

MANDATOS COLETIVOS

OS DESAFIOS DA COLETIVIDADE, DO PERSONALISMO

E DA INSTITUCIONALIZAÇÃO ELEITORAL

Rosemary Segurado*

Tathiana Senne Chicarino†

Desirée Luíse Lopes Conceição‡

Resumo: No presente artigo, discutimos as questões que envolvem a regulamentação dos mandatos coletivos, que tiveram expressivo aumento no âmbito municipal nas eleições de 2020, caracterizando-se como candidaturas que se apresentam ao eleitorado como uma coletividade. Partindo do método indutivo da teoria fundamentada, analisamos criticamente os posicionamentos autodeclarados da Frente Nacional de Mandatos e Mandatos Coletivos, a fim de compreender os dilemas que uma regulamentação pode suscitar, desde a necessidade de mais segurança institucional até a perda do teor disruptivo desses mandatos, que se contrapõem ao personalismo, à burocratização dos partidos e à sub-representação de grupos historicamente minorizados. Concluímos que persistem desafios significativos quanto à partilha de poder entre os cocandidatos eleitos, dada a heterogeneidade de suas experiências e perspectivas, bem como no tocante à compatibilidade com a atual legislação eleitoral brasileira.

Palavras-chave: mandatos coletivos; regulamentação; coletividade; horizontalidade.

COLLECTIVE MANDATES

THE CHALLENGES OF COLLECTIVITY, PERSONALISM AND ELECTORAL INSTITUTIONALIZATION

Abstract: In this article, we discuss the issues surrounding the regulation of collective mandates, which had a significant increase in the number of candidates at the municipal level in the 2020 elections, characterized as candidacies that present themselves to the electorate as a collective. Using the inductive method of grounded theory, we critically analyze the self-declared positions of the National Front of Mandates and Collective Mandates, in order to understand the dilemmas that regulation may raise, from the need for greater institutional security to the loss of the disruptive nature of these mandates, which oppose personalism, the bureaucratization of parties, and the underrepresentation of historically minority groups. We conclude

* Cientista Política, doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP e pós-doutora em Comunicación Política pela Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-SP, coordenadora de Especialização em Redes Digitais, Política e Cultura da PUC-SP e pesquisadora do NEAMP (Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política) da PUC-SP. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3910-4603>.

† Cientista Política. Doutora e Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professora de pós-graduação da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e da PUC-SP. Pesquisadora do NEAMP da PUC-SP e do Observa (Observatório de Conflitos da Internet). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9306-5668>.

‡ Jornalista e mestre em Ciência Política (PUC-SP), professora da pós-graduação da PUC-SP e da FESP-SP e pesquisadora do NEAMP da PUC-SP. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2700-3864>.

that significant challenges persist regarding the sharing of power among elected co-candidates, given the heterogeneity of their experiences and perspectives, as well as regarding compatibility with current Brazilian electoral legislation.

Keywords: collective mandates; regulation; collectivity; horizontality.

1 INTRODUÇÃO

Os processos eleitorais são objeto central nos estudos e reflexões na literatura da Ciência Política, tendo em vista que expressam um dos momentos fundamentais da dinâmica democrática. As eleições desempenham um papel importante no estabelecimento dos princípios representativos que legitimam os regimes políticos. Elas influenciam a manutenção e as mudanças nas estruturas institucionais e promovem a criação de vínculos entre os cidadãos e seus representantes nas sociedades democráticas.

Apesar da importância de processos eleitorais regulares, transparentes e com participação (inclusividade) e oposição (contestação pública) (Dahl, 2005), é consenso na comunidade de pesquisadores que eleições são mecanismos insuficientes para garantir a representatividade de governantes e a ampliação da cidadania por parte dos eleitores (Avritzer, 2019; Levitsky; Ziblatt, 2018; Nobre, 2022; Sacchet, 2012). Por esse entendimento, no Brasil, ocorreria o que Moisés e Meneguello (2013) enfatizaram como desconfiança institucional, em que seus “sintomas envolveriam o cinismo, a alienação e os sentimentos de indiferença dos cidadãos diante da política e, especialmente, a sua descrença de que as instituições públicas asseguram de fato os seus direitos”.

Outro aspecto fundamental para compreender a insuficiência dos processos eleitorais é a ingerência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a falta de transparência no financiamento de candidatos, produzindo impactos na composição dos parlamentos e, conseqüentemente, na dinâmica democrática.

Contudo, ainda podemos dizer que as eleições possuem um papel importante na dinâmica democrática contemporânea. Przeworski (2021) oferece uma reflexão importante quando se acentuam os aspectos relacionados à crise democrática, principalmente a insatisfação de cidadãos em diversos países com relação aos resultados eleitorais. O autor retorna à perspectiva churchuliana ao reiterar que, apesar de diversas eleições não ocorrerem de forma justa, ainda são importantes mecanismos da ordem democrática.

Considerando a centralidade desse debate na teoria política, é necessário incorporar nas análises o aparecimento de novos atores políticos e novas estratégias, práticas políticas para dinamizar as sociedades democráticas. Nesse sentido, é fundamental compreendermos a emergência de novo arranjo político-eleitoral denominado mandato coletivo, fenômeno surgido nas eleições municipais de 2016 em Alto Paraíso, Goiás, que busca levar para os parlamentos mais do que um único candidato, incluindo o coletivo que impulsionou a campanha, criando a figura de coparlamentares.

É importante destacar que essa iniciativa pode ser analisada como nova forma de enfrentamento à crise da representação política parlamentar, evidentemente não como solução aos inúmeros desafios da dinâmica democrática, mas como possibilidade à insuficiência da representação política (Lavalle; Houtzager; Castello, 2006). Chama a atenção que, mesmo com o amplo diagnóstico de crise dos partidos e das lideranças políticas, ainda existem poucas experiências voltadas para o questionamento dos protocolos existentes nos parlamentos, mesmo quando buscamos exemplos em outros países.

Assim sendo, este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa “Candidaturas coletivas: uma experiência política antipersonalista?” que vem sendo desenvolvida pelo Núcleo de Estudos em Arte Mídia e Política (NEAMP) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), que tem por objetivo criar uma série histórica sobre essas candidaturas.

No presente artigo, centraremos a análise na discussão sobre a regulamentação dos mandatos coletivos tendo como principal subsídio empírico uma entrevista em profundidade com a coordenadora da Frente Nacional de Mandatos e Mandatos Coletivos[4]. Tal entrevista foi guiada por um roteiro semiestruturado, que teve como eixos: 1. a construção das candidaturas, considerando a questão hierárquica; 2. o vínculo com partidos e movimentos sociais; 3. a diversidade interna desses grupos.

Tendo como referência o método indutivo de Glaser e Strauss (1967), que visa a investigar a teoria a partir de uma imersão nos dados, buscamos compreender os sentidos em disputa acerca desses mandatos entre a regulamentação e a permanência de seu potencial transformador, de centralização democrática.

Por se tratar de um fenômeno recente na política brasileira, com possibilidade de ampliar a representatividade, a seção seguinte expõe uma caracterização das candidaturas eleitas em 2020, com o intuito de oferecer uma visão geral sobre os mandatos coletivos e seus integrantes.

Na sequência, discorreremos sobre a criação da Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos, passando pelo conceito balizador de suas atuações, para enfim nos debruçarmos sobre as discussões acerca da regulamentação.

2 AS CANDIDATURAS COLETIVAS ELEITAS EM 2020

Em 2020, verificamos o crescimento das candidaturas coletivas nas eleições municipais. Passaram de 13 em 2016 para 257 em 2020, sendo que, dessas candidaturas, 25 foram eleitas e começaram sua atuação legislativa nas câmaras municipais em março de 2021. O aspecto singular da iniciativa é o fato de a candidatura não estar centrada em uma única personalidade política, mas necessariamente em uma coletividade que se apresenta aos eleitores como uma opção de representação (Ronderos; Chicarino; Segurado, 2021). Significa dizer que a proposta é deslocar a característica personalista dos processos eleitorais para a coletivização da campanha e, nos casos em que foram eleitas, de realizar um mandato coletivo.

A identificação do universo de mandatas eleitas em 2020 deu-se por uma busca no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por meio das palavras-chave: mandato, mandata, coletivo, coletiva, movimento, compartilhado, nosso e nossa. Seguido por uma verificação, dentre os selecionados, em suas redes sociais, principalmente os perfis no *Instagram* e *Facebook*.

No Quadro 1, apresentamos os dados gerais das candidaturas coletivas eleitas em 2022, incluindo cidade e estado, número de votos obtidos e o partido do candidato cabeça de chapa. Observamos o PSOL e o PT, empatados, lideram com 9 eleitas cada, seguidos pelo Cidadania, com 2 eleitas, e outros 5 partidos, com 1 mandata cada. Observamos também que a maior parte das mandatas eleitas está situada no estado de São Paulo, sendo 11 em cidades do interior e 3 na capital paulista. As demais 11 mandatas estão distribuídas por 9 estados: 3 na região Sul, 4 no Nordeste, 1 no Sudeste e 1 no Centro-Oeste, evidenciando uma intensa interiorização desse tipo de candidatura.

QUADRO 1 Mandatas eleitas em 2020: cidades, estado e partido

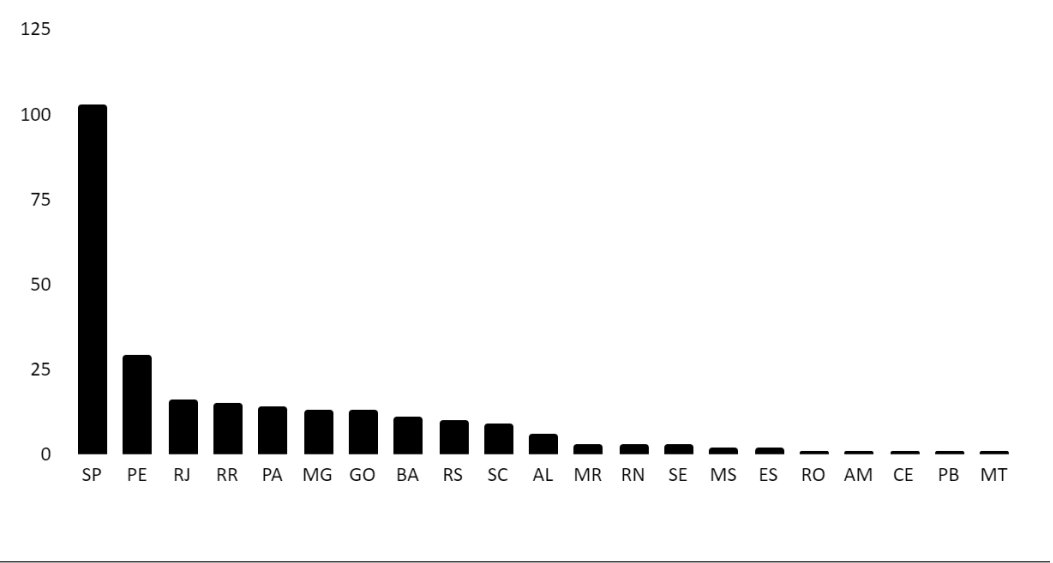
Mandatas Eleitas	Cidade	UF	Partido
Adriana do Nossa Cara	Fortaleza	CE	PSOL
Ailton Gomes (Coletivo Somos)	Lins	SP	PSDB
Andressa do Coletivo	Itajubá	MG	PT
Bruna e Coletivo Democrático	Ijuí	RS	Pcdob
Bruna Mulheres por Direitos	São Caetano do Sul	SP	PSOL
Cíntia Coletiva Bem Viver	Florianópolis	SC	PSOL
Coletivo Nós	São Luís	MA	PT
Coletivo Popular Judeti Zilli	Ribeirão Preto	SP	PT
Elaine do quilombo periférico	São Paulo	SP	PSOL
Elisa Representa Taubaté	Taubaté	SP	CID
Fany das Manas	Garanhuns	PE	PT
Fátima Maria (Coletivo Teremos Vez)	Viamão	RS	PT
Henny Freitas	Alto Paraíso do Goiás	GO	REDE
Josi Mais Coletivo	Ponta Grossa	PR	PSOL
Juliana da ATIVOZ	Osasco	SP	PSOL
Laina Pretas por Salvador	Salvador	BA	PSOL
Marcia Coletiva de Mulheres	Ribeirão Pires	SP	PT
Prof. Marcelo Diversidade	Valinhos	SP	PT
Ramon Todas as Vozes	Ribeirão Preto	SP	PSOL
Roberta do Enfrente	Ourinhos	SP	PT
Robson Amano	Machado	MG	PSB
Silvia da Bancada Feminista	São Paulo	SP	PSOL
Silvia Mandato Coletivo	Piracicaba	SP	PV
Tamo Junto por Guaíra	Guaíra	SP	CID
Thais do Mandato Ativista	São José do Rio Pardo	SP	PT

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do TSE (2020)

Outros dados são importantes para compor o plano de fundo do artigo em relação à caracterização geral das mandatas eleitas para os legislativos municipais de 2020. Segundo levantamento de nossa pesquisa (ver ilustrações abaixo), 11 das mandatas coletivas eleitas possuem entre 3 e 5 integrantes, 9 com até 3 e 5 com mais de 5 integrantes. Além disso, as mandatas eleitas são majoritariamente compostas por mulheres e, em número considerável das mandatas analisadas, há um claro objetivo de se buscar uma representação interseccional

com as questões de raça, gênero e sexualidade, que difere dos percentuais de ocupação dos espaços de poder da política brasileira. Na percepção das mandatas eleitas, estariam ocorrendo tentativas de fortalecimento das chamadas minorias na sociedade a partir da formulação dessas candidaturas coletivas (Segurado; Chaia; Conceição; Malina, 2022).

GRÁFICO 1 Quantidade de candidaturas coletivas por estado



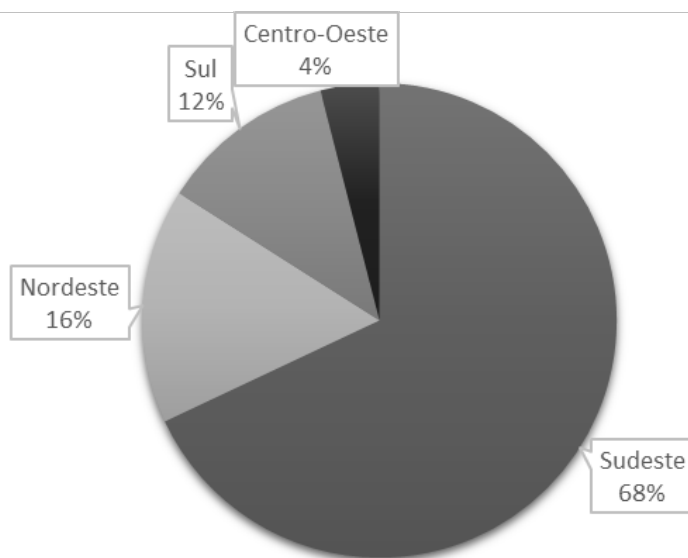
Fonte: Elaborado pelas autoras.

TABELA 1 Quantidade de mandatas por estado e tipo de município

Estado	Tipo de município	Quantidade
Bahia	Capital	1
Ceará	Capital	1
Goiás	Interior	1
Maranhão	Capital	1
Pernambuco	Interior	1
Santa Catarina	Capital	1
Minas Gerais	Interior	2
Paraná	Interior	1
Rio Grande do Sul	Interior	2
São Paulo	Capital	2
São Paulo	Interior	12
Total		25

Fonte: Elaborada pelas autoras.

GRÁFICO 2 Candidaturas coletivas por região



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Chama a atenção que esse tipo de iniciativa também foi observado em todas as regiões do país, conforme os dados do TSE. Podemos notar, conforme ilustrado no Gráfico 3, a concentração na região Sudeste, que apresentou 68% de candidaturas, seguido por Nordeste com 16%, Sul com 12% e Centro-oeste com 4%.

Os dados demonstram que a iniciativa, além de poder ser observada a partir da diversidade partidária, também se espalhou pelo país. Esses dados mostram que, para parte das candidaturas, principalmente aquelas que estão nos partidos de centro, consiste principalmente em uma estratégia eleitoral e não em uma possibilidade de descentralização do poder nas estruturas legislativas.

3 A ORIGEM E AS ESPECIFICIDADES DA FRENTE NACIONAL DE MANDATAS E MANDATOS COLETIVOS

A criação da Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos, no final de 2020, a partir do crescimento expressivo nas eleições municipais ocorri-

das naquele ano, foi considerada importante para a troca de experiências que pudessem potencializar as atividades dos mandatos, considerando os desafios apresentados para essa atuação nos legislativos municipais, segundo a coordenadora Luciana Lindenmeyer (2021):

A frente foi criada no final de 2020, a gente tinha duas grandes referências, que era a Mandata Ativista e a Juntas de Pernambuco, que foram eleitas em 2018, e o mandato de Alto Paraíso, de 2016. Mas aí com a eleição de outubro, novembro de 2020, que foram mais de 20 mandatos eleitos por vários cantos, a própria Robeyonce foi a grande articuladora, ela criou o grupo, em dezembro de 2020, e as pessoas entraram e começaram a se reunir pra pensar essa construção da frente, e aí a frente foi sendo composta principalmente pelas pessoas parlamentares como assessores dos diversos mandatos que tinham sido eleitos em 2018, na Assembleia Legislativa, Pernambuco e São Paulo, e os outros nas várias câmaras municipais ao redor do país. Então começou em dezembro de 2020.

Entre os objetivos da frente, o mais importante é o fortalecimento dos mandatos coletivos. Consta em seu manifesto que

Esse documento tem como objetivo trazer a público, aos poderes constituídos, e a toda a sociedade, uma forma de organização política que tem como proposta fundamental a ampliação dos formatos de representação política dos mandatos eletivos no país. Entendemos essa concepção necessária, uma vez que o grande desafio dos espaços de poder institucional é proporcionar e promover a possibilidade concreta de representação direta de setores, grupos e minorias que até então não tinham garantida a sua participação de fato nas decisões e nos processos políticos no Brasil (Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos, 2021).

Para a Frente Nacional, os mandatos coletivos buscam uma ampliação de espaços de poder que estimulem a incorporação de grupos historicamente minorizados e sem representatividade nos parlamentos e, portanto, alijados dos espaços institucionais de decisão. Permitindo que com pautas e agendas políticas fundamentais para setores e segmentos sociais possam figurar no espaço público, e não apenas aquelas ditadas pelas elites políticas (Sacchet, 2012; Secchi, 2017; Secchi, 2020).

A representatividade é bandeira fundamental das candidaturas, tendo em vista que consideram que o atual sistema representativo exclui setores e acaba por distorcer e fazer com que a composição do parlamento não expresse a diversidade existente na sociedade:

Diferenças de raça e de classe perpassam o gênero, diferenças de gênero e etnia perpassam a religião e assim por diante. Os membros de um grupo de gênero, racial etc. têm histórias de vida que os tornam muito diferentes entre si, com diferentes interesses e diferentes posicionamentos ideológicos. Assim, o processo unificador requerido pela representação de grupos buscaria congelar relações fluidas numa identidade unificada, o que pode recriar exclusões opressivas (Young, 2006, p. 141-142).

A criação da Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos e o lançamento de seu manifesto foram passos fundamentais para articular debates e coordenar ações entre os mandatos coletivos eleitos.

[...] a primeira ação da frente foi realizar de forma coletiva o manifesto, e aí o lançamento da frente, em março de 2021, foi uma ação coordenada em várias câmaras municipais, apresentando o manifesto, fazendo uma fala na tribuna sobre a coletividade, sobre a proposta de mandatos coletivos, o manifesto explicava o que era essa nova forma de tocar os mandatos, então esse manifesto foi a primeira ação. (Lindenmeyer, 2021).

Com o passar do tempo, foram observando que a troca de experiências entre mandatos coletivos existentes poderia resultar em um aprendizado coletivo, em sentido político-pedagógico.

Segundo a Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos, embora apenas uma pessoa assuma formalmente a função de representante legislativo, a iniciativa busca ampliar as formas de decisão sobre as ações do mandato, compartilhando com coparlamentares (coverreadores, coverreadoras, codeputadas e codeputados) uma forma de corresponsabilidade desde a campanha eleitoral até a ação no parlamento.

Uma das discussões centrais da Frente passa pela definição de mandato coletivo, tendo em vista que existem concepções diferentes tanto entre as iniciativas que se apresentaram nos parlamentos quanto entre os mandatos existentes. Nesse sentido, observa-se que, muitas vezes, mandatos coletivos e mandatos

compartilhados são tratados como sinônimos, mas é importante a diferenciação, tendo em vista que são iniciativas que atuam de formas diferentes e com objetivos diferentes. Assim,

[...] o mandato coletivo é entendido como compartilhamento do poder, como horizontalização desse poder. E aí não só nas caras que aparecem nas urnas, no santinho, mas com essas outras instâncias, tem conselhos políticos, tem assembleias, tem vários formatos, mas muito nessa perspectiva de compartilhar o poder de várias formas. Tem mandatos que fazem assembleias anuais, tanto gerais quanto territoriais. Então essa perspectiva de assembleia, tanto compartilha o poder entre as pessoas que são coparlamentares, mas também compartilhando o poder com conselhos superiores, com assembleias, pra você definir os rumos estratégicos do mandato. É claro que a gente viu no dia a dia de diversos mandatos que a vida institucional, principalmente de câmaras e assembleias, é muito agitada, então tem algumas dificuldades pra estabelecer essas relações. Então a gente entende o mandato coletivo como esse compartilhamento do poder e essa horizontalização (Lindenmeyer, 2021).

Enquanto ambos os modelos buscam democratizar o exercício do mandato legislativo, o mandato coletivo foca na atuação conjunta e colaborativa do grupo, e o mandato compartilhado estabelece uma relação em que o parlamentar segue as decisões de um coletivo deliberativo. E a pesquisadora continua:

[...] a linha que a Frente utiliza é uma linha de defender os mandatos coletivos mesmo, e não os compartilhados, porque é outra perspectiva, nem sempre tem esse compartilhamento de poder, porque cada mandato vai ter a sua forma, então você pode se encontrar em alguns momentos: “Vamo fazer aqui alguns momentos compartilhados, compartilhar gabinetes”, mas não o poder diariamente, então dialogar sobre emendas parlamentares, dialogar sobre a exposição midiática de cada uma das coparlamentares, então como é que você partilha isso dentro do mandato (Lindenmeyer, 2021).

Essa perspectiva empírica vai ao encontro do expresso por Silva (2019, p. 122), que compreende ser o mandato coletivo

Uma modalidade que difere dos mandatos compartilhados em diversos aspectos. Esse tipo de iniciativa surge de um grupo que decide coletivamente concorrer a uma eleição e exercer um mandato coletivamente. Neste caso, define-se um nome que irá compor a candidatura legalmente, porém todos os demais

participantes vão fazer parte do mandato como em uma sociedade. Enquanto que nos mandatos compartilhados os coparlamentares são pessoas externas ao mandato, nos mandatos coletivos os coparlamentares trabalham no mandato e são como coproprietários da cadeira legislativa. Os mandatos coletivos em sua maioria são marcados por vieses ideológicos, sem a participação de pessoas externas ou que não compactuem com os mesmos ideais. Todos os membros compõem o gabinete em cargos semelhantes e possuem o mesmo peso político, gerando um sentimento de pertencimento do mandato.

O debate em torno da descentralização do poder decisório é um dos aspectos destacados pela Frente no sentido de explicitar um dos pontos fundamentais que devem caracterizar a atuação dos mandatos coletivos de outras formas de atuação parlamentar. Nota-se aqui a preocupação, por um lado, de que não se confunda a forma de atuação dos mandatos coletivos com outros tipos de iniciativa, embora também acreditem que os mandatos tenham autonomia para definir as formas específicas de atuação. Nesse sentido, apresentam diretrizes gerais do tipo de ação política que deve ser desenvolvida por um mandato coletivo, tais como:

[...] a rotatividade de funções continua sendo vista como um dos principais mecanismos de construção da horizontalidade, ainda com o objetivo de não especializar as militantes em tal ou qual atividade e possibilitar que todos/as sintam-se capazes de executar qualquer uma das tarefas do movimento. Muitas vezes, as tarefas são feitas por duas pessoas, uma mais antiga e outra mais nova (Lindenmeyer, 2021).

Essa rotatividade de funções e a troca de experiências entre integrantes do mesmo mandato são importantes para se pensar sobre uma das características presentes nos parlamentos brasileiros em todos os âmbitos. Frequentemente parlamentares que possuem vários mandatos são considerados importantes devido ao fato de estarem há muito tempo nos respectivos legislativos e acumularem experiência na atuação parlamentar. Contudo, por se fixarem muito no espaço do parlamento, esses representantes podem acabar se distanciando dos representados (Castells, 2018; Manin, 1995), algo que pode ser contornado pelos mandatos coletivos, na medida em que possuem ligações orgânicas com movimentos sociais:

[...] os mandatos fazem muito isso, as pessoas que vão pra essas coletividades em geral são pessoas que participam de outros movimentos, então pessoas

do movimento negro, pessoas do movimento indígena, do movimento LGBT principalmente, e aí os mandatos e coletivos que vão se formando estabelecem diversas formas de fazer esse diálogo. Então, por exemplo, em Florianópolis tem as assembleias territoriais, então elas fazem as assembleias pelos territórios em que cada parlamentar tem uma perspectiva mais próxima de território, e aí faz essas assembleias, e aí nelas tem tantos os eleitores como os movimentos dos territórios (Lindenmeyer, 2021).

A partir dessas reflexões, destacamos que esse tipo de experiência surge como alternativa para proporcionar a descentralização do poder e o questionamento de práticas excessivamente personalistas.

O personalismo, a partir de Weber (1982), pode ser compreendido pela exaltação do indivíduo de seus atributos utilizados para o exercício da liderança política. Dessa forma, o personalismo reforça a concentração de poder em torno de algumas lideranças específicas e, em muitas situações, mantém práticas políticas que fazem com que a representação parlamentar não incorpore a diversidade social e política existente na sociedade.

A centralidade das ações parlamentares na figura do líder político é característica das instituições e do sistema político do Estado moderno e, nesse sentido, podemos dizer que essa prática se confunde com a democracia liberal, cujas regras e procedimentos favorecem a centralidade de poder. Já os mandatos coletivos iriam contrários a essa direção:

Então a questão dos mandatos coletivos é específica nesse sentido, de compartilhar poder, horizontalizar as decisões, a questão salarial, de buscar ter equiparação salarial dos coparlamentares. Então tem tudo isso. A frente trabalha com os mandatos coletivos mesmo, porque a gente acha que os compartilhados são uma outra perspectiva (Lindenmeyer, 2021).

O debate nas organizações e no ativismo político do século XXI tem a horizontalidade como um dos aspectos centrais do ponto de vista da criação de novas práticas políticas. Trata-se de uma agenda interna dos movimentos sociais e coletivos de ação política e cultural que observamos se materializar no processo de constituição das candidaturas coletivas.

Gerbaudo (2021) nos ajuda a compreender as contradições existentes no ativismo em relação à horizontalidade e ao compartilhamento igualitário de atividades nas lutas sociais, tendo em vista a impossibilidade de se eliminar

totalmente as atividades de liderança política no interior dos movimentos. Para o autor, é possível verificar nesses grupos uma espécie de lideranças suaves (Gerbaudo, 2021) que se destacariam no cotidiano das lutas e assumiriam um protagonismo maior:

Para entender o funcionamento dessa “liderança suave”, começo afirmando que, dentro dos movimentos contemporâneos, o uso de mídias sociais não pressagia o fim da organização como tal, mas o surgimento de formas de organização “líquidas”. Nesse sentido, decorrente de uma crítica a organizações tradicionais ou “sólidas”, a comunicação e a organização se tornam quase indistinguíveis, e os “co-comunicadores” de um movimento também se transformam automaticamente em seus organizadores e líderes.

A problematização de uma espécie de ideologia do horizontalismo é fundamental para que se possa compreender as potencialidades e os limites das formas organizativas que buscam enfrentar os problemas decorrentes do verticalismo extremo verificado em movimentos sociais e partidos políticos tradicionais que, em muitas situações, passam por um processo de burocratização produzindo impactos na ampliação do processo de participação. O paradoxo é o quanto, em muitas situações, a discussão sobre a horizontalidade ocupa mais tempo dos ativistas do que a organização das formas de luta e resistências das pautas defendidas.

Nesse sentido, as candidaturas e mandatos coletivos podem ser entendidos como tentativas de criação de novas formas de participação, mais inclusivas e transparentes com capacidade de evitar os vícios dos movimentos sociais tradicionais que acabam reproduzindo relações assimétricas entre os participantes (Melucci, 1996).

Então, fizemos alguns diálogos sobre as dificuldades, foram algumas reuniões sobre isso, as dificuldades dos mandatos coletivos, e a questão do personalismo é uma delas. Porque quando você entra na Câmara você tem estatutos e regimentos muito engessados, [...] a pessoa não consegue nem entrar pra posse, só o CPF entrou pra posse. Algumas conseguiram, aí outras foram conseguindo indicação da Câmara pra colocar os nomes coletivos, mas aí teve outra que conseguiu tudo e aí depois mudou o presidente da Câmara, ele demitiu todos os trabalhadores que eram a favor da coletividade e mudou tudo e ficou tudo contra. Então foram várias as experiências e as dificuldades colocadas, inclusive para tocar essa coletividade internamente. Então quando você entra no

cargo, você é a CPF, é a porta voz, a gente teve várias situações em que essa coletividade foi colocada de lado mesmo. Então isso foi um dos aprendizados de como conduzir, e aí não só dentro das Câmaras, mas das estruturas partidárias. Então é um desafio implementar essa coletividade na prática, porque agir de forma coletiva dá mais trabalho, então não é chegar e pegar a matéria que foi votada, sentar com o jurídico e decidir. Não, tem que fazer um processo coletivo: “gente, como a gente pensa aqui no fluxo?”, vai pra coordenação do mandato, aí dialoga. As falas são construídas de forma coletiva, não é uma pessoa que senta com o advogado ali pra fazer o pronunciamento, então tudo isso dá muito mais trabalho, e foram os desafios que a gente dialogou, e tem aí os vários aprendizados que fomos tendo ao longo das reuniões, e tá em constante aprendizado, porque é isso, as experiências que a gente tem.

[...] Então realmente não tá pacificado que você tá numa coletividade, vai entrar e não vai assumir toda a carga que a Câmara traz pra você, que você que é a vereadora, são muitas as experiências que foram compartilhadas, da pessoa chegar e falar “fui eu que fiz”, qual é o problema de falar “fomos nós que fizemos?” É um desafio diário, uma mudança na chave, de chegar e falar que não faz nada sozinho, até porque nem os mandatos individuais são individuais, porque são pessoas que tocam ali. Você pensar nessa forma de compartilhamento de poder, é muito importante como você faz esse discurso (Lindenmeyer, 2021).

O relato descrito aponta para a importância da corresponsabilidade nas decisões políticas, de uma busca pela efetivação dessa partilha de poder, pela diversidade de vozes no processo decisório no exercício do mandato legislativo.

4 A REGULAMENTAÇÃO DOS MANDATOS COLETIVOS

O debate sobre a regulamentação dos mandatos coletivos é um dos pontos centrais da Frente Nacional de Mandatos e Mandatos Coletivos. Segundo Luciana Lindenmeyer (2021), a criação dessa iniciativa ocorreu porque

[...] a gente entendeu num primeiro momento que era um fortalecimento mesmo nos mandatos, porque aí um ia aprendendo, passando pros outros, a própria questão de projetos que foram sendo pensados, como que se pensa numa alternativa de projeto, que não pode incidir em recurso na cidade, e aí depois a gente foi vendo que a gente tinha uma demanda mais real da luta, da pauta

mesmo de mandatos coletivos, e aí quando foi mais pra perto do meio do ano a gente foi vendo que precisava se inserir nessa mobilização pela formalização na forma legal, eleitoral, de mandatos coletivos.

A discussão em torno da regulamentação dos mandatos não é consensual entre os participantes da iniciativa, considerando que parte dos ativistas acredita que poderia haver enfraquecimento do formato a partir da regulamentação que colocaria um rol de limitações às formas de organização dos mandatos. Entretanto, há um segmento que acredita que a regulamentação possa garantir êxito em processos eleitorais, mas principalmente possa gerar o processo de descentralização do poder no interior dos mandatos que ainda enfrentam alto grau de personalismo (Garzia, 2019), tendo em vista que todos os coparlamentares poderiam atuar em diferentes instâncias dos parlamentos, considerando que na atualidade apenas o parlamentar que está no registro do mandato (o denominado CPF) tem essa prerrogativa.

A iniciativa das mandatas e mandatos coletivos busca articular diferentes experiências na gestão parlamentar, pensada a partir de um grupo heterogêneo que participe de todo processo decisório, desde o levantamento das demandas para as quais se pretende buscar ações no legislativo até a apresentação de projetos de lei e de fiscalização do poder executivo. Significa dizer que é importante que os posicionamentos do representante sejam tomados a partir de formas mais colaborativas, abertas e horizontais, fruto de intenso processo de discussão com os grupos políticos que se aproximam do mandato.

Para a Frente de Mandatas Coletivas, a maior preocupação é que as candidaturas se transformem em mais um arranjo eleitoral para participar de pleitos cada vez mais competitivos e que não representam um processo de luta para enfrentar os efeitos da centralidade de poder que leva ao personalismo na política institucional. Aqui reforçamos o entendimento sobre o personalismo como uma categoria utilizada para analisar a exaltação da *persona*, da personalidade política e dos atributos utilizados para alavancar a liderança política no plano institucional (Silva, 2019; Laclau, 2006; Freidenberg, 2007; Aslanidis, 2015; Weber, 1982).

Integrantes da Frente começaram a estudar o Código Eleitoral que estava em fase de alterações em 2021 para identificar, dentro da proposta, como poderiam inserir os mandatos e mandatas coletivos, algo considerado um avanço em relação à proposta vigente antes dessas alterações, pois algumas mudanças

precisavam constar nos estatutos partidários, cujas formas de modificações são muito burocráticas.

Diante da dificuldade de alteração dos estatutos dos partidos, a Frente propôs uma pequena alteração no texto do Código Eleitoral, que passou a prever a possibilidade de pequenas alterações serem deliberadas pelas executivas nacionais dos partidos, sem a necessidade de alteração estatutária.

Outra participação importante da Frente nessa questão foi a elaboração de uma Nota Técnica, possibilitando a inclusão dos nomes dos coletivos, a fim de que pudessem constar nas urnas desde as eleições de 2022. Segundo Lindenmeyer (2021), essa conquista:

Tem uma perspectiva muito importante, porque o código eleitoral vai ser uma lei e a gente tem pontos que são muito importantes que só com emenda constitucional, então tem outra alteração que a gente quer fazer que é a proposta de emenda constitucional.

[...] A gente já viu que tem coisas pra mudar, pra sugerir, mas ela não foi nem protocolada, nem conseguiu o número mínimo de assinaturas, então a gente também fez esse trabalho, conseguimos algumas assinaturas, mas ainda não conseguimos o número mínimo, porque queremos que comece a tramitar, e quando começar a gente vai fazer outras ações pra dialogar, porque, por exemplo, o número de CPFs, que é uma das questões principais pros mandatos coletivos, só vai ser alterado com Emenda Constitucional, com legislação, não adianta que vão ser mudanças bem pontuais.

E assim consta na versão final:

A proposta autoriza e regulamenta a prática de candidaturas coletivas. Apenas para os cargos de deputado e vereador (eleitos pelo sistema proporcionais) será admitido o registro de candidatura coletiva, desde que regulada pelo estatuto do partido político e autorizada expressamente em convenção. Ela será representada formalmente por um candidato, independentemente do número de componentes do mandato coletivo (Brasil, 2021).

Verifica-se que essa iniciativa também foi um importante aprendizado político. A pedagogia política é um aspecto importante que pode ser analisada a partir da participação da Frente na negociação da regulamentação dos mandatos coletivos. Trata-se de uma forma de participar ativamente da política e isso implica, entre outras questões, compreender a dinâmica institucional para

poder atuar nos diferentes processos característicos da institucionalidade. Foi nesse sentido que Lindenmeyer (2021) abordou a atuação da Frente no processo de mudanças do Código Eleitoral e também de compreensão das iniciativas para a regulamentação dos mandatos coletivos:

A gente fez também uma ação de formação pra estudar todos esses projetos de lei e aí a gente identificou algumas questões, pra começar o debate e a gente propor mudanças que realmente tragam melhoria pro sistema eleitoral visando à formalização das candidaturas coletivas [...] mas a gente entende que tem questões que só vão mudar com Emenda Constitucional, então a gente também não queria jogar energia numa lei que já tinha um artigo no Código Eleitoral e que não vão mudar algumas questões importantes das candidaturas.

Para que a mudança se concretize e que se regulamentem de forma mais ampla os mandatos coletivos, é preciso a aprovação congressional de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Uma das propostas discutidas é a inclusão, em uma PEC, da exigência de registro de um número “mínimo de 3 CPFs” para caracterizar legalmente um mandato coletivo: “foi o consenso que tivemos, não colocamos um número máximo, porque tem mandatos de 9, tem muitas experiências, mas a gente pensou em deixar essa luta para que sejam 3 CPFs registrados” (Lindenmeyer, 2021).

Nessa busca pela regulamentação, a deputada Renata Abreu (Podemos-SP) apresentou a PEC 397/17 para permitir a existência do mandato coletivo, que ainda tramita no Congresso, para vereador, deputado estadual, distrital e federal e senador.

Em 2020, o deputado João Daniel (PT-SE) também apresentou um projeto de lei, PL 4475/20, para o estabelecimento de regras para o registro das candidaturas coletivas ao Poder Legislativo e sobre as regras de propaganda eleitoral. Entre as questões importantes para a regulamentação, destacam-se:

- 1) a possibilidade de os integrantes do mandato participarem das comissões temáticas existentes nos parlamentos, mesmo que não seja o representante, cujo nome constou da urna;
- 2) se houver algum tipo de licença (maternidade, saúde ou outro), garantir que a suplência seja assumida por algum integrante do mandato e não pelo suplente da lista dos eleitos;

- 3) regulamentação da questão salarial de forma a garantir que todos os integrantes do mandato dividam o valor do salário de um parlamentar, significando dizer que cada mandato tem um salário e o conjunto de benefícios deve ser dividido entre os participantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate em torno da representação política é fundamental na atualidade; é considerado um dos grandes desafios da dinâmica democrática, principalmente tendo em vista a falta de representatividade nos parlamentos em relação às maiorias minorizadas, como mulheres, negras e negros, população LGBTQIA+, entre outros.

Há ainda muitos desafios na partilha de poder buscada por candidaturas e mandatos coletivos. Pudemos observar que a construção para a realização desse tipo de representação, como se propõem, tem algumas camadas passando pela construção no dia a dia das tomadas de decisão pelo mandato eleito, pela presença e certa influência de um personalismo já sedimentado nas práticas políticas, bem como a legislação vigente que não engloba o modelo de candidaturas e mandatos coletivos. Isso, por sua vez, dificulta o primeiro ponto mencionado: o desenvolvimento diário de formas mais horizontalizadas de poder.

Compreendemos também que não há um modelo pré-definido de atuação dos mandatos coletivos, que essa prática vem sendo realizada, dentre outras formas, por troca de experiências e pela união dos próprios mandatos por meio da Frente Nacional de Mandatos e Mandatos Coletivos, com o intuito de fortalecer esses grupos, tanto para o compartilhamento de aprendizados quanto para a organização na busca por institucionalização dessa forma de representação parlamentar via legislação.

Nesse sentido, o expressivo crescimento dessa experiência no âmbito municipal evidencia a importância de novas formas de participação eleitoral, mais inclusivas e transparentes, em contextos com baixo protagonismo legislativo de grupos historicamente minorizados. E esse crescimento também denota a relevância do debate acerca da regulamentação dos mandatos coletivos à medida

que pode trazer mais segurança institucional, mas mantendo seu teor disruptivo em relação ao excessivo personalismo dos representantes e burocratização dos partidos.

REFERÊNCIAS

ASLANIDIS, P. Occupy Wall Street, European Indignados: social movements in comparative perspective: is populism the common denominator?. *In: WORKSHOP INSIDE AND OUTSIDE SOUTHEASTERN EUROPE: PERSPECTIVES FROM GREECE AND GERMANY ON THE REGION*, 2015, Berlin. *Anais [...]*, Berlin: DAAD, 2015.

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

BRASIL. Câmara do Deputados. Grupo de trabalho consolida toda a legislação eleitoral em uma só proposta. *In: AGÊNCIA Câmara de Notícias*. Brasília-DF: 20 ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/797472-grupo-de-trabalho-consolida-toda-a-legislacao-eleitoral-em-uma-so-proposta/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

CASTELLS, M. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005.

FREIDENBERG, F. *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis, 2007.

FRENTE NACIONAL DE MANDATAS E MANDATOS COLETIVOS. *Manifesto nacional frente nacional de mandatas e mandatos coletivos*. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1OXCbvVA-HBde--c7ANgzRzSfdtvrEMZV/view>. Acesso em: 11 mar. 2023.

GARZIA, D. *Personalization of politics and electoral change*. New York: Springer, 2019.

GERBAUDO, P. *Redes e ruas: mídias sociais e ativismo contemporâneo*. São Paulo: Funilaria, 2021.

- GLASER, B.; STRAUSS, A. L. *The discovery of Grounded Theory*. New York, Aldine, 1967.
- LACLAU, E. *La razón populista*: Capítulos 4, 5 e 6. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/wWXJkHYQQSchPLkdb8XygFS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2023.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LINDENMEYER, L. *Entrevista realizada para a pesquisa: candidaturas coletivas: uma experiência política anti-personalista?* São Paulo, 2021.
- MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- MELUCCI, A. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MOISÉS, J. Á.; MENEGUELLO, R. Efeitos da desconfiança política para a legitimidade democrática. In: MENEGUELLO, R.; MOISÉS, J. Á. (org.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.
- NOBRE, M. *Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2022.
- PRZEWORSKI, A. *Por que eleições importam?* Rio de Janeiro: Edurj, 2021.
- RONDEROS, S.; CHICARINO, T.; SEGURADO, R. Collectivizing political mandates: a discursive approach to the Brazilian *Bancada Ativista*'s campaign in the 2018 elections. *Politics*, v. 42, n. 3, p. 309-324, ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263395721990276>.

- SACCHET, T. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 399-431, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/GjpMXFGjwnfzZYbxpvR3zCC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 dez. 2023.
- SECCHI, L.; CAVALHEIRO, R. A. Delegated representation in the 21st Century: the experimentation of shared mandates. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 3., 2017, Cingapura. *Anais [...]*. Cingapura: IPPA, 2017. p. 143.
- SECCHI, L. (coord.). *Mandatos coletivos e compartilhados*: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: Raps, 2020. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 8 dez. 2020.
- SEGURADO, R.; CHAIA, V. L. M.; CONCEIÇÃO, D. L. L.; MALINA, P. A emergência dos mandatos coletivos nas eleições 2020 no contexto da crise de representatividade. In: BOGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F. A.; GASPAR, R. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade*: São Paulo. v. 1, 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 217-238. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/02/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_SAO-PAULOv2.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.
- SILVA, W. Q. *Mandatos coletivos e compartilhados*: experimentações de inovações democráticas no Poder Legislativo do Brasil. 2019. 191 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2019. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000075/00007547.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova* [online], n. 67, p. 139-190, 2006.