Saraiva, 2000, p. 212.

direito de participação, por sua vez, está relacionado com o princípio da soberania popular, que é também um outro fundamento do *recall*. As regras de governo e a organização estrutural do ordenamento jurídico são constituídas com base nesse princípio.

A possibilidade de revogar o mandato fundamenta-se, portanto, na fonte do poder político que é o povo enquanto ente soberano para decidir sobre o seu destino, e não encontra o seu fundamento na teoria do mandato representativo e nos empecilhos da velha questão da soberania nacional. O fundamento é a participação direta prevista na Declaração das Nações Unidas e, na realidade jurídica do Brasil, na Constituição Federal.

Toda e presente construção teórica passou a ter uma configuração jurídica definitiva, principalmente em algumas nações europeias e latino-americanas a partir da Segunda Grande Guerra uma vez que, como reação à barbárie ora institucionalizada por certos regimes políticos à época, houve uma ruptura nas velhas justificativas e teorias democráticas. O direito de participação política tomou vulto e junto com a soberania popular passaram a abrir um novo caminho, não se tratando de uma questão meramente ideológica, de posições esquerdistas ou direitistas, e sim de uma questão ligada diretamente a um direito fundamental, o da dignidade da pessoa humana – direito esse, inclusive, considerado inalterável pelas Constituições democráticas.

2.2 Aplicação do instituto na federação norte-americana e o *Abberufungsrecht* suíço

O *recall* constitui em um elemento útil para a correção dos problemas da tradicional democracia representativa na qual, em teoria, os anseios da comunidade estariam a ser respeitados e colocados no plano fático e jurídico pelos parlamentares, sejam a nível local, ou no âmbito nacional. Nessa toada, o *recall* funcionaria como um fator que possibilite e facilite a aproximação dos eleitores de seus representantes, bem como controlando as suas atividades, conferindo uma maior legitimidade às suas decisões.

A palavra *recall* faz lembrar automaticamente os Estados Unidos da América. Quando se discute o instituto nos meios de comunicação ou quando há alguma referência escrita ou falada sobre o tema, o primeiro exemplo que é lembrado, de forma até inconsciente, é o *recall* dos norte-americanos.

Conforme será verificado, apesar de ter sofrido várias influências, o *recall* é um instituto norte-americano que possui características próprias. Segundo Joshua Spivak ²², a primeira previsão normativa sobre um mecanismo de revogação de mandato pelos eleitores nos Estados Unidos surgiu nas leis denominadas *General Court of Massachussetts Bay Colony*, no ano de 1631, aparecendo posteriormente, também, na “*Colony Charter*” de 1691.

A colonização dos Estados Unidos partiu da iniciativa privada, sem a presença do Estado. A realza inglesa, entretanto, caberia apenas a prerrogativa de incentivar as expedições de particulares para o Novo Mundo, muitas das quais foram motivadas em virtude das tensões sociais existentes na época no Reino da Inglaterra, na maioria das vezes de natureza religiosa. Em paralelo a essa empreitada, surgem as Companhias de Londres e a de Plymouth que receberam as terras para exploração do comércio.²³ Todo esse conjunto de fatores criou o sentimento de independência que engendrou a raiz da autonomia político-administrativa das colônias.

Alexis de Tocqueville²⁴ registra que no período colonial, não obstante a existência na época de certos exageros de índole religiosa, os princípios gerais que fundamentaram as Constituições modernas eram todos reconhecidos e instituídos, de fato e sem discussão, pelas leis da Nova Inglaterra. Essas leis, antes das revoluções europeias dos séculos XVII e XVIII, já previam, por exemplo, a intervenção do povo nas coisas públicas, as responsabilidades dos agentes do poder, a liberdade individual e o julgamento pelo júri. A forma primitiva do *recall* apareceu, portanto, no período colonial, dentro desse contexto, de maneira não-uniforme, permitindo ocasionalmente a revogação do mandato dos representantes, possivelmente inspirada nas participações políticas das sociedades antigas e no mandato imperativo medieval. Como percebe-se, a existência de mecanismos de controle dos atos dos representantes sempre foi uma constante na sociedade norte-americana, constituindo-se em um fruto das relações orgânicas existentes no seio da comunidade, sendo, assim, fruto da cultura local.

A participação dos indivíduos nas decisões de governo em nível local consiste em um hábito arraigado na sociedade norte-americana. No período colonial existiam as

²² SPIVAK, Joshua. California's recall: adoption of the grand bounce for elected officials. *California History*, v. 81, n. 2, 2004 p. 22.

²³ KARNAL, Leandro. Estados Unidos: a formação da nação. São Paulo, Contexto, 2007, p. 39.

²⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Livro1. Leis e costumes, p. 47.

Assembleias eleitas pela população que decidiam sobre orçamento e leis. Em Massachussets, por exemplo, havia as *Town Meetings*, que eram assembleias onde os cidadãos reuniam-se em local público para deliberarem sobre todos os assuntos de interesse da comunidade.

Durante o processo de independência política das então 13 colônias em relação à metrópole inglesa, motivada justamente pela tentativa, por parte desta, em mitigar esse quadro de descentralização política preexistente nas comunidades norte-americanas, iniciou-se o processo de positivação dos ideais de autonomia local. Assim, durante o período de emancipação política dessa região, a ideia de revogação de mandatos foi discutida nas convenções de ratificação de 1787 e 1788. Na convenção de Nova Iorque foi apresentada uma proposta de emenda constitucional para permitir às legislaturas estaduais destituírem um ou os dois senadores do cargo, elegendo outros para substituí-los no cargo pelo período restante do mandato.²⁵

Ao longo do processo revolucionário que resultou na independência dos Estados Unidos, sobrevieram acalorados debates sobre o tema, principalmente no que se referia à adoção de mecanismo para remoção de senadores. No entanto, a ideia foi deixada de lado, pois esta poderia dar margem para que a iniciativa de revogação de mandato fosse motivada meramente pelo arbítrio de parcelas descontentes da sociedade, sem a devida justificação. Assim, o que ocorreu foi que a ideia de inserir um dispositivo sobre revogação de mandatos na Constituição, a nível federal, não foi concretizada por falta de apoio, principalmente daqueles que participavam das convenções de ratificação. O *recall*, assim, foi introduzido apenas nas legislações estaduais e locais, utilizado para fiscalizar os mandatos políticos das autoridades públicas, para aproximação entre representante e representado e também com o objetivo de tornar a Administração Pública menos corrupta e mais eficiente.

No contexto moderno norte-americano, a oposição manifesta-se convencendo o eleitorado a interferir diretamente, por meio do voto, para manter ou destituir um representante político ou autoridade pública implicando, de fato, uma função censora por parte dos eleitores, vinculando os governantes e impondo-lhes a opinião pública, tendo caráter de sanção política em virtude de quebra de confiança por parte do eleitorado em relação aos seus representantes eleitos. Até o início dos anos 2000, 12

²⁵ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999. p.129.

Estados²⁶ e o Distrito de Columbia possuem em suas legislações dispositivos sobre o *recall*. Em modificação legislativa mais recente, entretanto, esse número foi elevado para 20, representando uma significativa expansão do contingente populacional apto, pelos ordenamentos jurídicos locais, a aplicarem tal mecanismo de controle dos atos dos representantes eleitos²⁷

A título de informação, no parecer de Dalmo de Abreu Dallari²⁸, nos Estados Unidos existem duas espécies de *recall*. A primeira é utilizada para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo e a segunda é o *recall* judicial, utilizado para revogar decisão judiciária monocrática ou de tribunal local (ou regional) que tenha negado aplicação de lei por motivo de inconstitucionalidade. No entanto, para fins de delimitação temática, esta pesquisa se detém na análise da primeira espécie de aplicação do instituto. Nesta, a um determinado número de eleitores, geralmente mediante depósito em dinheiro, requer uma consulta à opinião do eleitorado para decidir se será mantido ou revogado o mandato conferido a um agente público eleito. Cabe observar também que há nos Estados Unidos casos em que se permite a decisão popular para destituição de juízes, como acontece, por exemplo, no Estado de Minnesota.²⁹

No mencionado estado, para se deflagrar o *recall* é necessário que haja a existência de provas sobre mau comportamento ou prática de atos ilícitos da autoridade pública. De acordo com a Constituição do estado, antes da circulação da petição do *recall*, consubstanciada a partir da adesão de parcela relevante da comunidade, a Suprema Corte Estadual deve avaliar a viabilidade das acusações levantadas contra um representante específico, bem como a possível existência de motivos suficientes para submeter a autoridade pública ao procedimento de revogação popular de mandato. Assim, o mandato só chegará a ser revogado mediante análise prévia dos fatos pelo Poder Judiciário local.³⁰

O art. XI, §8º, item 8, da Constituição do estado do Alaska³¹ prevê o instituto do *recall* e o dispositivo que o complementa estipula como hipóteses para o procedimento

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. rev., atual e ampl. São Paulo, 2000, p.292

²⁷ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-15/estado-americano-decide-instituir-recall-politico> Acesso em 27.nov.2018.

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, São Paulo. Saraiva, 2000 p. 155.

²⁹ Disponível em: < <https://www.revisor.mn.gov/constitution/> > Acesso em 27.nov.2018

³⁰ Idem

³¹ Disponível em: <<http://ltgov.alaska.gov/services/alaskas-constitution/>> Acesso em 27.nov.2018

a ausência de saúde física e mental, incompetência administrativa, negligência na execução das obrigações e corrupção. A Constituição do Estado da Georgia,³² por sua vez, dispõe o instituto do *recall* no Título 21, Capítulo 4, § 21-4-3(7) ao § 21-4-18, estipulando as hipóteses que ensejam o procedimento, a exemplo do mau comportamento durante o exercício da função ou cargo; perjúrio; erro, negligência ou má-fé na execução das obrigações prescritas em lei; e desvio doloso de recursos públicos ou propriedades públicas.

Osvaldo Trigueiro³³ em meados do século passado, descrevia o modo de funcionamento do *recall* nos Estados Unidos, sendo que tal procedimento, em linhas gerais, não sofreu grandes modificações ao longo do tempo, apresentando distinções pontuais, que variam para cada estado no qual é previsto. Segundo este autor, tal procedimento, semelhante a iniciativa legislativa popular, pressupõe uma petição assinada por um determinado número de eleitores, devendo ser autenticada, para assegurar a sua confiabilidade, onde são apresentadas as razões que motivariam o banimento do agente público do exercício do cargo. O representante, por sua vez, deve ser formalmente notificado sobre o pedido de instauração do procedimento, havendo uma certa expectativa por parte dos proponentes de que o funcionário apresente sua renúncia nesse momento. Não havendo renúncia, geralmente marca-se uma eleição, dentro de prazo fixado na respectiva lei.

Iniciada essa fase preliminar, a eleição de *recall* pode ocorrer de duas formas. Na primeira há uma única eleição na qual já se decide sobre a substituição da autoridade acusada, procedendo-se apenas a uma eleição para o cargo, concorrendo o acusado como candidato. Nesse caso, portanto, consta da cédula de votação o nome do candidato, podendo este ser reeleito ou destituído. Na segunda variante o eleitor vota, em primeiro lugar, sobre a destituição ou não da autoridade acusada e, depois, sobre quem deverá substituí-la. Nessa hipótese, ambos os votos são expressos na mesma cédula e a autoridade acusada não poderá concorrer como candidato.³⁴

³² Disponível em:

<https://georgiainfo.galileo.usg.edu/topics/government/related_article/constitutions/georgia-constitution-of-1983-as-ratified-without-subsequent-amendments > Acesso em 27.nov.2018

³³ TRIGUEIRO, Osvaldo. O regime dos Estados na união americana. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana, 1942. p. 149.

³⁴ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009.pág 100. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2009.

A título de exemplificação, considera-se relevante expor um caso *sui generis* até mesmo para os padrões norte-americanos. Conforme o exposto anteriormente, o instituto do *recall* aplica-se, prioritariamente, no âmbito local, constituindo-se em um mecanismo de controle dos atos políticos dos agentes locais. Entretanto, como exceção deve-se citar o curioso caso da revogação de mandato do então governador da Califórnia Gray Davis, sem precedentes na história recente da política norte-americana.

No tocante à legislação do referido estado norte-americano, o *recall* é previsto no artigo II, parágrafo 13 da Constituição Estadual e na seção 11 do Código Eleitoral da Califórnia.³⁵ O presente dispositivo data de 1911 e o código eleitoral, no que se refere ao *recall*, possui ampla regulação com mais de 60 artigos. Joseph Graham “Gray” Davis Jr., do Partido Democrata, assumiu o poder em 1999 e foi destituído por meio de votação popular em 07 de outubro de 2003³⁶. O movimento para revogação do mandato do governador californiano começou através da iniciativa do defensor público do Estado, que contou com o apoio de um grupo de ativistas do Partido Republicano. Inicialmente parecia que o processo de *recall* não lograria êxito, porém, em maio de 2003 um deputado de San Diego conseguiu substanciais recursos financeiros e organizacionais, impulsionando a instauração do procedimento para revogação do mandato do governador Gray Davis. O mínimo de assinaturas exigido de acordo com a lei do Estado da Califórnia, na época, era de 897.156, mas acreditava-se que para garantir o número necessário de assinaturas válidas para dar início ao mecanismo seriam necessárias pelo menos 1.200.000 assinaturas. Em 23 de julho de 2003 foi alcançado o número de 1.356.408 assinaturas válidas e, dessa forma, não restou outra alternativa ao Secretário de Estado senão atestar que foram preenchidos os requisitos legais para o *recall*. O vice-governador do Estado, Cruz Bustamante, então determinou a eleição de *recall* para o dia 07 de outubro de 2003. Nesta eleição houve um grande número de candidatos concorrendo inclusive o vice-governador e o republicano, ator de Hollywood, Arnold Schwarzenegger.³⁷

³⁵ CALIFORNIA Law. Disponível em: <http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=II> Acesso em: 27 nov. 2018.

³⁶ Disponível em: <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-california> Acesso em 27.nov.2018

³⁷ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. Pág 100. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2009.

Muitas ações judiciais foram ajuizadas pelos cidadãos, principalmente para discutir direitos constitucionais dos eleitores. No entanto, nenhuma delas atrasou o andamento do procedimento e a votação marcada para o dia 07 de outubro. Com 135 candidatos concorrendo, os eleitores tiveram um grande trabalho na hora da votação individual, pois precisaram procurar o nome de seu candidato numa extensa cédula eleitoral. Gray Davis foi destituído e em seu lugar foi eleito Schwarzenegger com mais de 48% dos votos válidos.³⁸

Na Califórnia, nessa época, durante os meses que antecederam a eleição, os partidários do então governador Davis advogavam pelo caráter não democrático com o presente procedimento, alegando que o eventual vencedor da eleição ora convocada poderia receber menos votos do que havia recebido Davis na sua eleição passada ou, ainda, menos votos do que Davis iria receber para sua exoneração. Todavia, esse argumento foi refutado pela situação fática que se verificou após o pleito, quando Schwarzenegger recebeu votação mais expressiva que aquela que Davis havia recebido, tanto anteriormente como na votação pela sua remoção, demonstrando que tal procedimento tinha razão de ser, pois a representatividade política do governo de turno de fato estava comprometida.

Ainda em relação à práxis do instituto da revogação de mandato no ordenamento jurídico das nações ocidentais, cabe a exposição do presente instituto na Confederação Suíça, onde atende pelo nome de *Abberufungsrecht* (direito de dissolução popular), que prevê a revogação coletiva de todos os mandatos políticos da Assembleia, através de iniciativa popular. Obviamente não se trata aqui de *recall*, pois o procedimento abrange a revogação geral de todos os mandatos políticos de uma só vez.

Citando Marcel Prelôt sobre o referido instituto suíço, registra Paulo Bonavides³⁹ que requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, “a assembleia só terá findo seu mandato após a votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular”.

Em relação ao citado instituto de revogação de mandato, percebe-se que há uma possibilidade de relacioná-lo com o mecanismo do voto de desconfiança existente nos

³⁸Disponível em: <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-california> Acesso em 27.nov.2018

³⁹ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 292.

regimes parlamentares modernos, principalmente o inglês cuja gênese foi aqui explicitada. Neste, quando parlamentares desaprovam a política do Primeiro Ministro, propõem ao parlamento a sua destituição. Certamente este não é um fenômeno costumeiro, acontecendo somente nos momentos em que o governo instituído não goza de prestígio junto aos parlamentares da nação, e, em última análise, junto à população em sua maioria, pois o cargo de Primeiro Ministro é efetivado por escolha, por parte do partido que detêm maioria, como aconteceu durante o clímax da Segunda Grande Guerra em maio de 1940, quando o gabinete do então premier Chamberlain foi destituído, por ter sido considerado incapaz de lidar com a situação emergencial na qual o país encontrava-se, sendo substituído pelo governo de coalizão nacional de Churchill⁴⁰. Tal mecanismo parlamentar diferencia-se do *Abberufungsrecht* apenas em relação aos legitimados para exercê-lo. Enquanto o primeiro é de competência parlamentar, o segundo é realizado diretamente pelo povo, representando uma correta aplicação da democracia direta, com plena soberania popular sobre suas decisões, bem como no exercício do controle dos atos dos agentes políticos.

2.3 Exemplos de *recall* na América Latina (Colômbia e Venezuela)

O instituto da revogação de mandato na Colômbia assemelha-se ao *recall* nos Estados Unidos no que diz respeito à impossibilidade de seu requerimento para o cargo de Presidente da República. Entretanto, apesar do Estado Colombiano também ser de caráter federativo, a autonomia regional é significativamente menor do que seu congênere norte-americano. Sua disposição legal está baseada na Constituição, prevendo o instituto da *revocatoria del mandato*, que aplica-se para os cargos de governadores e prefeitos, além dos demais cargos eletivos, exceto o de presidente.

Na referida Constituição há a previsão apenas no artigo 40, inciso 4, que dispõe que o cidadão tem a prerrogativa de participar, através do exercício do controle político através da revogação do mandato dos representantes eleitos, conforme o que dispuser a lei e a Constituição⁴¹. A lei infraconstitucional que regulamenta tal instituto naquele

⁴⁰ CHURCHILL, Winston, Sir. Memórias da Segunda Guerra Mundial, Tradução Vera Ribeiro, 4.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015, p.265

⁴¹ Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015. Acesso em 27.nov.2018

país é a de número 134/94⁴². O artigo 64 da referida lei estipula que a condicionante para a convocação do referendo de revogação é a apresentação do formulário de inscrição para convocar o voto para a revogação deve conter os motivos que o apoiam, a insatisfação geral da cidadania ou a violação do programa do governo. A lei colombiana prevê, no artigo 65, que a solicitação do *recall* deve conter as razões do pedido, podendo ser apenas duas: a insatisfação geral da população ou o descumprimento do programa de governo.

Ainda nos aspectos procedimentais do tramite do instituto, após aprovada a solicitação e expedida a certificação o representante será informado do procedimento, dentro do prazo de cinco dias, pelo órgão competente.

Cabe mencionar ainda o disposto no artigo 67 prevê que a convocação do eleitorado será feita dentro de um prazo máximo de dois meses, contados da data de certificação.

A revogação é considerada aprovada, conforme o artigo 69, caso o número de votos favoráveis à destituição atinja o equivalente a 60% dos votos dos eleitores que compareceram às urnas. Além disso, o índice de abstenção não pode ser superior a 40%, devendo votar apenas aqueles que compareceram no dia da eleição do representante questionado. O artigo 70, por sua vez, dispõe que caso não seja aprovada a revogação não poderá haver novo procedimento dentro do mesmo mandato. No entanto, caso esta seja aprovada, a destituição do indivíduo será imediata e haverá convocação para novas eleições no prazo de 30 dias, contados da data de certificação do resultado, conforme o artigo 74.

Em relação à Venezuela, por sua vez, o instituto da revogação de mandato, em sua língua pátria, denomina-se *revocatoria del mandato*, sendo tal mecanismo regulado pela Constituição Bolivariana da Venezuela, em seu artigo 72⁴³, segundo o qual todos os magistrados e outros cargos preenchidos por voto popular estão sujeitos a revogação.

O *recall* venezuelano, segundo o referido artigo, pode ser aplicado a todos os cargos e magistraturas de eleição popular, inclusive o de presidente, fato que ocorreu com o ex-presidente Hugo Chávez, em 2004.

⁴² Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>. Acesso em 27.nov.2018

⁴³ Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009. Acesso em 27.nov.2018

Em 15 de agosto daquele ano os cidadãos venezuelanos foram às urnas para votar pela continuidade ou não do então presidente Hugo Chávez respondendo, na oportunidade, à seguinte pergunta, conforme boletim eleitoral emitido pelo sítio eletrônico oficial do *Consejo Nacional Electoral* (CNE)⁴⁴:

Você concorda em deixar de lado o mandato popular, concedido por meio de eleições democráticas legítimas ao cidadão Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente da República Bolivariana da Venezuela para o atual mandato presidencial (tradução nossa)

Na Venezuela a exigência constitucional para o início do procedimento de *referendo revocatorio* é o quórum mínimo de 20% dos eleitores aptos a votar. Conforme boletim eleitoral oficial divulgado na ocasião, o percentual favorável à manutenção do mandato do então presidente Hugo Chávez chegou a 59% dos votos – sendo indeferido, desta forma, o pedido de revogação de seu mandato eletivo.⁴⁵ Chávez ainda foi reeleito em 2006, permanecendo no poder até 2013, quando faleceu.

Como pré-requisito para a utilização do *recall* o ordenamento jurídico da Venezuela, mais especificamente no artigo mencionado, determina que somente é passível de ser utilizado após o transcurso da metade do mandato do indivíduo e não mais de uma vez durante esse período. Ainda segundo o artigo 72 a revogação do mandato é aprovada caso os votos favoráveis atinjam número igual ou superior ao de votos contrários. Na hipótese de aprovação, o mandato será considerado revogado, devendo se iniciar a sucessão do cargo.

2.4 Recall e Federalismo

Inicialmente, foi mencionada neste trabalho a relação hegemônica entre o instituto jurídico-político da revogação de mandato político e a teoria da representação política, partindo de suas mais diversas acepções e entendimentos. Com base nisso, defende-se aqui a relação umbilical que tal mecanismo procedimental estabelece entre os representantes e representados. Nessa toada, observando-se os experimentos jurídicos e políticos, bem como a sua materialização nas sociedades ora mencionadas anteriormente, unidas, naturalmente, com as circunstâncias históricas nas quais estão inseridas, percebe-se que sua aplicação dá-se prioritariamente no âmbito das comunidades locais, configurando o fenômeno da descentralização do poder político.

⁴⁴ Disponível em: http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/ Acesso em 27.nov.2018

⁴⁵ Idem

No tocante a esse fenômeno de grande importância para a compreensão da ciência política, principalmente na sua concretização histórica e jurídica, torna-se imprescindível estabelecer sua relação com a forma federativa de Estado. A apresentação dos modelos de revogação de mandato existentes no ordenamento jurídico norte-americano e suíço deveu-se justamente ao fato de que nessas nações, em primeiro lugar, desenvolveu-se a forma federativa de governo que, *a posteriori* e em última análise, serviram de embasamento para as demais experiências políticas em outras nações.

Voltando ao anteriormente mencionado quadro de independência dos Estados Unidos, no tocante às suas principais motivações e condicionantes, as antigas colônias inglesas, ao cabo de sua emancipação política, abdicaram de parcela de sua soberania para formar uma confederação e, posteriormente, a federação Norte-Americana. Tal forma de organização político administrativa foi estabelecida, em caráter inédito, no rescaldo do processo revolucionário de 1776. Com a proclamação da independência, as antigas colônias passaram a ser Estados e celebraram um acordo para agirem juntos numa confederação, na qual cada um mantém sua independência e sua soberania. É como acontece hoje na ONU, onde os Estados são todos independentes e soberanos, mas se obrigam a obedecer a regras de um tratado. Entretanto, os Estados americanos logo perceberam que, se continuassem ligados apenas por aquele tratado, conhecido como Artigos da Confederação, todos ficariam muito fracos porque muitos não obedeceriam às regras da Confederação. Por esse motivo, realizaram um congresso, na cidade de Filadélfia, a fim de aperfeiçoar o tratado. Mas, em lugar de ficarem apenas no aperfeiçoamento, vários delegados dos Estados propuseram uma nova forma de acordo, pela qual todos aceitariam uma Constituição comum, criando uma união indissolúvel. Assim nasceu o Estado Federal. A federação, palavra que vem do latim *foedus* e que significa aliança, substituiu a confederação.

Assim, diversos fatores, principalmente de ordem histórica e sociológica, contribuíram para o elevado grau de descentralização política dos Estados, tornando-o a principal característica da formação da federação norte-americana.⁴⁶

Como ensina Bernard Schwartz⁴⁷, a principal preocupação dos autores da Constituição Federal, conhecidos como *Founding Fathers*, foi a de assegurar que o

⁴⁶MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948. p.11

governo nacional que estava sendo instituído não fosse tão poderoso a ponto de, na prática, anular os Estados que comporiam a nação. Assim, a descentralização do poder sempre foi a tônica da criação do novo país. Para atingir esse objetivo procurou-se limitar o governo federal a uma lista específica de poderes enumerados essenciais ao seu funcionamento prático e, por outro lado, simultaneamente procurou-se reservar todo o resto de autoridade aos Estados, que deveriam permanecer inalterados, como soberanias separadas, com exceção de quaisquer poderes cedidos à nação. A ideia de federalismo, conforme entendiam os fundadores da União Americana, baseava-se na posição coordenada e independente dos diferentes centros de governo. Cada qual deveria se limitar à sua própria esfera e, dentro desta, cada governo deveria ser independente do outro. Com a décima emenda à Constituição dos Estados Unidos⁴⁸, de 1791, a competência legislativa dos Estados tornou-se regra e a competência das autoridades federais, a exceção.

O Federalismo nasce como federalismo duplo, no sentido de que o Estado e a nação, têm, cada um, sua própria área exclusiva de autoridade. No século XX o dualismo do Estado Federal foi abandonado e no seu lugar surge o federalismo cooperativo, deixando de existir a igualdade entre os Estados e a nação, passando a se expandir fortemente a autoridade do governo federal mediante a regulamentação do comércio, o uso pelo Congresso de seu poder de tributação e gastos, e mediante a concessão de subvenções federais aos Estados. Apesar desse desequilíbrio de natureza econômica, os Estados continuam com sua autonomia política inalterada, podendo se autodeterminarem do modo que melhor lhes convier, desde que respeitados os princípios básicos da Federação. Com base nisso, organizam seus sistemas eleitorais criando seus próprios códigos eleitorais permitindo, por exemplo, mecanismos de democracia semidireta.

O *recall* foi instituído nos Estados Unidos observando essa característica da Federação norte-americana. Não é previsto em nível federal, apenas nos níveis estaduais

⁴⁷ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 9.

⁴⁸ “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo, respectivamente” Disponível em: <<https://www.archives.gov/files/legislative/resources/education/bill-of-rights/images/handout-3.pdf>>

e municipais, com prevalência desta última esfera de atuação.⁴⁹ Foi nesse contexto que se introduziu o *recall* no direito norte-americano, paralelo à longa tradição de governo local preexistente no território antes de sua independência nacional, observando a autonomia política dos Estados federados, tendo a política local como prevalência em relação ao poder centralizado, pois havia o entendimento de que nas cidades era mais fácil exercer o controle político sobre os governantes, conforme já exposto anteriormente. Não obstante, desde a instauração da revogação de mandato no começo do século XX até os dias de hoje o *recall nacional* (para as autoridades federais) é ocasionalmente sugerido, principalmente quando ocorrem escândalos, por exemplo, na época do *Watergate*, mas pouco se fez nesse sentido, apesar de a ideia contar com a simpatia da opinião pública.

O *recall*, portanto, em qualquer situação e em qualquer ordenamento que vier a ser adotado, encontrará fundamento na soberania popular e nos direitos de participação política. É também mecanismo de democracia semidireta e de democracia participativa.⁵⁰ Caracteriza-se como direito político originário e como forma de controle do poder político baseados no princípio da responsabilidade. Trata-se também de uma forma de perda do mandato decorrente de sanção política, ao lado de outros institutos, a exemplo do *impeachment* e da cassação. É forma de expressão da oposição, aproxima o eleitor do eleito e, portanto, aprimora a questão da representação política, além de ser mecanismo que pode ser adotado por diferentes entes federativos, com base na autonomia política destes, desde que observada a Constituição.

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34.ed.atual.por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Ed. 2008 p. 48.

⁵⁰ Sobre a natureza jurídica do *recall* e de outros mecanismos de democracia semidireta, Meirelles Teixeira (1991, p.480) diz que, para os adeptos da teoria orgânica da soberania (constituindo a Nação mero órgão estatal), todas essas manifestações da vontade popular são atos do próprio Estado e, para os adeptos da teoria da soberania nacional, geralmente adotada pelos Estados democráticos modernos, são manifestações da vontade do povo, da própria soberania nacional, no caso do *recall*, do exercício do poder eleitoral de eleger ou revogar mandatos políticos.

3. REVOGAÇÃO DE MANDATO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No presente tópico considera-se essencial, a título de informação, explicitar os mecanismos previstos na Constituição Federal de 1988, que tratam da possibilidade de participação da população nos negócios políticos da nação, no que se refere à implementação ou modificação do ordenamento jurídico pátrio. *A posteriori*, busca-se dissertar acerca da viabilidade da adoção de mecanismos de controle dos atos dos agentes públicos eleitos, mediante a aplicação de *recall* ou outro mecanismo semelhante, além de expor as iniciativas legislativas propostas que têm por finalidade a concretização da possibilidade de revogação de mandato via iniciativa popular, efetivando a representação política, que é o cerne argumentativo aqui defendido.

Em relação aos mecanismos de participação semidireta da população nas decisões políticas do Estado, o atual texto constitucional prevê, em seu artigo 14, suas possibilidades de concretização aceitas pelo constituinte.⁵¹ Entretanto, considera-se que o problema da representação política, no sentido de estabelecer vínculos efetivos e duradores entre a sociedade, nesse recorte específico, a brasileira, e o Estado, através dos seus agentes públicos eleitos, é tratado de forma superficial no nosso ordenamento jurídico pátrio. Ora, a partir do momento em que aceita-se a primazia do povo enquanto base legitimadora do Poder Constituído, aduz-se que traria mais transparência e legitimidade ao processo democrático se a população, dentro de sua pluralidade ideológica, fosse a responsável por aferir se esses representantes devem ou não terem a possibilidade de serem destituídos do poder.

Nessa toada, se compreendemos que a adoção da democracia direta, dentro da conformação sociológica do Brasil, em virtude do fato deste ser um país de dimensões continentais e população gigantesca, ser inviável, sendo em decorrência disso a utilização do sistema representativo, mediante a eleição de alguns indivíduos pelo voto popular para representar o eleitorado, é imperiosa a garantia da real efetivação da representatividade dos membros eleitos, sendo que estes deve, obrigatoriamente, refletir a vontade de seus eleitores, sendo a revogação do mandato eletivo desses

⁵¹Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.12.2016/art_14_.asp

representantes, através do voto popular, a instituição democrática capaz de garantir tal obrigação, pressupondo que o eleitorado seja democraticamente organizado.⁵²

Portanto, defende-se que a inclusão do *recall* no rol de mecanismos de participação popular constitui em um fator que possibilita a garantia da efetivação do princípio democrático-participativo, pois confere ao eleitorado não apenas a prerrogativa de eleger, mas principalmente o de decidir a viabilidade ou não de destituir o seu representante, seja por quebra de confiança em seu trabalho, ou em virtude de atos delituosos realizados por este. Nessa linha argumentativa, Paulo Bonavides⁵³ destaca a importância dos instrumentos da democracia participativa para efetivar o princípio da soberania popular, onde determinadas instituições, como o referendo, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, tornam efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável. Assim, com a implementação do *recall*, os eleitores passariam a acompanhar mais de perto os seus representantes, tendo em vista a possibilidade concreta de responsabilizá-los mediante a utilização do mecanismo. É possível supor, por conseguinte, que o eleitor, detendo essa prerrogativa, faria com que o seu representante não se afastasse dos ideais que o elegeram, exercendo uma fiscalização sobre o ocupante do cargo eletivo e responsabilizando-o por seus atos e posicionamentos.

3.2 Iniciativas de implementação do controle popular dos mandatos eletivos no direito brasileiro

No que refere-se a questão do hiato existente entre o poder político estatal e a população brasileira, considera-se relevante expandir esse debate para além de uma perspectiva de análise política e social, abordando as tentativas, por parte da sociedade brasileira, através dos representantes eleitos, de efetivação do rompimento desse paradigma, por meio de medidas legislativas, que alçariam a condição de parte do ordenamento jurídico as demandas por uma maior participação e controle popular dos atos dos agentes públicos eleitos, mediante a possibilidade, através de previsão legal, do afastamento dos mesmos dos seus cargos.

⁵² KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.p.416-417

⁵³BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.p.296

A primeira iniciativa nesse sentido, hodiernamente, pode ser rastreada ao período de meados da década de 80, na ocasião da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Nesse momento, a nação, recém saída do período militar, ansiava por uma maior participação nos rumos políticos nacionais. Nesse contexto, e durante os trabalhos da Constituinte, o então parlamentar Lysâneas Maciel⁵⁴, que propunha a adoção do voto destituínte no ordenamento jurídico brasileiro, ampliando as possibilidades de participação direta da população, então elencadas no anteriormente mencionado no artigo 14. Nesse projeto, o referido deputado propunha a possibilidade de que os detentores de mandatos eletivos teriam o dever de prestar contas de suas atividades e que os eleitores poderiam, por meio do voto, revogar o mandato concedido aos seus representantes no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais, de acordo com lei complementar que seria editada para regramento do dispositivo constitucional. Infelizmente, porém, tal iniciativa não logrou êxito, embora seja digna de nota como uma iniciativa relevante para a tentativa de consolidação do controle popular dos atos dos políticos.

Hodiernamente, já dentro da nova ordem constitucional instaurada pela Carta de 1988, vale mencionar a Proposta de Emenda à Constituição apresentada ao Legislativo pelo então deputado, pelo Partido dos Trabalhadores (PT-SP), Eduardo Suplicy⁵⁵, resultante da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil. Tal proposição adicionava o artigo 14-A ao texto constitucional, prevendo que, depois de decorrido o período mínimo de um ano contado da data da posse, o presidente da República, bem como os membros do Congresso Nacional poderiam ter seus mandatos revogados por referendo popular, mediante a apresentação de fundamentação adequada. Nos parágrafos do artigo, o texto propunha que o mandato de senador federal poderia ser revogado pelo eleitorado do Estado federado ao qual pertencia. Além disso, a coletividade de membros da Câmara dos Deputados poderia ser dissolvida, adotando-se, na prática, o *Abberufungsrecht*, existente na Suíça no ordenamento jurídico brasileiro, com ressalvas a possibilidade da exigência, a título de critério de admissibilidade da pertinência do pedido, o número de

⁵⁴Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>> Acesso em 27.nov.2018

⁵⁵ Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146> > Acesso em 28.nov.2018

assinaturas equivalente a 2% do eleitorado nacional, distribuído por, no mínimo, sete estados, com, pelo menos, 0,5% em cada um deles. Diante disso, a PEC 73/2005 estabelece a utilização do direito de dissolução popular, ou seja, os eleitores têm a possibilidade de dissolver toda a Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores. A referida Proposta, no entanto, foi arquivada, constando, no referido sítio eletrônico, como de tramitação encerrada.⁵⁶

Em linha argumentativa semelhante, o então senador Cristovam Buarque (PPS-DF) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição 160/2015⁵⁷, onde estabelecia a possibilidade de revogação de mandatos dos políticos eleitos pelo sistema majoritário de votos, através de iniciativa dos eleitores de sua respectiva circunscrição eleitoral, sendo condicionado pela assinatura do percentual de 5% do eleitorado da mesma. Ademais, prevê que o *recall* abrange também o respectivo vice ou suplente do detentor do mandato eletivo que está sofrendo o processo, sendo aplicadas, nesse caso, as regras de sucessão e substituição constantes na Constituição Federal ou Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, conforme o caso.

Cabe mencionar, então, que, conforme disposição constitucional vigente, em caso de vacância do cargo de presidente e vice-presidente da República antes de decorridos dois anos de mandato, deverá ser realizada nova eleição direta, sendo convocados para assumir o cargo, de contínuo, provisoriamente, o presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, se a vacância for após esse período, a eleição será realizada de forma indireta pelo Congresso Nacional. Em ambos os casos, o sucessor apenas completará o mandato eletivo designado. Por fim, a referida PEC também prevê a vedação de nova consulta, caso uma já tenha sido feita e rejeitada no mesmo mandato.

Por fim, cabe mencionar a iniciativa parlamentar do deputado Rodrigo Rollemberg, filiado ao PSB/DF, que apresentou uma PEC à Câmara dos Deputados, autuada sob o nº 477/2010 e que tinha por objetivo acrescentar o artigo 14-A na

⁵⁶ Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146> > Acesso em 28.nov.2018

⁵⁷ Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124499> > Acesso em 28.nov.2018

Constituição Federal para instituir Petição Revogatória (destinada a revogar leis ordinárias, complementares, delegadas, emendas constitucionais e decretos do poder executivo), a Petição Destituente (esta equivaleria ao *recall* e culminaria na perda do mandato de governadores, senadores e prefeitos) e o Plebiscito Destituente, além de dar outras providências⁵⁸. A PEC em questão fora recebida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 23/04/2010 e, por meio de decisão datada de 31/01/2015, foi arquivada pelo encerramento da legislatura do deputado proponente.

⁵⁸Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=754283&filename=Tramitacao-PEC+477/2010>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discorrer acerca do fenômeno da representação política constitui-se em uma tarefa de grande complexidade. Entretanto, para fazê-lo é absolutamente necessária uma compreensão profunda da ciência política enquanto análise das forças reais de poder existentes em uma dada sociedade, bem como o pano de fundo de ordem histórica e cultural que influencia as decisões dos agentes políticos, assim como a própria formação do horizonte de consciência dos indivíduos componentes da sociedade. Nesse ínterim, a representação deve constituir em um mecanismo de estabelecimento de vínculos não apenas de ordem jurídico-formal, mas dentro de uma perspectiva ideológica, entre o Estado, mais especificamente os ocupantes de cargos eletivos públicos, e a população, garantindo a esta a possibilidade de controle dos atos dos primeiros, sob o risco de se aderir a um sistema de representação meramente formal.

Assim, recai sobre os operadores do direito e, sobretudo, cientistas sociais, o dever de buscar entender como funciona a forma *mentis* da população, perscrutando o imaginário do homem comum tendo em vista o aperfeiçoamento dessa relação basilar e intrínseca de qualquer regime democrático. No presente trabalho não há a menor intenção em se apresentar fórmulas prontas e acabadas para a solução definitiva da presente problemática, a partir de elucubrações hipotéticas e idealistas, mas tão somente observar a experiência histórica e o conhecimento desenvolvido pela civilização até o momento, através da observação e da exposição do mecanismo do *recall* existente em determinadas sociedades, que lograram êxito em mitigar o verdadeiro fosso que, infelizmente, pode existir entre a comunidade e o aparato estatal. A eficiência comprovada do mencionado instituto reside no fato comprovado de que este, nas sociedades onde instalou-se, constituiu-se em um excelente meio de fiscalização, por parte do eleitorado, dos atos de seus representantes. Nesse panorama o eleito, sabendo que pode ser removido de sua função, tenderá a ser mais responsável e a agir de forma mais transparente e competente, prestará contas de seus atos e, de certa forma, ficará mais próximo, efetivamente, de suas bases eleitorais, alcançando melhores resultados ao interesse público.

Seguindo a linha de raciocínio aqui defendida, pode-se dizer que existindo maior controle popular das ações dos eleitos, os casos de corrupção tenderão a diminuir, tendo como consequência disso, em larga escala, a preservação dos recursos do erário público. No entanto, defende-se aqui, por além das consequências positivas de perfil mais

prosaico, como o anteriormente mencionado, a possibilidade mesma de consolidação da participação política da população nos destinos políticos nacionais através do respeito de suas convicções mais básicas junto ao Estado, cabendo a este, prioritariamente, refletir os anseios de seus representados, melhorando a qualidade da cidadania dos indivíduos aproximando, assim, os eleitores do debate público, emancipando-o em agente de influência decisivo deste.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Rubim Santos Leão et al. **História das sociedades modernas às sociedades atuais**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2009.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 35. ed. São Paulo: Globo, 1996.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. rev., atual e ampl. São Paulo, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol74.pdf>>. Acesso em: 27.nov.2018.

_____. Senado Federal. **Atividade Legislativa**. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.12.2016/art_14_.asp Acesso em 27.nov.2018

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005**. Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A, (institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>

_____. **PEC 160/2015**. Proposta de Emenda à Constituição Altera a Constituição Federal para estabelecer que o Presidente da República, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Prefeito ou Senador, poderá ter o mandato eletivo revogado pelo voto da maioria absoluta dos eleitores. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124499>> Acesso em 28.nov.2018

_____. **Proposta de Emenda à constituição do Deputado Rodrigo Rollemberg**.

Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=754283&filename=Tramitacao-PEC+477/2010>

BURKE, Edmund. **Discurso aos Eleitores de Bristol**. In: *Textos políticos*. Versão espanhola e introdução de Vicente Herrero. México: Fundo de Cultura Econômica, 1942.

_____. **Burke e o Pensamento Político**. Disponível em: <
<http://www.arqnet.pt/portal/teoria/burke.html>> Acesso em 28.nov.2018

CAGGIANO, M.H.S. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. **Sistemas eleitorais x representação política**. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

CALIFORNIA Law. Disponível em:
<http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=II> Acesso em: 27 nov. 2018.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

COLÔMBIA. **Constituição**. Disponível em: < Disponível em:
https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015>. Acesso em
27.nov.2018

_____. **Ley 134, del 31 de mayo de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana** Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>. Acesso em 27.nov.2018

CONSULTOR JURÍDICO. **Mais um estado americano decide instituir o recall político**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-15/estado-americano-decide-instituir-recall-politico> Acesso em 27.nov.2018.

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

CHURCHILL, Winston, Sir. **Memórias da Segunda Guerra Mundial**, Tradução Vera Ribeiro, 4.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**, São Paulo. Saraiva, 2000.

DAVID, R. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EUA.Minnesota. **The Constitution of the State of Minnesota**. Disponível em: <<https://www.revisor.mn.gov/constitution/>> Acesso em 27.nov.2018

_____.**The bill of Rights**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/files/legislative/resources/education/bill-of-rights/images/handout-3.pdf>>

_____.**The Constitution of the State of Alaska**. Disponível em: <<http://ltgov.alaska.gov/services/alaskas-constitution/>> Acesso em 27.nov.2018

_____.**The Constitution of the state of Georgia**. Disponível em: <https://georgiainfo.galileo.usg.edu/topics/government/related_article/constitutions/georgia-constitution-of-1983-as-ratified-without-subsequent-amendments> Acesso em 27.nov.2018

FERREIRA, L.P. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 3. ed. rev. e ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1975.

HOBBS, T. **O Leviatã ou matéria**: forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

HOBBS, E.J. **A era das revoluções**. Tradução de Maria Tereza Lopes e Marcos Penchel. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

KARNAL, L. **Estados Unidos: a formação da nação**. São Paulo, Contexto, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005

KINZO, Maria D'alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Edições Símbolo, 1980

LIMA JÚNIOR, O.B. de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marina Lobo da Silva. Petrópolis, RJ: Vozes. 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Ed., 2008.

MELLO, L.I.A. **John Locke e o individualismo liberal**. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau e "O Federalista". 13. ed. São Paulo: Ática, 2001.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948

ONU – Nações Unidas. **Declaração dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em 27.nov.2018

_____: **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em 27.nov.2018

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

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

SCHWARTZ, B. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea.** Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SPIVAK, J. **California's recall: adoption of the grand bounce for elected officials.** *California History*, v. 81, n. 2, p. 22, 2004.

THE ELECTORAL K. N. Disponível em: <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-california>

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América.** Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Livro1. Leis e costumes,

TRIGUEIRO, O. **O regime dos Estados na união americana.** Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana, 1942.

USP. **Biblioteca Virtual dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> > Acesso em 27.nov.2018

VENEZUELA. Consejo Nacional Electoral (CNE). **Referendum Presidencial.** Disponível em: Disponível em: http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/ Acesso em 27.nov.2018

_____. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009. Acesso em 27.nov.2018