

Mandatos coletivos e compartilhados: uma resposta à crise de representação?

Mirela Gonçalves Portugal e Jaime Barreiros Neto

Resumo

Este artigo pretende analisar o surgimento e consolidação dos mandatos coletivos e compartilhados no sistema eleitoral brasileiro, bem como os limites dessa nova proposta enquanto alternativa para a crise de representação no horizonte político do país. Para tanto, busca-se, primeiramente, revisitar historicamente as origens da democracia representativa liberal e suas contradições intrínsecas. Em seguida, realiza-se um levantamento das principais características e experiências paradigmáticas de mandatos coletivos no Brasil. Debruça-se, ainda, sobre as estratégias retóricas e de comunicação política do formato. Depois, elabora-se um breve panorama sobre a lacuna na disciplina legislativa do tema. Nesse desiderato, o estudo lança mão dos métodos dedutivo e indutivo, tendo abordagem qualitativa, assumindo forma exploratória e descritiva quanto aos objetivos, pela via dos procedimentos bibliográficos e documentais. Por fim, discute-se em quais condições esses mandatos podem significar uma aproximação do projeto de maximalismo democrático.

Palavras-chave: mandatos coletivos; democracia representativa; direito eleitoral; democracia; campanha eleitoral.

Abstract

This article analyzes the emergence and consolidation of collective candidacy in the Brazilian political system. To this end, we revisit the origins of liberal representative democracy and its contradictions, followed by an outline of the main characteristics

Sobre os autores

Mirela Gonçalves Portugal é mestranda em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Bacharela em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia. Email: mirelagportugal@gmail.com

Jaime Barreiros Neto é professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (mestrado e doutorado). Professor do curso de Direito da Universidade Federal da Bahia (graduação). Coordenador do curso de pós-graduação em Direito Eleitoral da Faculdade Baiana de Direito. Email: jaimebarreirosneto@globocom

and paradigmatic experiences of collective candidacies in the last elections while focusing on the rhetorical and political communication strategies inherent to them. We also give a brief overview of the gap in the legislative discipline pertinent to the theme. This qualitative research was conducted by means of bibliographic and documentary procedures, employing deductive and inductive methods and assuming an exploratory and descriptive form as to the objectives. Finally, we discuss under what conditions these mandates may imply an approximation to the democratic maximalism project.

Keywords: collective candidacy; representative democracy; electoral law; democracy; electoral campaign.

Artigo recebido em 4 de maio de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 14 de junho de 2021.

Introdução

As eleições de 2018 e 2020 consolidaram a figura dos mandatos coletivos ou compartilhados no imaginário político nacional. A iniciativa parece trazer vantagens: por que apostar no magnetismo de um candidato, quando se pode ter três ou quatro janelas para o interesse público? A ideia também chega com promessas de sofisticação na deliberação das políticas públicas, maior diversidade de ideias e capilarização dos interesses defendidos, que podem abarcar mais atores e frentes de combate aos problemas transversais da sociedade. Nada disso, contudo, obtém respaldo na legislação eleitoral.

De toda forma, o apelo da proposta se reafirma no contexto de uma difundida crise de representação, consenso tanto na literatura quanto no vocabulário do eleitorado, percebido seja em protestos nas ruas ou em postagens nas redes sociais. Contudo, resta ainda ser respondida a pergunta: a alternativa da candidatura coletiva conduz, de fato, a uma das saídas para o problema da democracia representativa no século XXI?

Este artigo busca explorar os limites e potencialidades das candidaturas coletivas como formato que ensaia permanência no horizonte eleitoral brasileiro. Para tanto, vale-se da abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, a partir dos procedimentos bibliográficos e documentais.

Inicialmente, o trabalho rememora as origens da representação na democracia liberal moderna e as contradições que lhe são inerentes desde o berço. Em seguida, traça breve panorama do surgimento,

conformação e características das candidaturas coletivas nas eleições brasileiras dos últimos anos, bem como exemplos paradigmáticos.

A partir daí, faz uma análise das estratégias de comunicação política nos mandatos coletivos e das disputas narrativas que perfazem suas principais frentes de atuação. Depois, estabelece o não-lugar dos mandatos compartilhados no ordenamento jurídico nacional. Por fim, observa dentro de quais condições é possível associar tais novidades ao projeto de maximalismo democrático da Carta de 88.

Representação, mandato e democracia: origens e perspectivas

Ante à clássica dicotomia entre liberdade dos antigos (com a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas) e liberdade dos modernos (profissionalização da política unida à limitação do poder do Estado), tal como formulada por Benjamin Constant (2019, 29), a representação surgiu como uma das respostas possíveis ao problema concreto da democracia liberal. Contudo, um observador da arena pública nacional ou global rapidamente irá identificar tanto na literatura especializada quanto no debate do senso comum o diagnóstico de profunda erosão da representação nos dias atuais.

No entanto, não é correto dizer que o edifício construído na modernidade está experienciando atualmente um teste de resistência de seus alicerces: a construção já trazia vícios desde a gênese. Sobre o sentido atual de democracia representativa, segundo o filósofo francês Bernard Manin (1996, 7), as revoluções burguesas da Inglaterra, França e Estados Unidos erigiram-no em quatro pilares: quem governa é nomeado por eleições em intervalos regulares; a tomada de decisões por aqueles que governam tem um certo grau de independência dos desejos do eleitorado; há liberdade de opinião dentre os governados e, por fim, as decisões das políticas públicas se submetem a um processo de debate.

Como aponta Manin (1996), o modelo ateniense da ocupação das funções públicas por sorteio não foi recepcionado pelos liberais, e a preferência pelo método da eleição trouxe uma amarga consequência necessária: a formação de elites políticas. Na verdade, para o autor, não foi por acaso a opção da burguesia, afinal, as eleições asseguraram escassez e desigualdade: “Não é uma coincidência que os termos *eleição* e *elite* tenham a mesma raiz etimológica,

e que em uma série de idiomas o mesmo adjetivo denote uma pessoa de distinção e uma pessoa eleita” (Manin, 1996, 95).

Não escapa à teórica política italiana, Nadia Urbinati (2006, 4), que representação e democracia, lado a lado, formam um oxímoro. O cerne do paradoxo, nas palavras da autora, está no fato de que o único momento de decisão direta do cidadão é quando ele delega o poder legislativo. Assim, Urbinati compara a soberania popular à passagem episódica de um cometa, sendo exercida pelos cidadãos apenas para ser renunciada.

A autora propõe três teorias para tratar a representação em suas manifestações nos Estados modernos. Tais construções, observam-na do ponto de vista jurídico, institucional e político. Para Urbinati (2006, 24) a teoria jurídica trata a representação como um contrato privado, enxergando representante e representado da perspectiva individual, sendo a outorga do voto motivada mais por qualidades pessoais do que projetos coletivos. A acepção institucional é um ramo da ótica jurídica, e centraliza sobremaneira o papel do Estado, relegando a segundo plano as relações com a sociedade, bem como transmutando a participação em mero procedimento. Por fim, a teoria política não foca em entes preexistentes, mas num processo interlocutório e constante, estruturado em termos de circularidade dinâmica, nas palavras da autora. É esse terceiro e último modelo o merecedor da qualidade de efetivamente representativo, diz Urbinati (2006), e a visão de democracia representativa que este trabalho adota.

Para alguns autores, a essência da representação tem amplitude muito restrita. Em sua proposta que descreve a democracia como um método, o cientista político Joseph Schumpeter (1961) entende ser a principal função do voto do eleitorado a de produzir governo. No lugar de um *governo do povo*, o autor prefere a expressão *governo aprovado pelo povo*. Assim, para Schumpeter, o método democrático produz legislação e administração apenas como subproduto da luta pelos cargos políticos (1961, 296).

Nessa leitura, na qual “o método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e estadistas amadores” (Schumpeter, 1961, 343), o autor traçou algumas condições que possibilitaram o êxito da democracia, e essas envolvem inicialmente um material humano político de qualidade, técnico e com forte senso de dever (Schumpeter, 1961, 349), ou seja, o cientista

político voltou à importância da representação como via de materialização da democracia.

Seja maior ou menor o grau de ceticismo, quando se trata da observação empírica da democracia nos países, a existência do mandato eletivo é geralmente apontada como a ferramenta de distinção entre os modelos democráticos antigos e modernos, conforme observa Robert Dahl (2001, 100). Por sua vez, também é valorizada enquanto solução para os problemas de dimensão geográfica das comunidades nacionais e para assegurar a igualdade no voto dos cidadãos. Em contrapartida, esclarece Dahl (2001, 107), que o preço exigido para o bom funcionamento do regime é a existência de algum grau de responsabilização dos mandatários, que podem ser descartados nas eleições seguintes.

Assim, é entre contradições e desafios de ordem prática que se estrutura a representação. Essa, por sua vez, dá aos partidos políticos o papel institucional de conectar o mandato eletivo e o eleitor. O conceito moderno de partido, esclarece Maurice Duverger (1970, 20), nasceu associado ao procedimento eleitoral democrático, organizando os eleitores em comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e canalizar votos para ideologias similares.

Duverger (1970, 26) observou não apenas a origem eleitoral e parlamentar dos partidos, mas também a origem externa: alguns eram estruturados a partir de sociedades de pensamento, clubes populares, sindicatos, jornais e afins. O autor diferencia ainda que os partidos de origem eleitoral nascem das cúpulas políticas e são centralizados com afluência maior de poder aos mandatários, enquanto os de origem externa nascem das bases e têm maior horizontalidade e até mesmo uma certa desconfiança ante os mandatários, buscando submetê-los à autoridade de um comitê diretor independente.

Se os partidos nascem como solução indutiva do exercício eleitoral, o que dizer sobre a qualidade da sua contribuição para a efetividade democrática? Para Orides Mezzaroba (2012, 44), o que torna um Estado democrático não é a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas “no mínimo, o comprometimento partidário com a democracia, somada à sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas”.

Dessa maneira, para o autor, uma efetiva democracia partidária perpassa pela noção de construção coletiva de metas e programas,

não havendo mais espaço para a influência individual repercutir no sistema estatal na sociedade moderna. Na defesa dos partidos, Mezzaroba (2012, 47) argumenta ainda que o fortalecimento partidário desloca as decisões sobre políticas públicas do parlamento para os “partidos políticos como sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio”. Ou seja, a dialogicidade e a diversidade de aportes seriam fatores positivos para a vivência política.

Por tal análise, é possível concluir que a realidade do sistema representativo já nasce com tensões intrínsecas, tendendo à formação de elites políticas e grupos de influência. Assim, a semente da tão propalada crise de representação esteve plantada desde o nascimento. Contudo, para os autores que debatem o aperfeiçoamento qualitativo da democracia, o investimento em mecanismos que reforcem a coletividade e o fluxo contínuo das interlocuções entre políticos e cidadãos parece apontar rumo a um melhor exercício do poder. Resta descobrir se os mandatos compartilhados são exemplos disso.

As candidaturas coletivas: surgimento no Brasil e possibilidades estruturais

A figura do santinho de papel com o candidato ladeado por padrinhos e apoiadores famosos ganhou recentemente nova companhia na gramática visual da propaganda eleitoral: imagens de divulgação com grupos de pessoas desconhecidas, nenhuma particularmente influente na arena política, com três ou mais integrantes. Outros acréscimos foram feitos ao vocabulário político nacional: as expressões como *co-candidatos*, *co-mandato* e *co-parlamentar*.

O fenômeno dos chamados mandatos compartilhados ou mandatos coletivos, tal como foram nomeados em reportagens e por estudiosos, é relativamente recente no Brasil, e tem conseguido destaque espontâneo no debate público e – como veremos mais à frente – também nas urnas.

As primeiras menções às candidaturas coletivas no Brasil surgiram como uma novidade discreta: foram três em 2012 e 13 em 2016 (Russo, 2020). Nas eleições de 2018, cresceram visivelmente, totalizando 94 grupos de diferentes tamanhos em campanha para os cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador

em 17 Estados da Federação e com 22 partidos políticos distintos, conforme relatório temático (Secchi, 2019).

A situação mais que dobrou em dois anos. Nas eleições de 2020, houve o recorde de 257 candidaturas coletivas, apesar de não haver um número oficial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto aos efetivamente eleitos. O espectro político mais recorrente foi o de centro-esquerda, com 99 candidaturas do PSOL, 51 do PT, 23 do PC do B, 11 do PDT, nove do PSB, oito da REDE e oito do PV (Russo, 2020).

Segundo levantamento coordenado por Leonardo Secchi (2019), três elementos constitutivos estruturam os chamados mandatos coletivos: o parlamentar, aquele que ocupa legalmente o assento legislativo e abre mão de parte da sua autonomia compartilhando o poder; o co-parlamentar, cidadão que pode influenciar ou até determinar as decisões do parlamentar sobre políticas públicas; e, por fim, o estatuto do mandato, que consiste em acordo, contrato ou carta de compromisso capaz de delimitar os elementos fundantes e procedimentos do grupo, conforme explica o estudo:

A formatação destes mandatos pode variar muito. Existem mandatos coletivos formados por poucas pessoas ou por muitas, mandatos compartilhados plurais e outros homogêneos, mandatos abertos e outros que funcionam como “clube”. Tem-se ainda mandatos que compartilham os custos de campanha de maneira organizada, ou aqueles que compartilham os benefícios financeiros e/ou simbólicos do mandato. A iniciativa pode partir de um indivíduo, de um grupo ou de um inteiro partido político. A distribuição de poder entre os co-parlamentares também pode variar de maneira significativa. (Secchi, 2019, 12).

O relatório (Secchi, 2019, 13) propõe ainda a diferenciação da manifestação do mandato coletivo (número reduzido de integrantes, que se conhecem previamente, e deliberam por tentativa de consenso) do mandato compartilhado (número médio a alto de participantes, não necessariamente conhecidos entre si, que decidem por regra de maioria).

Outro aspecto central é o escopo do compartilhamento deliberativo interno. O mesmo relatório identificou como possibilidades, primeiro, que os co-parlamentares só decidam as pautas que chegam em plenário; segundo, participem também da elaboração de projeto de lei, da transparência das contas do mandato e da

fiscalização do poder executivo; e terceiro, estejam inseridos em toda a gestão político-administrativa do gabinete e do mandato (Secchi, 2019, 60).

Apesar da variação na conformação interna do poder dentro do mandato coletivo, o formato ainda não tem previsão legal no sistema eleitoral brasileiro. As possibilidades estão sendo testadas na medida da sua implementação, experimentalmente, sem um regulamento transversal que liste requisitos universalizantes, como número máximo de integrantes e regimento interno. Por ora, tais iniciativas operam tendo a autogestão como bússola, ainda singrando mares desconhecidos.

Retórica, discurso e estratégias de comunicação política nos mandatos coletivos

A atipicidade dos mandatos partilhados no direito eleitoral brasileiro faz com que boa parte do seu espaço de operação ocorra no campo da disputa de narrativas. O discurso, assim, é peça fundamental para o entendimento do fenômeno.

Os mandatos coletivos se fortaleceram no horizonte político nacional quando a crise de representação virou moeda corrente na opinião pública. O consenso desse desmoronamento ganhou, nas palavras de Oscar Vilhena Vieira (2018, 25), o nome de mal-estar constitucional. Os protestos de 2013 foram a ruptura que mais refletiu esse entendimento, que não mais se dissolverá dali em diante. Para o autor, a perda de qualidade das instituições políticas, fruto do aumento das manobras fora da guarda constitucional ou em seu limiar, enfraqueceu o próprio pacto de 88 e, com ele, a visão dos poderes constituídos.

Como efeito colateral, de um lado, cresceu a retórica de abominação da política. De outro, a ideia de reforma e renovação dos quadros eleitorais passa a pautar grupos variados da sociedade civil. Essa quadra temporal coincide com a maior visibilidade das candidaturas partilhadas. Em consulta ao *Google Trends* (2020), é possível observar que as buscas na internet para as expressões *mandato coletivo* ou *candidatura coletiva* têm manifestação pontual a partir de 2009 até 2014, quadruplicando em outubro de 2018 e outubro de 2020.

A pedra de toque a ditar quase todas as campanhas coletivas é a defesa conceitual da maior participação política. Esse terreno

discursivo aparece com frequência nas estratégias publicitárias e nas manifestações públicas dos grupos candidatos. Nesse sentido, vale observar o exemplo paradigmático da Mandata Ativista na Assembleia Legislativa de São Paulo em 2018. Reproduz-se a auto-descrição do projeto no YouTube:

A Bancada Ativista lançou uma candidatura coletiva a deputada estadual em São Paulo formada por nove ativistas que vão compartilhar as responsabilidades e tomadas de decisões nos quatro anos de mandato. Tem a Anne Rammi; que quer mais mães na política, a Chirley Pankará; que defende a causa indígena, a Cláudia Visoni, agricultura urbana; a Érika Hilton que quer direitos da população LGBT, o Fernando Ferrari que quer participação popular nos orçamentos públicos; o Jesus do Santos por mais cultura nas periferias; a Paula Aparecida por uma educação mais humana; a Raquel Marques em defesa dos direitos das mulheres; e tem a Mônica, mãe, mulher, negra e ativista socioambiental. No dia sete de outubro, ao teclar 50900 na urna, vai aparecer o rosto da Mônica, mas esse voto vale por nove. E aí? Vamos juntos imaginar e fazer uma política mais diversa, coletiva e renovadora? (Candidatura coletiva: 50900 Bancada Ativista, 2018).

A Bancada Ativista foi eleita com 149.844 votos, entrando no top 10 do pleito estadual naquele ano, conforme dados do site oficial (Bancada ativista, 2018). Entre os principais pontos do programa eleitoral figuravam temas como desigualdade de gênero, cidades inclusivas e enfrentamento à discriminação. O grupo escolheu como titular Mônica Seixas, do PSOL, mas prometeu em campanha veiculada em site oficial gestão horizontal, de modo que haveria autonomia de voto nos temas defendidos nas trajetórias individuais, e decisões coletivas quanto a tópicos transversais. Os co-deputados são do PSOL, Rede e PDT.

Em editorial de agosto de 2020, na Folha de São Paulo, a Mandata Ativista não se constrangeu em afirmar que inventou o próprio cargo, batizando a iniciativa como revolução política. Uma das chaves suscitadas é a fratura com as dinastias políticas nacionais: “Somos sete mulheres e dois homens que nunca tinham vencido uma eleição. Assim como nossos pais, avós, bisavós e tataravós” (Pankará *et al.*, 2020). O grupo reconhece ter pouca margem de operação no *establishment* político, mas usa o texto para

celebrar a profusão de novas candidaturas partilhadas no espaço de dois anos. Por fim, o texto profetiza a inarredável “ocupação da política com corpos marginalizados”.

Outro grupo vitorioso nas urnas foi o das vereadoras Pretas por Salvador, primeira candidatura coletiva eleita para o Legislativo da capital baiana. Iniciando na câmara em 2021, reúne Laina Crisóstomo como titular do mandato, ladeada por Cleide Coutinho e Gleide Davis. O trio de mulheres negras entrou em campanha tratando de eixos temáticos como diversidade, maternidade, candomblé e liberdade religiosa, interseccionalidade, anti-gordofobia e antirracismo. Sumarizam, nesses termos, a divisão interna de trabalho: “[Laina] é uma representante que vai protagonizar várias vozes, o plural feminino. Não queremos e nem vamos disputar entre nós. Juntas somos mais fortes!” (Pretas por Salvador, 2020).

Já Florianópolis, que segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, foi a única capital brasileira a eleger somente vereadores (indivíduos) brancos, elegeu em 2020 a vereança (coletiva) Bem Viver com uma mulher negra, Mayne Goes, e outra indígena, Joziléia Daniza – para fins oficiais somente a titular da chapa, a autodeclarada branca, Cíntia Mendonça, é contabilizada nas estatísticas (Carvalho, 2020, 1).

De acordo com matéria do G1 RN (2020), o ano de 2020 conheceu também a candidatura coletiva a um cargo no Executivo, a prefeitura de Natal, capital do Rio Grande do Norte. Nomeada de *Coletiva do SOL*, a iniciativa do PSOL reuniu como titular Nevinha Valentim, historiadora e bancária, ladeada pelo administrador Daniel Morais, pela filósofa Liliana Lincka e a cientista política Sol Victor. No Executivo, talvez como reflexo da tradição personalista brasileira, a novidade parece ter sido menos bem-sucedida, e conforme números oficiais do TSE, o grupo levou apenas 1,15% dos votos (3.039 votos), enquanto o vencedor Álvaro Dias (PSDB) obteve 56,58% da preferência (194.764 votos), segundo informações da Gazeta do Povo (2020).

Como visto, o imaginário político mobilizado pelos mandatos coletivos atingiu em cheio o nervo da representação e de grupos socialmente minorizados. Mesmo sem dados oficiais, é possível observar uma preponderância de mulheres capitaneando ou integrando as candidaturas compartilhadas. Afinal, a ideia de reavaliar os papéis convencionais dos atores políticos é pauta antiga no debate pelo aumento da representação feminina.

Nessa linha, Júlia Monfardini Menuci (2019, 106) afirma que a participação política feminina ainda é um projeto em construção no Brasil. Segundo a autora, apesar dos avanços ao longo do século XX e na Carta de 1988, a conquista tardia dos direitos políticos operou de modo que para as mulheres “a carga de capital político acumulado é deveras inferior à masculina”, fator agravado pela desigualdade estrutural de gênero da sociedade patriarcal, que dificulta o acesso aos espaços de poder.

Mas a pura eleição não necessariamente traz efetividade. Em pesquisa empírica realizada em 2017, Menuci (2019, 183) analisou a qualidade da representação feminina nos mandatos de prefeitas eleitas no Rio Grande do Sul. Nesse ínterim, somente em oito das 37 administrações de prefeitas implantaram, ou souberam informar a implantação de políticas públicas específicas para mulheres. Dentre essas, apenas cinco deram seguimento a iniciativas de administrações anteriores.

Até que sejam feitas avaliações de medidas efetivas dos mandatos coletivos, o fato é que as escolhas narrativas e simbólicas dessas candidaturas são, como esperado, estratégicas. Da perspectiva da comunicação política, o cenário alinha-se a um novo tipo de campanha que nasce do ocaso da mídia tradicional e ascensão das redes sociais. E como o meio é a mensagem, se antes o que importava era a busca de um forte consenso majoritário, na comunicação digital em rede, os sujeitos e minorias tornaram-se emissores de conteúdo com maior facilidade para inocular dissensos na sociedade.

Nesse sentido, cabe rememorar a basilar análise da cientista política alemã, Elisabeth Noelle-Neumann, sobre a centralidade da comunicação enquanto variável eleitoral. A autora debruça-se sobre o conceito de opinião pública como ingrediente da legitimidade política, sublinhando a importância da mídia nesse papel. Para Noelle-Neumann (1995, 150), aqueles cujo ponto de vista não está inserido nos meios, está, na prática, mudo.

O pensamento de Noelle-Neumann é dos anos 1970, ou seja, anterior à democratização operada pela internet. Mas seu conceito de “função de articulação” da mídia pode ser aplicado na análise das comunicações dos mandatos coletivos. Conforme Noelle-Neumann (1995, 151), os meios fornecem à sociedade um acervo de palavras e expressões para defender um ponto de vista. Assim, ao criar narrativas sobre a renovação concretizada nos mandatos coletivos, esses grupos buscam construir a própria validade política.

Os mandatos coletivos e o ordenamento jurídico brasileiro

A legislação eleitoral brasileira não abriga previsão para o formato do mandato compartilhado. O arranjo acontece na fronteira entre o direito público e o privado, de forma que somente o titular do mandato aparece na urna eletrônica e pode exercer os atos privativos do cargo, ser diplomado e tomar posse (Congresso em foco, 2020). Ou seja, o mandato persiste personalíssimo e intransferível.

A partir daí, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entende que os grupos têm liberdade para se organizar internamente, e o titular da candidatura, se desejar, pode nomear os demais membros para desempenhar papéis em seu gabinete ou secretariado, por exemplo. Também há liberdade para os arranjos deliberativos e debates.

Contudo, a novidade do formato ergue algumas paredes intransponíveis. O TSE listou algumas em consulta feita à assessoria de comunicação para este artigo. Primeiro, quaisquer divergências surgidas entre os membros do grupo sequer poderão ser discutidas no Judiciário. Além disso, no caso de morte do candidato registrado, se já empossado, os demais membros não poderão sucedê-lo no exercício do mandato (a não ser que constem oficialmente nos registros como vice ou suplentes).

Por outro lado, o TSE esclarece que não há razões, *a priori*, para que tais iniciativas sejam penalizadas ou banidas das urnas por consequência do seu formato. Segundo o tribunal, em mensagem enviada pela assessoria de comunicação, “a não ser que se infrinjam as regras de propaganda eleitoral que estão dispostas na Resolução TSE 23.610/2019, não há previsão de punição para candidaturas ‘coletivas’, desde que o eleitor seja orientado em qual dos membros do grupo deverá votar”. A resolução dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas nas campanhas de 2020.

Como usual, o mundo dos fatos perquire uma reação do mundo das leis. Por enquanto, ela tem tomado forma como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 379/2017 (Brasil, 2017), que pretende inserir um parágrafo ao art. 14 da Constituição para possibilitar os mandatos coletivos no âmbito do Legislativo. Na justificção da proposta, retorna a referência a “grave crise ético-política” que faz necessária a revisão do sistema eleitoral. Os mandatos coletivos seriam a alternativa para reforçar a participação popular e expandir o conceito de representação política, nas palavras da PEC.

Até o fechamento deste trabalho, a PEC ainda tramita na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania.

Alguns pesquisadores acreditam ser compatível a regulação dos mandatos coletivos e o ordenamento nacional. Samuel de Freitas Xerez (2019, 69) lista como pressupostos uma leitura sistemática das liberdades fundamentais, unida à interpretação teleológica do sistema eleitoral pensada para reforçar a soberania popular. Nas palavras do autor, em cenário hipotético, o desenho estrutural ideal dos mandatos coletivos exigiria que todos os candidatos integrantes do grupo, individualmente, reunissem as condições de elegibilidade, fossem integrantes do mesmo partido e fossem igualmente escolhidos em convenção partidária. Por fim, ressalta Xerez (2019), em mandatos para cargos proporcionais, o arranjo coletivo deveria ser aprovado em convenção, pois ao partido pertence a vaga parlamentar a ser ocupada pelo conjunto.

Como breve amostra do que pode vir a ser incluído em regulamentação futura, o Ministro do TSE, Luis Felipe Salomão, negou liminar do Recurso Especial Eleitoral, julgado em novembro de 2020, no qual uma candidata a vereadora do interior de Pernambuco pedia para aparecer nas urnas com o nome *Coletiva Elas* ou *Adevania da Coletiva Elas*. Conforme o julgado, os nomes poderiam gerar dúvidas no eleitor a respeito da titularidade da candidatura, e sobre tratar-se se candidatura individual ou coletiva.

Se a feição adotada for, de fato, a proposta na PEC, os mandatos coletivos serão integrados ao ordenamento brasileiro como norma constitucional de eficácia limitada, conforme pensamento clássico do constitucionalista José Afonso da Silva. Assim, além da alteração da Constituição, será necessário um interstício para redação e aprovação de projeto de lei específico sobre a temática. E como essa muito interessa ao Legislativo, a própria tramitação tende a transformar-se em fato político a levantar um debate autorreflexivo sobre a natureza e o alcance da democracia nacional.

Mandatos coletivos e maximalismo democrático: barreiras e possibilidades

De posse das reflexões feitas até o momento, emerge a pergunta: seriam os mandatos coletivos uma maneira de superar o governo de poucos pelo governo de muitos? Uma das perspectivas para

delinear essa resposta parte do maximalismo democrático. Por esta ótica, a Constituição de 88 optou por um sistema político pautado no pluralismo, inclusão e respeito pelas minorias. O movimento distingue-se também pela busca de novos meios de participação, valorização dos partidos como atores políticos (embora não exclusivos), garantia de liberdades fundamentais e transparência pública (Barreiros Neto, 2017, 28).

Nesse contexto, a democracia maximalista seria um contraponto a um modelo elitista e puramente representativo do exercício do poder popular. Aqui surge a primeira barreira oriunda da natureza dos mandatos coletivos, que, de *per se*, não ampliam o repertório de iniciativas de democracia direta ou debate concretamente público.

Se considerarmos a existência de uma linha gradual entre o minimalismo elitista e o maximalismo democrático participativo (Barreiros Neto, 2017, 134), as candidaturas coletivas ocupariam uma posição mais próxima à do maximalismo, ampliando o número de sujeitos envolvidos na deliberação dos temas de interesse da comunidade, mas carecendo de ferramentas que abram essa discussão à sociedade e ao eleitorado.

Jaime Barreiros Neto (2017, 552) ressalta que é fundamental, para a implementação do maximalismo, o equilíbrio no binômio representação-participação, de modo que tais formas de exercício da democracia sejam vistas não como excludentes, mas complementares. Assim, os mandatos coletivos estarão mais próximos do maximalismo na medida em que decidirem por reformar não só o feito da representação, mas criar oportunidades de integração real dos cidadãos nas deliberações.

Sabemos que a ampliação da pluralidade de vozes na opinião pública é uma das finalidades buscadas pela ideia de maximalismo democrático. Será, contudo, que a mera opção pela candidatura coletiva é capaz de mobilizar todas essas transformações? A exemplo da constatação de autoras como Julia Monfardini Menuci, citada supra, a chegada de grupos minorizados ao poder não automaticamente gera um implemento de políticas públicas voltadas para estas minorias.

O dilema perpassa, portanto, o problema da independência dos mandatos. Nesse aspecto, tornou-se referência a crítica feita por Hanna Pitkin sobre a ideia de representação. Conforme Pitkin (1967, 144), se à primeira vista o político deve agir como seu eleitor faria, o cenário não é tão simples ante o fato de que o eleitorado

é, de fato, um grupo de pessoas. Ao voltar-se à independência do mandato, a autora entende que “o sistema representativo deve buscar o interesse público e ser responsivo à opinião pública, exceto na medida em que a não responsividade possa ser justificada em termos do interesse público”.

Noutro giro, reflete Denise Vitale (2007, 149) que a independência do mandato não pode significar uma desconexão entre representantes e representados. “O elo entre eles deve ser interpretado como um ato contínuo, renovado em períodos mais curtos ou a cada debate, ação ou política mais relevante encaminhada pelos representantes”, afirma. Assim, a autora sublinha a importância da implementação de mecanismos que permitam selecionar publicamente os debates e decisões mais importantes, com acompanhamento e controle por parte dos representados.

Por tal análise, os mandatos coletivos ou compartilhados representam um passo em direção ao maximalismo democrático caso enfrentem duas questões principais: em primeiro lugar, a implementação de medidas de participação direta e permeabilidade ao eleitorado na construção de suas decisões, sob pena de transformarem-se somente em mais uma camada a intermediar a construção de políticas públicas. Em segundo lugar, o exercício em si dos mandatos deve implementar medidas efetivas para concretizar o ideário eleitoral, buscando implementar pautas plurais, nas quais a diversidade seja, de fato, entregue à sociedade.

Considerações finais

Neste trabalho, buscamos compreender as manifestações e limitações do formato coletivo ou compartilhado dos mandatos eleitorais no Brasil, relacionando-os, principalmente, ao debate da crise política que marca a atualidade da democracia representativa. Para isso, iniciamos mostrando que tal tensão já nasce com a democracia liberal. Na sequência, apresentamos alguns casos paradigmáticos, estratégias retóricas e as lacunas legislativas que a iniciativa enfrenta no país.

A ideia de que os mandatos coletivos podem operar um salto qualitativo na representação política necessita, como visto, de desdobramentos, principalmente, em relação aos meios de participação direta e responsividade ao eleitorado, bem como no transplante do

discurso de dialogicidade e diversidade para medidas efetivamente concretizadoras de tais ideias.

Por fim, entendemos que os mandatos coletivos podem ser aproximados da teoria política da representação de Nadia Urbinati, que defende um processo interlocutório, dinâmico e circular entre representantes e representados. Contudo, a simples opção pela candidatura plural não garante a implementação desse fluxo, e o projeto corre o risco de se encerrar em redundância se permanecer fechado à sociedade.

Referências

- BANCADA ATIVISTA. (2018). *Bancada ativista*. Disponível em: <https://bit.ly/334r9bW>. Acesso em: 30 dez. 2020.
- BARREIROS NETO, J. (2017). *A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências*. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- BRASIL. (2017). **Proposta de Emenda à Constituição nº 379/2017**, de 9 de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3gTLw1Z>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- CANDIDATURA coletiva: 50900 **Bancada Ativista**, 2018. 1 vídeo (1 min.) Publicado por *Marcio Okabe*. Disponível em: <https://bit.ly/3eM8GGu>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- CARVALHO, I. (2020). *Florianópolis é a única capital que só elegeu vereadores brancos, segundo TSE*. Disponível em: <https://bit.ly/3eM96wy>. Acesso em: 6 dez. 2020.
- CONGRESSO EM FOCO. (2020). *TSE nega pedido para registrar candidatura coletiva em nome de urna*. Disponível em: <https://bit.ly/3nzGcUw>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- CONSTANT, B. (2019). *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. São Paulo: Edipro.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Editora UnB.
- DUVERGER, M. (1970). *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- G1 RN. (2020). *PSOL oficializa candidatura coletiva à Prefeitura de Natal*. Disponível em: <https://glo.bo/3gMmLWZ>. Acesso em: 6 dez. 2020.
- GAZETA DO POVO. (2020). *Quem ganhou em Natal (RN): Álvaro Dias (PSDB) é o prefeito eleito*. Disponível em: <https://bit.ly/3nzTGja>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- GOOGLE TRENDS. (2020). *Mandato coletivo e candidatura coletiva*. Disponível em: <https://bit.ly/3tavKUG>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- MANIN, B. (1996). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

- MENUCCI, J. M. (2019). *A efetividade da participação política de mulheres quanto à questões de gênero: mulheres eleitas promovem políticas públicas para mulheres?* Porto Alegre: Fi.
- MEZZAROBBA, O. (2012). A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, vol. 1, n. 1, p. 41-8.
- NOELLE-NEUMANN, E. (1995). *La espiral del silencio: opinión pública nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- PANKARÁ, C. et al. (2020). *Candidaturas e mandatos coletivos: precisamos de muitos outros grupos eleitos para a revolução política avançar*. Disponível em: <https://bit.ly/3dimzN5>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- PITKIN, H. F. (1967). *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press.
- PRETAS POR SALVADOR. (2020). *Pretas por Salvador*. Disponível em: <http://pretaspor salvador.com.br/>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- RUSSO, G. (2020). *A explosão de candidaturas coletivas e suas chances eleitorais*. Disponível em: <https://bit.ly/3xKkimr>. Acesso em: 1 dez. 2020.
- SCHUMPETER, J. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- SECCHI, L. (2019). *Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo*. São Paulo: Instituto Arapyau.
- URBINATI, N. (2006). *Representative democracy: principles & genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- VIEIRA, O. (2018). *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras.
- VITALE, D. (2007). Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Revista Katál*, vol. 10, n. 2, p. 143-153.
- XEREZ, S. F. (2019). *A viabilidade jurídica dos mandatos eleitorais coletivos na ordem político-constitucional brasileira*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.