

MANDATOS COLETIVOS COMO ESTRATÉGIA DE APERFEIÇOAMENTO DA REPRESENTATIVIDADE E CIDADANIA

COLLECTIVE MANDATES A STRATEGY FOR
IMPROVING REPRESENTATIVENESS AND CITIZENSHIP

NATAL DOS REIS CARVALHO JUNIOR¹

RESUMO

O presente artigo analisa sob o aspecto da participação popular e constitucional os mandatos coletivos, uma prática que surge espontaneamente no Brasil e de modo paralelo a legislação eleitoral que não regulamenta o instituto. Pelos mandatos coletivos um titular é eleito para efetivamente ocupar o cargo, mas assume já durante a campanha eleitoral o compromisso de compartilhar as decisões com um grupo de pessoas denominados coparlamentares. Em que pese os problemas, especialmente pela ausência de regulamentação do instituto, esse modelo se mostra capaz de ampliar a representatividade do mandato eleitoral parlamentar, dando-lhe maior vigor e abertura para a comunidade. Assim, estudando a construção prática dos mandatos coletivos, o artigo elabora conceitos e elementos do mandato coletivo e apresenta suas condições para melhoria da qualidade representativa do mandato parlamentar e, conseqüentemente, sua utilização como forma de aperfeiçoamento da cidadania pela democracia. Este artigo é desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e confronto com as balizas de democracia da Constituição Federal e o instituto informal dos mandatos coletivos.

Palavras-chave: participação popular; democracia participativa; instrumentos de participação popular; mandatos coletivos, democracia brasileira.

ABSTRACT

This article discusses collective mandates, a practice that arises spontaneously in Brazil and in parallel to electoral legislation. Through collective commands, a holder is elected to effectively occupy the position, but already during the electoral campaign assumes the commitment to share decisions with a group of people called co-parliamentarians. Despite the problems, especially due to the lack of regulation of the institute, this model appears capable of expanding the representativeness of the parliamentary electoral mandate, giving it greater vigor and openness to the community. Thus, the article elaborates concepts and elements of the collective mandate and presents its conditions for improving the representative quality of the parliamentary mandate and, consequently, its use as a way of improving citizenship through democracy. This article is developed through

1 Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Professor de Direito no Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8965-7284>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis. Mandatos coletivos como estratégia de aperfeiçoamento da representatividade e cidadania. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 150-165, 2024. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v19i1.9835>.

bibliographical research and comparison with the democratic guidelines of the Federal Constitution and the informal institute of collective mandates.

Keywords: *popular participation; participatory democracy; popular participation instruments; collective mandates; brazilian democracy.*

1. INTRODUÇÃO

A democracia precisa se reinventar para fazer frente às determinações da Constituição de 1988 e aos desafios contemporâneos. Não bastam regras formais e a existência de eleições regulares para que uma democracia possa se afirmar plena. As instituições democráticas precisam se mostrar capazes de reverberar a opinião pública, em um debate público esclarecido e racional, além de assegurar a implementação de direitos e garantias fundamentais. A participação popular revigora a cidadania e fortalece os institutos e mecanismos democráticos.

O modelo de democracia representativa também deve ser repensado a partir de sua finalidade essencial: a representatividade dentro dos melhores padrões de qualidade possíveis. Os mandatos eletivos devem se mostrar capazes de efetivamente representar setores da sociedade na promoção de um debate público de qualidade. A eleição parlamentar não pode ser instrumento que garanta um “cheque em branco” ao mandatário para que, uma vez eleito, atue conforme seus próprios interesses descolando-se dos interesses dos representados e mesmo das pautas de valores apresentadas durante o processo eleitoral.

Neste sentido é preciso debater mecanismos capazes de tornar os mandatos eletivos mais representativos e produtivos, aprimorando a democracia brasileira e a soberania popular. O presente artigo, para tanto, na tentativa de contribuir com esses novos mecanismos, apresenta como instrumento possível os mandatos eletivos coletivos. Um instituto que surge na prática da política brasileira a partir da experiência de grupos organizados em torno de determinados interesses, e que já vem sendo utilizado nas eleições através de algumas candidaturas, e no exercício de alguns mandatos pelo país.

A maior dificuldade encontrada pelos mandatos coletivos é a sua falta de regulamentação e, portanto, a sua ausência de reconhecimento pelo Direito Eleitoral, que passa ao largo do instituto. Portanto, o confronto que aqui se pretende é com as balizas democráticas edificadas pela Constituição de 1988.

Trata-se de um instrumento que quando exitoso transforma o mandato eletivo em um verdadeiro mecanismo de ação coletiva, sendo capaz de ampliar a representatividade do mandato, garantir maior fiscalização da atuação parlamentar e promover maior vinculação do mandato aos objetivos e pautas apresentados durante a eleição. No mandato coletivo, embora exista um representante formalmente eleito e empossado, este assume o compromisso de compartilhar suas decisões com um grupo de pessoas denominados coparlamentares.

Assim, neste artigo se conceituará o mandato coletivo compreendendo o seu funcionamento e o que tem representado na prática, além suas vantagens e desvantagens. Também serão abordadas as razões pelas quais mandatos coletivos parlamentares podem ampliar a representatividade democrática.

2. MANDATOS COLETIVOS E COMPARTILHADOS: EXISTÊNCIA, CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Nos últimos processos eleitorais brasileiros um fenômeno surgiu, ainda que sem qualquer regulamentação na legislação eleitoral: os mandatos coletivos. O amplo espaço de liberdade que ganha este instrumento informal, pela ausência de previsão legislativa, acabava deixando margem à confusão sempre que algum conflito precisava ser arbitrado. Na realidade, as divergências acabam sendo solucionadas a partir das experiências próprias de cada mandato. A judicialização de conflitos havidos entre os participantes do mandato leva a uma consequência inevitável, a do reconhecimento da autoridade do titular. Afinal, ainda que os mandatos tenham sido constituídos pelos eleitores a partir da perspectiva de serem exercidos coletivamente, formalmente um único titular é reconhecido pela Justiça Eleitoral.

A Constituição brasileira assume clara opção pela cidadania, pela democracia, pela soberania popular, pelo pluralismo político, além de incentivar a participação popular nos assuntos do Estado. Assim, é desejável que os mandatos constituídos em nome do povo sejam abertos a participação e fiscalização democrática. Podemos definir como mandato participativo aquele busca pautar as ações e posicionamentos a partir da interação com a sociedade civil, prestando contas com transparência de sua atuação e permanecendo aberto ao processo democrático de oitiva de críticas e sugestões da comunidade interessada.

Os mandatos coletivos ou compartilhados² são uma evolução do conceito de mandato participativo, pois além das características da participação e transparência, abrangem um novo elemento importante que é a divisão do poder do parlamentar com um grupo de cidadãos delimitados por um acordo ao qual denominaremos coparlamentares. Logo, em um mandato coletivo o titular tem um compromisso com um grupo determinado de compartilhar o seu poder decisório nos limites estabelecidos pelo pacto do mandato.

Por questões metodológicas é importante destacar que o presente estudo se direciona aos mandatos coletivos no Poder Legislativo, definidos por meio de eleições no sistema proporcional. Esse recorte é feito em razão do modelo de eleição através do sistema proporcional, os mandatos majoritários possuem características diferentes que demandam outras reflexões. Logo, as análises aqui trabalhadas se destinam aos mandatos de vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal. Por evidente que seria também possível pensar e debater regras próprias no compartilhamento de mandatos executivos ou majoritários, contudo, não é esse o foco da pesquisa. Ademais, a implementação gradual dos compartilhamentos de mandatos possibilitaria maiores chances de êxito a experiência.

A opção por uma candidatura coletiva pode ter benefícios já durante o pleito eleitoral, facilitando a angariação de votos tanto pela clareza de objetivos do grupo, quanto pela soma do carisma dos participantes junto aos eleitores³. Nesse sentido é importante o tratamento dado

2 Alguns estudos, como o da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS (2019) diferenciam os conceitos de mandatos coletivos e compartilhados. Enquanto mandatos coletivos seriam experiências com menor número de participantes, clareza de objetivos e busca de consenso nas decisões; os mandatos compartilhados seriam experiências com grande número de pessoas (normalmente acima de 100) e sem compromisso de consenso, apenas pautando-se na participação direta. Neste estudo, contudo, esses termos serão tratados como sinônimos e sempre se referindo a grupos determinados com pequeno número de participantes, com identidade ideológica e clareza de pautas de atuação. Isso, contudo, não exclui a necessidade de que os mandatos coletivos ou compartilhados se abram a participação popular e interação com grupos maiores.

3 Também é evidente que pode ocorrer o inverso e haver a soma de rejeições dos co-candidatos dificultando que se atinja a meta eleitoral. Contudo, em eleições proporcionais em que o voto tende a ser conquistado de maneira mais individualizada

pelo projeto de lei do novo Código Eleitoral às candidaturas coletivas, que devem deixar essa condição clara já durante as eleições. Mas certamente, havendo êxito eleitoral é que o mandato compartilhado passa a ter maiores e mais marcantes diferenças em relação aos demais mandatos exercidos individualmente. Na ausência de uma regulamentação legislativa, o comprometimento das partes com os objetivos acaba tendo maior importância. Será o acordo feito entre os participantes, às regras regulamentares do partido político, e o respeito do parlamentar titular perante a Justiça Eleitoral (aqui tratado como representante parlamentar) a esse pacto com os envolvidos que ditarão o funcionamento e as regras do exercício do mandato.

Da maneira informal como até hoje existe, podemos definir um mandato coletivo ou compartilhado como o mandato eletivo conferido a um titular pela Justiça Eleitoral, mas sustentado, desde o pleito eleitoral ou em momento posterior⁴, no compromisso de compartilhamento de decisões estratégicas com um grupo de coparlamentares determinados, unidos por um pacto, e inspirados por valores democráticos e de participação popular.

2.1 ELEMENTOS DOS MANDATOS COLETIVOS

Deste modo, já trabalhando a partir de um modelo para eventual regulamentação, podemos definir como elementos de um mandato coletivo ou compartilhado:

a) a existência de um titular ou representante perante a Justiça Eleitoral e a casa parlamentar – não se pode deixar de considerar que os mandatos, sejam coletivos ou não, estão inseridos em um sistema de distribuição de cadeiras parlamentares pela Justiça Eleitoral (no caso o sistema proporcional) a partir do modelo adotado constitucionalmente, e um sistema de organização parlamentar dentro das próprias casas legislativas a partir da legislação vigente e regimentos internos de cada casa. Assim, é necessário que a Justiça Eleitoral declare e diplome um vencedor para ocupar o mandato, e que a casa legislativa também estruture os seus trabalhos de maneira a conferir voz a um parlamentar por mandato. A Justiça Eleitoral possui experiência com coligações partidárias, que trata a união de partidos para fins eleitorais como se um único partido fosse, mas não possui experiência com a divisão e organização de pessoas dentro do próprio mandato. Logo, um dos elementos fundantes de um mandato coletivo é a definição entre os coparlamentares de um titular que representará a todos tanto diante da Justiça Eleitoral, quanto diante da casa parlamentar. Desse modo, o representante eleitoral terá funções próprias e intransferíveis dentro da estrutura do mandato coletivo;

b) a existência de coparlamentares definidos – de modo diverso da realidade de um mandato participativo em que se abre para o diálogo com a sociedade como um todo, restando o titular do mandato a decisão final em cada assunto, o poder decisório em um mandato coletivo é claramente compartilhado com pessoas definidas, ao menos nas decisões estratégicas de mandato. Deve ser possível identificar claramente quem são os participantes do mandato coletivo que exercerão a função de coparlamentares. Também é possível a esses coparlamentares exigirem o direito de voz e atuação dentro dos limites do pacto ou termo de compromisso de

do que em eleições majoritárias, a probabilidade é que os benefícios eleitorais de candidaturas coletivas sejam maiores que os prejuízos, já que é possível que os diversos membros mantenham contato com eleitores.

4 De acordo com o projeto do novo Código Eleitoral não existe nenhuma vedação a que após o pleito eleitoral novos membros sejam agregados à estrutura ao mandato coletivo na condição de coparlamentares. Contudo, conforme trataremos mais adiante, não parece ser esta a melhor opção.

mandato coletivo. Não há critérios específicos para a formação do grupo de coparlamentares, todavia, conforme se trabalhará mais adiante o ideal é que todos satisfaçam as condições de elegibilidade definidas na legislação eleitoral⁵. Do ponto de vista prático é desejável que embora o grupo tenha certa homogeneidade ideológica seja formado por pessoas com habilidades e aptidões diversas de modo a maximizar as ações do mandato. Assim, um dos coparlamentares pode ter bom conhecimento na área jurídica e legislativa, outro ser especialista nas causas ligadas ao mandato, outro ser uma liderança comunitária e assim por diante;

c) a existência de um pacto de funcionamento do mandato – considerando a ausência de regulamentação legal para o exercício do mandato é fundamental que cada mandato compartilhado adote um acordo ou pacto próprio, preferencialmente escrito, que defina o funcionamento prático do mandato, além de seus ideais políticos. O pacto deve conter os valores e pautas que regem o mandato, os limites de atuação dos coparlamentares, as responsabilidades do representante do mandato, as matérias e instrumentos legislativos que serão objeto de deliberação coletiva pelos coparlamentares, os critérios de desempate, as regras de utilização dos recursos colocados à disposição do mandato, critérios de sanção dos coparlamentares e critérios de exclusão dos coparlamentares do mandato, além de outras regulações que os participantes considerem relevantes a boa convivência e maior efetividade do mandato. Neste trabalho também denominaremos esse pacto como termo de compromisso de mandato coletivo.

d) inspiração em valores democráticos, de solidariedade e de participação popular – os mandatos coletivos são constituídos em torno de causas e pautas específicas. Essas causas podem ser de representação de um grupo social, minoria ou setor, como por exemplo, mulheres, funcionários públicos, pessoas negras, pessoas LGBTQIA+, moradores de uma comunidade. As pautas do mandato também podem ser de ideais políticos e bandeiras que extrapolem grupos específicos como defesa do meio ambiente, defesa dos Direitos Humanos, defesa da agricultura familiar, defesa do consumidor. Os mandatos podem possuir um ou mais valores de atuação a depender do pacto adotado pelos participantes e também possuir critérios para lidar com matérias que fujam das pautas principais do mandato. Todavia, é indispensável que os mandatos, independentemente de suas especificidades, tenham sempre como valores a democracia, o diálogo, a solidariedade e a participação popular, pois esses valores inspiram a lógica de mandatos eletivos construídos coletivamente. Outra pauta que caracteriza os mandatos coletivos é a crença na construção de boas políticas públicas. Pois sendo sua atuação voltada a ideais comunitários, será por meio das políticas públicas que se estruturará a melhoria da qualidade de vida das pessoas e grupos.

2.2 OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS DOS MANDATOS COLETIVOS

São objetivos dos mandatos coletivos ou compartilhados ampliarem a participação no mandato legislativo tornando-o mais democrático e eficiente por meio do debate, do diálogo, da inclusão e da clareza de objetivos. A maior participação reforça a fiscalização dos atos do mandato e a responsabilidade do legislador, produzindo atos legislativos de maior qualidade e necessidade, e permitindo um acompanhamento mais efetivo das políticas públicas tornando-as mais eficazes e compatíveis com as necessidades da comunidade.

5 De acordo com o projeto do novo Código Eleitoral cabe aos partidos políticos a definição sob a necessidade ou não de que se atenda as condições de elegibilidade. Como será trabalhado mais adiante não parece ser esta a solução mais adequada.

A partir da dinâmica estabelecida pelos mandatos coletivos, considerando seus elementos essenciais e objetivos, é possível reconhecer as seguintes características:

a) maior capacidade de diálogo – a pluralidade de parlamentares torna a capacidade de diálogo indispensável para o êxito do mandato. Embora dissensos possam ser resolvidos no voto dos coparlamentares, se as decisões se derem sempre por maioria, as relações tenderão ao esgarçamento, prejudicando a unidade do mandato. Assim, é importante que sempre que possível os coparlamentares por meio de debates e diálogo busquem a construção de consensos visando a melhor solução para as pautas prioritárias do mandato. É certo que o exercício de diálogo interno gera também uma maior capacidade de dialogar com a sociedade;

b) busca de soluções pacíficas – a busca de soluções pacíficas é consequência natural do diálogo. A formação de um grupo voltada a uma finalidade, como tratado em tópicos anteriores, surge da própria crença na racionalidade e capacidade de aglutinação de esforços em prol de objetivos comuns. Uma ação e atuação coletiva em um ambiente democrático repudia a violência como método. Dentro da convivência interna dos mandatos mesmo a aspereza, hostilidade e práticas de intolerância precisam ser evitadas. Também essa característica surge no grupo de coparlamentares e se reproduz no diálogo com outros mandatos e com a comunidade. Mesmo mandatos que se situam no campo da oposição se fortalecem com a convivência pacífica (o que não significa subserviência) com grupos situacionistas;

c) maior fiscalização – um dos problemas que pode estar associado à democracia representativa é a baixa capacidade da comunidade e do eleitorado de acompanhar a atuação dos mandatos. Eventualmente, uma parcela pequena da população acompanha votações de temas mais polêmicos e ignora todo o restante da atuação parlamentar. Nos mandatos coletivos espera-se maior clareza dos objetivos e pautas, logo é mais transparente para a comunidade política e a sociedade como se dá a atuação do mandato. Ademais, os próprios coparlamentares serão os primeiros fiscais da atuação do mandato, conforme o pacto realizado. Também a existência de regras próprias para as deliberações do grupo confere mais transparência facilitando a fiscalização. Destaca-se que para além dos próprios coparlamentares, considerando que o estímulo à participação popular é uma das premissas fundantes dos mandatos coletivos, é bastante desejável a criação de mecanismos regulares de interação com a comunidade e de prestação de contas à sociedade. Na função fiscalizatória típica da atividade legislativa, os mandatos coletivos também tendem a apresentar melhor desempenho. O número maior de envolvidos com suas diferentes habilidades favorece a fiscalização;

d) tendência a um maior rigor técnico nas decisões – considerando que os mandatos coletivos são constituídos em torno da defesa de pautas, a reunião de pessoas formada através dos coparlamentares gera um grupo com maiores condições de lançar balizas técnicas sobre os temas colocados em discussão no mandato, especialmente quando dizem respeito às prioridades do pacto. É certo que o sucesso de políticas públicas e instrumentos legislativos não dependem exclusivamente de técnica, contudo a abdicação de critérios técnicos potencializa a ocorrência de erros e dificulta a maximização dos resultados. Daí reside à importância de que na formação do grupo de parlamentares, embora possa haver homogeneidade ideológica sejam valorizados diferentes perfis de habilidade;

e) maior capacidade de posicionamento sobre políticas públicas – na formação dos mandatos coletivos a crença nas políticas públicas como instrumento de desenvolvimento humano sustentável é medular. Deste modo os mandatos coletivos, justamente por entenderem

o ambiente da administração pública a partir da lógica da coletividade e da solidariedade são por princípio defensores de políticas públicas de qualidade.

Fabio Konder Comparato, na década de 1980, introduz no Brasil a concepção de políticas públicas como um expediente do Estado Social voltado a concretização de direitos fundamentais. Para o autor, a solidariedade é o remédio para a tensão entre igualdade e liberdade. Já na década de 2000, ao tratar da solidariedade Comparato afirma:

Enquanto a liberdade e a igualdade põe as pessoas umas distantes das outras, a solidariedade as reúne, todas, no seio de uma mesma comunidade. Na perspectiva da igualdade e da liberdade, cada qual reivindica o que lhe é próprio. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum. (Comparato, 2006, p. 577)

Assim, para que o Estado efetive satisfatoriamente os direitos fundamentais, as políticas públicas alteram a lógica privada, individual, particular, e de mercado para uma concepção que parte da solidariedade. No caminho da realização de direitos fundamentais o caminho das políticas públicas “passa necessariamente pela Teoria Jurídica e a relação entre Direito e Política precisa ser firmada com maior clareza, especialmente no que se refere a formação do Estado Democrático e Social de Direito”. (Smanio, 2013, p. 3-15). Deste modo, inspirados pela solidariedade, o zelo com a indicação e fiscalização das políticas públicas nas atividades da representação legislativa caracterizam os mandatos coletivos.

f) maior engajamento com temas coletivos – conforme tratado anteriormente à ideia de solidariedade inspira e caracteriza os mandatos coletivos. Um mandato coletivo pela própria terminologia se afasta de ideia de individualidade e busca por meio da ação coletiva a concretização de finalidades comuns. Assim sendo, as pautas coletivas ganham especial relevância nos mandatos compartilhados. A identificação de objetivos comuns já revela temas coletivos, e estes temas permearão a vivência dos mandatos compartilhados, além da identificação natural com outras pautas coletivas que encontrarão nestes mandatos espaço de maior acolhimento.

3. MANDATOS COLETIVOS NA AMPLIAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE E APERFEIÇOAMENTO DA CIDADANIA

A democracia representativa enfrenta problemas e, entre eles, a ausência de representatividade. As experiências de ampliação de participação popular que foram abordadas no último tópico mostram como em todo mundo se buscam soluções para um problema que não é exclusivo do Brasil, mas que também aqui se mostra grave e carente de boas respostas. Os mandatos brasileiros não conseguem refletir a pluralidade do eleitorado e parece existir um descolamento entre as decisões dos representantes e a opinião pública, que não se identifica com a classe política.

Das iniciativas mundiais apresentadas no último item se percebe majoritariamente a adoção da tecnologia como instrumento de ampliação da representatividade. Em síntese, por meio da tecnologia são formados mecanismos de coleta da opinião popular e o resultado da maio-

ria seria automaticamente expresso no voto do representante parlamentar. A lógica é válida, mas nos parece que pode ser geradora de outros problemas, ou incapaz de gerar soluções mais duradouras. A ampliação da participação, por si só, embora seja positiva, não é capaz de resolver a distorção da representatividade e tampouco garantir maior maturidade e qualidade das decisões políticas.

Aplicativos ou websites que colham opiniões indistintamente, ou um mandato que se limite a reproduzir uma votação colhida por meios tecnológicos anula o poder de representação política do mandato, e o torna vulnerável ao sabor de polêmicas e maiorias de ocasião. O mandato popular na prática acaba sendo substituído por um mecanismo tecnológico. Parece-nos que a democracia direta precisa ser mais elaborada que isso. De igual maneira, esses instrumentos não fortalecem a defesa de pautas importantes, não estimulam a igualdade e tampouco parecem ser eficientes na defesa de minorias e vulneráveis.

A construção da democracia é mais complexa que uma questão meramente quantitativa. Está definitivamente superada a leitura de democracia como ditadura da maioria. É evidente que essas medidas que desconcentram as decisões de poucas mãos para muitas têm valor democrático, mas isso somente não é suficiente. Também é preciso destacar que a tecnologia e o acesso a meios tecnológicos avançaram extraordinariamente nas últimas décadas e a democracia não pode prescindir dos tantos benefícios que podem ser gerados a partir desses novos recursos. A tecnologia, contudo, deve ser um meio para conquistar mais democracia e não uma finalidade em si mesma, razão pela qual não pode ser substituta pura e simples do debate político, mas mecanismo de apoio a este debate público.

A tese de mandatos coletivos como trabalha este estudo é uma solução encontrada espontaneamente no Brasil e capaz de aperfeiçoar nossa representação democrática. Além de ampliar numericamente a quantidade de participantes no processo legislativo, o mandato coletivo traz objetividade de pautas, estímulo à transparência e melhor qualidade na reunião de participantes já que imbuídos de objetivos comuns. Os mandatos deixam de ser personalistas para tornarem-se representações de pautas, ideais, políticas públicas a partir da ação coletiva de um grupo de pessoas.

Por definição todo mandato é representativo. Como prevê a Constituição Brasileira já em seu artigo 1º, parágrafo único, o poder pertence ao povo que o exerce por meio de representantes. Como adjetivo trabalhado neste tópico, representatividade, por outro lado, é a qualidade da representação que é feita a partir da correspondência com a realidade da população e com a pluralidade de interesses sociais em jogo. Deste modo é possível afirmar que um determinado parlamento muito embora seja representativo (por sua própria natureza jurídica), não possui representatividade, já que é formado exclusivamente por homens, por exemplo.

Na busca por uma compreensão da representatividade podemos ir além para considerar que não se trata também de uma questão exclusiva de correspondência com a população, mas da efetiva defesa dos interesses que se pretende ver representados. Um parlamento hipotético qualquer pode ter pessoas LGBTQIA+ e não ser representativo dessas pautas, se nenhum dos parlamentares se envolve com a defesa das causas deste grupo. Assim é possível afirmar que a representatividade possui mais estratos que a representação, exigindo compromisso com o que se representa.

No *Leviatã*, Thomas Hobbes questiona a relação entre a comunidade e o representante. A relação automática que se faz de que a representação é sempre consequência do desejo da sociedade é ilusória:

Uma multidão de homens é transformada em uma só pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa, de maneira a que tal seja feito com o consentimento de cada um dos que constituem essa multidão. Porque é a unidade do representante e não a unidade do representado que faz que a pessoa seja uma. E é o representante o portador da pessoa, e só de uma pessoa. Essa é a única maneira como é possível entender a unidade da multidão. (Hobbes, 1997, p.137)

Assim, guardado o contexto, poder-se-ia absorver a lição que se não existir um reconhecimento verdadeiro do representante pela comunidade, a representação não passara de um conjunto de indivíduos. Se a representação não é capaz de fazer com que o representado se identifique, corre o risco não só de não representar, mas encobrir uma multiplicidade de identidades, empobrecendo a complexidade social.

Explica Luis Felipe Miguel que representar “é reduzir um objeto a algo que lhe é exterior, mantendo, no processo, algumas características – consideradas “essenciais”, mas a determinação do que é essencial é sempre subjetiva, portanto sujeita a divergência– e descartando outras” (Miguel, 2014, p. 129). Não se sustenta o sentimento reducionista e difuso que o microcosmo do parlamento é um retrato fiel, em menor escala, do macrocosmo que é a sociedade. A simples ideia da redução de escala deixa as suas margens elementos que não são comportados pelo microcosmo. Deste modo, se a representação subjetivamente faz escolhas dos interesses que devem ser preservados em nome dos representados, não se pode abdicar a necessidade de robustecer de significado a representação.

É essencial reconhecer, ainda, que o exercício do Poder não pode ser reduzido à tomada de decisões sobre assuntos controvertidos. O poder também tem outro aspecto relevante que é o controle da agenda pública. Senão vejamos a descrição feita por Bachrach e Baratz:

É claro que o poder é exercido quando A participa na tomada de decisões que afetam B. Mas o poder também é exercido quando A devota sua energia a criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública apenas daquelas questões que são comparativamente inócuas para A. Na medida em que A obtém sucesso nisso, B está impedido, para todos os propósitos práticos, de trazer à baila quaisquer questões cuja resolução possa prejudicar seriamente o conjunto de preferências de A. (Bachrach; Baratz, 1962, p. 48)

Destarte, o poder é mostrado com as pautas que estão em debate, mas também, e muitas vezes principalmente, com as pautas que são excluídas da possibilidade de debate. O controle da agenda pública, e os temas que podem ser colocados em deliberação, tem influência direta da elite política. Se a agenda pública, com uma ou outra ressalva, é sempre apresentada, aquilo que dela se oculta por vezes recebe máscara de invisibilidade. E, desta forma, percebe-se mais uma importância da representatividade, a de fazer participar da agenda pública grupos e interesses que de outro modo permaneceriam invisíveis.

Sabendo ser a representatividade um conceito mais complexo que a representação, qual é, afinal, a contribuição que pode ser dada através da adoção de mandatos coletivos? Parece que a contribuição pode ser significativa e revestida de muita qualidade. A partir dos elementos e

das características dos mandatos coletivos apontados anteriormente dividiremos as vantagens para a representatividade em cinco pontos: clareza de pautas; diminuição do personalismo; ampliação da participação direta; compromissos coletivos; maior abertura a comunidade.

a) Clareza de pautas – Um dos principais problemas dos mandatos é a não definição clara de suas prioridades de atuação. Com poucas exceções os partidos políticos não apresentam linhas ideológicas bem definidas. Seus estatutos se limitam a reproduzir objetivos muito genéricos e pouco palpáveis. A isso se soma a liberdade que dão aos seus parlamentares na atuação fazendo que, em muitas ocasiões, sequer pareçam atuar dentro de um conjunto. Neste cenário o eleitor não compreende o que pretendem os partidos e tampouco os parlamentares. É difícil haver sentimento de representação quando não se sabe o que esperar.

O mandato coletivo, por outro lado, por ser uma reunião de pessoas com objetivos comuns possui maior clareza de propósito e previsibilidade nas suas linhas de atuação. Esse é um primeiro passo importante no aperfeiçoamento da representatividade: compreender o que quer o representante, e ter consciência dos métodos adotados por ele para cumprir seus propósitos.

b) Diminuição do personalismo – A política eleitoral, mesmo dentro do sistema proporcional, favorece o culto a personalidade. O carisma do candidato tende a ser mais relevante que seus pensamentos políticos que, conforme destacado, muitas vezes são desconhecidos. O sistema proporcional favorece ainda a escolha pelos partidos de puxadores de votos que auxiliam a conquista de mais cadeiras parlamentares. O personalismo acarreta principalmente dois grandes problemas. O primeiro é o parlamentar sentir-se dono do mandato e não representante de algo. E com isso a coisa pública e o espaço público com frequência são confundidos como coisa e espaço privados, em que vale o mando e o interesse pessoal do parlamentar. O segundo problema é que embora o carisma aproxime o candidato do eleitor, ele não é capaz de transferir para o parlamentar os sonhos e anseios do eleitor e, tampouco, construir com o eleitor um projeto comum de sociedade. Para que o cidadão se sinta verdadeiramente representado a simpatia não é suficiente.

A essência do mandato coletivo é a divisão do poder e isso representa uma quebra de ideias personalistas e individualistas. No mínimo as decisões serão tomadas a partir do sentimento do grupo e não do representante isoladamente. Não que o carisma deixe de ter importância, pelo contrário, ele continua sendo relevante eleitoralmente e para o sucesso do mandato, mas é construído a partir de outras bases mais coletivas e solidárias, capazes de promover a inclusão. O destaque sai da figura do representante para os propósitos do mandato.

c) Ampliação da participação direta – por melhor intencionado que seja o representante nos mandatos tradicionais, seu poder decisório é muito solitário. Ainda que cercado de assessores, e mesmo estando atento a realidade e a opinião pública. Para o bem e para o mal qualquer posição do mandato cabe a ele e o mandato se confunde com sua própria pessoa física.

No mandato coletivo os coparlamentares trazem para o mandato mais mãos, cabeças e corpos. A participação é direta e a responsabilidade decisória é compartilhada. São mais pessoas que efetivamente respondem pelo mandato, capazes de estar em mais lugares, ouvir mais pessoas, refletirem a partir de perspectivas diferentes. O mandato naturalmente se torna mais abrangente e integrado com os grupos sociais que representa. Se representar, conforme tratado anteriormente, é de algum modo simplificar a realidade, ao menos isso é feito com mais critérios no mandato coletivo graças à participação do grupo. A participação também tem

como consequência uma maior fiscalização da atuação do mandato que é acompanhado por todos os coparlamentares. Por fim, mais participação direta permite maior especialização sob diferentes aspectos de relevo, e uma atuação mais atenta à ciência, ao direito, a comunidade.

d) compromissos coletivos – Os representantes em geral por certo estão atentos a muitos compromissos, muitos desses compromissos por vezes relacionados com o financiamento de sua campanha. Outros compromissos com setores privados e outros, ainda, certamente voltados a ideais coletivos.

A diferença com os mandatos coletivos é que a sua essência é voltada a valores coletivos. Essa modalidade de mandato existe em razão de pautas que são coletivas. Essas coletividades são naturalmente abraçadas pelo mandato que busca nelas o seu vigor e força para os combates parlamentares. É consequência natural que estes grupos sejam mulheres, trabalhadores de um setor, ativistas ambientais, ativistas da educação, negros, ou qualquer outro grupo, se sintam representados pelo mandato.

e) maior abertura a comunidade – Conforme tratado anteriormente, os mandatos coletivos representam a evolução dos mandatos participativos, por isso mesmo seguem mantendo as diretrizes de participação popular. Além da participação direta e divisão de poder entre os coparlamentares, os mandatos coletivos devem ter entre as suas prioridades a adoção de mecanismos que os aproximem da comunidade e das coletividades.

Não basta que os coparlamentares estejam cientes da atuação do mandato. A transparência deve se fazer presente também na relação com a comunidade. Para isso vale a utilização de website, panfletos, reuniões abertas, entre outras estratégias de participação. A consulta à comunidade e mecanismos de coleta de opiniões e críticas também são necessários. A participação será sempre a maior força do mandato coletivo e por isso deve ser sempre estimulada.

Mandatos coletivos e participação das minorias na redução da desigualdade política

A democracia só se consolida com a busca por igualdade. É a igualdade que promove uma cidadania verdadeira e participativa. Conforme tratado em capítulos anteriores, o Brasil se edifica sob marcas de desigualdade e de exclusão social. A nossa história de opressão e o neoliberalismo econômico formaram uma nação de pessoas excluídas e invisibilizadas, meros coadjuvantes no jogo político. A igualdade política formal declarada constitucionalmente não se concretiza materialmente para os milhões de pessoas que vivem a margem de direitos e de dignidade, outros tantos milhões de trabalhadores não conseguem mais do que sobreviver em rotinas de exaustão e dificuldade. Essas pessoas, embora formalmente incluídas nas estratégias democráticas do país, na prática não possuem nenhuma influência no debate político.

O ideal de igualdade do liberalismo vai aos poucos contemporizando a exclusão social e política. Nesse sentido Luis Felipe Miguel:

O discurso liberal apresentou-se, inicialmente, como um discurso igualitário – afirmando uma igualdade abstrata entre todos os seres humanos (ou, ao menos, entre todos os homens) em oposição à divisão estamental própria da ordem feudal e da ordem absolutista. No entanto, esse igualitarismo é temperado tanto pela fácil aceitação das assimetrias existentes, quanto pela afirmação da necessidade de introdução da desigualdade política (entre governantes e governados) para que a sociedade funcione. [...]. Também são conhecidas

as dificuldades da acomodação do liberalismo com a democracia. Doutrina da limitação do poder político, encarava com suspeita um poder popular que parecia destinado a se tornar irrefreável (Miguel, 2016, p. 26-27).

Assim, é preciso reconhecer que os ideais liberais de liberdade se descolaram da ideia de promoção da igualdade, gerando, entre outras consequências, exclusão política. Com a desigualdade se perde o próprio sentido de liberdade. A título de reflexão, guardado o contexto da época, vale registrar o pensamento do Senador romano Marco Túlio Cícero: “Nada pode ser mais doce que a liberdade. No entanto, se ela não é igual para todos, de modo algum é liberdade⁶” (Cícero, 1998, p. 21). Mesmo o dogma de governo da maioria é questionável. Gaetano Mosca afirmava que o poder político nunca foi fundado verdadeiramente na vontade das maiorias. Para ele o poder político sempre foi e sempre será exercido por minorias organizadas que possuem meios (mutáveis através dos tempos) de impor sua superioridade as multidões (Mosca, 1939, p. 326).

Mesmo Robert Dahl, que em suas obras sempre justificou o modelo de democracia dos Estados Unidos, com o tempo se tornou mais sensível aos problemas que o capitalismo gera a democracia. Em seu último livro, mesmo reconhecendo como inevitável a economia de mercado, manifesta evidente desconforto com os danos por ela gerados:

Uma economia de mercado, de forma inevitável e frequente, inflige sérios danos a alguns cidadãos. Ao produzir grandes desigualdades de recursos entre os cidadãos, o capitalismo de mercado também nutre inevitavelmente a desigualdade política entre os cidadãos de um país democrático. No entanto, um país democrático moderno não tem nenhuma alternativa factível a uma economia capitalista de mercado⁷ (Dahl, 2006, p. 67, tradução nossa).

A desigualdade conduz a invisibilidade política. Por sua vez, os invisíveis, excluídos do processo político, têm a sua situação de desigualdade agravada em um círculo vicioso. As desigualdades atingem as instituições políticas e acomodam a representação a partir de critérios excludentes de gênero, classe, raça, que tornam-se grupos sub-representados.

Interesses não representados e, nesse sentido, associados a grupos marcados pela desigualdade política, dificilmente conseguem se fazer ouvir, tornando improvável a possibilidade de incidirem na definição de leis e, em termos mais gerais, na tomada de decisões vinculantes pelas instituições políticas. Por conseguinte, grupos sociais com baixa participação, sem voz na esfera pública e sub-representados, simultaneamente situados em lugares desvantajosos em diversas dimensões do status social e econômico, tendem a permanecer presos em um círculo vicioso, enquanto grupos sociais bem-aquinhoados e organizados recebem os benefícios da sobrerrepresentação. A desigualdade econômica causa desigualdade política e a última faz com que o funcionamento regular da representação favoreça grupos abastados, perpetuando a primeira (Lavalle, 2016, p. 176-177).

Os excluídos e sub-representados não sentem que sua participação política é efetiva e, como consequência, isolam-se cada vez mais permanecendo afastados do processo democrático. O sistema eleitoral precisa buscar novas e melhores alternativas capazes de enfrentar esta disfunção da democracia e superar o desafio da exclusão política. Nesse contexto, a regu-

6 No original: “Nothing can be sweeter than freedom. However, if it is not the same for everyone, it is by no means freedom”.

7 No original: “A market economy inevitably and frequently inflicts serious harm on some citizens. By producing great inequalities of resources among citizens, market capitalism also inevitably nurtures political inequality among the citizens of a democratic country. However, a modern democratic country has no viable alternative to a capitalist market economy”.

lamentação e incentivo aos mandatos coletivos podem desempenhar função relevante. Afinal, contra a ausência de participação e exclusão a solução é incluir e estimular a participação.

O mandato coletivo se constrói pela lógica da inclusão e da unidade de grupos vulneráveis e minorias políticas. O mandato será tanto melhor sucedido quanto mais demonstrar capacidade de estimular a participação, diálogo e unidade dos grupos que representa. A força do mandato coletivo não está no representante parlamentar, mas na expressão do grupo que tem por trás de si e sua capacidade de apresentar-se como representante legítimo para vocalizar os interesses desse grupo.

Quando bem pensado e organizado, o mandato coletivo tem a força dos coparlamentares atuando em diferentes frentes a partir de suas habilidades. As suas propostas de ação coletiva indicam os grupos sociais que são especialmente contemplados pela atuação do mandato. Por fim, o estímulo à participação promove a aglutinação destes grupos ao mandato, dando-lhe vigor e força política no desempenho da função legislativa.

A participação no mandato coletivo comporta um grau de gradação, entretanto seja como representante parlamentar, coparlamentar ou cidadão atuante no mandato o direito a voz e participação nos debates públicos será sempre garantido, desde que respeitadas às premissas do mandato e a abertura ao diálogo e contraditório. A atuação e presença da comunidade também deve ocorrer das formas mais ampla possíveis. Embora reuniões e plenárias presenciais sejam sempre desejáveis é inevitável que a participação também aconteça por meios tecnológicos. Atualmente qualquer grupo que queira se mostrar aberto a participação não pode estar ausente do ambiente online e das diversas redes sociais, cada uma voltada a finalidades mais específicas.

Reuniões podem ser organizadas e transmitidas pela internet, uma ouvidoria pode receber e interagir com respostas em tempo ágil. Podcasts e websites podem oferecer cursos e debater temas polêmicos. Abaixo-assinados online também são possíveis, além de realizar encontros e reuniões com grupos ou outros mandatos coletivos de mesma finalidade que estejam distantes.

Como se vê, a internet e tecnologia abre um campo infindável de novas soluções capazes de auxiliar na promoção da participação. O cuidado que requer, porém, também deve ser ponderado. O mandato não pode se deixar cooptar pelos debates rasos das redes sociais. A capacidade de interação com muitas vozes não pode justificar o silenciamento de vozes e discussões de qualidade. O nível do debate deve ser sempre preservado. Sempre que possível, virtualmente ou não, devem ser promovidas conferências e fóruns de qualidade em que seja possível existir uma interação verdadeira e madura com os cidadãos participantes.

A participação no mandato coletivo não deve ter um fim em si mesma. A participação pela participação, como se viu em alguns modelos mundo afora de simples deliberação por aplicativo, não melhora a qualidade da democracia, não constrói projetos verdadeiramente coletivos, não cria vínculos entre a comunidade e sequer fortalece o sentimento de representatividade. A participação deve ser substancial e capaz de formar o próprio cidadão.

Minorias políticas e pautas marcadas pela vulnerabilidade através da participação ganham força, e pela unidade deixam a invisibilidade política para ocupar espaço no debate público. É a participação no debate político que leva novo olhar a gestão pública e pode promover políticas públicas eficientes.

Para Arnstein participação cidadã é um sinônimo de poder cidadão. A partilha do poder é capaz de fazer com que os “cidadãos que não tem” (*have-not citizens*), e são excluídos de processos políticos e econômicos, sejam incluídos no futuro. É a participação que pode induzir uma reforma social significativa que possibilite a esses grupos participar verdadeiramente de uma sociedade próspera (Arnstein, 1969, p. 216-217).

A inclusão e transformação da realidade social não se impõe de cima para baixo. É um fenômeno da construção cidadã, realizada a partir de bases com um projeto de participação verdadeiro. Invisibilizados e vulnerabilizados socialmente podem por meio de mandatos coletivos construir instrumentos eficientes de participação no debate público.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos debates tocantes ao aperfeiçoamento da democracia é inevitável deparar-se com as discussões relacionadas a falta de representatividade dos mandatos políticos. O distanciamento do exercício do mandato em relação a população não raras vezes produz uma sensação de estranhamento entre representantes e representados e um desânimo para engajar-se em assuntos relacionados a vida política do Estado.

De maneira informal, surgiu na prática da vida política brasileira o instituto das candidaturas coletivas e mandatos coletivos. A ideia do modelo, é de apesar da existência de um representante formal perante a casa parlamentar, as decisões do mandato serem tomadas coletivamente por um grupo de pessoas denominados coparlamentares. Trata-se de uma evolução do mandato participativo, já que pretende a efetiva divisão do poder parlamentar. Toda vez que o parlamentar precisa se manifestar sobre um projeto, uma pauta ou mesmo administrar os recursos à disposição do mandato, reúne-se com o grupo de coparlamentares e toma-se a decisão em conjunto.

Essa configuração de exercício do mandato já fica clara durante o período eleitoral, para que o eleitor conheça o grupo e desejando, nele possa votar. São as chamadas candidaturas coletivas. Outro aspecto importante é que apesar de ser formado por um grupo, o mandato coletivo atua na campanha ou no mandato com o peso de um só candidato ou um só parlamentar, daí a figura do representante parlamentar que em nome do grupo atua na casa legislativa e perante a Justiça Eleitoral.

As candidaturas e mandatos coletivos possuem uma marca significativa, o grupo de envolvidos não representa apenas uma qualidade numérica – o que já seria interessante – mas se reúne ao redor da defesa de pautas que marcarão a atuação prioritária do grupo no ambiente parlamentar. Assim, a partir do pacto firmado em cada mandato, liga-se a coletividades e aos interesses difusos representados: mulheres, negros, grupos LGBTQIA+, defesa do meio ambiente, defesa dos direitos dos animais, defesa da educação, trabalhadores de um setor etc. Ademais, são valores inerentes aos mandatos coletivos a democracia, a solidariedade, a participação popular e a defesa das políticas públicas de qualidade. Tais princípios guiam todas as deliberações do mandato.

Este artigo defende, em tempos de abalos democráticos, a força da participação popular na defesa da democracia e da Constituição. Reconhece, ainda, que a busca e o aprimoramento da participação popular na vida política e decisória do Estado é o caminho apontado pela Constituição de 1988. Apesar de legítimos, os mandatos representativos podem e devem buscar a melhoria da representação através da valorização da soberania popular. Os mandatos coletivos conseguem ampliar a capacidade de diálogo nos grupos políticos e com a comunidade; melhoram a capacidade de representação dos mandatos, tornando-os menos individualistas e mais conectados com as comunidades; estimulam a solidariedade na busca das soluções para os poderes públicos; buscam a criação e execução de políticas públicas de qualidade pensadas a partir das bases populares; agregam na defesa de causas minoritárias. Deste modo, os mandatos coletivos são instrumentos de participação popular capazes de melhorar a qualidade da representação, dando a sua contribuição para o aperfeiçoamento da democracia.

REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *JAIP*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two faces of power: American Political Science Review. *Denton*, v. 56, n. 4, 1962.
- CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis; CARVALHO, Roberta dos Santos Pereira de. A necessária reinvenção da democracia brasileira: da democracia representativa à democracia de participação popular. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 2018. [S. l]. *Anais [...]*. [S. l], 2018.
- CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis. *Os mandatos eleitorais coletivos como instrumento de fortalecimento da democracia e da cidadania no Brasil*. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2022.
- CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis; SILVA, Juvêncio Borges. Democratizar a democracia: participação popular como meio de superação dos obstáculos à consolidação democrática no Brasil. *Revista Húmus*, v. 7, n. 20, 2017.
- CÍCERO, Marco Túlio. *The Republic and the laws*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- COMPARATO, Fabio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DAHL, Robert. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press, 2006.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- LAVALLE, Adrian Gurza. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: DESIGUALDADES e Democracia: o debate da teoria política. São Paulo: Editora da UNESP, 2016. p. 171-202.
- MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora da UNESP, 2014.
- MIGUEL, Luis Felipe. O liberalismo e o desafio das desigualdades. In: DESIGUALDADES e Democracia: o debate da teoria política. São Paulo: Editora da UNESP, 2016. p. 25-66.
- MOSKA, Gaetano. *The ruling class*. New York: McGraw-Hill, 1939.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 27/12/2023
- Controle preliminar e verificação de plágio: 14/02/2024
- Avaliação 1: 15/02/2024

- Avaliação 2: 25/05/2024
- Decisão editorial preliminar: 23/09/2024
- Retorno rodada de correções: 27/09/2024
- Decisão editorial/aprovado: 27/09/2024

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2