

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano III | Volume 5 | Nº 13 | Boa Vista | 2021

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<http://doi.org/10.5281/zenodo.4314522>



CRISE DA REPRESENTATIVIDADE E O MANDATO COLETIVO COMO UMA AFIRMAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Carlos Eduardo Gomes Nascimento¹

Resumo

O texto expõe o instrumento democrático do mandato coletivo, descrevendo suas características e histórico, sob a ótica da democracia participativa. Os mandatos coletivos e compartilhados, ainda não definidos na legislação brasileira, objetivam expandir a participação popular e uma maior diversidade de ideias na gestão de um mandato eletivo. O modelo representativo de voto em único mandatário pouco tem correspondido às demandas de uma sociedade cada vez mais plural. Embora pouco utilizados, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu instrumentos de conexão entre o eleitor e os representantes, exortando o cidadão a participar de modo direto das decisões do Estado. Nesse sentido, o texto reflete que o mandato coletivo e compartilhado vem a ser uma nova forma de reavivar esse contato entre o cidadão com as decisões públicas, isto é, esse modelo de mandato expressa mais uma realização da democracia participativa.

Palavras chave: Brasil. Crise da representatividade. Democracia Participativa. Mandatos coletivos e compartilhados.

Abstract

The text exposes the democratic instrument of the collective mandate, describing its characteristics and history, from the perspective of participatory democracy. Collective and shared mandates, not yet defined in Brazilian legislation, aim to expand popular participation and a greater diversity of ideas in the management of an elective mandate. The representative model of voting in a single representative has barely responded to the demands of an increasingly plural society. Although little used, the 1988 Federal Constitution established instruments of connection between the voter and the representatives, urging the citizen to participate directly in the decisions of the State. In this sense, the text reflects that the collective and shared mandate becomes a new way of reviving this contact between the citizen and public decisions, that is, this model of mandate expresses yet another achievement of participatory democracy.

Keywords: Brazil. Collective and shared mandates. Crisis of representativeness. Participatory Democracy.

INTRODUÇÃO

A democracia expressa uma constante revolução no pensamento humano. Trata-se de um conceito sempre renovado, que ganha um novo contorno a cada nova geração. Idealizada na Grécia clássica há mais de 2 mil e quinhentos anos, a democracia era regida tão somente pelos homens gregos que poderiam participar das decisões do Estado. Na modernidade, com o pensamento iluminista e Revoluções Americana e Francesa, no século XVIII, a ideia de democracia como regime de Estado foi retomada, através da criação de um processo eleitoral para composição dos poderes executivo e legislativo. Constituiu-se, assim, o sistema representativo, o qual naquele período inicial era restritivo para alguns homens que possuíam o privilégio econômico censitário de votar e ser votado.

¹ Mestre em Educação. Especialista pós-graduado em Direito do Estado. Graduado em Direito e Filosofia. E-mail para contato: carlos_gomes02@hotmail.com



Nos dias atuais, a democracia está atrelada à conquista de direitos e ao consenso de ideias em uma sociedade plural, por uma incessante luta pela justiça social, aproximando a população da gestão pública. A democracia, dessa forma, avança na escuta, no poder de fala e na concretude dos direitos das minorias, composta por sujeitos historicamente afastados do poder: negros, mulheres, LGBTQ+, indígenas e pessoas com deficiência, entre outros grupos.

No Brasil, o espírito democrático da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 aproximou o povo do poder, tornando o espaço público mais acessível a todos em igualdade de direitos. A Constituição denominada cidadã trouxe uma maior compreensão para a pluralidade de desejos e para diferentes interesses presentes na população brasileira, ampliando e consolidando a inclusão do cidadão no palco de discussões e de decisões sobre temas relacionados à vida social e política. A Carta Magna cravou e fortaleceu a abertura de institutos de participação do povo no poder, um exercício da cidadania ativa, individualmente ou de maneira coletiva, manifestado (BRASIL, 1988).

Diversas são as hipóteses constitucionais que possibilitam ao cidadão fiscalizar os atos do Estado, ao exigir por petição esclarecimentos contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; ao demandar por ação popular anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; participar de modo direto no processo legislativo por meio de audiências públicas, na elaboração e na concordância de leis. Dessa maneira, a nossa Constituição Federal de 1988 coaduna o sistema representativo (democracia indireta) com a participação popular (democracia direta, ainda que tímida). Temos, assim, no Brasil uma democracia semi-direta.

Uma democracia semi-direta que aspira a harmonia entre a representação e a identificação do cidadão com o espaço público e político. Certamente, essa foi a vontade do legislador constitucional ao estabelecer para o cidadão um sentimento de pertencimento e a compreensão sobre a importância da participação na política. Essa função basilar trazida pela democracia participativa, conforme alguns constitucionalistas como Paulo Bonavides (2002), tornou-se um paradigma a ser alcançado: a democracia com maior participação das pessoas é um direito fundamental, que irá melhor se consolidar nestes primeiros anos do século XXI, propôs Bonavides.

Em contrapartida ao pensamento de Bonavides, testemunhamos no início do século XXI, que os sistemas constitucionais democráticos no mundo passam por um verdadeiro teste, cujo embate de ideias tão característico ao sistema político está se perdendo. Se avolumam os casos de corrupção envolvendo parlamentares e mandatários no mundo, crescendo a isso, logo após a eleição, uma cisão entre os eleitos e as demandas coletivas dos eleitores. Duas questões que sinalizam para o desgaste de uma forma de democracia tão somente baseada no sistema representativo. Hoje, mais um elemento vem a se somar



à crise da representação: a virulência de algumas pessoas que intencionalmente objetivam descredibilizar e fragilizar o regime democracia, disseminando a mentira por notícias fraudulentas, as *fake news*².

A criação de uma guerra de acusações infundadas por meio de uma meticulosa fabricação de informações falsas vem sendo utilizada para ganhar e, também, contestar o resultado das eleições, quando desfavorável. A mentira arditamente deliberada chega aos cidadãos pelos meios tecnológicos de comunicação como as redes sociais e os aplicativos de mensagens em smartphones, onde uma avalanche de desinformação produz um caos político. Nesse espaço virtual, as “fake news” (notícias fraudulentas) são impulsionadas por “bots” (robôs e perfis falsos), fabricando uma distorção da realidade e dos fatos. A livre manifestação de ideias passar a ser confundida com a liberalidade e o vale tudo pelo poder; a ciência e a saúde cedem lugar ao obscurantismo; a educação perde espaço para a violência ideológica; as questões ambientais são silenciadas diante da destruição das florestas; a desigualdade racial e de gênero são substituídas pelo cinismo; e a pobreza e a miséria geram capital ao populismo partidário. A mentira no espaço público de decisões é antes de mais nada um ato anti-político e não deve ser confundida com uma nova forma de fazer política.

Para a filósofa política Hannah Arendt, no ensaio “O que é a política?” (2007, p. 21-22), a liberdade pública de fazer o novo na política perpassa a convivência entre diferentes e os seres humanos se organizam politicamente para resolverem juntos certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças.

Com efeito, repensar o modo de fazer política no Brasil e no mundo, o sistema político representativo e a democracia como elemento fundamental para a justiça social é uma tarefa necessária a todos os cidadãos e àqueles que representam as instituições do Estado Democrático de Direito. A aproximação da população com o campo de decisões públicas se tornou um dos desafios para a política contemporânea, principalmente na contenção dos ataques que aviltam a história de lutas e as conquistas das minorias por liberdade, igualdade e direitos. Priorizar uma vida ativa em uma sociedade plural condensa os valores hoje presente nas maiorias das constituições no mundo que entrelaçam a representação com a diversidade e a participação cidadã.

Nessa esteira surge o mandato coletivo e compartilhado, que pode vir a ser um instrumento fundamental para uma cidadania mais ativa, ao interligar a representação e a participação por meio do exercício de um mandato eletivo. Segundo Leonardo Secchi (2019), o mandato coletivo é formado por um grupo pequeno de 5 a 10 pessoas, que atuam juntas e seguem princípios identitários. Já o mandato

² As *fake news*, segundo professor e jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva (REVISTA USP, 2018), são muito mais que notícias falsas, são notícias fraudulentas, ou seja, aquelas notícias publicadas com intenção de dolo, de modo baixo e trapaceiro.



compartilhado reúne dezenas ou até mais de mil pessoas, em uma diversidade ideológica, através de um sistema de consulta e discussão digital sobre as decisões do mandato.

O mandato coletivo e compartilhado são uma provocação sobre a noção de política e de democracia representativa na atualidade. Esse instrumento ainda desconhecido da maior parte dos eleitores nacionais, vem sendo uma aposta de muitas candidaturas nas últimas eleições no Brasil, com o objetivo de aproximar os anseios de uma sociedade plural no legislativo, constituindo-se como uma das formas de renovação do sistema representativo.

O mandato eletivo tradicionalmente é exercido por um único indivíduo, vereador nas Câmaras Municipais, deputados em Assembleias Legislativa ou Câmara Federal, que votam de acordo com seu interesse e consciência pessoal. O mandato coletivo e compartilhado possibilita que sujeitos compartilhem desejos e interesses em comum, para que juntos possam deliberar de forma mais madura sobre a condução e os rumos inerentes ao exercício do poder de legislar. Trata-se de pensar uma gestão dialógica para o mandato e não mais uníssona. Tal polifonia é um fato que demandaria dos seus participantes, co-veredores ou co-deputados, uma maior percepção e sintonia com as diversas vozes presentes na sociedade.

Hoje, ainda não regulamentado, a justiça eleitoral brasileira, os cidadãos e os próprios eleitos buscam compreender quais são os caminhos e as experiências que os mandatos coletivos e compartilhados podem levar a uma efetiva política democrática.

O texto, no primeiro momento, apresenta uma síntese da crise atual da democracia representativa na contemporaneidade, a partir de alguns fatos como a dissociação de interesses entre os eleitos e os eleitores, a falta de controle sobre os atos públicos pelos cidadãos e, atualmente, o fenômeno da tecnologia, que poderia ser um canal de aproximação política, mas vem se tornando terreno de desinformação, por notícias fraudulentas, as *fake news*. Já, num segundo momento, buscou-se relacionar a democracia participativa brasileira presente na Constituição Federal de 1988 com o mandato coletivo e compartilhado, enquanto um novo instrumento de participação popular. Defende-se que as experiências do mandato coletivo e compartilhado, a partir do princípio da soberania popular, possibilita um reexame sobre o sistema representativo alicerçado na participação popular.

A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A DEMOCRACIA NO BRASIL

A construção democrática brasileira ainda é bem recente, tendo como principal marco legal a Constituição Federal de 1988. Diferente das constituições brasileiras anteriores, a CRFB/88 criou novas possibilidades para potencializar a democracia pelo exercício direto da cidadania. Muito além da



capacidade de votar e de ser eleito para cargos representativos, a Lei Fundamental amplia a participação popular nas instituições do Estado Democrático de Direito. E, assim, a concretização do bem estar político, social e econômico para todos se tornou um dos maiores desafios para os regimes constitucionais democráticos no Brasil e no mundo.

Uma leitura apressada da Carta Magna poderia levar o leitor a acreditar que a democracia brasileira se resume ao exercício do direito de votar e ser votado. Porém, a CRFB/88 coaduna o sufrágio universal, caracterizado pelo voto direto, secreto e de valor igual para todos os cidadãos, com os elementos de participação da soberania popular: a iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo. Essa potencialidade do exercício direto do cidadão nos atos de decisão do Estado possui um rol aberto que permite o surgimento de novas ideias para efetivar a democracia na acepção da palavra, o poder do povo. Embora não plenamente aplicados, esses dispositivos de participação direta do cidadão vêm alcançando ao longo dos anos maior projeção, principalmente como forma de pressionar o Poder Legislativo na aprovação de leis. Como exemplo destaca-se: a Lei nº 9.840/99 (casos de inelegibilidade contra compra de votos), a Lei nº 11.124/2005 (sobre o fundo nacional para moradia popular) e a LC nº 135/2010 (“Ficha Limpa”). Essas leis nasceram por iniciativa popular com ampla mobilização da sociedade civil brasileira organizada, mas foram apropriadas por algum representante da Câmara dos deputados em sua tramitação, devido ao rigor formal: 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos 5 Estados e, em cada um deles com não menos do que 3/10% dos seus eleitores.

O Brasil proclamou na Constituição a democracia semi-direta no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ou seja, a soma da democracia direta manifesta pelo princípio da soberania popular — a participação efetiva do povo nos rumos dos atos públicos—, com a democracia indireta, consagrada no sistema representativo de elegibilidades pelo preenchimento de vagas para o parlamento e para o cargo de chefe do poder executivo. Para o jurista Norberto Bobbio (2000, p. 53), a democracia indireta ou representativa “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

O conceito de representação passou por diversas transformações durante a história política, sendo anterior ao regime democrático moderno. Segundo a pensadora política Hanna Fenichel Pitkin (1983), a palavra representação tem origem latina, significando a presença de algo que estava ausente, em nada se aproximava da ideia de pessoas representarem outras, embora a composição do Senado na república romana consistisse na expressão dos interesses da elite. Na Idade Média, a ideia de representação estava ligada aos Conselhos da Igreja e ao parlamento inglês, em que, neste último, os



representantes da câmara dos comuns no parlamento eram considerados agentes de suas comunidades, mas essa relação ainda não era chamada de representação. Foi então a partir do século XVII que o filósofo Thomas Hobbes expressou que o representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro. E esse representante é o soberano que ao ser autorizado adquire novos direitos e poderes; o representado adquire apenas novas obrigações (PITKIN, 2006, p. 29). Mas somente após as revoluções Americana e Francesa e as discussões sobre o regime democrático durante suas Assembleias Constitucionais, que o conceito de representação assume uma caracterização como instrumento político da democracia, escreveu Pitkin (2006, p. 30),

[...] o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas. Essas lutas políticas precipitaram um corpo considerável de literatura, sistematizada de tempos em tempos, enriquecida e redirecionada pela teoria política. Desse material colossal, apenas duas questões conceituais inter-relacionadas podem ser discutidas aqui: a “polêmica sobre o mandato e a independência” e a relação entre a representação e a democracia.

Desde então o conceito de representação se relaciona com a democracia e a eleição moderna. Nesse sentido, a seleção dos representantes certos e as melhores maneiras de exercer o controle e a fiscalização dos selecionados de modo que eles possam corresponder às necessidades e aos interesses coletivos vêm sendo fontes de questionamentos. Visto que, o governo representativo é considerado um substituto da democracia direta, um substituto que necessita de justificação. Pitkin (1983, p. 11) observa que essa justificação ganha o argumento que a legislatura representativa age de maneira assemelhada da mesma forma como toda a nação faria. Entretanto, esse argumento sobre a representatividade na democracia não é suficiente, pois é necessário criar mecanismos que possibilitem a todos uma participação significativa na vida pública e coletiva, criando um empreendimento comum e duradouro.

A representação política se dá no momento em que os sujeitos eleitos como representantes atuam em nome de outros no espaço de negociação política. Pitkin (1983) ainda apresenta uma diferenciação nos modos de representação nesse contexto: o representante fiduciário e o representante delegado. O representante fiduciário possui a confiança dos representados, agindo em nome deles com certa margem de liberdade, nesse espécie pode fiduciário interpretar de acordo com sua convicção o que é melhor ao interesse coletivo. Já, o representante delegado atua como simplesmente porta-voz dos cidadãos e o seu mandato é limitado e revogável.

No Brasil, a legislação assegura aos representantes eleitos a autonomia do mandato em relação aos eleitores, conforme o professor José Afonso da Silva (2013, p. 139), o político não se vincula a nenhuma demanda de seus eleitores, não há qualquer obrigação jurídica entre eles, exceto ao programa do partido político. Num cenário onde a confiança do eleitor em relação a seus representantes políticos é



cada vez mais frágil, a importância de repensar o sistema representativo e o modelo de representação delegada, que amplie a participação cidadã e a *accountability*, prestação de contas permanente do político para o eleitor, vem se tornar mais necessária.

Nesse sentido, os partidos políticos são veículos fundamentais por serem condensadores das principais ideias sociais, econômicas e filosóficas presentes na sociedade. Filiado a um partido político e ao espectro de ideias dele decorrente, o candidato no período eleitoral, obrigatoriamente, deve estar vinculado a qualquer partido. Mas não é só isso, o pleiteante a uma vaga eletiva deve ter laços de afinidade com eleitores no domicílio da circunscrição eleitoral, onde disputa as eleições. Isto é, o candidato deverá conhecer bem a comunidade que deseja representar, apresentando suas ideias para melhorar o bem estar de todos. Esses são alguns dos requisitos previstos no § 3º do art. 14 da CRFB/88. Ocorria que o candidato eleito por um partido, logo após a eleição mudava de legenda, desprestigiando a relação política com o eleitor e quebrando a fidedignidade. Diante disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 30.260/DF), ao longo dos anos, reitera que a “observância dá-se no estrito âmbito do candidato e do partido ao qual é filiado [...] o mandato pertence ao partido político, pelo qual concorre o candidato”. Atualmente, o instituto da fidelidade partidária é uma contenção ao troca-troca entre as legendas, uma prática comum no passado entre parlamentares com vistas, em muitos casos, à realização de conchavos, na aquisição de cargos e verbas parlamentares. Por outro lado, a fidelidade partidária pode limitar, por vezes, uma atuação independente e livre do parlamentar frente às determinações do partido, incorrendo em casos mais rigorosos, a perda do mandato.

Eleições periódicas e a livre escolha dos representantes pelos cidadãos sempre foram uma pedra fundamental da democracia moderna, mas para que uma pessoa seja eleita o custo financeiro de uma eleição é alto. Isto posto, políticos sempre buscaram aporte econômico em empresas para lograr êxito nas eleições. Diante disso, a justiça eleitoral e a sociedade pressionaram contra o financiamento direto de empresas às campanhas eleitorais. E o Congresso Nacional estabeleceu, através das Leis nº 13.487/2017 e Leis nº 13.488/2017, novas regras ao financiamento de campanhas, tais como: o respeito ao teto de gastos para cada cargo eletivo; estabeleceu o fundo eleitoral cujo o dinheiro vem do Tesouro Nacional e é rateado de acordo com tamanho da bancada do partido no Congresso; possibilitou que fundo partidário, que consiste no valores administrados pelo partidos durante a legislatura, possa ser utilizados nas eleições; estipulou o auto financiamento, quando o candidato utiliza de seu próprio recurso financeiro para custear a campanha — essa regra acaba beneficiando os candidatos mais ricos; abriu espaço para doações de pessoas físicas, limitadas até 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição.



Não obstante com o fim do financiamento direto de empresas aos candidatos, os empresários continuam financiando campanhas com polpudas doações para alguns políticos, enquanto outros candidatos contam com o aporte dos eleitores que coletivamente podem doar por “vaquinhas” virtuais no limite de até 1 mil reais por dia. Nesse ponto podemos observar que o valor da renda do trabalhador que desejar doar, no limite de 10 %, nunca será a mesma que a de um grande empresário, até porque retirar do salário custará a ausência de alimento na mesa de sua família. Com isso, o estabelecimento de novas regras continua a favorecer os discursos políticos tão somente afinados com os poderes econômicos mais consolidados, sem buscar um melhor equilíbrio com as demandas coletivas da população para minorar a desigualdade sócio-econômica vigente. Trocando em miúdos, a possibilidade de eleição do candidato com maior aporte econômico na campanha acaba sendo mais favorável do que aquele sem apoio de grandes empresários, o que revela um resquício do passado de natureza censitária nas eleições atuais. O que a lei não fez e deveria ter feito era limitar igualmente o valor da doação para todo cidadão, doador de campanha. Outro ponto que as recentes reformas na legislação eleitoral não alcançaram e que poderia vir a ser um avanço democrático brasileiro, seria a abertura para que o cidadão, principal interessado, também tivesse a possibilidade de acionar judicialmente a cassação do representante por infidelidade partidária, pelo instrumento do *recall*.

A democracia moderna passa por uma crise de representatividade (RAPOSO; SENHORAS, 2015), que possui entre alguns fatores: o afastamento de grande parte dos representantes eleitos das demandas coletivas dos eleitores, para atender a vontade de grupos que ainda continuam financiando economicamente a campanha e o desconhecimento de muitos dos cidadãos sobre o controle e a fiscalização dos atos dos representantes. Em suma, esses dois fatores revelam a existência de um ciclo vicioso presente a cada nova legislatura: o representante que não se sente compelido a prestar contas aos seus eleitores e, por sua vez, o eleitor que não pressiona, não exige o cumprimento das propostas proferidas durante as eleições.

Ocorre que, nos últimos anos, os partidos políticos enfraqueceram, sobretudo diante dos recorrentes casos de corrupção envolvendo dinheiro público, improbidade administrativa e enriquecimento ilícito. Conforme o professor Luís Flávio Gomes, no artigo *Juventude decepcionada: Brasil é dos políticos velhos (e velhacos)* (2015), a decepção da juventude com a política e os partidos políticos no Brasil se dá principalmente com as mentiras que os adultos contam, criando cada vez mais desilusão dos ideais políticos aos jovens. Tal fato também é revelado por pesquisas, que demonstram um grave problema no atual modelo de representação, pois 96% dos brasileiros não se sentem representados pelos políticos em exercício no país (G1, 2018). Nessa perspectiva, Luís Flávio Gomes (2015) observou que a participação nas redes sociais tem sido mais forte, mas a educação que os jovens recebem, em



geral, não os prepara para a democracia cidadã. Não à toa no item participação política a democracia brasileira ainda carece de maior expressividade.

A descrença na representação e a falta de participação de grande parcela dos cidadãos evidenciam uma crise no sistema democrático representativo não só no Brasil, mas também em outros países. Conforme o sociólogo Manuel Castells no livro *Ruptura. A crise da democracia liberal* (2018): “A política se profissionaliza, e os políticos se tornam um grupo social que defende seus interesses comuns acima dos interesses daqueles que eles dizem representarem” (CASTELLS, 2018, p. 10). A substituição da representação política, baseada no interesse coletivo, pela representação de interesses parciais (pertencentes a grupos políticos e econômicos organizados) que ocupam espaço público de poder, tem provocado tensões nos regimes democráticos. Repensar a representação, instrumento fundamental nos regimes democráticos modernos com grande massa populacional, tem sido um desafio para cientistas políticos, para alguns políticos e para todos os eleitores que desejam se sentir representados.

Muitos políticos, nos últimos anos, aproveitaram esse vácuo de ideias entre os partidos e os eleitores para se auto proclamarem como paladinos de uma nova política ou de uma anti-política partidária, atraindo pessoas para uma plataforma ideológica conservadora e ultranacionalista. Políticos dessa matriz ideológica propõem a conservação da moral e dos costumes pelo retorno a um passado mitificado, em que não havia corrupção nos setores estatais ou qualquer conflito de poder com as minorias. Esse modelo político conservador atraiu muitas pessoas que se sentiram contemplados por ideias de manutenção do “status quo” social e político em detrimento dos direitos conquistados por uma diversidade étnica-racial e de gênero. Boa parte dos eleitores encontrou eco na verborragia contrária às políticas públicas de ações afirmativas e aos princípios emanados pela legislação sobre os Direitos Humanos, que têm entre os objetivos a redução das desigualdades jurídicas e sócio-econômicas históricas.

A política foi reduzida a uma guerra denominada pelos conservadores como cultural e ideológica, caracterizada por um conjunto de ideias que propõem uma tentativa de revisionismo histórico, um negacionismo à ciência, pautado na desinformação e na disseminação virtual de notícias fraudulentas, propagadoras de ódio e de violência. Alguns sistemas representativos no mundo tornaram-se presa fácil aos arroubos de um modo de fazer política baseada em extremos. No Brasil, parte da classe política vem demonstrando pouco apreço ao conhecimento da nossa história, com a negação da existência do racismo, da violência contra mulheres e homossexuais; mantendo o afastamento da política da educação dos jovens e agindo com indiferença à pobreza e à crescente desigualdade econômica. Aos políticos do populismo tais ideias são capital político. Centrado na figura ideal do



“cidadão de bem”, reiteradamente citada por populistas, o mandatário se sente legitimado a governar sem qualquer limite e intermediações, anula as vozes da oposição e “fritadando” os dissidentes.

Segundo os autores, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, do livro *Como as democracias morrem* (2018), é possível identificar quatro sinais, baseados nas reflexões do cientista político Juan Linz, de maximização da crise de representatividade que adentra características autoritárias. Para Levitsky e Ziblatt (2018, p. 23): “Nós devemos nos preocupar quando políticos: 1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; 2) negam a legitimidade de oponentes; 3) toleram e encorajam a violência; e 4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia”.

Esses quatro sinais estão bem dispostos, principalmente, quando mandatários de cargos do executivo se recusam a aceitar qualquer resultado contrário aos seus interesses. Um dos exemplos dessa negativa enfrentada pelos sistemas constitucionais representativos é a alegação de fraude no sistema eleitoral feita por alguns políticos, sem qualquer demonstração de prova consistente. Segundo Gerardo de Icaza (2018), diretor do departamento de cooperação e observação eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA), o fenômeno das narrativas de fraudes eleitorais possuem os seguintes elementos: reivindicações que respondem a uma agenda política ou justificam reformas eleitorais, por exemplo, nas eleições de 2016 nos EUA, a denúncia de manipulação veio de Donald Trump (vencedor nos votos no colégio eleitoral, mas derrotado no voto popular), que se autodeclarando ganhador no voto popular, e exigiu implementação de medidas mais rigorosas de identificação de eleitores³; a existência de bolhas eleitorais compostas por muitos cidadãos dispostos a consumir conteúdos que reforçam opiniões preestabelecidas de crença na fraude no processo eleitoral; ataques às instituições que gerenciam o processo eleitoral, que se manifestam quando um dos candidatos usa a estratégia de desacreditar o árbitro da eleição para deslegitimar o processo. A consequência das narrativas de fraude eleitoral gera riscos reais à democracia, conforme Gerardo de Icaza (2018),

A nuvem negra da narrativa de fraude pode ofuscar eleições tanto em países com democracias consolidadas como naqueles que se movem nessa direção. O estabelecimento da narrativa de fraude enfraquece a democracia e a estrutura institucional de um país. Esse fenômeno aumenta a polarização, gera instabilidade política, corrói a confiança pública, danifica a qualidade do processo eleitoral, enfraquece as instituições e a credibilidade geral das autoridades eleitorais e, a longo prazo, aumenta o desencanto com a política, especialmente entre cidadãos jovens.

³ Após a derrota para Joe Biden nas eleições presidenciais de 2020, Trump sem provas afirma ser vítima de fraude eleitoral. Já no Brasil, conforme noticiou o jornal Folha de São Paulo (2020), entre outros veículos de imprensa, o atual presidente durante uma *live*, em 20 de novembro de 2020, sem provas, afirmou que “Fui roubado demais” nas eleições presidenciais de 2018, e alega que saiu vencedor no primeiro turno. E, também, que “Ninguém acredita nesse voto eletrônico”, segundo ele o procedimento eleitoral tem que mudar para o voto impresso (BOGHOSSIAN, 2020).



A crise de representatividade está se potencializando com políticos de viés populistas que fazem uso do poder para inverter as regras do jogo democrático. Os governos populistas não são uma novidade na história. O fenômeno do populismo é identificado quando um representante atribui a si ser o tutor e o porta-voz dos desejos do povo, definindo unilateralmente o que é bom ou ruim para o Estado. Silva e Linhares (2020), ao analisar as ideias do cientista político Jan Werner-Müller no livro “O que é o populismo?”, demonstram que os governos populistas são aqueles que polarizam uma disputa moral, maximizando ao extremo um conflito político interno. Dessa maneira o governo populista se autodeclara como único capaz de representar o povo, anulando qualquer ato que contrarie o suposto interesse popular. Para Müller, ressaltam Silva e Linhares (2020, p. 71), “os populistas costumam governar de uma maneira ansiosa, criando constantemente crises e conspirações a fim de legitimar a sua própria governança. O governo passa a ser uma campanha permanente na tentativa de se aproximar do povo e sustentar a sua representação”.

E nesse vale tudo pela manutenção do poder, os populistas estão permanentemente lançando mão de narrativas falsas, que minam gradualmente o processo eleitoral. O uso de *fake news*, notícias fraudulentas, produz o descrédito da própria população com a política e com as instituições democráticas. Se uma das formas de repensar a representatividade seria o fortalecimento do vínculo político entre o representante e os representados, atualmente, as narrativas de fraude impossibilitam essa aproximação. Pois a reunião de um número cada vez maior de pessoas em torno da mentira quer deslegitimar a política e o modelo representativo.

A representação antes de mais nada é uma construção técnica de composição dos órgãos de governo e das funções do estado, que necessita de um realinhamento ético do representante com o cidadão e com a coisa pública, sem a qual se torna uma mera mistificação. Para José Afonso da Silva (2003, p. 139),

[...] há muito de ficção no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. E só isso reduziria o princípio da participação popular pelo princípio do governo pelo povo, na democracia representativa. Em verdade, não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os atos de governo se realizam com base na vontade autônoma do representante.

A representação não deve ser alheia à voz do próprio povo, nem deslindada de ações e princípios de probidade e justiça na gestão da coisa pública. A melhoria da qualidade de vida e dos serviços públicos prestados pelo Estado depende da participação de todos os cidadãos. Na evolução do processo político, promover uma estreita relação entre os mandatários e o povo, por meio de instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular, é o desafio da geração presente e do sistema constitucional



democrático contemporâneo. E assim fortalecer dispositivos da democracia já existentes como partidos políticos sem o fisiologismo e que correspondam aos interesses coletivos; reunir trabalhadores aos sindicatos que realmente traduzam os direitos dos empregados, consolidar as associações constituídas por movimentos sociais e comunitários; garantir uma imprensa livre no combate às fake news; e fomentar a consciência política pela educação cidadã para o exercício dos mecanismos de fiscalização e controle com maior participação popular.

Para concretizar a democracia não basta o poder emanar do povo, não basta ter o direito de voto, há de se buscar o direito de ter voz e de ser ouvido nas decisões públicas. Quando os cidadãos compreendem e participam do jogo político a representatividade ganha um maior grau de legitimidade democrática; diversas formas de pensar podem dar ensejo para novas ideias, pelo debate e pela busca do consenso. É a partir desses valores fundamentais à democracia, com o aumento da representatividade de ideias e da participação popular, que surgiu a ideia do mandato coletivo ou compartilhado.

MANDATO COLETIVO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 379/2017, de autoria da deputada federal Renata Abreu (Podemos), para criar o § 12 no art. 14 da CRFB/88, com a seguinte redação: “Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei”. O mandato coletivo, conforme justifica a PEC, revela-se uma alternativa para reforçar a participação popular e expandir o conceito de representação política. Na exposição de motivos, o texto da PEC expõe que o Brasil enfrenta uma grave crise ético-política no sistema eleitoral e representativo. E a ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas é o escopo de novo modelo para o ordenamento jurídico constitucional brasileiro, a fim de instituir a possibilidade de os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo, serem individuais ou coletivos.

A CRFB/88 a todo momento exorta o cidadão a refletir e exercer a participação direta e pessoal nos atos políticos decisórios. Trata-se de um modelo chamado de democracia participativa, que segundo ponderou Paulo Bonavides (2003), em seu livro *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*, deve ser concretizando por instrumentos constitucionais de participação popular. A CRFB/88 criou um Estado democrático participativo, em que o povo organizado e soberano é o próprio Estado, efetivando o espírito da noção original de democracia. Assim, Bonavides escreveu,

[...] as armas participativas contidas no texto do artigo 14 da Lei Fundamental, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, não lhe podem ser negadas sem negar a soberania do povo e sem matar a alma do colégio constituinte que fez e promulgou a Carta Magna de 1988, (...) a democracia que se deve concretizar naquele artigo é a democracia direta, democracia cuja



ausência, por si mesma, já inculca, sem dúvida, uma nota de inconstitucionalidade por omissão, decorrente da sonolência do legislador em positivar o mandamento constitucional (BONAVIDES, 2002, p. 23).

Os mecanismos de participação popular rompem com o “status quo” político pautado tão somente no modelo representativo. O princípio da soberania popular, no art. 14 da CRFB/88, constitui parte da “espinha-dorsal” do sistema de organização da política nacional, que assenta sobre duas dimensões: uma representativa, a única de funcionamento normal desde a promulgação da Lei Maior e a outra democrática direta, ambas constitucionalmente previstas e expressas. No entanto, a última ficou sujeita ao bloqueio da reserva legal, rechaçada e vista com desconfiança pelas elites conservadoras, temerosas da participação direta; refreando a expansão de uma presença mais ativa e imediata do corpo da cidadania na formação da vontade governativa (BONAVIDES, 2020, p. 117).

Entre os instrumentos de participação popular na CRFB/88 estão: o projeto de lei de iniciativa popular, que confere aos cidadãos a gênese e subscrição legal; o *referendum* e o plebiscito, consultas populares (o primeiro, a lei é submetido ao crivo popular; o segundo, uma consulta prévia à opinião pública sobre uma questão política ou institucional, como a elaboração de uma lei); ação popular, art. 5º, LXXIII da CRFB/88, em que cidadão é parte legítima para propor ação judicial contra ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Além de outros dispositivos da democracia participativa, segundo José Afonso da Silva (2003), consagradas na CRFB/88 nos artigos 10, 11, 31, 37 (parágrafo 3º), art. 74 (parágrafo 2º), art.194, VII, art. 206, VI e art. 216 (parágrafo 1º). Ademais, a falta de regulamentação destes dispositivos constitucionais — fruto de lutas sociais para que o constituinte de 88 reconhecesse a importância da participação direta do cidadão - enfraquece o exercício da democracia direta e controle popular.

Para a elite política brasileira que controla o processo de decisões, a ideia da participação das pessoas na vida política do país é vista com descrédito e como algo negativo. Esse modelo superado de democracia vem ressurgindo, com fulcro em teorias elitistas do século XIX e início do século XX, que consideravam a irracionalidade das massas e os representantes provenientes das elites, dotados de racionalidade política. Não cabendo, para essas teorias, ao cidadão capacidade nem interesse político para participar diretamente das tomadas de decisão nas esferas públicas de poder (ARAÚJO, 2019). Um exemplo dessas teorias elitistas é do economista Schumpeter que escreveu:

Antes de mais nada, segundo a visão que adotamos, democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido mais óbvio do termo “povo” e “governo”. Democracia significa apenas que o povo tem a capacidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo (SCHUMPETER *apud* ARAÚJO, 2019).



Esse estratégico distanciamento do cidadão é desejado pela elite política profissional, dando margem à apatia e aversão sobre decisões de caráter público. Ora, se o cidadão desconhece as estruturas de organização do Estado, não tem voz e só compreende a democracia como exercício do direito ao voto, manipular ou extinguir as demandas sociais da população ao bel prazer se torna muito mais fácil. Não à toa o decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019⁴ extinguiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), regulamentadora de audiências públicas, conselhos participativos e colegiados da administração pública federal, que tinha por objetivo estimular a articulação e o diálogo entre o Estado e a sociedade civil na formulação, fiscalização e implementação de políticas públicas. Visto que essas formas de concretização da participação nos atos de governo são decorrentes de um processo de conscientização política de todos; que vem ocorrendo desde a promulgação da CRFB/88, algo pouco quisto por políticos profissionais.

Os canais institucionais de participação social para a formulação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, direitos humanos, habitação, mulheres, indígena, LGBT, idosos, assistência social, cultura, segurança alimentar, meio ambiente, criança e adolescente são uma conquista histórica da sociedade civil organizada e devem ser preservados para que a população não fique constantemente à mercê da vontade de um grupo de mandatários que ocupam o poder temporariamente.

Mesmo diante da tentativa de extinção de instrumentos de participação cidadã e do crescente descrédito sobre as formas tradicionais de representação política, que já há décadas pouco tem representado os interesses coletivos, novas construções democráticas vêm surgindo à margem da lei e dos poderes instituídos. Esse é o caso do mandato coletivo e compartilhado.

Mandato coletivo e compartilhado é um instrumento de participação democrática, em que um representante eleito divide com um grupo ou mesmo com toda uma comunidade o poder de deliberar e de decidir sobre a condução do mandato em relação às matérias votadas no legislativo, buscando melhor representar a diversidade presente em uma sociedade plural e democrática. À vista disso, o mandato coletivo pode vir a se tornar um dos instrumentos de democratização do sistema representativo, que tem se distanciado e excluído, cada vez mais, as pessoas da vida pública.

O acesso e difusão de tecnologias digitais têm criado uma maior possibilidade de participação do cidadão nos poderes institucionais, facilitando a implementação de instrumentos de democracia direta. Na Suécia em 2002, durante as aulas de tecnologia da informação e democracia, um professor de filosofia, Per Norbäck, e seus alunos iniciaram uma experiência política ao se organizarem para fundar o partido *Demoex (Democratic Experiment)*. Uma experiência bem sucedida que deu origem ao

⁴ O referido Decreto foi objeto de questionamento pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6121/2019, por unanimidade, os ministros entenderam que, como a criação desses colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles podem ser extintos (STF, 2019).



paradigma de mandato coletivo e compartilhado, durante as eleições na cidade de Vallentuna. Essa experiência política envolveu a participação de 237 pessoas em torno do mandato para a câmara legislativa local. Com a eleição de uma participante do Demoex para a câmara, se utilizou a plataforma digital para compartilhar as deliberações que envolviam as decisões sobre o mandato.

O compartilhamento do mandato ocorria da seguinte maneira: a cada nova sessão legislativa na câmara de Vallentuna, a representante pautava os assuntos passíveis de debate entre as pessoas que compartilhavam o mandato. O resultado da deliberação era auferido até o dia anterior da votação para que a representante pudesse verificar o posicionamento da maioria e, a partir disso, definir a votação na câmara. Compartilhava-se, também, parte do salário da parlamentar com os participantes mais assíduos nos debates e nas votações on-line (SECCHI; CAVALHEIRO; SILVA; PAGANELA; ITO, 2019, p. 30). Atualmente, o Demoex chama-se *Direktdemokraterna* (Democracia Direta) cujo o objetivo, segundo o site do partido é permitir que as pessoas tenha mais influência na política, garantido que sua voz seja ouvida, suas necessidades sejam atendidas e que os recursos sejam alocados para melhores soluções dos problemas sociais (DIREKTDOKRATERNA, 2019).

A Europa e outros países, hoje, contam com diversos partidos que nasceram a partir da experiência exitosa do Demoex, e que utilizam princípios da democracia líquida, ou seja, um híbrido dinâmico de democracia direta e representativa; em alguns casos, atrelados à tecnologia da informação e comunicação nos meios digitais. Conforme anotam Secchi, Cavalheiro, Silva, Paganela e Ito (2019, p. 30), outras experiências envolvendo o compartilhamento de mandato vem surgindo no mundo além do Demoex na Suécia (2002-2013), como o Partido Pirata em mais de 30 países (desde 2006), o Senator Online na Austrália (2007-2019), Movimento Cinco Estrelas na Itália (2009), DemocracyOS na Argentina (desde 2012) e o Podemos na Espanha (desde 2014).

A ideia do mandato coletivo e compartilhado no Brasil, segundo levantamento feito pela Rede de Ação Política pela Sustentabilidade e Instituto Arapyá (2019), surgiu ainda na década de 90, como mandatos colaborativos, cooperativos e participativos, mas apenas em 2012 que as primeiras iniciativas começaram a ter visibilidade. Em alguns casos o candidato não apresentou candidatura coletiva, mas ao longo do mandato adotou o sistema de compartilhamento de poder como metodologia decisória.

Uma das primeiras idealizações no Brasil ocorreu a partir da utilização da tecnologia, um mandato mediado por computadores, o “cyber vereador”, ideia do sociólogo Marco Fonseca da Costa, em que os participantes atuavam virtualmente nas decisões sobre a gestão do mandato como co-veredores.

Segundo pesquisa (SILVA, 2019, p. 54), até o ano de 2019 no Brasil, foram observadas 82 candidaturas coletivas e compartilhadas para câmaras municipais e com a identificação de 19 iniciativas.



28 candidaturas nas Assembleias Legislativas elegeram 12 deputados e deputadas estaduais por mandatos coletivos ou compartilhados. Das oito candidaturas que foram identificadas para Deputado Federal, apenas uma converteu-se em mandato. Para o Senado Federal apenas uma candidata teve a proposta do mandato coletivo como elemento central de estratégia de campanha e promessa eleitoral, mas não obteve êxito eleitoral.

Entre as experiências no Brasil de mandato coletivo cabe destacar algumas que alcançaram repercussão. Em 2016, a eleição para Câmara Municipal de Alto Paraíso de Goiás (GO), e em 2018, a partir de coletivos feminino surgiu a “Gabinetona” em Minas Gerais, à “Bancada Ativista” em São Paulo e as “Juntas” em Pernambuco, que se elegeram na Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa, as duas últimas. Conforme o site da “Gabinetona” (2020), trata-se de uma experiência de ocupação cidadã da política institucional, cujo projeto reúne quatro mandatos parlamentares em um mandato coletivo com ações e estratégias compartilhadas. Ao todo, são mais de 90 ativistas, trabalhadoras e pesquisadoras em estreito diálogo e cooperação com cidadãs e movimentos, e em sintonia com as lutas populares.

Nas últimas eleições municipais de 2020, as experiências de mandato coletivo e compartilhado no Brasil se multiplicaram, de acordo com o Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que identificou 257 candidaturas coletivas no Brasil com 16 eleitas, no entanto esse número pode crescer na medida que vereadores eleitos incorporem esse modelo de gestão participativa em seus gabinetes. Ademais, não há um cálculo oficial do TSE, pois a modalidade ainda carece de reconhecimento legal.

Ainda segundo identifica Silva (2019), a experiência de implementação do exercício do mandato coletivo vem sendo exercida de três formas: mandatos compartilhados, mandatos coletivos e mandatos coletivos partidários.

O mandato compartilhado é uma espécie de representação legislativa delegada, em que um parlamentar divide o seu poder político com um grupo heterogêneo de pessoas externas ao seu mandato. Com vasta pluralidade de ideias, o poder de decisão é compartilhado entre ele e o grupo de co-parlamentares.

O mandato coletivo surge da iniciativa de um grupo que decide concorrer a uma eleição. Em uma espécie de agremiação, geralmente sem participação externa, define-se um representante que irá compor a candidatura legalmente. No mandato coletivo os co-parlamentares estão vinculados ideologicamente e trabalham no mandato como coproprietários da cadeira legislativa. E todos os membros compõem o gabinete em cargos semelhantes e possuem o mesmo peso político. Essa forma é a mais praticada pelas candidaturas no Brasil. Já o mandato coletivo partidário, uma variação do mandato



coletivo, é quando várias pessoas se lançam candidatas por um único partido, e caso alguma seja eleita, os suplentes e aqueles que concorreram coletivamente às eleições assumem como co-parlamentares (SILVA, 2019, p. 121).

Como visto, não existe uma fórmula exata para a condução do mandato coletivo e compartilhado. Trata-se de um instrumento político aberto a diversas experiências que podem envolver um grupo de cidadãos com afinidades políticas em comum ou até mesmo toda a população de uma comunidade tendo como cerne a gestão de um único mandato.

Nesse ponto é importante observar que o mandato coletivo apresenta três elementos: o parlamentar eleito, representante legalmente no assento legislativo, que concede a sua autonomia política em favor do compartilhamento do poder com os co-parlamentares; os cidadãos participantes do mandato coletivo ou compartilhado capazes de influenciar e até mesmo determinar a posição do parlamentar em votações ou outras atividades legislativas; o estatuto, um acordo, um contrato formal ou informal ou uma carta de compromisso capaz de delimitar o vínculo contratual entre parlamentar e co-parlamentares (SECCHI; CAVALHEIRO; SILVA; PAGANELA; ITO, 2019).

Os mandatos coletivos e compartilhados aproximam o cidadão do cotidiano da atividade legislativa das Câmaras, das Assembleias e do Congresso. O processo de idealização e elaboração de leis, a fiscalização dos atos da administração pública e da condução de políticas públicas perdem o cunho de mistério, quando deixam de ser geridas por políticos profissionais. Em contrapartida, o modelo de mandato coletivo rompe com a profissionalização política, para a representação que possibilita o acesso político comum a todos.

A atuação direta do cidadão nas atividades decisórias é um ganho democrático, que implica em um real impacto na vida e na conscientização da política de todos. Por meio dos mecanismos de participação cabe a todo cidadão tomar parte na função legislativa que abarca questões de ordem pública, tais como a mudança, a criação ou a extinção de tributos, da aprovação dos documentos orçamentários, de planos de educação, saúde e meio ambiente, do controle de contas das contas públicas, de modo a coibir a ocorrência de obras superfaturadas e atrasadas. O mandato coletivo e compartilhado mesmo ainda não regulamentado vem se concretizando como mais um instrumento em direção à democracia participativa.

A legislação eleitoral brasileira ainda não regulamentou o mandato coletivo, dessa maneira o exercício do mandato se dá com base na confiança entre o parlamentar, os co-parlamentares e o partido. Afinal de contas, o STF, conforme já referido no texto, decidiu que o mandato pertence ao partido e cabe a ele de acordo com seu regimento disciplinar o exercício político dos representantes. Nessa esteira, a falta de regulamento até agora aos mandatos coletivos não parece ser uma desvantagem, mas



se coloca como um desafio aos partidos acerca de novas maneiras de construir arranjos políticos, que possibilitem uma melhor representação da pluralidade da população.

Agregar pessoas que tenham uma causa sob o aspecto da diversidade em favor da defesa dos direitos das minorias (mulheres, LGBTQ+, pessoas com deficiência física, questões étnico-raciais e o meio-ambiente) vem mobilizando as candidaturas dos mandatos coletivos. São pautas que convergem para uma maior afinidade de ideias e do diálogo entre o partido e uma sociedade cada vez mais plural. Mas também estruturado na reunião de sujeitos com a experiência em áreas do conhecimento como a educação, a saúde e o meio ambiente. Essa conjugação de saberes dos atores envolvidos pode apontar para decisões mais maduras que contemplem melhor as demandas da população.

As primeiras experiências dos mandatos coletivos e compartilhados ainda estão sendo tratadas com estranhamento por alguns órgãos competentes da justiça eleitoral (JORNAL O POVO, 2020), principalmente, diante dos limites para o registro de candidatura. Ocorre que a inexistência de previsão na lei eleitoral não torna esse modelo de experiência política ilegal, mesmo com a delimitação da legislação eleitoral sobre o registro ao nome individual de um candidato.

A resolução nº 23.609/2019, do Tribunal Superior Eleitoral, no art. 25, determinou que *o nome para constar da urna eletrônica terá no máximo 30 caracteres, incluindo-se o espaço entre os nomes, podendo ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente*. Acerca da lisura entre a lei e o mandato coletivo, Lunardelli e Gonçalves (2020) informam:

[...] não há expressa vedação na legislação eleitoral para que o candidato indique, desde a campanha, que exercerá seu mandato em um espaço pessoal de deliberação coletiva, ouvindo os demais integrantes de sua chapa, acatando as orientações que eles formarem. É prática que em nada se distingue do direito de parlamentar de contratar assessores e exercer seu mandato em comum acordo com eles. A iniciativa prima pela transparência, pois as pessoas serão antecipadamente apresentadas aos eleitores. É uma tentativa de manter reforçado o vínculo pessoal de legitimidade entre o eleito e seus eleitores.

O porta-voz da candidatura está sujeito a todas as regras como filiação partidária e aferição de elegibilidade, segundo o §3º do art. 14 da CRFB/88 e da Lei Complementar nº 64/1990. O nome e a foto do porta-voz da candidatura na urna em nada fere a confiança, que permeia todo o processo de composição entre a propositura da candidatura coletiva e os eleitores que possuem o direito de escolher em quem votar. O modelo de compartilhamento do mandato, no entanto, durante toda a campanha deve sim ser bem apresentado e explicado ao eleitor. Expondo que mesmo que a legislação eleitoral ainda não permita o registro de chapa coletiva, não há qualquer ilegalidade. E, ademais, não cabe às instituições



vinculadas à justiça determinar como o parlamentar eleito deverá gerir a organização do seu gabinete; e se o detentor do cargo decidirá isoladamente ou com a interlocução e à participação de uma rede de pessoas.

O mandato coletivo e compartilhado positivamente cria uma experiência pedagógica democrática não apenas na eleição de representantes como também no processo de conscientização política cidadã contra a mentira da desinformação por notícias fraudulentas, ao propor o exercício da cidadania ativa sobre o conhecimento de ações prioritárias para o convívio plural. Esse novo instrumento no nosso sistema democrático é o convite à participação e à reflexão cidadã. Diferente de políticos profissionais que pretendem afastar o cidadão e os jovens da política, a educação para a democracia deveria ser uma realidade nas escolas brasileiras. Para que o jovem quando adulto possa assumir o seu devido patamar, como um cidadão atuante, em um regime verdadeiramente democrático, na conquista de direitos por uma Constituição forte e cidadã.

CONCLUSÃO

Para a pensadora política Hannah Arendt (2011) a problemática da representação é uma questão essencial na política moderna, desde as revoluções do século XVIII. Período em que ocorreu a formação das primeiras constituintes pelo mundo, em muitos casos, originárias de conselhos revolucionários, que implicaram no exercício da liberdade e da cidadania de acordo com a pluralidade de seu tempo. Os conselhos eram populares, organizados por diferentes vozes que desejam ser ouvidas, reivindicavam participação no debate público e o poder de decisão sobre os acontecimentos concernentes à vida em comum. Para Arendt, em seu livro *Sobre a revolução* (2011), esses conselhos revelaram o inesperado, o novo na política em meio a uma crise na derrocada do *ancien regime*. A ação e a liberdade concretizam-se, para a filósofa, quando os seres humanos juntos constroem a dignidade do domínio político comum. Porém, tais conselhos tiveram curta duração e muitos foram suprimidos pela representação baseada nos interesses de uma elite detentora do poder.

Nesse contexto histórico, a democracia se revela nas ações de cada geração, em diversos momentos; sempre reavivada pelas lutas em favor de justiça social, de garantia e direitos às minorias e com a proposição de mais participação no controle e na fiscalização do cidadão sobre os atos dos governos. No Brasil, o projeto revolucionário da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prescreveu na sua redação originária que “[...] todo o poder pertence ao povo que o exerce diretamente nos casos previstos nesta Constituição ou por intermédio de representantes eleitos [...]” (BRASIL, 1988), diferente da redação promulgada: “todo o poder *emana* do povo”. A simples



modificação de uma palavra diz muito ainda sobre o modo em que nós, brasileiros, percebemos a política e o exercício da cidadania. Ao que tudo indica, naquele momento histórico, optou-se por preservar uma classe de representação política em detrimento de uma ampla participação popular nas decisões públicas. Muito embora a CRFB/88 possua instrumentos de participação, eles ainda permanecem escamoteados por ações e palavras de uma elite política que nem sempre está em consonância com interesses comuns da população.

Não esquecer o passado de lutas políticas pela redemocratização, nem da mobilização da população brasileira na formulação da Constituição de 1988 é fundamental para que as novas gerações tenham esse sentimento de pertencimento da política com mais participação. Durante a instauração da Assembleia Constituinte, cartas endereçadas aos parlamentares constituintes foram um canal direto de comunicação que os cidadãos tinham para pleitear suas demandas por educação, saúde, meio ambiente, emprego, entre outras necessidades. Assim também, as emendas populares, fruto de audiências públicas, que foram aprovadas no texto da Constituição, possibilitando que a partir delas os mecanismos de democracia direta (iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo), hoje façam parte da CRFB/88.

Porém, o Brasil ainda luta para aperfeiçoar os instrumentos da democracia direta e estabelecer canais de participação. A volatilidade atual do cenário político com a crise da representatividade faz surgir novas experiências democráticas, uma delas são os mandatos coletivos e compartilhados, que trazem a possibilidade de revigorar a democracia, aproximando o cidadão com os atos de governo. Respeitando-se o distanciamento histórico e traçando um paralelo sobre a análise da filósofa Hannah Arendt acerca dos conselhos populares durante as revoluções, cuja a ação livre do fazer política estava capacidade e na disposição para dialogar de maneira horizontal entre iguais. Nos dias atuais, poderíamos também cogitar que os mandatos coletivos e compartilhados, assemelham-se aos conselhos populares, ao buscarem por meio da participação popular as melhores opções para tentar solucionar problemas comuns à sociedade, a partir da gestão de um mandato.

Essa modalidade de mandato, ainda em franco debate, não pode ser vista como uma espécie de panaceia para a crise da representatividade, mas como uma experiência legitimamente política e democrática, cujos os resultados devem ser amplamente debatidos com a população. Se os mandatos coletivos e compartilhados se revelarem, como se espera, um instrumento de participação popular no domínio público, os assuntos de governo não mais se tornaram privilégio de poucos. E, assim, a liberdade pública, a diversidade e a preservação dos direitos das minorias, diante da tentativa de supressão de qualquer governo, terá mais força e resistência.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. S. S. “Extinção de conselhos reflete descaso do governo com a democracia”. **Revista Consultor Jurídico** [30/11/2019]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 13/11/2020

ARENDDT, H. **O que é política?** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2007.

ARENDDT, H. **Sobre a revolução.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2011.

BOBBIO, N. **O Futuro da democracia.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, P. **Ciência Política.** São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa.** São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/11/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379, de 2017.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 14/11/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico artigo 1º da Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 14/11/2020.

DIREKTDOKRATERNA. **Direktdemokraterna Website** [2020]. Disponível em: <<https://nya.direktdemokraterna.se>>. Acesso em: 25/11/2020.

ICAZA, G. “A narrativa de fraude em processos eleitorais: As diferenças entre irregularidades que podem existir em uma eleição e fraude eleitoral”. **Jota** [2020]. Disponível em: <<https://www.jota.info>>. Acesso em: 15/11/2020.

BOGHOSSIAN, B. “Ministros já consideram ‘inevitável’ tentativa de Bolsonaro de contestar eleição se perder em 2022”. **Folha de São Paulo** [21/11/2020]. Disponível em: <<https://www.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 21/11/2020

G1. “Brasileiros não se sentem representados por políticos em exercício, aponta pesquisa com os partidos, avaliam especialistas”. **G1 Online** [13/11/2020]. Disponível em: <<https://g1.globo.com>>. Acesso em: 13/11/2020.

GOMES, L. F. “Juventude Decepcionada - Brasil é dos Políticos Velhos e Velhacos”. **Jusbrasil** [28/05/2015]. Disponível em: <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 03/11/2020.

JORNAL O POVO. “Ministério Público Estadual pede impugnação de candidatura coletiva em Fortaleza e levanta debate sobre modalidade”. **Jornal O Povo** [01/10/2020]. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br>>. Acesso em: 15/11/2020.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.



LUNARDELLI, A. L. B. L.; GONÇALVES, L. C. S. “Candidaturas coletivas e a atuação do Ministério Público Eleitoral”. **Revista Consultor Jurídico** [27/10/2020]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 13/11/2020.

PITKIN, H. F. “O conceito de representação”. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (orgs.). **Política e sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1983.

PITKIN, H. F. “Representação: palavras, instituições e idéias”. **Revista Lua Nova**, n. 67, 2006.

RAPOSO, T. J. N.; SENHORAS, E. M. “Uma leitura clássica do “espaço do cidadão” na democracia”. **Revista Equador**, vol. 4, n. 4, 2015.

SECCHI, L.; CAVALHEIRO, R. A.; SILVA, W. Q.; PAGANELA, S. F.; ITO, L. E. “Mandatos Coletivos e Compartilhados: Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI”. **Instituto Arapyau** [2019]. Disponível em: <<https://arapyau.org.br>>. Acesso em: 13/11/2020.

SILVA, L. G.; LINHARES, B. F. “As perspectivas Liberal e Não Liberal do Populismo: notas introdutórias”. **Aurora (PUCSP)**, vol. 12, 2019.

STF - Supremo Tribunal Federal. “Supremo suspende regra de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei”. **Portal Eletrônico do STF** [2019]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12/11/2020.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

SILVA, W. Q. **Mandatos coletivos e compartilhados: experimentações de inovações democráticas no poder legislativo brasileiro (Dissertação de Mestrado em Administração)**. Florianópolis: UDESC, 2019.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano III | Volume 5 | Nº 13 | Boa Vista | 2021

<http://www.ioles.com.br/boca>

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávoro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima