V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

JOSE EVERTON DA SILVA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

SINARA LACERDA ANDRADE CALOCHE

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jose Everton da Silva; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Sinara Lacerda Andrade Caloche – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-504-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria Constitucional. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II:

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II durante o V Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 14 a 18 de junho de 2022, sob o tema geral “Inovação, Direito e Sustentabilidade”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Trata-se da quinta experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central do grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde, democracia e direitos da personalidade; segurança jurídica dos servidores públicos; ideologias de Carl Schmitt e Hans Kelsen; mandatos coletivos; ativismo judicial; protagonismo judicial; inconstitucionalidade via embargos de declaração; princípio do concurso público; Supremo Tribunal Federal como corte recursal; limites à liberdade de expressão, direito à informação, fake news e democracia; neoliberalismo na ordem constitucional brasileira, estado democrático de direito; efeito backlash; notários, registradores e os direitos fundamentais; decisão judicial e neoliberalismo; legitimidade democrática do poder judiciário brasileiro; a criminalização da homotransfobia e diálogos constitucionais nos sistemas jurídicos ocidentais, também estiveram presentes. Em virtude do momento em que vivemos, os desafios atuais da temática do grupo relacionados à pandemia da COVID-19 foram também lembrados.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado

e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares double blind peer review. Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Prof. Dr. Jose Everton da Silva

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Prof.ª Dr.ª Sinara Lacerda Andrade Caloche

MANDATOS COLETIVOS: UM NOVO CAMINHO PARA A DEMOCRACIA.

COLLECTIVE MANDATES: A NEW PATH FOR DEMOCRACY.

Junia Gonçalves Oliveira

Resumo

O presente trabalho pretende compreender o que são os mandatos coletivos e quais grupos de pessoas pretende-se representar. No caminho da representatividade temos o nascimento de uma forma alternativa de representação tem ganhado muita força no Brasil, um novo caminho a seguir na democracia, a eleição dos chamados mandatos coletivos. Para isso, examinar-se-á qual o respaldo constitucional e legal dos mandatos coletivos, além de tentar entender quais os benefícios dessas organizações políticas para o respaldo democrático. Foi utilizado o método de pesquisa bibliográfico, sendo uma pesquisa qualitativa descritiva.

Palavras-chave: Mandatos coletivos, Representativade, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

The present work intends to understand what collective mandates are and what groups of people are intended to be represented. In the way of representativeness we have the birth of an alternative form of representation that has gained a lot of strength in Brazil, a new way forward in democracy, the election of the so-called collective mandates. For this, the constitutional and legal support of collective mandates will be examined, in addition to trying to understand the benefits of these political organizations for democratic support. The bibliographic research method was used, being a descriptive qualitative research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Collective mandates, Representativity, Democracy

INTRODUÇÃO

No campo do direito, da sociologia e da ciência política um dos assuntos mais discutidos é a democracia. As discussões são constantes desde a construção do pensamento na era aristotélica, até os primeiros passos práticos até as recentes e mais variadas discussões sobre a democracia participativa e a reconstrução do Estado Democrático de Direito.

A democracia representativa no Brasil convive com adversidades, elas demonstram a necessidade do essencial desenvolvimento de estudos que apontem novas alternativas para promover o exercício da democracia, principalmente em ações ligadas a materializar a vontade dos cidadãos no momento de eleger seus representantes, como o caso dos chamados mandatos coletivos.

O art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) consagra como um dos direitos fundamentais do ser humano a participação nos governos nacionais, seja de forma direta ou de forma indireta através de representantes escolhidos livremente. Um dos caminhos tradicionais para esse alcance desses direitos é a participação no cenário político através da eleição de representantes para cargos individuais que integram o poder legislativo e executivo, como é o caso de vereadores, prefeitos, senadores, dentre outros.

Existe um grande destaque para a crise política que o Brasil vive, ela não é um fenômeno recente, desde a abertura política e a redemocratização do país, consubstanciada na Constituição de 1988, fora desenvolvido um espírito de grande expectativa de que a cidadania ganharia novos contornos de forma que se transformaria na vontade da população ser representada de fato na vontade do Estado.

Vivemos em uma crise política, não só no Brasil, mas em nível global, acima das características próprias de cada sociedade, sendo necessário pensar que se trata do colapso gradual de um modelo de representação.

Tal colapso que se continuar pode nos deixar em algum momento sem instrumentos legítimos para resolver coletivamente nossos graves problemas, nesse momento que nascem os caminhos para uma possibilidade de representação coletiva.

Nesse caminho da representatividade temos o nascimento de uma forma alternativa de representação tem ganhado muita força no Brasil, um novo caminho a seguir na democracia, a eleição dos chamados mandatos coletivos.

O escopo deste trabalho é analisar as razões que justificam a formação da identidade dos mandatos coletivos e suas formas de organização. Tem-se como objetivos específicos que formaram os tópicos deste trabalho explorar a definição de mandatos coletivos, uma breve análise sobre a democracia e a crise democrática.

Os mandatos coletivos, estão dentro do campo das inovações políticas, pois quando compartilhados, esses mandatos merecerem atenção por serem um caso à parte, são uma forma de exercício de mandato legislativo no qual o mandatário se compromete a dividir o poder com os cidadãos, ali representado por um grupo de pessoas.

Em tal contexto, este trabalho propõe-se a fazer um estudo interligado dos chamados mandatos coletivos e a participação democrática para a consecução dos objetivos, propostos para este estudo, foi usada a pesquisa bibliográfica, de reconhecidas fontes doutrinárias, a fim de propiciar uma reflexão mais precisa sobre o tema. Recorreu-se, também, à pesquisa descritiva e a análise documental. O procedimento para coleta de dados deu-se por meio de leituras seletiva, analítica e reflexiva, para a pesquisa bibliográfica e análise documental para a pesquisa descritiva. Quanto ao tipo de pesquisa, pode se dizer que é qualitativa descritiva, sendo qualitativa pelo estudo de avaliação de jurisprudências e documentos. (LAKATOS E MARCONI, 2007).

1- DEMOCRACIA

O desenvolvimento de discussões em torno do conceito de democracia não são fenômenos sociais recentes, ensina Dahl (2001) que ela já é discutida há aproximadamente 2500 anos, na Grécia Antiga como uma forma participativa dos cidadãos ditarem os rumos políticos da cidade.

No caminho a história tem demonstrado que o reconhecimento de direitos para todos os cidadãos estão sendo limitadas dentro do poder político, sendo que nesse caminho a gestão administrativa deve ser utilizada em prol de todos, nesse caminho os direitos políticos nascem em razão da condição humana e não pela concessão de alguém ou de um governante.

Temos um redesenho constitucional a partir de meados do Século XX, especialmente no mundo europeu e americano, confere a estes diplomas normativos a tarefa de figurar como repositório de valores sociais

> Na democracia, todo o poder estatal emana do povo e está sujeito ao seu controle. Por isso, o povo deve estar em condições de afastar os membros da elite, mesmo contra a sua vontade, das suas funções de destaque. Na esfera política, isso se pode dar pelo caminho da não-

> reeleição, ocasionalmente pelo da destituição pelo voto ou pelo da aposentadoria provisória. Na esfera econômica e na mídia, isso é decidido, via de regra, pelo êxito econômico, isto é, pelo balanço ou pelo número de edições. Há quem diga que essa é uma forma de votação por via da demanda. Pessoas menos otimistas são de opinião que os proprietários do capital dispõem, nas duas esferas, de um poder decisório praticamente irrestrito. Inclino-me aqui para a posição dos menos otimistas. (VOGEL, 1996, p.320)

Não podemos afirmar que a democracia foi inventada de uma vez por todas, como a invenção de uma máquina que seria amplamente difundida nas sociedades. Ela passou por construção, por um longo caminho conflituoso tanto no âmbito conceitual como na sua própria aplicação, que obteve como resultado vários modelos e despertou diferentes paixões nas sociedades ao longo desses mais de dois milênios.

> Na realidade, a democracia se constrói em torno das relações de poder social que a fundaram e vai se adaptando à evolução dessas relações, mas privilegiando o poder que já está cristalizado nas instituições. Por isso não se pode afirmar que ela é representativa, a menos que os cidadãos pensem que estão sendo representados. Porque a força e a estabilidade das instituições dependem de sua vigência na mente das pessoas. Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política; a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam. Em teoria, esse desajuste se autocorrige na democracia liberal com a pluralidade de opções e as eleições periódicas para escolher entre essas opções. (CASTELLS, 2018, p. 8)

Muito se fala sobre a democracia, o conhecimento do seu conceito é fundamental para entender as discussões que serão traçadas no desenvolver deste trabalho

> Considerando, de um lado, o modo como doutrinas opostas a respeito dos valores fundamentais, doutrinas liberais e doutrinas socialistas consideraram a Democracia não incompatível com os próprios princípios e até como uma parte integrante do próprio credo, é perfeitamente correto falar de liberalismo democrático e de socialismo democrático, e é crível que um liberalismo sem Democracia não seria considerado hoje um "verdadeiro" liberalismo e um socialismo sem Democracia, um "verdadeiro" socialismo. Olhando, por outro lado, o modo como uma doutrina inicialmente hostil à Democracia, como a teoria das elites, se foi conciliando com ela, pode concluir-se que por Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia. A Democracia é compatível, de um lado, com doutrinas de diverso conteúdo ideológico, e por outro lado, com uma teoria, que em algumas das suas expressões e certamente em sua motivação inicial teve um conteúdo nitidamente antidemocrático, precisamente porque veio sempre assumindo um significado essencialmente comportamental e não substancial, mesmo se a aceitação destas regras e não de outras pressuponha uma orientação

> favorável para certos valores, que são normalmente considerados característicos do ideal democrático, como o da solução pacífica dos conflitos sociais, da eliminação da violência institucional no limite do possível, do freqüente revezamento da classe política, da tolerância e assim por diante. (BOBBIO, 1983, p.329)

Nos ensinamento Plotke (1997), numa democracia é fundamental a capacidade de afirmar-se compromissos, uma vez que os representantes de uma determinada causa encontrar-se-ão com os de outras causas e terão que efetuar em determinado momento alguma negociação, a fim de legitimar os interesses da sociedade.

Seguindo nesse caminho precisamos entender a relação do constitucionalismo com a democracia, sendo tal relação complementar, mas que nem sempre foi compreendida de forma tão natural. Como explica Loewenstein(1986), fruto da chamada Era das Revoluções, o constitucionalismo surgiu como uma tentativa de estabelecer um fundamento racional para a existência da autoridade estatal, firmando em bases jurídicas o relacionamento entre governantes e governados, com o que quaisquer justificações pautadas na força bélica ou em argumentos de cunho mítico religioso seriam afastadas.

Para Schimitter (2013) é possível afirmar que a democracia atual apresenta sintomas nada animadores, tais como: afluência eleitoral declinante, diminuição da filiação a partidos políticos, diminuição da confiança tanto nos políticos quanto nos partidos políticos e nas instituições políticas em todo o mundo

> Não é de hoje a percepção de um processo de "erosão da vitalidade democrática" (FUNG; WRIGHT, 2003). Há muito, o campo da Ciência Política discute os desdobramentos do fenômeno da crise na democracia representativa. Na década de 1970, estudiosos analisaram os cenários nos Estados Unidos, Japão e Europa e constataram "crises democráticas" (CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975). Segundo esses pesquisadores, desde os anos 1960, os países estão sobrecarregados por demandas crescentes e contínuas de uma variedade cada vez maior de cidadãos, enquanto se vive uma diminuição dos recursos dos Estados destinados a suprir tais necessidades. Além disso, os autores afirmam que esses países teriam que enfrentar liderança deslegitimada, demandas expandidas, governo sobrecarregado, competição política e pressões públicas, fatores capazes de desvirtuar a política para um nacionalismo populista. (SECCHI, 2019, p. 17)

O constitucionalismo, dentro das democracias, entra em cena opondo limites tanto aos governantes quanto à sociedade, numa tentativa de permitir o alcance de um equilíbrio entre estas duas forças.

Como escopo do presente trabalho precisamos entender que estamos vivendo em um período crises, essa suposta crise da democracia, em muitos momentos é confundida com a crise do modelo de representação política vigente na maioria dos governos tidos

como democráticos, enquanto a democracia como sistema de governo por si é notadamente um sistema permeado de conflitos desde a sua concepção

> À fratura social se une a fratura cultural. O desprezo das elites pelo medo das pessoas de saírem daquilo que é local sem garantias de proteção se transforma em humilhação. E aí se aninham os germes da xenofobia e da intolerância. Com a suspeita crescente de que os políticos se ocupam do mundo, mas não das pessoas. A identidade política dos cidadãos, construída a partir do Estado, vai sendo substituída por identidades culturais diversas, portadoras de sentido para além da política. (CASTELLS, 2018, p.14)

O questionamento que a democracia é a melhor forma de governo continua crescente, sendo considerar ela única capaz de garantir direitos e liberdades individuais e coletivas. Segundo Mansbridge (2003), o que a sociedade espera do modelo representativo é que se mantenha a ligação entre as decisões políticas e as preferências dos eleitores, por meio de mecanismos institucionais desenhados para promover a participação, reforçando a igualdade política e fazendo de cada cidadão um indivíduo com igual peso no processo decisório.

O sistema democrático que se expandiu em todo o globo no século XX, vem passando por instabilidades, principalmente com a derrubada do sistema perante regimes autoritários e ditatoriais, inclusive com apoio de parcela da sociedade em algumas nações.

É nesse caminho que as formas tradicionais de participação no cenário político através de uma forma alternativa de representação tem ganhado força no Brasil, qual seja, a eleição dos chamados mandatos coletivos.

2- MANDATOS COLETIVOS

A crise de representatividade tem-se fortalecido como o cenário ideal para a difusão de demandas de democratização das instâncias decisórias. Fortalecendo assim o argumento de reformas no aparato democrático, e nasce a discussão sobre a participação social nos processos decisórios, sobre a representação de minorias e sobre a pluralização de ideias na arena democrática.

Os mandatos coletivos não tem previsão legal, tanto para a proposição de candidaturas eletivas coletivas, assim como também para o exercício do mandato quando eleito, conforme explicam Rosemary Segurado, Vera Chaia e Thatiana Chicarino (2018).

Esses mandatos coletivos vem em resposta a crises institucionais e democráticas, a fim de burlar as regras enraizadas nas instituições como um obstáculo a garantia dos direitos democráticos

> Na prática, a escolha se limita àquelas opções que já estão enraizadas nas instituições e nos interesses criados na sociedade, com obstáculos de todo tipo aos que tentam acessar uma corriola bem-delimitada. E pior, os atores políticos fundamentais, ou seja, os partidos, podem diferir em políticas, mas concordam em manter o monopólio do poder dentro de um quadro de possibilidades preestabelecidas por eles mesmos. A política se profissionaliza, e os políticos se tornam um grupo social que defende seus interesses comuns acima dos interesses daqueles que eles dizem representar: forma-se uma classe política, que, com honrosas exceções, transcende ideologias e cuida de seu oligopólio. (CASTELLS, 2018, p. 8)

Existe uma proposta de emenda à Constituição de autoria da deputada federal Renata Abreu (2017) para regulamentar essa modelo representativo no âmbito do poder legislativo. O fenômeno dos mandatos coletivos ocorre de forma informal, sem possibilidade jurídica para a inclusão na chapa de todos os envolvidos e tampouco responsabilização legal,

> No momento em que o País enfrenta grave crise ético-política, consideramos necessário rever nosso sistema eleitoral e representativo, com vistas a ampliar a participação da sociedade nas decisões políticas. Por essa razão, propomos a discussão de novo modelo para o ordenamento jurídicoconstitucional brasileiro, a fim de instituir a possibilidade de os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo, serem individuais ou coletivos. O mandato coletivo – a ser compartilhado por vários componentes – revela-se uma alternativa para reforçar a participação popular e expandir o conceito de representação política. Trata-se de adotar experiência exitosa de Alto Paraíso de Goiás/GO, que busca superar a velha política. A atuação de um grupo em mandato coletivo fortalece a cidadania e reforça a atuação conjunta de entidades do Município goiano em busca de um bem comum por meio de atividades educativas, ambientais, culturais ou sociais. Certos da importância desta medida para o aumento da participação da sociedade nas decisões políticas, contamos com o apoio dos nobres Pares para aprovação da presente proposta de emenda à Constituição. (ABREU, 2017)

Nesse caminho as adversidades vivenciadas nas democracias representativas têm sido objeto de debate, este estudo busca mapear iniciativas de inovação democrática, de perfil inclusivo no processo decisório, com vistas a auxiliar na promoção da qualidade da democracia

> Os “mandatos coletivos e compartilhados” são uma forma de exercício de mandato legislativo em que o representante eleito se compromete a dividir o poder com um grupo de cidadãos. É a aplicação à política da lógica de compartilhamento, já presente em diversas esferas da economia e da sociedade. Enquanto em um mandato tradicional o legislador tem a liberdade de exercê-lo de acordo com seus interesses, consciência e dentro dos parâmetros partidários, nos mandatos coletivos e compartilhados, o legislador permite que um grupo de

> pessoas o ajude a definir seus posicionamentos políticos em relação a matérias que estão sendo discutidas e votadas nos parlamentos. (SECCHI, 2019, p. 15)

Os mandatos chamados compartilhados e coletivos surgiram no mundo a partir da crise da democracia do século XXI, em decorrência da insatisfação dos cidadãos com o modelo de representação atual. Tais experiências tem encontrado um solo bastante fértil em um mundo interconectado

> No atual cenário de crise de representatividade, consideramos os mandatos coletivos e compartilhados uma inovação no processo de formulação de alternativas e de tomada de decisão legislativa e, também, por serem um modo de exercício de cargo eletivo em que o representante legislativo se compromete a dividir o poder com um grupo de cidadãos.
> O compromisso básico do representante, nesse modelo, é o compartilhamento do poder decisório com um grupo de representados. Ao invés de mera consulta, debate ou enquete com os cidadãos, o mandato vincula-se à vontade do grupo, seja ela medida via agregação de preferências (votação) ou construção de consenso (deliberação).
> Sendo assim, enquanto em um mandato tradicional o legislador tem a liberdade de votar de acordo com sua consciência e seus interesses, no mandato coletivo ou compartilhado, o legislador consulta algumas pessoas para então definir seu posicionamento frente a matérias que estão tramitando nos parlamentos. (SECCHI, 2019, p. 22)

Segundo os estudo de Secchi (2019, p.23) existem três elementos básicos para a caracterização de um mandato coletivo, o parlamentar que é o ator político eleito, que administra e ocupa legalmente um assento legislativo, sacrifica a sua autonomia política em favor do compartilhamento do poder com os chamados coparlamentares, este é o cidadão que participa de um mandato coletivo ou compartilhado para influenciar e até mesmo para determinar a posição do parlamentar em votações ou no exercício de outras atividades legislativas e por final o estatuto do mandato que é um acordo, um contrato formal ou informal ou uma carta de compromisso capaz de delimitar os elementos fundamentais do vínculo contratual entre parlamentar e coparlamentares.

Usamos neste trabalho o termo geral de mandatos coletivos mas no Brasil, essas iniciativas tem recebido o nome de mandatos colaborativos, cooperativos, participativos ou cidadanistas, mas é necessário lembrar que todos os nomes tem como essência o exercício de um mandato compartilhado ou coletivo em que o representante em via geral um parlamentar compartilha o poder decisório e o exercício do poder legislativo com um grupo de pessoas.

Existe estudiosos que fazem a diferenciação dos chamados mandatos coletivos e mandatos compartilhados

> Os mandatos coletivos geralmente se apresentam em número reduzido de coparlamentares, que em geral se conhecem ou possuem uma proximidade. Os mandatos coletivos, via de regra, têm uma clara tendência ideológica que acaba sendo uma barreira de entrada para a participação de pessoas que não compartilham da mesma visão de mundo. Por ter número reduzido de participantes, e por estes se conhecerem, as decisões dos mandatos coletivos são tomadas, em geral, por deliberação, debate e tentativa de consenso.
> Os mandatos compartilhados são aqueles que fazem a distribuição de poder de voto de maneira individualizada para cada coparlamentar. Esses mandatos, em geral, primam pela pluralidade e pela heterogeneidade de um grupo médio a grande de coparlamentares (em geral superior a 100 pessoas). Mandatos compartilhados não têm a ambição de sintetizar "o interesse geral da sociedade", mas também não se fecham para a participação de pessoas de viés ideológico contrastantes. As decisões são tomadas em regra de maioria, por meio de debate e enquete em meio eletrônico entre os vários coparlamentares. (SECCHI, 2019, p. 24)

A verdade é que não existe um modelo efetivo sobre os mandatos coletivos, tudo o que existe é fruto da experiência dos envolvidos e da construção através de tentativas com acertos e erros, como sabemos o sistema de escolha de representantes tem profunda ligação com o tamanho territorial e da população das unidades políticas, já a formação dos mandatos coletivos em muitas vezes está relacionada a outras questões, como alinhamentos sociais, representatividade.

Assim quanto maior e mais complexa a organização estrutural política de uma nação, mais difícil é a implementação de uma democracia direta, como na Atenas antiga, e, sendo assim, para que todos os cidadãos possam, de alguma forma, participar da composição do governo, de tal forma que a eleição de representantes em mandatos coletivos para as Assembleias se torna algo direcionador e inevitável para talvez ser a melhor forma de viabilizar a participação popular.

Nesse caminho ainda de definição dos mandatos coletivos faz indispensável conceituar o que são os mandatos coletivos, que nas palavras do RAPS (RAPS, 2019):

> São mandatos de tamanho reduzido de coparlamentares que em geral se conhecem por atuarem em causas sociais parecidas. O planejamento do tamanho e dos papéis é feito de maneira anterior às eleições, numa relação quase contratual e aproximada entre os participantes. Em geral, são campanhas e mandatos marcadamente ideológicos, sem a possibilidade de participação de pessoas estranhas ou que não compartilhem a mesma visão de mundo. (RAPS; p.90, 2019)

Ainda nos estudos de SECCHI e CAVALHEIRO (2017) temos a tipificação dos mandatos coletivos considerando 10 fatores principais:

1. Iniciativa: De quem surgiu a iniciativa de adoção do mandato compartilhado.

2. Tamanho: Qual o tamanho do grupo, visto que um mandato compartilhado pode ser composto por apenas duas pessoas até milhões delas, portanto o tamanho se mostra como critério relevante de análise.

3. Elegibilidade: Um mandato compartilhado pode criar requisitos básicos para os cidadãos participarem. A forma de seleção dos coparlamentares pode acontecer de maneiras diferentes a fim de atender aos objetivos propostos no estatuto de cada mandato compartilhado. Estes requisitos podem ser relacionados a idade, território, ideologia, especialização técnica, ou pode ser aberta a todos os cidadãos.

4. Acesso: Diz respeito ao momento de acesso ao mandato compartilhado. Essa variável se mostra relevante uma vez que o momento de formação do grupo pode impactar de diferentes formas no resultado dos mandatos.

5. Permanência: Quais são as condições mínimas para permanência no grupo, bem como critérios para expulsão.

6. Distribuição de Poder: Como é distribuída a parcela de poder entre parlamentar e coparlamentares.

7. Extensão de Poder: Quais os tipos de matérias que serão objeto de deliberação no mandato compartilhado. O custo de informação e de tempo para deliberação e engajamento pode ser grande se estendido a todo tipo de matérias legislativas que chegam ao plenário.

8. Partilha de Custos e Benefícios: Como são divididos os custos de campanha, bem como custos extraoficiais referentes ao exercício do mandato compartilhado. Como e se são divididos os benefícios decorrentes do exercício do mandato, tais como salário, verba de gabinete, etc.

9. Processo de Tomada de Decisão: Qual a metodologia utilizada para se decidir sobre as matérias.

10.Mecanismo de Interação: Quais os modos de interação entre os participantes do mandato compartilhado.

Considerando os 10 fatores apontados supra é possível entender as diferentes estruturas e dinâmicas dos mandatos compartilhados e coletivos no Brasil, buscando compreender em especial as motivações, os fatores críticos de implementação, os riscos e os resultados obtidos por estes mandatos.

Precisamos entender que essas iniciativas de mandatos coletivos nascem principalmente em resposta ao cenário de descredibilidade da antiga política, da falta de representatividade e pelo modo como se dá o acesso dos representantes políticos na esfera pública, através da filiação em partidos que muitas vezes não representam efetivamente a população, de tal forma que os atores de mudança apostam nesse tipo de mandato como uma nova forma de representação, participação e exercício democrático. Para isso, os mandatos coletivos apostam na adesão e colaboração da sociedade civil com o poder público através da intervenção direta da população nas tomadas de decisões de um representante político durante seu mandato.

Os mandatos coletivos nascem como uma forma de aproximação da população a ser representada e uma abertura dos canais de diálogo entre representantes e civis, esse modelo de mandato busca mecanismos de inclusão da sociedade nos processos de decisão e o aumento do seu poder de influência e interferência dentro dos espaços políticos, através da representatividade.

Não é fácil tomar a decisão de formar um mandato coletivo, uma vez que nesse modelo, o político se compromete a dividir seu gabinete e mandato com uma rede de pessoas voluntárias, em tese, compartilhando sua gestão e votando de acordo com as deliberações desse time.

Tais mandatos coletivos em geral se apresentam em número reduzido de coparlamentares, e normalmente são pessoas conhecidas que tem alguma ligação ou proximidade, e que na maioria das vezes tem uma tendência de ideologia, os coparlamentares normalmente compartilham suas posições políticas e opiniões sociais.

Tal compartilhamento, mesmo enfrentando a mesma tendência ideológica, abre espaço para ações e posicionamentos mais plurais, que tendem a neutralizar interesses particulares. Inicialmente, o modelo foi colocado em prática no poder legislativo municipal, com membros da rede de colaboradores chamados covereadores. Atualmente é também possível encontrar mandatos compartilhados no legislativo federal e estadual, como resultado do processo de renovação política na última eleição.

3- A PARTICIPAÇÃO DOS MANDATOS COLETIVOS NAS ELEIÇÕES DE 2020

Em pleno século XXI ainda vivemos no Brasil processos eleitorais limitados e a busca pelas liberdades civis através da atuação popular nas tomadas de decisão do governo é limitada e a cultura política ainda é baixa.

Tal cenário de limitação tende a colocar os cidadãos às margens dos processos de resolução política, além de gerar a fragilidade das instituições, problemas de governabilidade e crise de representatividade

> Na percepção quase unânime dos cidadãos, a pior profissão que existe é a de político. Ainda mais quando se reproduzem eternamente e muito raro voltam à vida civil, enquanto puderem medrar pelos emaranhamentos da burocracia institucional. Esse sentimento amplamente majoritário de rejeição à política varia segundo países e regiões, mas se verifica em todas as partes. (CASTELLS, 2018, p. 10)

Considerando a percepção dos cidadãos quanto aos políticos e a necessidade de representatividade é que nasce o cenário das eleições municipais de 2020, eleições essas marcadas por entre outros fatores um período obscuro de pandemia causada pelo Covid-19

> No rescaldo político da grande crise de 2020, o Brasil entra nas eleições municipais. Os candidatos se acotovelam em bancadas públicas e redes sociais para ganhar a atenção do eleitor. Se de um lado a eleição municipal é a mais emblemática caricatura da cultura eleitoral do Brasil, como bem traduziu Victor Nunes Leal no livro "Coronelismo, enxada e voto", do outro, consoante à espiral da insatisfação política, começam a se consolidar experiências marcadas pela ideia de renovação na forma de representação política que se pronunciam por meio de mandatos coletivos. Fenômeno que baralhou as cartas da disputa eleitoral brasileira. (LEAL, 2020)

Os mandatos coletivos vão para além da aproximação e abertura de canais de diálogo entre representantes e civis, ele busca mecanismos de inclusão da sociedade nos processos de decisão e o aumento do seu poder de influência e interferência dentro dos espaços políticos neste caos que se instaurou

> Esses grupos exploram a baixa credibilidade de partidos tradicionais para impulsionar suas candidaturas. Os integrantes de mandatos coletivos falam em desafiar o modelo vigente e veem sua proposta como uma experimentação para mostrar que as formas atuais de representação estão esgotadas. Os discursos dos entusiastas dessa ideia incluem expressões como quebra de hierarquia, gestão compartilhada, horizontalidade e inovação democrática.
> Em política, mandato coletivo é uma forma de organizar o pleito eleitoral e o exercício do cargo legislativo, em que um grupo de representantes apresenta-se coletivamente aos votantes, e, caso eleito, se compromete a dividir o poder entre os "coparlamentares". Enquanto em um mandato tradicional o legislador tem a liberdade de votar de acordo com seus interesses e consciência, no mandato coletivo o legislador define seu posicionamento a partir de decisões coletivas frente às matérias legislativas. (LEAL, 2020)

É necessário compreender que os mandatos coletivos costumam reunir pessoas que não se veem representadas no sistema político tradicional, composto majoritariamente por homens brancos. O ideal de dividir as despesas e somar os esforços de campanha é uma escolha cada vez mais recorrente pelas minorias,

> Nos últimos oito anos, o número de candidaturas coletivas no Brasil saltou de três para 257. Destas, pelo menos 17 foram eleitas no pleito municipal de 2020 – não há um cálculo oficial do TSE, já que a modalidade não é reconhecida oficialmente. (LEÃO, 2020).

No caminho crescente dos mandatos coletivos, temos que a representação política deve, segundo a doutrina democrática, perseguir os interesses gerais, e não particulares, pois, segundo Bobbio (1986), representa a nação, e não uma ou outra categoria. Nesse sentido os mandatos coletivos, são uma experiência nascente em um cenário aberto. Sendo neste ponto extremamente recomendável observar os fatos e basear nossas expectativas sobre o futuro dessa nova forma de se fazer a democracia participativa brasileira nas melhores evidências empíricas disponíveis. *"Oxalá os líderes dos mandatos coletivos estejam à altura dos extraordinários desafios que os esperam."* (LEAL, 2020).

No desenho das eleições brasileiras ainda não foi possível identificar mandatos totalmente abertos, com elegibilidade irrestrita, sem uma distinção entre questões ideológicas ou mesmo relações entre as filiações partidárias. Existem variantes a serem consideradas com o risco de um mandato aberto, principalmente quanto a uma ruptura dos valores do mandato por pessoas que não tenham o mesmo compromisso com a proposta inicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é possível em Estado Democrático de Direito, ou no exercício da democracia e não se falar de eleições, vivemos uma gigantesca crise institucional da democracia representativa, é visível a grande quantidade e qualidade de inovações promovidas por cidadãos em busca de maior representatividade.

A modificação das estruturas democráticas em busca de uma nova formulação de estruturas de mandatos traz um lampejo para que a democracia possa sobreviver, dentro dessa crise, sendo necessária a participação popular cada vez maior nos espaços políticos de tomada de decisão sobre as alternativas de soluções de problemas públicos.

No caminho crescente dos mandatos coletivos, temos que a representação política deve, segundo a doutrina democrática, perseguir os interesses gerais, e não particulares. Nesse sentido os mandatos coletivos, são uma experiência nascente em um cenário aberto. Sendo neste ponto extremamente recomendável observar os fatos e basear nossas expectativas sobre o futuro dessa nova forma de se fazer a democracia participativa brasileira nas melhores evidências empíricas disponíveis.

No cenário atual o País enfrenta grave crise ético-política, sendo que fora apontado no trabalho a necessidade de rever nosso sistema eleitoral e representativo, com vistas a ampliar a participação da sociedade nas decisões políticas. Por essa razão, propomos a discussão de novo modelo para o ordenamento jurídicoconstitucional brasileiro, a fim de instituir a possibilidade de os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo, serem individuais ou coletivos.

Esse mandato coletivo que deve ser compartilhado por vários componentes em busca de um sistema de melhor representatividade é uma nova opção para reforçar a participação popular e expandir as possibilidades de representação política.

Nesse caminho considerando a inexistência de respaldo legal e constitucional, não tem impedido a execução dessa nova modalidade de representação sóciopolítica, mesmo que ela seja baseada em acordos civis, razão pela qual se mostra necessário a realização de mais estudos sobre o tema para melhor compreensão dos mandatos coletivos, e principalmente demonstra a necessidade de regulamentação de tais modelos para que essa composição eletiva seja formalizadas para atender efetivamente a representatividade a que se propõe.

REFERÊNCIAS

ABREU, Renata. *Proposta de Emenda à Constituição nº 379 de 2017.* Insere parágrafo ao art.14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Disponível em < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=03BE2CA37C13 88C46D60F1D60B0B264F.proposicoesWebExterno1?codteor=1620713&filename=PEC+37 9/2017>. Acesso em 12 de setembro de 2020.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Nova composição da Câmara ainda tem descompasso em relação ao perfil da população brasileira***.** 22 de janeiro de 2019. Disponível em < https://www.camara.leg.br/noticias/550900-nova-composicao-da-camara-ainda-temdescompasso-em-relacao-ao-perfil-da-populacao-brasileira/>. Acesso em 13 de jan de 2021.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª Ed. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2012.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948*, Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf . Acesso em 12 de jan de 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política***,** UnB, Brasília, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Assuntos Técnicos, 2015.

BRANCO, Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CASTELLS, Manoel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Ed. Zarhs. 2018.

DAHL, Robert. *A Preface to democratic theory*. Chicago, 1956.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia.* Brasília. Editora UnB. 2001.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico. 7ª* ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEAL, Leandro. *Os mandatos coletivos desafiam o sistema político no Brasil.* **In: Nexo.** 18 de Outubro de 2020. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Os-mandatos-coletivos-desafiam-o-sistema-pol%C3%ADtico-no-Brasil. Acesso em: 06 de fev. 2021.

LEÃO, Melito. *Mandatos coletivos oxigenam casas legislativas e expõem necessidade de regulamentação*. In: Brasil de Fato. 22 de novembro de 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/11/22/mandatos-coletivos-oxigenam-casas-legislativas-e-expoem-necessidade-de-regulamentacao. Acesso em: 06 de fev. 2021.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. 4. reimpressão. Barcelona: Ariel, 1986. p. 150.

MANSBRIDGE, Jane. *Rethinking representation*. American Political Science Review, v. 97, n. 4. pp. 515-528. Nov. 2003.

MONTEIRO, Lorena Madruga; DE MOURA, Joana Tereza Vaz; LACERDA, Alan Daniel Freire. *Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades*. Sociologias, Porto Alegre, ano 17, no 38, jan/abr 2015, p. 156-191.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE. *Mandatos Coletivos e Compartilhados - Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI.* 2019. Disponível em < https://www.raps.org.br/2020/wpcontent/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf> Acesso em 12 de jan de 2021.

SARMENTO, Daniel. GALDINO, Flávio**.** *Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SCHMITTER, Philippe C. *Reflections on political meritocracy: its manipulation and transformation*. In: BELL, Daniel A.; LI, Chenyan. (Eds.). The east Asian challenge for democracy: political meritocracy in comparative perspective. New York: Cambridge University Press, 2013.

SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Ricardo Alves. *Delegated representation in the 21st Century: the experimentation of shared mandates.* In T02P10 - Bias and Representation in Policy Making. International Conference on Public Policy 3, 27-30 de junho de 2017. p. 143. Anais. Cingapura. 2017.

SECCHI, Leonardo. *MANDATOS COLETIVOS E COMPARTILHADOS: Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI*. Ed. Universidade do Estado de Santa Catarina. 2019.

SEGURADO, Rosemary; CHAIA, Vera; CHICARINO, Tathiana. *Mandato coletivo: a candidatura da Bancada Ativista nas eleições de São Paulo (2018).* In MASSUCHIN, Michele Gourlat et al. (Org); Comunicação e política: interfaces em esferas regionais, São Luís: EDUFMA, 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Malheiros Editora, 2006.

PLATES, José Rubens. *Direito fundamental ao governo honesto*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 36, p. 79-100 – Edição Especial 2011.Disponível em: < http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-36-edicao-especial-2011/direito-fundamental-ao-governo-hones-to>. Acesso em: 02 fev. 2021.

PLOTKE, David. *Representation is democracy*. Constellations, 1997.

VOGEL, Hans-Jocshen. *Democracia e elite: o papel da elite na sociedade pluralista*. Ensaios F E E, Porto Alegre(17)2:316-328, 1996.