

PARTIDOS POLÍTICOS E INCLUSÃO: CANDIDATURAS COLETIVAS, NEGROS, MULHERES E INDÍGENAS

Carlos Machado¹

Bárbara Lopes Campos²

Ana Carolina Vaz³

Cristiano Rodrigues⁴

Resumo: neste capítulo, abordaremos aspectos relacionados às normas eleitorais que guardam relevância para a inclusão de grupos excluídos ou com restrições significativas quanto ao acesso à representação política. Dessa forma, iremos focar em três aspectos: (a) os avanços e os desafios das candidaturas coletivas; (b) o financiamento público de mulheres e pessoas negras; e (c) a relação entre partidos políticos e candidaturas indígenas. Entendemos a importância de mobilizar uma discussão específica sobre os três aspectos suscitados e a legislação sobre partidos políticos e sua organização. Em todas essas discussões, pesa a necessidade de refletir sobre o grau de autonomia partidária e em que medida ela deve ser compreendida como um princípio absoluto.

Abstract: in this chapter, we will address aspects related to electoral norms that are relevant to the inclusion of excluded groups or groups with significant restrictions regarding access to political representation. Thus, we will focus on three aspects: (a) the advances and challenges of collective candidacies; (b) public financing of women and afro-descendants; and (c) the relationship between political parties and indigenous candidacies. We understand the importance of mobilizing a specific discussion on the three aspects raised and the legislation on political parties and their organization. In all these discussions, the need to reflect on the degree of party autonomy and the extent to which it should be understood as an absolute principle.

Palavras-chave: candidatura coletiva; mandato coletivo; mandato aberto; financiamento público; candidaturas indígenas.

Neste capítulo, abordaremos aspectos relacionados às normas eleitorais que guardam relevância para a inclusão de grupos excluídos ou com restrições significativas quanto ao acesso à representação política. Dessa forma, iremos focar em três aspectos: (a) os avanços e os desafios das candidaturas coletivas; (b) o financiamento público de mulheres e pessoas negras; e (c) a relação entre partidos políticos e candidaturas indígenas.

¹ Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB).

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

³ Doutoranda em Ciência Política pela UnB.

⁴ Professor adjunto da UFMG.

Apesar de cada um desses temas apresentar potencial para discussão a partir do enfoque presente em outros eixos da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), entendemos a importância de mobilizar uma discussão específica sobre os três aspectos suscitados e a legislação sobre partidos políticos e sua organização. Em todas essas discussões, pesa a necessidade de refletir sobre o grau de autonomia partidária e em que medida ela deve ser compreendida como um princípio absoluto.

Esse tipo de reflexão não apresenta nenhuma inovação criativa decorrente de novas demandas de inclusão. Um autor seminal para os estudos de partidos políticos, Moisei Ostrogorski (OSTROGORSKI, 1902), ainda no início do século XX, tecia importantes críticas à ideia de autonomia de partidos políticos que operam interesses coletivos, porém privados, a partir de um espaço e de recursos entendidos como públicos. O autor russo percebia com desconfiança a transferência do poder público, decorrente da soberania popular conquistada por meio das revoluções burguesas e depositada nas estruturas de partidos políticos sem haver um controle mais efetivo pela população sobre os procedimentos internos de organização dos partidos. É importante enfatizar que não se trata de uma crítica à autonomia quanto a quais valores deveriam ser defendidos por determinados partidos, mas uma crítica às formas de construção de hierarquias internas dos partidos. A depender do formato de concentração de tomada de decisão no interior do partido, práticas de exclusão são reproduzidas a partir de instâncias apoiadas, mesmo que indiretamente, tanto política quanto economicamente, por setores da população prejudicados por essas práticas.

Tendo em vista a diversidade de aspectos que podem influenciar, na atualidade, as relações de poder no interior dos partidos, este capítulo pretende desenvolver algumas reflexões sobre aspectos pouco abordados pela literatura especializada quanto ao assunto. Dessa forma, serão abordadas as três dimensões enunciadas na introdução deste capítulo, as quais não estão necessariamente relacionadas entre si. Assim, cada seção deste capítulo traz um tema específico, cuja discussão é encerrada na própria seção.

1. Mandatos e candidaturas coletivas

Os estudos sobre mandatos coletivos no Brasil são recentes e englobam um conjunto de experiências que assumem formatos diferentes, seja em termos de candidaturas, seja de práticas assumidas ao longo do mandato político. Fazer política na coletividade pode significar desde a adoção de mecanismos de consulta popular até o compromisso com candidaturas compartilhadas.

É importante estabelecer que as candidaturas e os mandatos coletivos não estão regulamentados no Código Eleitoral (CE/1965) e no processo eleitoral brasileiro, de modo que não estamos tratando de experiências uniformizadas. Assim, os mandatos eleitos operam com base em mecanismos próprios, seja por meio de alternativas mais formais, como a elaboração de estatutos e de compromissos mútuos referendados em cartório, seja por meio de alternativas mais informais, como a experimentação e a confiança mútua entre os membros do mandato.

A regulamentação das candidaturas e dos mandatos coletivos torna-se cada vez mais relevante, haja vista a expansão das experiências nos últimos ciclos eleitorais e as tentativas de interferência jurídica em candidaturas nas eleições de 2020. O levantamento da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS, 2019; SECCHI, 2019) mostra que as eleições de 2016 e de 2018 trouxeram 89% das candidaturas e 69% dos mandatos que foram identificados nos últimos 24 anos – de um total de 32 mandatos eleitos. Em 2020, no entanto, foi registrado o maior número de modalidades coletivas até então: 313 candidaturas. As candidaturas coletivas representaram, naquele ano, 0,06% das candidaturas e 0,34% dos votos, obtendo – em termos percentuais – um desempenho médio de votos superior ao das candidaturas individuais tradicionais (SECCHI; LEAL, 2020).

Ao mesmo tempo, a tentativa de impugnação da candidatura coletiva da Nossa Cara⁵ pelo Ministério Público do Ceará (MP/CE) e a proibição do registro do nome da candidatura coletiva liderada por Layla Jéssica Pessoa de Andrade⁶ pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE) revelam as incertezas e inseguranças que cercam as experiências na falta de uma regulamentação própria. Além disso, a ausência de regras claras sobre a permanência, troca ou saída de coparlamentares tem levado a possíveis tensões nos mandatos coletivos eleitos em anos recentes⁷, tanto internamente quanto externamente, na relação com seu eleitorado, implicando algumas inconsistências diante de modalidades mais informais.

Entendemos que os mandatos coletivos resultam na construção de experiências políticas coparticipadas, seja por candidaturas compartilhadas ou por candidaturas individuais que construíram campanhas coletivas. A partir da eleição, as iniciativas estruturadas nesse modelo contam com o protagonismo de coparlamentares na gestão dos mandatos, que envolve a incorporação de coparlamentares na equipe do gabinete, sua participação na rotina parlamentar, a definição de dinâmicas decisórias e a distribuição de responsabilidades e deveres políticos entre eles. Acreditamos que o debate sobre a regulamentação dessas experiências seja importante, na tentativa de ampliar as possibilidades no âmbito político-eleitoral, incidindo sobre a democratização da representação política e da dinâmica partidária.

⁵ Candidatura coletiva à vereança de mulheres negras e periféricas filiadas ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e eleita em Fortaleza/CE nas eleições municipais de 2020 com 9.824 votos (SILVA, 2020).

⁶ Pré-candidata filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), do Município de João Alfredo/PE, que teve seu pedido de registro de candidatura negado por ter requerido o uso, na urna eletrônica, do nome *Juntas*.

⁷ Como no caso da saída da Deputada Federal Áurea Carolina da Gabinetona em 2020 (CAROLINA, 2020) e da expulsão da Codeputada Raquel Marques da Mandata Ativista (BANCADA ATIVISTA, 2021).

2. As iniciativas de regulamentação e tipificação das experiências de mandato coletivo

Sobre as iniciativas de regulamentação dessas experiências, desde 2017, está em tramitação no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 379/2017) que busca regulamentar as candidaturas e os mandatos coletivos. A PEC é de autoria da Deputada Federal Renata Abreu, do Podemos (PODE), e aguarda parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Apesar de pouco detalhista, a proposta insere um parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal (CF/1988) – que estabelece o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto – para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo (BRASIL, 2017).

Além disso, o Projeto de Lei (PL) nº 4.724/2020 (apensado ao PL nº 4.475/2020), de autoria do Deputado Federal André Figueiredo, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. O art. 1º do PL estabelece que o mandato eletivo poderá ser exercido de forma coletiva, compartilhada, colaborativa, cooperativa ou participativa e receberá a designação de mandato coletivo (BRASIL, 2017). O art. 2º define a estrutura do mandato coletivo e considera:

Art. 2º [...]

I - parlamentar: ator político eleito, que ocupa legalmente o cargo eletivo e que compartilha o poder decisório com os coparlamentares;

II - coparlamentar: cidadão participante de um mandato coletivo cuja posição deve ser consultada para a definição da decisão do parlamentar, no exercício das suas atribuições legislativas;

III - chapa de mandato coletivo: conjunto de pessoas formado pelo candidato a parlamentar e pelos candidatos a coparlamentares, que compõem uma candidatura coletiva;

IV - grupo de mandato coletivo: conjunto de pessoas formado pelo parlamentar e pelos coparlamentares;

V - estatuto do mandato: acordo formal que delimita os elementos fundamentais do vínculo contratual entre o parlamentar e os coparlamentares (BRASIL, 2020, p. 2)

O PL enfatiza a importância do estatuto, a partir do qual o exercício do mandato coletivo deve ocorrer em observância estrita, e no qual devem constar os critérios de ingresso e o tamanho da chapa; assim como as regras para substituição de coparlamentares em caso de renúncia. Durante a campanha eleitoral, torna-se obrigatório que a chapa de mandato coletivo indique o aspecto coletivo da candidatura e explicita, de forma inequívoca, a identidade do parlamentar registrado. De acordo com o PL, fica excluído da modalidade coletiva o exercício participativo do mandato em que não exista quantitativo delimitado de coparlamentares (BRASIL, 2020).

O PL também estabelece que os critérios para composição das chapas cabem ao partido político e que o registro de chapa de mandato coletivo deve ser composto pela documentação do candidato a parlamentar e dos candidatos a coparlamentar integrantes da respectiva chapa,

limitando-se o tamanho da chapa a cinco participantes. Apesar disso e da defesa de que a chapa poderia assumir um nome representativo – uma espécie de *nome social* da candidatura –, o PL afirma que as prerrogativas e as obrigações decorrentes do cargo eletivo serão atribuídas, para todos os fins legais, ao parlamentar eleito (BRASIL, 2020). Assim, ao mesmo tempo em que pode oferecer maior previsibilidade e segurança judicial aos mandatos coletivos, o PL nº 4.724/2020 delimita as experiências à modalidade de mandato compartilhado, atribui autonomia sobre a formação de candidaturas coletivas aos partidos políticos e, ao mesmo tempo, restringe a composição das experiências.

De forma mais abrangente, para Secchi e Cavalheiro (2017), os mandatos coletivos dizem respeito a uma forma de representação legislativa na qual os eleitores mantêm algum tipo de controle sobre os mandatos, por meio de mecanismos de participação direta. Várias democracias já teriam experimentado práticas de mandato coletivo, sendo que há iniciativas que lançaram mão dessa estratégia para fazer campanha eleitoral, para exercer o Poder Legislativo em diferentes sistemas políticos, ou até mesmo para expandir plataformas digitais de participação política direta, como Suécia, Austrália, Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Itália e Argentina.

Para que isso seja possível, nos mandatos coletivos o parlamentar eleito voluntariamente sacrifica sua autonomia para empoderar o eleitorado, o que tornaria o mandato mais responsivo, responsável e favorável à prestação de contas. Nessa dinâmica, políticos e indivíduos podem compartilhar direitos, responsabilidades, custos e benefícios, desde a campanha eleitoral até o exercício do mandato (SECCHI; CAVALHEIRO, 2017).

Assim, para os autores, no mandato coletivo, espera-se que haja um comprometimento com a prestação de contas e uma maior correspondência entre o que o grupo político envolvido quer e o que o parlamentar faz. Desse modo, a partir de uma espécie de representação delegada, os cidadãos participam dos processos de decisão que envolvem as atividades legislativas dos representantes. Para que essa dinâmica aconteça, os mandatos coletivos dependem da existência de um acordo entre representantes políticos e cidadãos que estabeleça o critério cooperativo no exercício do Poder Legislativo. Em outras palavras, “[...] significa que o mandato legislativo não pertence ao partido político ou ao representante em exercício, mas, de facto, a um grupo de cidadãos que partilham do mandato” (SECCHI; CAVALHEIRO, 2017, p. 4).

Secchi e Leal (2020) definem os mandatos coletivos ou compartilhados como formas de exercício do Poder Legislativo por um grupo de cidadãos que têm tarefas de elaboração de projetos de leis, fiscalização do Poder Executivo, representação e posicionamento parlamentar. Esses mandatos seriam liderados por um *porta-voz* que possui o vínculo formal com o partido político e com a Casa Legislativa, mas que assume compromissos políticos com os *coparlamentares*. Para os autores, a diferença entre mandato coletivo ou compartilhado⁸ diz respeito ao número de pessoas envolvidas: enquanto o mandato coletivo possui um *número*

⁸ Apesar de considerar essas diferenças, os autores adotam o termo *mandato coletivo* para se referir ao conjunto dessas experiências.

reduzido de membros e forte alinhamento ideológico, o mandato compartilhado possui um *maior número de pessoas*, e não necessariamente um alinhamento ideológico. Nesse caso, o engajamento do grupo se daria principalmente por meio digital.

Os autores afirmam, ainda, que as candidaturas coletivas se referem às propostas de campanha eleitoral *em vistas de realizar um mandato coletivo*. Nessa proposição, a vinculação jurídica e a filiação partidária estariam a cargo do candidato. A partir de ações conjuntas, na campanha eleitoral e na manutenção das promessas de compartilhamento, a candidatura eleita, então transforma-se em mandato coletivo (SECCHI; LEAL, 2020).

Essa perspectiva contrasta com o PL nº 4.724/2020, uma vez que engloba múltiplos formatos e parece não subordinar os critérios para a criação das candidaturas coletivas aos partidos políticos. Mesmo assim, as propostas aproximam-se na definição dos elementos essenciais para a identificação de mandatos coletivos. Nesse ponto, Secchi e Cavalheiro (2017) citam: (a) parlamentar: ator político que possui o assento legislativo; (b) coparlamentares: grupo de cidadãos que participam do mandato; e (c) estatuto do mandato coletivo: acordo estabelecido, muitas vezes na forma de uma carta de intenção, que define quem participa do mandato, assim como suas atribuições, obrigações e os procedimentos adotados pelo grupo.

Para além da formalização e dos procedimentos burocráticos, para Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012), é importante ressaltar que os mandatos coletivos surgem no contexto da criação de grupos que possuem forte identidade ideológica e que prezam pelos valores de participação democrática e comprometimento mútuo. Em relação aos mandatos coletivos no Brasil, entende-se que essas experiências envolvem níveis diferentes de participação e inclusão nos processos deliberativos, sendo que existem mecanismos que permitem o envolvimento de grupos pequenos ou de grupos mais amplos.

Na tentativa de interpretar, do ponto de vista analítico, os mandatos coletivos, o quadro comparativo de Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012) contrasta o tipo de mandato individual com o coletivo, com base em seis variáveis. Podemos perceber, a partir do Quadro 1, que os mandatos coletivos possuem responsabilidades compartilhadas com um conselho político, no que diz respeito à proposição da candidatura, ao financiamento de campanha, à assessoria parlamentar, às deliberações sobre voto e sobre a decisão de candidatura à reeleição. Apesar de realizar uma contribuição didática para a compreensão dos mandatos coletivos, o foco na existência de um conselho político, para explicar toda a modalidade, acaba deixando muitas experiências de fora, visto que, na ausência de um regulamento próprio, os mandatos assumem formatos diferentes no Brasil.

Quadro 1: Diferenças entre mandato individual e mandato coletivo

Quesito	Mandato individual	Mandato coletivo
Proposição da candidatura	Depende somente de o indivíduo querer ou não se candidatar. O indivíduo lança seu próprio nome e encontra um partido político que o aceite.	A indicação é matéria exclusiva do conselho político. Nenhum conselheiro tem garantia ou preferência para indicação de seu nome.
Financiamento da campanha	É oriundo do próprio candidato e de quem decida apoiá-lo, o que, neste último caso, acaba por comprometer a autonomia do eleito. Campanha de alto custo.	É oriundo de rateio entre os membros do conselho político e/ou fruto de trabalho coletivo de arrecadação: festas, rifas etc. Campanha de baixo custo.
Assessoria parlamentar	De indicação exclusiva do eleito, o que abre grandes espaços para nepotismo, mesmo que cruzado, e/ou ocupação dos cargos por pessoas não qualificadas e não capacitadas.	De indicação coletiva. Possibilidade ínfima de nepotismo. Indicação de indivíduos mais aptos dentre os conselheiros.
Voto e postura parlamentar	Na prática, depende única e exclusivamente da vontade do eleito, que é a lógica de cidades pequenas.	Depende da vontade do conselho político, detentor do mandato coletivo.
Reeleição	Depende da vontade do indivíduo de ser ou não candidato à reeleição.	Depende do que decidir o conselho político. Portanto, a possibilidade de se autoindicar para a próxima eleição é pequena.
Nível de personalização	O mandato é totalmente personalizado na figura do indivíduo. As pessoas, no geral, votam no indivíduo. É comum a fala “meu mandato”.	O mandato é despersonalizado. O eleito é um mero representante temporário. A fala comum é “nosso mandato”. As pessoas são informadas e estimuladas a votar no mandato coletivo; o nome do eleito aparece porque a lei o exige.

Fonte: adaptado de Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012, p. 4).

Já Secchi e Cavalheiro (2017) assumem algumas variáveis e parâmetros em seu modelo analítico desenvolvido no estudo comparado de mandatos coletivos em cinco países. O modelo pode ser visualizado no Quadro 2 e inclui categorias que dizem respeito à origem, ao escopo do grupo, às dinâmicas internas adotadas e aos mecanismos de participação. Nesse caso, os autores abrangem um leque ampliado de experiências coletivas, que podem variar de mandatos compartilhados por duas pessoas a mandatos abertos por meio de mecanismos de participação popular que envolvem centenas de cidadãos. Embora a sistematização de categorias mais amplas seja importante para incorporar diferentes modelos, abarcá-las no grande guarda-chuva de iniciativas coletivas não contribui muito para o entendimento de modalidades específicas, como no caso das experiências compartilhadas que emergem no Brasil a partir de 2016.

Quadro 2: Variações dos mandatos coletivos

Iniciativa	Tamanho do grupo	Quem participa do grupo	Acesso ao grupo	Permanência no grupo
<ul style="list-style-type: none"> • O parlamentar • O partido político • Grupo de cidadãos • Os eleitores 	<ul style="list-style-type: none"> • De dois até milhões de cidadãos 	<ul style="list-style-type: none"> • Limite por associação • Limite por filiação partidária • Limite por idade • Limite por território • Participação é aberta 	<ul style="list-style-type: none"> • Antes do registro da candidatura • Durante a campanha eleitoral • Durante período entre a eleição e a posse • Durante o mandato • Acesso sem limites 	<ul style="list-style-type: none"> • Expulsão por falta de frequência • Expulsão por falta de empenho • Expulsão por falta de desempenho • Expulsão por falta de ética • Sem processo de expulsão
Distribuição de poder	Extensão do poder	Compartilhamento de custos e benefícios	Processo de tomada de decisão	Mecanismo de interação
<ul style="list-style-type: none"> • De 0% a 100% distribuído 	<ul style="list-style-type: none"> • Decidir sobre algumas das propostas que chegam ao plenário • Decidir sobre todas as propostas que chegam ao plenário • Elaborar propostas legislativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum • Parcial • Total 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto individual (agregação de preferências) • Deliberação (formação de consenso) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem interação • Interação <i>online</i> • Interação face a face • Interação mista (<i>online</i> e face a face)

Fonte: adaptado de Secchi e Cavalheiro (2017, p. 10).

3. As experiências de candidaturas coletivas no Brasil

Na tentativa de categorizar as inovações brasileiras, ao analisar os 32 mandatos coletivos mapeados pela Raps/SECCHI, 2019) no Brasil entre as eleições de 1994 e 2018, podemos perceber que eles correspondem a 25 iniciativas *coletivas* de representação política – já que 7 correspondem a mandatos reeleitos. Trataremos das 25 experiências, na tentativa de estabelecer algumas diferenciações.

A primeira experiência coletiva na representação política registrada no Brasil surgiu em Minas Gerais, a partir da eleição do Deputado Estadual Durval Ângelo, do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1994. Durval foi eleito para seis mandatos consecutivos e adotou o mecanismo de conselhos políticos, que se reuniam semestralmente em várias regiões do estado. Os membros dos conselhos eram eleitos em assembleias regionais, e suas reuniões possuíam caráter deliberativo (SECCHI, 2019). Assim, como muitas das iniciativas descritas a seguir, consideramos que a iniciativa de Durval representa a eleição de uma candidatura individual que estabeleceu estratégias de mandato aberto à participação popular, no caso, por meio de conselhos políticos.

Passados 18 anos, as eleições municipais de 2012 elegeram 3 experiências no Estado de São Paulo: o mandato do Vereador Caio Cunha, em Mogi das Cruzes; o mandato do Vereador Paulo Camolesi, em Piracicaba – ambos do Partido Verde (PV), e o mandato do Vereador Ronei Costa Martins do PT, em Limeira. Caio Cunha abriu espaço para a participação popular no mandato, atingindo uma rede de 300 participantes, organizados em diferentes temáticas. O ingresso em áreas temáticas de seu interesse permitia ao participante acessar os projetos correspondentes em votação na Câmara Municipal e fazer parte da discussão, junto ao vereador, para decidir seu voto. Já Paulo Camolesi organizou o mandato em torno de 10 grupos de trabalho em áreas específicas de conhecimento técnico, que atuaram por meio de encontros semanais e itinerantes para deliberar sobre a atuação do vereador. Ronei Costa, por sua vez, recorreu à estratégia do Conselho Político, a partir de encontros semanais com cidadãos, em que deliberavam sobre a atuação parlamentar, tendo contribuído com estudos para embasar a elaboração de projetos de lei (SECCHI, 2019). Assim, as três experiências consistiram em candidaturas individuais que adotaram a modalidade de mandatos abertos participativos.

Em 2014, o Deputado Estadual Kelps Lima, do Partido Solidariedade, foi eleito no Rio Grande do Norte e colocou em prática um mandato participativo por meio do aplicativo Decida Meu Voto. Para influenciar o comportamento do deputado na Assembleia Legislativa, seria necessário um mínimo de 20.140 votos nas propostas legislativas em exame, a fim de garantir a legitimidade decisória compartilhada (SECCHI, 2019).

As eleições de 2016 trouxeram 13 novas iniciativas coletivas para o cenário brasileiro: 5 de Santa Catarina, 4 de Minas Gerais, 2 de Pernambuco, 1 de São Paulo, 1 do Rio Grande do Sul e 1 de Goiás.

Antônio Lemos, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), foi eleito vereador em São José/SC e estruturou a atuação do seu mandato a partir do Fórum Cristão de Cidadania – espaço para discussão, mas sem caráter vinculativo, com diversos segmentos cristãos do município. O fórum se reunia em média cinco vezes por ano e potencialmente influenciou o comportamento político do vereador.

Bruno Cunha, eleito vereador em Blumenau/SC pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), prometeu durante a campanha que iria contar com especialistas técnicos para orientar sua posição política em diversas áreas temáticas. Durante o mandato, os especialistas foram intitulados covereadores e participaram de discussões presenciais e *online* com o vereador.

Nícolas Reis foi eleito vereador em Itajaí/SC pelo PDT, mas migrou para o PSB. Decidiu, após as eleições, desenvolver o aplicativo NikLink para que a população sugerisse pautas e projetos de lei. No entanto, nem todas as votações eram apreciadas pelos participantes (SECCHI, 2019).

Já Ricardo Antonello foi eleito em Joaçaba/SC pelo Partido Republicano (PR) com a promessa de incentivar a participação popular no mandato via WhatsApp. A partir da eleição, o vereador criou uma rede de 106 colaboradores, chamados de covereadores, que participaram

da deliberação sobre propostas de conteúdo polêmico e que podiam sugerir projetos de lei. O vereador estimulava espaços para a discussão dos temas e, caso não alcançasse consenso, recorria ao WhatsApp para realizar a votação, acatando o resultado majoritário.

Por fim, apesar de Maikon Costa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ter sido eleito em Florianópolis/SC com uma proposta de mandato tradicional, em 2019, o vereador aderiu ao aplicativo Nosso Mandato, por meio do qual passou a compartilhar com o eleitorado suas decisões parlamentares mediante fórum de discussão *online* e de plataforma de votações sobre as pautas legislativas disponíveis no aplicativo (SECCHI, 2019). Assim, mais uma vez, todas as experiências desenvolvidas em Santa Catarina representaram candidaturas individuais que incorporaram no mandato estratégias de participação popular.

Gabriel Azevedo foi eleito vereador pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS) em Belo Horizonte/MG, com a promessa de dividir suas decisões com os eleitores por meio de participação pelo aplicativo Meu Vereador. Nele, os cidadãos puderam acompanhar as pautas em votação, marcar reuniões com o vereador e vocalizar problemas do município.

Gustavo Bonafé foi eleito em Poços de Caldas/MG pelo PSDB e adotou a estratégia da formação de 12 grupos temáticos de trabalho que auxiliariam o vereador na tomada de decisão e poderiam influenciar seu voto. De forma semelhante, o vereador também adotou um aplicativo para compartilhar informações sobre o mandato, promovendo abertura, participação e transparência (SECCHI, 2019).

Ainda em Minas, algo novo surgiu, para além de candidaturas individuais comprometidas com a participação popular. Em 2016, Áurea Carolina e Cida Falabella foram eleitas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em Belo Horizonte/MG, em coreografia com Bella Gonçalves, do mesmo partido, inaugurando a experiência da Gabinetona na cidade. A eleição foi permeada por uma estratégia de campanha coletiva que contava com 12 candidaturas vinculadas ao movimento Muitas. A partir de um mandato coletivo, compartilhado entre Áurea, Cida e Bella – que chegaram a derrubar as paredes que separavam seus gabinetes na Câmara Municipal –, a Gabinetona também adotou estratégias de mandato aberto, expandindo a participação popular, criando grupos fortalecedores, mapas de lutas, zonas de confluência, dentre outras (MARQUES, 2019). Já em 2018, com a eleição de Áurea para a Câmara dos Deputados e de Andréia de Jesus para a Assembleia Estadual, a Gabinetona expandiu sua atuação e tornou-se o primeiro mandato coletivo e aberto a ocupar 3 esferas legislativas ao mesmo tempo, com uma equipe de mais de 80 integrantes.

Em Pernambuco, Gilmar Santos foi eleito em Petrolina/PE pelo PT e estabeleceu um mandato aberto que se orientou por meio de assembleias mensais com representantes de movimentos sociais convidados pelo vereador.

Wanderson Florêncio foi eleito em Recife/PE pelo Partido Social Cristão (PSC) e passou a adotar uma estrutura de gabinete itinerante, na qual o vereador percorria todas as regiões

da cidade para discutir com os cidadãos sobre demandas, pautas legislativas em votação e sugestões sobre projetos de lei (SECCHI, 2019).

A iniciativa paulista deu-se pela eleição de Eduardo Sallum do PT), em Tatuí/SP, onde atuou a partir de laboratórios temáticos e regionais que alcançaram 150 participantes na cidade, chamados de *covereadores*.

No Rio Grande do Sul, Valdir Pardal foi eleito em Torres/RS pelo PRB, atual Republicanos. Ele utilizou um grupo no Facebook para compartilhar suas propostas legislativas com o eleitorado. Por intermédio do grupo, foi possível realizar enquetes sobre projetos de lei e expressar opiniões (SECCHI, 2019). Todas as candidaturas gaúchas seguiram o formato usual de candidaturas individuais, mas comprometidas com mandatos abertos.

Por fim, as eleições ainda trouxeram a primeira experiência de candidatura compartilhada do país. João Yuji, do Partido Trabalhista Nacional (PTN), atual Podemos (Pode), foi eleito vereador em Alto Paraíso de Goiás/GO com mais cinco *covereadores*. O coletivo foi formado por pessoas de diferentes áreas profissionais: João Yuji, advogado; Ivan Anjo Diniz, jornalista e turismólogo; Luiz Paulo Veiga Nunes, engenheiro; César Adriano de Sousa Barbosa, químico, e Laryssa Galantini – a única mulher do grupo –, bióloga. O mandato contava com um estatuto que estabelecia e distribuía áreas setoriais entre os *covereadores*, e a atuação parlamentar era deliberada pelo grupo. Eles podiam participar das sessões da Câmara e decidiam entre si sobre o posicionamento de votos e a criação de propostas (BORGES, 2015). A prática do mandato, portanto, era mais coletiva, no sentido de ser compartilhado entre os cinco integrantes; e menos aberta, no sentido de incorporar a participação popular.

Nas eleições de 2018, surgiram mais duas experiências de candidaturas compartilhadas, ambas do PSOL, dessa vez nos Estados de Pernambuco e São Paulo: são as candidaturas da *Juntas* e da futura *Mandata Ativista*. Em Pernambuco, o nome *Juntas* foi eleito nas urnas, apesar de a candidatura carregar o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de Jô Cavalcanti (JUNTAS, 2019). As codeputadas Carol Vergolino, Joelma Carla, Kátia Cunha e Robeyoncé Lima foram vinculadas formalmente ao mandato como assessoras de gabinete. Estratégia parecida foi adotada pela candidatura da *Mônica da Bancada*, com o CPF de Mônica Seixas sendo utilizado para viabilizar a eleição do grupo paulista que originalmente contou com oito codeputados ativistas, vinculados ao gabinete: Anne Rammi, Chirley Pankará, Claudia Visoni, Erika Hilton, Fernando Ferrari, Jesus dos Santos, Paula Aparecida e Raquel Marques (BANCADA ATIVISTA, 2019). Em ambos os casos, foram incorporadas estratégias de mandato coletivo, compartilhado entre codeputados, e de mandato aberto à população.

Ainda em 2018, surgiram mais 2 iniciativas de mandato aberto. O Deputado Felipe Rigoni foi eleito no Espírito Santo pelo PSB, com apoio do Movimento Acredito e do RenovaBR, e utilizou duas estratégias: o aplicativo *Nosso Mandato*, para discutir as pautas parlamentares com os seus eleitores e um conselho político composto por 100 instituições, que teriam poder para influenciar a decisão de voto do deputado. No Rio Grande do Norte, Allyson Bezerra foi

eleito deputado estadual pelo Solidariedade e também adotou o aplicativo Nosso Mandato para deliberar sobre as pautas em votação na Assembleia (SECCHI, 2019).

A partir da exposição descritiva sobre as iniciativas *coletivas* de representação política desenvolvidas no Brasil até 2018, elaboramos o Quadro 3, que oferece uma sistematização dessas inovações, na intenção de categorizá-las em 2 dimensões: modalidades de candidatura e modalidades de mandato. Como podemos perceber, das 25 experiências identificadas, apenas 3 representam candidaturas compartilhadas, que assumiram especificamente o compromisso, durante a campanha eleitoral, de dividir o mandato com um grupo (ou coletivo) previamente definido de coparlamentares: as candidaturas registradas nos nomes de Jô Cavalcanti, Mônica Seixas e João Yuji.

Quadro 3: Iniciativas coletivas na representação política brasileira

Mandato	Modalidade de candidatura	Modalidade de mandato
Mandatos eleitos em 1994		
Deputado Estadual Durval Ângelo (PT/MG) – 1995-2018	Individual	Mandato aberto, por meio de conselhos políticos regionais.
Mandatos eleitos em 2012		
Vereador Caio Cunha (PV/ SP) – 2013-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em áreas temáticas.
Vereador Paulo Camolesi (PV/SP) – 2013-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em grupos de trabalho.
Vereador Ronei Costa Martins (PT/SP) – 2013-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de Conselho Político local.
Mandatos eleitos em 2014		
Deputado Estadual Kelps Lima (Solidariedade/RN) – 2015-2022	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Decida meu voto.
Mandatos eleitos em 2016		
Vereador Gabriel Azevero (PHS/ MG) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Meu Vereador.
Vereador Gustavo Bonafé (PSDB/ MG) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em grupos de trabalho e aplicativo de celular.
Vereadora Áurea Carolina (PSOL/ MG) – 2017-2018	Individual com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Vereadora Cida Falabella (PSOL/ MG) – 2017-2020	Individual com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Vereador Antônio Lemos (MDB/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do fórum cristão de cidadania.
Vereador Bruno Cunha (PSB/SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em áreas temáticas.

Mandato	Modalidade de candidatura	Modalidade de mandato
Vereador Nikolas Reis (PDT/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo NikLink.
Vereador Ricardo Antonello (PR/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do WhatsApp.
Vereador Maikon Costa (PSDB/ SC) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Nosso Mandato.
Vereador Gilmar Santos (PT/PE) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de deliberação em assembleias.
Vereador Wanderson Florêncio (PSC/PE) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de gabinete itinerante.
Vereador Eduardo Salllum (PT/ SP) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio de laboratórios temáticos e regionais.
Vereador Valdir Parda (PRB/RS) – 2017-2020	Individual	Mandato aberto, por meio do Facebook.
Vereador João Yuji (PTN/GO) – 2017-2020	Compartilhada com quatro covereadores.	Mandato coletivo, a partir da distribuição de áreas setoriais.
Mandatos eleitos em 2018		
Deputada Estadual Jô Cavalcanti (PSOL/PE) – 2019-2022	Compartilhada com quatro covereadoras.	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Juntas.
Deputada Estadual Mônica Seixas (PSOL/SP) – 2019-2022	Compartilhada, com oito codeputados.	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Mandata Ativista.
Deputada Estadual Andréia de Jesus (PSOL/MG) – 2019-2022	Individual com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Deputada Federal Áurea Carolina (PSOL/MG) – 2019-2022	Individual, com campanha coletiva	Mandato aberto e coletivo, por meio de múltiplas estratégias da Gabinetona.
Deputado Federal Felipe Rigoni (PSB/ES) – 2019-2022	Individual	Mandato aberto, por meio de Conselho Político e do aplicativo Nosso Mandato.
Deputado Allyson Bezerra (Solidariedade/RN) – 2019-2022	Individual	Mandato aberto, por meio do aplicativo Nosso Mandato.

Fonte: elaboração própria a partir de dados compilados pela Raps (SECCHI, 2019).

Em relação às modalidades de mandato, apenas 7 das 25 experiências fizeram parte de mandatos coletivos compartilhados entre coparlamentares: o mandato coletivo de Alto Paraíso de Goiás/GO e os mandatos da Gabinetona, Juntas e Mandata Ativista. Destes, apenas os mandatos da Gabinetona, Juntas e Mandata Ativista incorporaram, na mesma iniciativa, estratégias de mandato coletivo e aberto⁹. Entendemos que, para serem considerados mandatos coletivos, devem ser exercidos com coparlamentares que integram a equipe do gabinete, participam e ocupam os espaços legislativos institucionais presencialmente, compartilhando responsabilidades e deveres políticos.

⁹ Elas também representam as primeiras experimentações coletivas eleitas filiadas ao PSOL.

Assim, entendemos as candidaturas individuais como sendo o modelo tradicional de candidatura em que o número na urna está ligado a um candidato. Já as candidaturas compartilhadas, apesar de não regulamentadas no país, envolvem o compromisso – na proposição e no registro da candidatura e durante a campanha eleitoral –, de que o número na urna representa um coletivo ou um grupo pré-definido de indivíduos candidatos a coparlamentares. Nesse modelo, o voto na urna deposita confiança política no grupo. No meio do caminho, entre o modelo individual e o compartilhado, estão as candidaturas individuais que recorrem a estratégias de campanhas coletivas, nas quais um conjunto de candidaturas individuais assume o compromisso de atuar de forma colaborativa, seja durante o período eleitoral, ou durante a condução de mandatos eleitos.

Em relação aos mandatos abertos, estes incluem todas as iniciativas de participação popular, seja a direta, via aplicativos de celular ou mídias sociais, passando pela participação colaborativa em grupos de trabalhos, áreas temáticas e gabinetes itinerantes, seja a mais institucionalizada via conselhos políticos de mandatos parlamentares, até as práticas de experimentação e radicalização democrática. Estas práticas se dão por meio de vínculos territoriais permanentes, agentes externos corresponsáveis autogestionados, confluências de lutas sociais, dentre outras (MARQUES, 2019).

Já os mandatos coletivos resultam na construção de experiências políticas coparticipadas, seja por candidaturas compartilhadas, ou por candidaturas individuais que construíram campanhas coletivas. A partir da eleição, as iniciativas estruturadas nesse modelo contam com o protagonismo de coparlamentares na gestão dos mandatos, que, apesar de possuírem formatos e alcances diversos, envolvem a incorporação dos coparlamentares na equipe do gabinete, sua participação na rotina parlamentar, a definição de dinâmicas decisórias entre eles e a distribuição de responsabilidades e deveres políticos. Nesse sentido, esses mandatos são mais despersonalizados e trazem inventividades que rompem com o rito parlamentar tradicional.

4. Considerações sobre as candidaturas coletivas

Retornando às discussões elaboradas anteriormente a respeito dos mandatos coletivos, nosso entendimento aproxima-se da definição encontrada no PL nº 4.724/2020 (BRASIL, 2020), visto que limita o conceito de mandatos coletivos aos mandatos compartilhados entre coparlamentares, apesar de reconhecer que o grau de formalização dessas experiências dependerá de cada caso, no contexto de falta de regulamentação, o que pode resultar em tensões internas e externas na condução do mandato. Até por isso, admitimos que mandatos coletivos podem ser originados de candidaturas individuais tradicionais, desde que compromissos coletivos sejam assumidos na proposição da candidatura e durante a campanha eleitoral.

Ao mesmo tempo, aproximamo-nos do entendimento de Vieira, Crozatti e Ribeiro (2012) sobre o surgimento de mandatos coletivos no contexto da criação de grupos que possuem forte identidade ideológica. De fato, a construção de candidaturas, campanhas e mandatos coletivos

no Brasil não poderia ser compreendida sem o fio condutor da interseccionalidade de lutas sociais diversas e do compromisso com a inclusão e com a radicalização democrática.

Mandatos coletivos podem ser enquadrados como um potencial de inovação para arejar o cenário da representação política, trazendo importantes contribuições democráticas à política; porém, é necessário considerar as interações dessas novas formas de organização com os princípios presentes nas alterações legais mais recentes quanto à dinâmica eleitoral. O fim das coligações proporcionais teve por intuito reduzir o número de partidos políticos, tendo como resultado partidos mais fortes, nos quais as lideranças partidárias poderiam exercer maior controle sobre seus membros. O princípio de mandatos coletivos parte da percepção sobre a necessidade de subverter os arranjos de indicação de candidaturas atualmente em prática pelas instituições partidárias, configurado pelas ações de suas lideranças. A discussão sobre a regulamentação de mandatos coletivos deve ter em conta essa tensão inerente às demandas de maior inclusão mobilizadas esses novos formatos de promoção de candidaturas.

Sendo assim, apontamos algumas recomendações quanto a ideias a serem incorporadas em possíveis legislações:

- a. a possibilidade de estratégias de mandato aberto e de mandato coletivo, de forma clara, pois essas dinâmicas podem ser confundidas no debate público;
- b. a possibilidade, em caso de mandato coletivo com mais de uma candidatura, de que eventuais suplências geradas por um mandato coletivo impliquem a ocupação da suplência pela próxima candidatura mais votada da mesma candidatura coletiva;
- c. necessidade de partidos manifestarem explicitamente a forma como irão tratar internamente mandatos coletivos ou mesmo se irão proibir essa modalidade.

5. Financiamento eleitoral e mulheres negras

Nas eleições de 2020, candidaturas de mulheres negras constituíram 17% do total de postulantes ao cargo de vereador. Considerando as decisões do TSE sobre o financiamento de mulheres negras, seria necessário que igual percentual de recursos fosse destinado a elas. Os dados de prestação das contas eleitorais registrados até o momento evidenciam o não cumprimento dessa medida, pois apenas 11% dos recursos públicos foram alocados em candidaturas de mulheres negras. Mulheres brancas receberam um ponto percentual a menos em relação ao número de suas candidaturas; e homens negros, sete pontos percentuais. Esse é o primeiro dos diversos aspectos atrelados ao financiamento eleitoral de mulheres negras que merecem atenção no debate público.

Apesar da orientação de alocação de recursos públicos, a partir de critérios relacionados a gênero e raça, não foi determinada pelo TSE uma maneira específica de como esses recursos devem ser aplicados pelas instituições partidárias, permitindo ampla liberdade quanto à forma adotada pelos partidos para o cumprimento da reserva de financiamento. Não por acaso, antes

mesmo do final das eleições, já havia solicitações de partidos políticos por anistia pelo não cumprimento dessa medida. Esse problema é agravado pelas dimensões continentais das eleições brasileiras.

A maior quantidade de recursos públicos é alocada em municípios de maior porte, algo evidente devido à distribuição da população. Na Tabela 1, a seguir, é possível constatar que, nos municípios com mais de 200 mil eleitores, alocaram-se 47% de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), apesar de essa faixa constituir 38% do eleitorado.

Tabela 1: Somatório das prestações de contas declaradas por candidaturas ao cargo de vereador nas Eleições 2020, por tamanho do eleitorado

Tamanho do eleitorado	FEFC	Percentual (%)
Até 5 mil eleitores	76.227.792,44	2
De 5.001 a 10 mil	8.674.144,92	2
De 10.001 a 50 mil	42.854.356,30	12
De 50.001 a 100 mil	28.762.888,66	8
De 100.001 a 200 mil	28.426.759,42	8
Mais de 200 mil	165.366.564,15	47
Total	350.312.505,89	100

Fonte: autoras, a partir de dados do TSE, visualizados em 23/3/2021.

Portanto, as eleições, em municípios de menor porte, são proporcionalmente menos subsidiadas. Para além desse aspecto territorial, entre candidaturas também há muita diferença no acesso a esses recursos.

Ainda em relação às candidaturas para as Câmaras de Vereadores, 81% não receberam recurso do FEFC e 14% receberam até 5 mil reais. Os demais, que somam 4,3%, dividiram três quartos de todo o recurso público utilizado nas eleições legislativas municipais. O formato e o histórico da dinâmica das eleições brasileiras estimulam o investimento em candidaturas percebidas pelos partidos como mais viáveis pelas lideranças partidárias. Concentrar recursos em poucas candidaturas é uma estratégia importante para obter vitórias eleitorais.

Dito isso, é crucial compreender a importância do financiamento público para mulheres em geral e, em particular, para mulheres não brancas. Considerando todas as candidaturas, no caso de mulheres brancas e não brancas, os fundos públicos compõem mais de 50% de seus recursos de campanha. Para homens, esse valor chega a 40%. Quando olhamos para o conjunto de vereadoras e vereadores eleitos, o acesso a fundos públicos apresenta um efeito em escada: para mulheres não brancas representou 39% da receita; para mulheres brancas, 29%; para homens não brancos, 23%; e para homens brancos, 15%. Por sua vez, quando observamos

o autofinanciamento, essa ordem se inverte. Ou seja, homens brancos podem prescindir de recursos públicos, pois conseguem acessar mais facilmente redes de financiamento privadas e cujos valores são superiores àqueles disponíveis para mulheres brancas e não brancas.

Nos municípios com mais de 200 mil eleitores, 50% dos recursos captados para campanhas de mulheres negras vem do FEFC. Para homens brancos, no mesmo contexto, este valor significa apenas 26% de seus recursos. Considerando o conjunto de homens brancos, estes obtiveram um total de 232 milhões de reais em recursos de campanha nos maiores municípios, enquanto mulheres não brancas obtiveram 93 milhões de reais e mulheres brancas, 95 milhões.

Feitas essas colocações, a percepção, pela maioria das candidaturas em todo o território brasileiro, de que os recursos não chegaram deve ser vista com cuidado. Isso não significa que a utilização de uma cota de financiamento não surta efeito, mas que, pelas características das eleições municipais, as lideranças partidárias concentram seus recursos nas cidades de maior porte. No entanto, mulheres, em particular mulheres negras, ao disputarem em municípios de maior porte e receberem recursos públicos, conseguiram ampliar suas chances de vitória significativamente.

Dessa forma, é importante cautela ao tentar solucionar os problemas da desigualdade de distribuição de recursos públicos. Uma solução como distribuir igualmente os recursos de um partido entre todas as suas candidaturas pode aumentar ainda mais as desigualdades entre homens e mulheres, entre brancos e não brancos, pois, ao final das contas, poderia anular o potencial que os recursos públicos teriam para reduzir a influência das desigualdades econômicas sobre a política, pois o principal critério para diferenciar as candidaturas seria o acesso a recursos das redes privadas, como exposto anteriormente.

No entanto, é necessário ressaltar a importância de discutir as formas de distribuição dos recursos públicos por parte das lideranças partidárias, tendo em vista o potencial de que essa distribuição ocorra a partir de critérios injustos com relação à distribuição de vantagens e desvantagens indevidas para candidaturas de homens brancos quando comparados a mulheres e pessoas não brancas. Avançar em propostas marcadas por essas reflexões é central para reduzir a reprodução de desigualdades, principalmente a partir de recursos cujos encargos pesam para a população como um todo.

De toda maneira, essas informações evidenciam a importância do financiamento público direcionado a mulheres e à população negra como instrumento crucial para enfrentar as desigualdades atuantes no sistema de financiamento eleitoral vigente no Brasil. A partir desses achados, é possível formular algumas sugestões para enfrentar os desafios de aumentar o potencial de sucesso de candidaturas de mulheres, em especial de mulheres não brancas:

- a. fortalecer e aprimorar a atual política de cota – mirando na ampliação para alcançar a paridade;

- b. promover e fortalecer mecanismos de controle aos partidos – eleitores, entre partidos ou pelo Judiciário:
 - b1. fortalecer mulheres, em particular mulheres negras, nos espaços de poder, nos partidos e no Judiciário;
- c. utilizar critérios regionais, e não nacionais, para distribuir os recursos com base em raça, devido à diversidade da distribuição demográfica da população em torno de critérios raciais;
- d. distinguir recursos para eleições majoritárias e proporcionais, propiciando o direcionamento de recursos para eleições legislativas em municípios de menor porte;
- e. definir tetos de gastos eleitorais distintos para homens e mulheres, estimulando a possibilidade de concentração de recursos em candidaturas femininas;
- f. tornar a distribuição das cotas de financiamento obrigatória em todos os momentos de repasse dos recursos de partidos para candidaturas, ou, ao menos, obrigar que isso seja efetivado na prestação de contas parcial.

6. Participação política indígena e nacionalização partidária

As populações indígenas são, sistematicamente, alvos de marginalização social (FERNANDES; URIBE, 2019). Uma das formas de marginalização sistemática ocorre no âmbito político, com a exclusão desses grupos do espaço de tomada de decisão. Esse subtópico pretende refletir sobre alguns constrangimentos institucionais existentes que podem constituir elementos determinantes para prejudicar a inserção das populações indígenas no sistema político.

No somatório das candidaturas apresentadas para as eleições estaduais e nacionais realizadas em 2014, encontramos 21.787 candidatos. Nesse imenso quantitativo, apenas 74 indivíduos se autodeclararam indígenas¹⁰ (CODATO; LOBATO; CASTRO, 2017). No pleito de 2018, houve aumento de 124 candidatos autodeclarados indígenas¹¹. A maioria das candidaturas indígenas concentram-se na disputa para os cargos de deputado estadual: 65,8% do universo total em 2014 e 68,4% em 2018. Nas eleições municipais, o número de candidaturas indígenas foi mais alto. Nas eleições para prefeito e vereador, foram 1.175 indígenas em 2016¹² e 2.173 em 2020¹³, porém esse número reflete menos de 1% das candidaturas totais em ambos os pleitos.

¹⁰ Esse número inclui candidatos indígenas que estavam como candidatos a vice e como suplentes do cargo de senador.

¹¹ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/numero-de-candidatos-indigenas-sobe-46-nestas-eleicoes/> (LIMA, 2017).

¹² Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2020/11/12/candidaturas-indigenas-crescem-88-em-2020-nao-queremos-ninguem-falando-por-nos> (FERREIRA; REINHOLZ, 2020).

¹³ Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/indigenas-e-quilombolas-tem-numero-expressivos-de-veredores-e-prefeitos-eleitos-em-2020/> (INDÍGENAS..., 2020).

O baixo número de candidaturas indígenas não deve ser atribuído à falta de mobilização. O movimento indígena brasileiro, desde a década de 1970, constrói uma rede de articulações, organizada com o objetivo de pautar uma agenda coletiva de ampliação de direitos (BANIWA, 2007, p. 129). Se, mesmo com a mobilização indígena, não se observa uma efetiva participação desse grupo no ambiente político, é necessário questionar de que forma as estruturas institucionais impostas atuam para que a participação indígena na política continue reduzida.

Como forma de tornar mais acessível a participação desse grupo na esfera política e de resgatar o proposto no art. 23 do Pacto de San José da Costa Rica, que trata sobre os direitos políticos, é necessário pensar nos obstáculos que a legislação eleitoral impõe para a atuação política de grupos indígenas. O Estado brasileiro reconhece as populações indígenas como coletividades diferenciadas (FUNAI, 2013). Partindo dessa premissa, torna-se necessário pensar que a exigência de nacionalização aos grupos partidários afeta negativamente a participação das populações indígenas no sistema político. Baniwa (2007, p. 143) alerta que a necessidade de uma articulação sociopolítica nacional, para incidir na formulação de políticas, num país enorme como o Brasil, cria dificuldades para a atuação desses grupos políticos, tendo em vista a diversidade cultural intrínseca às experiências indígenas.

Em levantamento inicial realizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib)¹⁴, foram identificados 236 candidatos eleitos nas eleições municipais de 2020, sendo a maioria para o cargo de vereador, com 214 indígenas empossados¹⁵. A maioria dos eleitos – seja no pleito majoritário, seja no proporcional – está concentrada nos Estados do Amazonas (46), Paraíba (20), Roraima (17), Pernambuco (17), Rio Grande do Sul (15), Bahia (14), Mato Grosso do Sul (13), Minas Gerais (13), Acre (13) e Mato Grosso (11). A distribuição espacial das populações indígenas não está homoganeamente dividida ao longo do território. As maiores concentrações estão nas Regiões Norte, com 37,4%, e Nordeste, com 25,5%, seguidas pelo Centro-Oeste com 16%.

Se não há distribuição geográfica homogênea ao longo do território, exigir modelos de participação nacional para esses grupos significa ignorar suas cidadanias diferenciadas. Isso implica inviabilizar a povos indígenas a construção de espaços políticos com foco em seus interesses, tendo em vista as suas especificidades, dentre os quais a defesa de seus territórios é um aspecto central.

Em análises sobre os incentivos institucionais para a organização de partidos indígenas, pesquisadores confluem para dar destaque à arena estadual como um ponto importante para a atuação de grupos partidários indígenas (RICE; VAN COTT, 2006; MARTÍ I PUIG, 2008). Martí i Puig (2008) sustenta que, dentre as condições favoráveis à consolidação de grupos indígenas na arena pública, está a existência de circunscrições especiais para eleição de candidaturas indígenas.

¹⁴ Informações em: <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/>.

¹⁵ Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/11/17/eleicoes-2020-em-contagem-parcial-apib-mapeia-159-candidatos-indigenas-eleitos/> (ELEIÇÕES..., 2020).

Já houve tentativas de institucionalizar uma reserva especial para parlamentares indígenas no sistema político. Dentre esses exemplos, destacamos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 146/1999, de autoria do Deputado Federal Antonio Feijão (PSDB/AP), que buscava alterar o art. 45 da CF/1988 para garantir um assento legislativo na Câmara dos Deputados para populações indígenas (CÂMARA, 1999). Há também a PEC nº 320/2013, de autoria do Deputado Federal Nilmário Miranda (PT/MG), que aumentava para quatro o número de assentos reservados às populações indígenas em uma circunscrição nacional¹⁶.

Além da reserva obrigatória, Martí i Puig (2008) afirma que a existência de níveis subnacionais passíveis de disputa eleitoral é um fator facilitador da organização étnica. A realização de reformas, como a entrada em jogos locais menos custosa para incentivar a participação de grupos indígenas, foi observada na Bolívia, no Peru, no Equador e na Colômbia. No contexto brasileiro, em debates realizados entre as lideranças indígenas sob organização da Apib, em conjunto com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)¹⁷, destacou-se que as disputas municipais, sejam as executivas ou as legislativas, são estratégicas para a atuação indígena (COSTA; VERDUM, 2004).

No caso das comunidades indígenas brasileiras, cuja população concentra-se em determinadas localidades territoriais, é importante pensar em dinâmicas políticas que incluam as particularidades dos grupos indígenas. Em análise sobre a atuação de partidos indígenas, Rice e Van Cott (2006, p. 712) apontaram a importância das arenas subnacionais para a organização desses grupos. Para as autoras, a organização em partidos indígenas é facilitada nos distritos eleitorais onde a população indígena está concentrada, com suas organizações políticas consolidadas e com capacidade de realizar ações mais efetivas. Mesmo os partidos indígenas de alcance nacional tendem a concentrar recursos em regiões particulares.

Elencamos as propostas já apresentadas no Parlamento brasileiro em conjunto com as pesquisas sobre a participação indígena realizada por pesquisadores do tema para resgatar o debate sobre a legislação eleitoral e seu efeito na representação indígena. A compreensão sobre as demandas de inclusão de representantes dessas populações já é conhecida pelos legisladores, mas as normas que regulamentam essas políticas de participação ainda falham em possibilitar a efetiva representação desses grupos. Conforme apresentado, há uma disputa sendo realizada por essas populações dentro do sistema partidário. Os candidatos e parlamentares indígenas eleitos em 2020, apresentados de forma quantificada, estavam distribuídos em mais de 15 partidos políticos. A votação desses parlamentares foi o suficiente para o ganho de cadeiras em eleições municipais em vários estados brasileiros. Mas, ao sairmos da circunscrição municipal para a nacional, é apenas em 2018 que a primeira indígena é eleita para o cargo de deputada federal¹⁸ desde a Assembleia Constituinte.

¹⁶ Esta proposta se assemelha a lógica de distritos virtuais, encontrados em países com diversidade étnica relevante, tendo por exemplo o caso da representação de populações nativas na Nova Zelândia (BRASIL, 2013).

¹⁷ Informações disponíveis em: <https://www.inesc.org.br/>.

¹⁸ Deputada Joenia Wapichana, do partido Rede Sustentabilidade, eleita por Roraima.

É importante resgatar de onde vem a noção de que há uma necessidade de nacionalização dos grupos partidários. São ideias de organização formuladas a partir de como se deu a construção partidária em alguns países europeus. Conforme apresenta Caramani (2004, p. 198), a ideia de necessidade de nacionalização de partidos políticos nasce com a percepção de que houve uma reconfiguração dos conflitos sociais, que deixariam de ser culturais ou territoriais para se configurarem de forma dicotômica, em torno de divisões entre direita e esquerda, mais fáceis de terem seus significados disseminados nacionalmente. Essa ideia é contrária à estruturação dos conflitos existentes dentro do Brasil. No caso das populações indígenas, é importante lembrar que a mobilização política é articulada em torno de demandas e conflitos territoriais e culturais (BRAGATO; BIGOLIN NETO, 2017). Dessa forma, a autorização para organização de partidos com caráter estadual, ou talvez regional, pode ser uma alternativa, dentro das atuais restrições do sistema político brasileiro, e uma das formas de estímulo à efetiva integração das populações indígenas na vida política nacional, considerando as especificidades de suas demandas, em particular devido ao seu evidente caráter territorial.

Referências

BANCADA ATIVISTA. **Bancada Ativista**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://monicadabancada.com.br/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BANCADA ATIVISTA. **Resumo do posicionamento sobre a decisão da Mandata Ativista de remover a codeputada Raquel Marques do mandato**. [São Paulo], 2 fev. 2021. Instagram: @bancadaativista. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CKzMo3xsqia/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BANIWA, Gersem Luciano. Movimentos e políticas indígenas no Brasil Contemporâneo. **Tellus**, Campo Grande, MS, ano 7, n. 12, p. 127-46, abr. 2007. DOI: <https://doi.org/10.20435/tellus.v0i12.136>.

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651-688, jul./set. 2015. DOI 10.1590/00115258201555.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; BIGOLIN NETO, Pedro. Conflitos territoriais indígenas no Brasil: entre risco e prevenção. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 156-195, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.21350>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.724, de 2020**. Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Autor: André Figueiredo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1956150&filename=Avulso+-PL+4724/2020. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 146, de 1999**. Altera o art. 45 da Constituição Federal, cria vaga de deputado federal específica às comunidades indígenas e dá outras providências. Autor: Antonio Feijão – PSDB/AP. Apresentação: 03/11/1999. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14457>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 320, de 2013**. Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências. Autor: Nilmário Miranda - PT/MG. Apresentação: 02/10/2013. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=594512>. Acesso em: 31 ago 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379, de 2017**. Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Autor da proposição: Renata Abreu e outros. Data de apresentação: 09/11/2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625872&filename=Avulso+-PEC+379/2017. Acesso em: 10 mar. 2021.

CARAMANI, Daniele. The dynamic perspective: state formation and mass democratization. *In*: CARAMANI, Daniele. **The nationalization of politics: the formation of national electorates and party systems in Western Europe**. Cambridge: New York: Cambridge University Press, 2004. p. 195-250.

CAROLINA, Áurea. **Após 4 anos de mto trabalho... nosso mandato passa a atuar de forma autônoma e encerra a participação na Gabinetona, colaborando c/ as aliadas q seguirão a experiência**. [S. l.], 22 dez. 2020. Twitter: @aureacarolinax. Disponível em: <https://twitter.com/aureacarolinax/status/1341491625801871360>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CODATO, Adriano; LOBATO, Tiemi; CASTRO, Andréa Oliveira. “Vamos lutar, parentes!” As candidaturas indígenas nas eleições de 2014 no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 93, fev. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.17666/329302/2017>.

COSTA, Luciana; VERDUM, Ricard (org.). **Índios e parlamentos**. Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

ELEIÇÕES 2020: número de indígenas eleitos é o maior da história do Brasil. *In*: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. **Notícias**. Brasília, DF: APIB, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/11/17/eleicoes-2020-em-contagem-parcial-apib-mapeia-159-candidatos-indigenas-eleitos/>. Acesso em: 31 ago. 2021.

EMERGÊNCIA indígena. Brasília, DF: APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, [2020?]. Disponível em: <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

FERNANDES, Fernando Roque; URIBE, Maurício Alejandro Diaz. Movimentos indígenas latino-americanos da segunda metade do século XX: reflexões comparativas sobre processos decoloniais no Brasil e na Colômbia. **Tellus**, Campo Grande, MS, ano 19, n. 39, p. 71-104, maio/ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/tellus.v19i39.539>. Disponível em: <https://www.tellus.ucdb.br/tellus/article/view/539/527>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FERREIRA; Marcelo; REINHOLZ, Fabiana. Candidaturas indígenas crescem 88% em 2020: "Não queremos ninguém falando por nós". **Brasil de Fato**, Porto Alegre, 12 nov. 2020. Direitos Humanos. Eleições 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/12/candidaturas-indigenas-crescem-88-em-2020-nao-queremos-ninguem-falando-por-nos>. Acesso em: 31 ago. 2021.

FUNAI. **Participação indígena na construção de políticas públicas**. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 18 nov. 2013. Atualizado em: 20 nov. 2020. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/participacao-indigena-na-construcao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 30 jun. 2021.

INDÍGENAS e quilombolas tem número expressivos de vereadores e prefeitos eleitos em 2020. *In*: NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. [Notícias], Manaus, 19 nov. 2020. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/indigenas-e-quilombolas-tem-numero-expressivos-de-vereadores-e-prefeitos-eleitos-em-2020>. Acesso em: 31 ago. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Brasília, DF: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, [2021]. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

JUNTAS. **Quem somos nós?** Pernambuco: Assembleia Legislativa de Pernambuco, [2019]. Disponível em: <https://www.juntascodeputadas.com.br/>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LIMA, Sérgio. Número de candidatos indígenas sobe 46% nestas eleições. **Poder360**, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/numero-de-candidatos-indigenas-sobe-46-nestas-eleicoes/>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MARQUES, Gustavo Pessali. **Megafonizar as lutas**: a experiência das Muitas e da Gabinetona em Belo Horizonte. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/31969>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MARTÍ I PUIG, Salvador. Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina: los casos de Bolívia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005).

Revista Mexicana de Sociología, Ciudad de México, v. 70, n. 4, oct./dic. 2008. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000400002&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 31 ago. 2021.

OSTROGORSKI, Moisei. **Democracy and the organization of political parties**. New York: Macmillan Co., 1902.

RAPS. Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI. **Rede de Ação Política pela Sustentabilidade**. São Paulo: RAPS/ Arapyáú/Udesc, 2019.

RICE, Roberta; VAN COTT, Donna Lee. The emergence and performance of indigenous peoples' parties in South America. **Comparative Political Studies**, [Thousand Oaks, CA], v. 39, n. 6, p. 709-732, 2006.

SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Delegated representation in the 21st Century: the experimentation of shared mandates. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY (ICPP), 3., Cingapura, 2017. **[Proceedings]**. Vaulx en Velin, France: International Public Policy Association, 2017.

SECCHI, Leonardo (coord.); CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SILVA, Willian Quadros da; PAGANELA, Saulo Francisco; ITO, Leticia Elena. **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI**. São Paulo: RAPS Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

SECCHI, Leonardo; LEAL, Leonardo (coord.). **As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil**. Realização: Universidade do Estado de Santa Catarina, Universidade Federal de Alagoas, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Santa Catarina. Brasília, DF: Editora IABS, 2020. 33 p. Relatório de Pesquisa, dezembro 2020. ISBN 978-65-87999-05-0. DOI 10.5281/zenodo.4423739.

SILVA, Vitória Régia da. Anote este nome: Nossa Cara, candidatura coletiva à vereança em Fortaleza, quer ser a primeira eleita para a Câmara Municipal. **Gênero e Número**, Rio de Janeiro, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.generonumero.media/anote-este-nome-nossa-cara/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

VIEIRA, Rui Albuquerque da Costa de; CROZATTI, Jaime; RIBEIRO, Matheus Silva. Mandato coletivo vs mandato individual: análise de custos em campanhas eleitorais para o fortalecimento da democracia brasileira. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 19., Bento Gonçalves, RS. **Anais [...]**. São Leopoldo, RS: Associação Brasileira de Custos, 2012. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/312>. Acesso em: 30 ago. 2021.