



MANDATOS COLETIVOS: ANÁLISE LEGISLATIVA, QUALITATIVA E DE REPRESENTATIVIDADE AMPLIADA DE GRUPOS VULNERABILIZADOS

COLLECTIVE MANDATES: legislative, qualitative and extended representative analysis of vulnerabilized groups

Danilo Henrique Nunes

Universidade de Ribeirão Preto - Unaerp, Ribeirão Preto, SP, Brasil; Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, Brasil; e, Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, Passos, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3286458334196996> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9162-3606>

E-mail: dhnunes@hotmail.com

Carlos Eduardo Montes Netto

Universidade de Ribeirão Preto - Unaerp, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7657051756600540> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4274-0309>

E-mail: carlosmontes3@hotmail.com

Fernanda Heloisa Macedo Soares

Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4106743574024676> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7845-3374>

E-mail: fernanda.heloisa@estacio.br

Trabalho enviado em 01 de julho de 2022 e aceito em 15 de fevereiro de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04, 2023, p. 2392-2416

Danilo Henrique Nunes, Carlos Eduardo Montes Netto e Fernanda Heloisa Macedo Soares

DOI: 10.12957/rqi.2023.68881

RESUMO

Desde as eleições de 2010, observa-se o aumento do número de candidaturas coletivas, considerado instrumento de ampliação da representatividade sociopolítica de grupos vulnerabilizados e historicamente marginalizados. No entanto, até o presente momento, não há legislação específica que verse sobre a candidatura e funcionamento dos mandatos coletivos. O estudo investiga os mandatos coletivos como fenômeno jurídico, social e político na contemporaneidade, passando tanto pela análise qualitativa e quantitativa dos mandatos em vigência com base na doutrina, bem como a análise legislativa de projetos de lei e propostas que almejam disciplinar a questão no ordenamento jurídico pátrio (PL n.1422/2021, PEC n. 379/2017, PL n. 4724/2020 e PL n. 4475/2020). Sob os métodos hipotético-dedutivo e de revisão de literatura, com base nos dados apresentados por Secchi e Leal (2020) os resultados alcançados confirmaram a expansão das candidaturas coletivas nas eleições nacionais e a tendência de aumento do número de pleitos coletivos a partir da crise de representatividade política de grupos vulnerabilizados como mulheres, pessoas negras, indígenas, pessoas LGBTQIA+ e pessoas com deficiência, relacionando-se com lutas de movimentos sociais e ondas de renovação política. Desta forma, é crucial que os mandatos coletivos sejam formalizados no texto da lei, fixando regras e critérios voltados para as candidaturas e, em caso de eleição, para seu funcionamento.

Palavras-chave: Crise de Representatividade Política; Democracia Participativa; Mandatos Coletivos.

ABSTRACT

Since the 2010 elections, there has been an increase in the number of collective candidacies, considered an instrument for expanding the sociopolitical representation of vulnerable and historically marginalized groups. However, to date, there is no specific legislation dealing with the candidacy and functioning of collective mandates. The study investigates the collective mandates as a legal, social and political phenomenon in contemporary times, going through both the qualitative and quantitative analysis of the mandates in force based on the doctrine, as well as the legislative analysis of bills and proposals that aim to discipline the issue in the legal system. national legal system (PL n.1422/2021, PEC n. 379/2017, PL n. 4724/2020 and PL n. 4475/2020). Under the hypothetical-deductive and literature review methods, based on data submitted by Secchi and Leal (2020) the results achieved confirmed the expansion of collective candidacies in national elections and the tendency to increase the number of collective claims from the crisis of political representation of vulnerable groups such as women, black people, indigenous peoples, LGBTQIA+ people and people with disabilities, relating to struggles of social movements and waves of political renewal. Thus, it is crucial that collective mandates be formalized in the text of the law, establishing rules and criteria for candidacies and, in the event of an election, for their functioning.

Keywords: Crisis of Political Representation; Participatory Democracy; Collective Mandates.



1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, constata-se a existência de condições assimétricas de recursos políticos e sociais que constituem a estrutura social dos espaços, as quais tendem a não operar de modo igualitário dentro dos procedimentos institucionalizados, comprometendo a capacidade de inserção dos indivíduos e grupo sociais que e encontram marginalizados, gerando uma crise de representatividade envolvendo os grupos vulnerabilizados nas arenas políticas, sem haver igualdade de participação, embora esse seja um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito (RUVIARO DA SILVA, 2014).

Países da América Latina como o Brasil se desenvolveram a partir de um projeto de modernidade eurocentrado, gerando um resultado que sobrepõe povos, territórios e identidades que se sustentou na escravidão negra e na servidão indígena, produzindo reflexos que ecoam por séculos a fio e que acabam transformando a política nacional em um instrumento de desigualdade política, no qual grupos historicamente silenciados acabam sem contar com representantes de seus direitos e interesses na arena política de um modo geral e no debate público como um todo (SEPÚLVEDA, 2020).

Uma das possibilidades para o enfrentamento dessa crise de representatividade política dos vulnerabilizados consiste no mandato coletivo, que pode ser compreendido como uma candidatura eleita na qual um grupo de pessoas se posiciona como pleiteante, de modo conjunto, a um mesmo cargo público (XEREZ, 2019). Nas eleições de 2020, por exemplo, foi observado um aumento significativo de associados à necessidade de uma maior representatividade sociopolítica de grupos como mulheres, pessoas negras, indígenas, pessoas LGBTQIA+ e pessoas com deficiência, relacionando-se com lutas de movimentos sociais e de ondas de renovação política (TROTTA, 2020; SECCHI; LEAL, 2020).

Isso posto, o objetivo geral do estudo consiste em realizar uma análise legislativa, qualitativa e de representatividade dos mandatos coletivos em prol dos grupos vulnerabilizados, contemplando aspectos relacionados à democracia participativa, tanto na doutrina jurídica sobre o tema, quanto em projetos e propostas em tramitação que buscam disciplinar a matéria na forma dos seguintes instrumentos: PL n.1422/2021, PEC n. 379/2017, PL n. 4724/2020 e PL n. 4475/2020.

Foi realizada uma pesquisa de revisão de literatura com emprego do método hipotético-dedutivo, além de pesquisa jurisprudencial, buscando a identificação do tema, levantando problemas e hipóteses e representando suas implicações (WALLIMAN, 2015). O problema de pesquisa, ou seja, a questão norteadora que se busca desenvolver a partir do artigo científico, consiste na seguinte indagação: como a regulamentação dos mandatos coletivos pode contribuir



para o reconhecimento de tais instrumentos como ampliadores da representatividade social e política de grupos vulnerabilizados, baseado em estudo de TROTTA, 2020; SECCHI; LEAL, 2020.

A justificativa para a elaboração do estudo parte: a) do aumento da quantidade de candidaturas coletivas a partir de 2010 e de seu crescimento significativo nos pleitos municipais de 2020; b) da presença de projetos e propostas que buscam disciplinar essa questão; e c) da possibilidade de fazer uso concreto dos mandatos coletivos para o enfrentamento da crise e responsabilidade política dos grupos objeto de análise neste trabalho, gerando condições que possam proporcionar transformações sociais e jurídicas no país considerando os direitos e garantias conferidos aos indivíduos e grupos historicamente marginalizados e silenciados.

A consagração deste instituto democrático-jurídico seria uma possibilidade de ampliação da democracia representativa e do pluralismo político, fundamentados no art. 1º, inciso V e parágrafo único da CRFB/1988.

2 VULNERABILIDADE SOCIAL E REPRESENTATIVIDADE NAS ARENAS POLÍTICAS

De acordo com Sepúlveda (2020) as sociedades modernas no ocidente “segundo a tradição gramsciana, experienciaram a expansão da democracia, com suas variantes locais, como um fenômeno mais ou menos geral a partir da segunda metade do século XX”, sobretudo com a ascensão do modelo predominantemente da democracia liberal ou representativa, pautada pelo sufrágio universal, parlamentarismo e na expansão da ideia de cidadania. Contudo, a autora defende que esse fenômeno gerou uma crise de representação, a qual se manifesta na distância, na descrença ou apatia entre representantes e representados, em um cenário dramático de um neoliberalismo que solapa os sentidos da cidadania.

Segundo DORNELES e VERONESE (2018, p. 44):

A democracia brasileira é, por essência, representativa, mas apresenta inúmeras características do modelo participativo em sua estruturação. O modelo participativo de democracia objetiva o comprometimento de todos os cidadãos e busca a efetiva participação destes nas decisões. Após o fim do regime militar, o Brasil vive o mais longo período de estabilidade institucional, embora tenha passado –e passa –por graves problemas.

Diante disso, pode-se afirmar que a democracia brasileira está em contínuo aperfeiçoamento, em uma constante busca por equilíbrio, assim reconhecendo os grupos vulnerabilizados, dito “minorias”, seria a forma primordial para sucesso de qualquer democracia.

Quando da ausência desse reconhecimento e da presença de atos discriminatórios, movimentos acabam surgindo em busca de reconhecimento e direitos igualitários no contexto social. (DORNELES e VERONESE 2018, p. 44)

É possível citar, a título de exemplo, a questão da dominação masculina, a qual é descrita por Bourdieu (2012) como resultado de uma discriminação simbólica, que por gerações, citou diferenças de gênero e a falta de reconhecimento da mulher como sujeito de transformação, que pode contribuir para a criação de novos modelos de sociedade. Para isso, o autor defende que as mulheres devem ocupar espaços e representarem a si próprias no contexto político.

Ao pensarmos sobre espaços como o Congresso Nacional, por exemplo, é comum refletirmos sobre o que vemos nos jornais e na televisão: uma arena composta por homens brancos, que pouco ou nada sabem sobre as mazelas dos diferentes grupos sociais. Mesmo com avanços importantes ocorridos ao longo dos últimos anos e com pessoas que representam os mais vulnerabilizados se posicionando e ocupando espaços nas arenas e no debate público, trata-se de uma imagem ainda bastante presente no imaginário social coletivo. O mesmo ocorre quando pensamos no cenário da presidência da República: até o presente momento, o Brasil contou com trinta e seis presidentes da República¹, dos quais apenas uma foi mulher, sendo Dilma Rousseff, entre 2011 a 2016 (quando sofreu um processo de *impeachment*), tendo sido eleita com apoio maciço de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, que exerceu mandato na Presidência entre 2003 a 2010 e contava com grande popularidade. No rol de presidentes da República constatamos assim uma ausência generalizada de figuras que podem apresentar mais representatividade destes grupos, considerando nessa equação não tão somente a presença de uma única mulher, mas também a ausência de outras figuras mais representativas, como um presidente negro ou um presidente indígena.

É justamente sobre isso que discorre Ruviaro da Silva (2014), em seu estudo no qual abrange a vulnerabilidade social como um desafio da democracia participativa: em sua visão, há pouca capacidade inclusiva na política a partir dos estratos mais alijados da população, contemplando que a existência de uma democracia participativa (na qual, em tese, os grupos marginalizados possuiriam igualdade para elegerem seus representantes) não cria, por si só, oportunidades equânimes entre grupos e indivíduos.

Para a autora supramencionada, as condições assimétricas de recursos políticos e sociais, que constituem a estrutura social dos espaços, tendem a não operar de modo igualitário dentro dos procedimentos institucionalizados, comprometendo a capacidade de inserção dos indivíduos e

¹ Disponível em < https://www.ebiografia.com/todos_os_presidentes_do_brasil/ Acesso: 17.mai. 2022.

grupo sociais que e encontram marginalizados. É assim que se cria a crise de representatividade envolvendo os grupos vulnerabilizados nas arenas políticas: não há igualdade de participação, embora esse seja um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito. Permitir que representantes destes grupos participem de eleições, nesse contexto, não pressupõe um duelo igualitário no campo político.

Sepúlveda (2020) afirma que no contexto da América Latina, em virtude de sua formação colonial, instaurou-se um projeto de modernidade eurocentrado, trata-se de um resultado que sobrepõe povos, territórios e identidades. Esse projeto se sustentou a partir da escravidão negra e da servidão indígena, promovendo em países como o Brasil, juntamente com a pilhagem de materiais e pedras preciosas, parte da acumulação originária, necessária ao próprio desenvolvimento capitalismo:

O processo de construção democrática nos países que compõem esse território é marcado pela violência, mandonismo político, patrimonialismo, dando vida à sociedades extremamente hierarquizadas e autoritárias. O liberalismo, ao chegar ao continente, acaba por ser filtrado pelas elites locais, o que dificultou mesmo aqueles ganhos restritos, de que se beneficiaram trabalhadores em outros países ocidentais, relegando grandes parcelas da população a uma condição de não cidadão. A ideia de uma esfera pública, de garantia de direitos, de cidadania, fora nesse sentido, frequentemente espoliada em nome de negociações, de acordos e manobras realizadas no interior do Estado, capturado por interesses privados. Ao mínimo lampejo de uma vontade popular organizada, uma reação das classes dominantes forçava uma restauração, com a devida exclusão das forças populares, ao que se seguia alguma renovação (SEPÚLVEDA, 2020, p. 823).

Ora, a crise de representatividade e de participação social de indivíduos e grupos marginalizados ao longo da história nacional não consistem em meros acidentes na concepção do Estado Democrático de Direito, mas sim de um esforço sistematizado de manutenção do poder por parte das elites, algo que nos remete à chegada do homem branco no Brasil, posicionando-se como um conquistador e como classe dominante em função das demais.

Na visão do autor do presente estudo, não apenas ‘não é interessante’ para as elites da política, que não haja representatividade, como a própria existência de uma representatividade social dos vulnerabilizados represente um risco para a manutenção das elites de poder, bem como da ampliação do debate público. Dessa forma, cria-se um contexto no qual a democracia participativa, apesar do nome, acaba gerando um formato (ou um sistema) no qual a representatividade deve ser limitada.

Na visão de Fraser (2001) o reconhecimento consiste na autoidentificação de si no outro, como forma de se ver representado e legitimado como parte de um processo social, gerando identidade, autoconfiança, autoconsciência de grupo (e de classe) e capacidade de se ver no outro como um ente transformador da realidade sociopolítica. Na mesma direção, o Diploma

Constitucional de 1988 estabelece em seu artigo 14 que soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, sendo necessário também destacar os termos do artigo 1º, em seu parágrafo único no qual consta que todo o poder emana do povo e que seu exercício ocorrerá por meio de representantes eleitos. No entanto, o texto frio da legislação, por mais louvável que seja a intenção constituinte, não assegura de nenhuma forma a representatividade sociopolítica dos grupos vulnerabilizados, sendo esse um fenômeno multifacetado, inclusive na perspectiva histórica aqui abordada.

Segundo Jorge, Liberato e Rodrigues (2016) a concepção de democracia, que dá norte aos estudos do Direito Eleitoral, na forma de princípios, fundamentos e regras de conduta, deve se estabelecer a adequação entre a atividade governamental e a vontade do povo, fazendo-se valer de normas que regulam direitos políticos que não incluem apenas o direito de votar e ser votado, mas também o direito de se ter representatividade. Ora, essa concepção social e jurídica da democracia pressupõe representatividade, o que não ocorre na prática dentro das arenas políticas e espaços de poder.

As minorias, nesse sentido, acabam sendo afastadas do jogo “democrático”, gerando e aprofundando essa crise de representatividade. Sepúlveda (2020) destaca que mesmo com as transformações importantes ocorridas nesse contexto com o advento da Constituição de 1988, com condições internas favoráveis para a minoração do autoritarismo social, o que se viu na prática foi uma dinâmica neutralizada da negação do direito, com irrupção na cena política de sujeitos coletivos e com a tematização de questões fundamentais (como o direito à saúde, à moradia, proteção à infância, direito das minorias e assim por diante) se tornando mais maduras na esfera pública, em um sentido habermasiano.

A autora afirma que a superação de uma relação entre o Estado e as demandas populares se deu em um contexto de recorrente exclusão da participação popular nos processos de decisão política, o que faz surgir um novo pacto social, uma inflexão na cultura política brasileira que imprime uma racionalidade do direito a ter direitos, sempre reforçando que uma linguagem de direitos não garante igualdade real. Diante disso, afirma e indaga:

Numa sociedade tão desigual quanto a brasileira a conservação de um modelo representativo montado sobre bases elitistas, serve apenas a reprodução de tal desigualdade. O desenvolvimento histórico nos possibilitou alguns mecanismos que, se não capazes de superar essa realidade, ao menos poderiam minorá-la, entre eles, os Conselhos de Direito e de Política, as Conferências, os orçamentos participativos. Embora conquistas importantes no rumo da democratização da nossa sociedade, não deixam de estarem sujeitos àqueles que legislam. No cenário atual essa constatação assume ares ainda mais problemáticos, pela imposição de reformas restritivas, pela disseminação de um ideário minimalista quanto aos direitos outrora conquistados. Mais do que nunca, os sentidos da representação

partidária sob uma democracia burguesa (em si mesmo limitada), passam a ser questionados. Quem, de dentro do poder, de fato nos representa? (SEPÚLVEDA, 2020, p. 829).

Ora, há inúmeros fatores que contribuem para essa crise de representatividade e pelo afastamento de possíveis lideranças da arena política. Tais fatores não são acidentais, mas resultado de um projeto de país, pautado por ideias neoliberais, no qual a existência de representatividade implica em um risco para as elites, ávidas pela manutenção de poder e com desprezo por formas consistentes de transformação social inclusiva.

Ruviaro da Silva (2014), nesse sentido, defende que a legitimidade de participação ainda é um dos grandes desafios no contexto contemporâneo do Brasil e da América Latina como um todo, já que estados que contam com menor capital social tendem não somente a participarem menos do que às classes e camadas sociais dominantes, como também se encontram em condições de vantagem, tendendo a se refletir no interior dos espaços participativos, contribuindo para uma realidade sociopolítica heterogênea, que obstaculiza o nível de participação dos estratos socialmente marginalizados. No mesmo sentido, Santos Paixão e Gonçalves Saliba (2021) identificam que a desigualdade social serve como uma mola propulsora para a desigualdade de representação política:

(...) a pesquisa traz como síntese conclusiva que a existência de um sistema político democrático é necessária, porém, não é suficiente para assegurar a igualdade política substantiva, pois esta depende de avanços estruturais e de transformações sociais que sejam capazes de quebrar os degraus que desnivelam os cidadãos e hierarquizam as relações na vida em sociedade. Assim, fica aqui lançado um manifesto à igualdade como forma de ampliar os horizontes da democracia, e de suplantar toda condição de vulnerabilidade humana. E quiçá um dia as sociedades caminhem para mais perto de uma democracia ideal (SANTOS PAIXÃO; GONÇALVES SALIBA, 2021, p. 122).

Os autores supra referenciados alcançaram em seu estudo conclusões importantes para a discussão acerca da crise de representação social no contexto dos indivíduos e grupos socialmente vulnerabilizados, as quais são apresentadas de modo sintetizado assim: a) o povo é considerado a peça-chave na arquitetura dos regimes e sistemas políticos democráticos; b) não é possível afirmar categoricamente e de modo generalizado que todos os cidadãos estejam recebendo a oportunidade para exercer o poder de modo equânime; c) sociedades plurais e globalizadas, em que surgem novas demandas e grupos com interesses conflitante e minoritários, é desafiador definir e clarificar a face genérica de um povo; d) é igualmente desafiador a discussão do grau de justiça da conveniência e viabilidade da regra do consenso da maioria diante de vozes que ficam sufocadas e silenciadas durante o processo deliberativo; e) há relações anteriores às relações políticas que comprometem a participação e a representatividade das pessoas vulnerabilizadas, o que coloca em xeque os valores democráticos; f) relações econômicas são reconhecidamente influenciadoras dos debates políticos

e públicos, dificultando o acesso dos grupos às arenas públicas de deliberação; g) constata-se desequilíbrio na distribuição de riquezas, inferindo-se na distribuição igualitária de recursos políticos; h) igualdade política e própria democracia podem ser compreendidos sobre as dimensões formais e substantivas, sendo que a dimensão formal (técnica) ostentada por ela não tem sido suficiente para suplantar a desigualdade política em sua dimensão material; e que; i) por influência econômica e de múltiplas relações de desigualdade, geram-se condições que desagregam a sociedade, corroendo as bases do sistema político democrático, com a democracia real se vendo comprometida e a democracia ideal permanecendo distante.

Na visão do autor do presente estudo, todos esses pontos se confirmam na prática, com amparo nos referenciais utilizados anteriormente para a elaboração do capítulo. Ao considerar o argumento IV, acima mencionado, é possível citar o exemplo da escravidão: por muitos e muitos anos, a escravidão era considerada uma prática adequada, sendo inclusive uma forma de ostentação das pessoas brancas, com os africanos não sendo compreendidos como seres humanos, mas sim como objetos, o que estabelecido nos estudos de Vasconcelos (2012), no qual, ao tratar do escravo como coisa (ou como “animal), ser privado de direito, explora o Direito Romano Civil, que previa uma categoria comum na qual era possível classificar tanto animais como escravos (*res mancipii* ou *mancipia*), da qual faziam parte os objetos de propriedade passíveis de compra e venda. A coisa (*res*) não constituía qualquer direito próprio ou subjetivo, sendo objeto à disposição de seus senhores.

Compreender essa normalização é fator-chave para desconstruir o mito de que a vontade da maioria gera condições de justiça: em virtude das diferenças, o homem branco alçou o homem africano na categoria de animal ou coisa, tirando-lhe por completo sua humanidade. Slenes (1999) afirma que foi necessário o emprego de um longo esforço histórico para mudar esse paradigma, já que as imposições sociais da época, por muitas vezes, faziam com que os próprios escravos enxergassem a si próprios como ‘coisas’, o que ecoou ao longo dos séculos.

Outros argumentos poderiam ser utilizados para reafirmar as mazelas de uma suposta democracia da maioria, na qual por muito tempo as mulheres não tinham sequer o direito ao voto. Sepúlveda (2020) reconhece que avanços importantes foram realizados no que compreendemos como a democracia ideal, mas que ainda estamos distantes dela, em grande parte, pela ausência quase absoluta de representatividade sociopolítica, na qual indivíduos e grupos vulnerabilizados contam com poucas vozes que efetivamente o representam.

Essa democracia ideal, também analisada por Santos Paixão e Gonçalves Saliba (2021), parece assim um sonho distante, quase uma utopia, mesmo com ampla demanda de tais pessoas e grupos por mais representatividade na política. A compreensão do cenário político e social atual e

o entendimento das raízes históricas que acabam o influenciando e minando a possibilidade de representatividade sociopolítica é fundamental para o enfrentamento dos problemas em prol dos grupos vulnerabilizados. Dentre essas possibilidades dentro do jogo democrático encontra-se o objeto do presente estudo: os mandatos coletivos. Isso posto, é crucial compreender que a crise de representatividade política dos vulnerabilizados é um processo multifacetado e um esforço intencional pela manutenção das elites políticas e sociais (classes dominantes) em desfavor das minorias.

As falsas noções de democracia real e ideal, nessa concepção, devem ser consideradas nas investigações para explorar os problemas dessa crise de representatividade. No capítulo seguinte, será discutido o fenômeno dos mandatos coletivos como possibilidade para a concreção para uma representatividade ampliada dos grupos e indivíduos vulnerabilizados.

3 MANDATOS COLETIVOS: ANÁLISE QUALITATIVA (E QUANTITATIVA) PARA A REPRESENTATIVIDADE AMPLIADA DE GRUPOS SOCIALMENTE VULNERABILIZADOS

Xerez (2019, p. 15) afirma que o primeiro marco a ser considerado para uma compreensão dos mandatos coletivos consiste em seu surgimento como "estratégias políticas inseridas em uma ordem democrática e que têm sua natureza pautada nos mecanismos oficiais de representação, ainda que de forma relativamente inovadora", com reflexões fulcrais envolvendo a concreção de avanços nos campos dos direitos sociais e políticos, sobretudo ao considerar a participação das minorias no âmbito do debate público. Para o autor, a popularização do formato do mandato coletivo ocorreu apenas em pleitos eleitorais mais recentes, sendo "uma questão consideravelmente tenra, fato que finda por interferir também no nível incipiente do debate acadêmico" (XEREZ, 2019, p. 18).

O autor supramencionado aponta que as duas modalidades políticas de representação coletiva que são mais conhecidas e discutidas na atualidade são os mandatos coletivos e os mandatos compartilhados. Os mandatos compartilhados são as experiências nas quais a candidatura desde o início se apresenta com ligação a um sujeito específico, que se compromete a guiar sua atuação parlamentar, caso eleito, com base naquilo que for decidido por um grupo de cidadãos ao qual ele está vinculado. Já os mandatos coletivos, foco do presente estudo, podem ser definidos da seguinte forma:

(...) seriam aquelas candidaturas nas quais um grupo de pessoas se posiciona como pleiteante, em conjunto, a um mesmo cargo público. É dizer, embora a vaga em almejo seja apenas uma e a candidatura também seja uma, seus componentes são múltiplos. Nessa segunda modalidade, o candidato durante a campanha aparece como sendo o próprio coletivo formado por diferentes pessoas, e não como apenas

um postulante individual que se compromete a tomar decisões pautado no que for decidido por um grupo ao qual aquele se vinculará (XEREZ, 2019, p. 20).

Ora, a perspectiva de mandatos coletivos, de modo sumário, pode ser apresentada como a concepção na qual o próprio coletivo de pessoas vulnerabilizadas pleiteia uma candidatura, para que os grupos possam alcançar representatividade política de uma forma mais equânime e justa. Trotta (2020, p. 1.293) afirma que “mandatos coletivos surgem como um novo formato para descentralizar e despersonalizar a política”, constituindo-se como arranjos que surgiram como respostas à insatisfação de interesse político a partir de 2016, intensificando-se no pleito de 2018, diante da necessidade de uma maior representatividade sociopolítica de grupos como mulheres, pessoas negras, indígenas, pessoas LGBTQIA+ e pessoas com deficiência, se relacionando com lutas de movimentos sociais e de ondas de renovação política.

Sepúlveda (2020, p. 829) destaca que os “mandatos coletivos nascem, dessa forma, da urgência política, sobretudo da descrença nos partidos e nos seus personagens tradicionais”, sendo instrumento recente e ainda sem aparato legal, demandando o acompanhamento do processo de sua efetivação na prática, seus limites e potenciais, bem como as implicações de uma possível formalização. A autora os defende como “um instrumento em prol da socialização da política, ao mesmo tempo uma reação no campo progressista à Crise Orgânica, que se instaura no Brasil a partir do segundo mandato do governo Dilma Rousseff” (SEPÚLVEDA, 2020, p. 821).

Segundo Rossini (2021, p. 42) mandatos coletivos em sentido estrito se “constituem de poucas pessoas, entorno de uma ideologia política ou por algumas pautas específicas desde a fase pré-eleitoral e permitem debates amplos na busca de consensos, muitas vezes tomados em reuniões presenciais”, não se confundindo com os mandatos compartilhados, nos quais há uma composição geralmente acima de 100 pessoas, que independem de ideologias políticas, com decisões tomadas por meios eletrônicos genéricos ou próprio do parlamentar que representa o grupo, com cada interessado possuindo o mesmo peso de voto.

A autora supramencionada contempla dez dimensões que devem ser analisadas considerando a conjuntura qualitativa dos mandatos coletivos e compartilhados: 1) a iniciativa se refere aos autores ou autor das propostas (grupo de pessoas ou indivíduo); 2) o tamanho via contabilizar o número de coparlamentares; 3) elegibilidade envolve os requisitos formais para a participação das pessoas do grupo; 4) o acesso permeia o momento de início de participação dos coparlamentares (se, desde o início da campanha, do início do mandato ou em seu curso) 5) a permanência contempla regras para a manutenção da condição ou não como parlamentar; 6) a distribuição do poder, como a própria denominação indica, determina o papel desempenhado pelo grupo diante do mandato; 7) já o escopo de compartilhamento delimita as situações nas quais os

coparlamentares podem exercer seus poderes; 8) a partilha de custos e benefícios pode envolver desde o mandato até particularidades de seu exercício, como verbas de gabinete e salários; 9) o processo de tomada de decisão implica na busca por consenso ou por simples decisões; e, por fim, 10) o mecanismo de interação entre os coparlamentares é definido, envolvendo uso das tecnologias da informação ou reuniões presenciais.

Considera-se que:

os mandatos coletivos costumam constituir-se de poucas pessoas, que se unem desde a campanha por uma ideologia política ou por algumas pautas específicas, como a defesa de minorias excluídas ou dos direitos dos animais não-humanos; seus tamanhos reduzidos permitem debates amplos e busca de consensos, muitas vezes tomados em reuniões presenciais (ROSSINI, 2021, p. 48).

Secchi e Leal (2020) realizaram um estudo sobre as candidaturas coletivas nas eleições municipais brasileiras do ano de 2020, analisando descritivamente as propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos em âmbito nacional. No quadro 1, abaixo, é apresentada a lista de candidaturas coletivas presentes no pleito:

NOME DO CANDIDATO / PORTA-VOZ	NOME FANTASIA DA PROPOSTA	Nº DE COVEREADORES	PARTIDO	ESTADO
Silvia Ferraro	Bancada Feminista	5	PSOL	SP
Elaine Mineiro	Quilombo Periférico	6	PSOL	SP
Adriana Gerônimo	Nossa Cara	3	PSOL	CE
Sônia Lansky	Da Coletiva	-	PT	MG
Laina Cirsóstomo	Prestas por Salvador	3	PSOL	BA
Josymary Pires Gomes	Coletivo Elas	5	PCDOB	MA
Juliana Gomes Curvelo	Ativoz	-	PSOL	SP
Gilmar Santos	Mandato Compartilhado	1	PT	PE
Cíntia Mendonça	Coletiva Bem Viver Floripa	5	PSOL	SC
Judeti de Freitas Pimenta Zilli	Coletivo Popular	-	PT	SP
Ramon Fernandes Faustino	Coletivo “Todas as Vozes”	6	PSOL	SP
Paulo Camolesi	Mandato Compartilhado	1	PDT	SP
Josiane Kieras	Mais Coletivo	-	PSOL	PR
Fátima Maria	Teremos Vez	5	PT	RS
Marcelo Yoshida	Coletivo DiverCidade	3	PT	SP
Andressa Daiany da Silva Asantes	Nossa voz	4	PT	MG

Silvia Maria Morales	A cidade é sua	3	PV	SP
Sander Castro da Conceição	Rochinha Mandato Coletivo	9	PODEMOS	SP
Moacir Vieira	Mandato Compartilhado	100	MDB	SC
Antônio Ferres Chacon	Cabeça do Coletivo	-	MDB	SP
Marcia Gomes	Coletiva de Mulheres	21	PT	SP
Ailton Gomes	Mandato Coletivo Somos	5	PSDB	SP
Henny Freitas	Mandato Coletivo Permacultural	4	REDE	GO

Quadro 1 - Lista de candidaturas coletivas presentes no pleito das eleições municipais de 2020 no Brasil. **Fonte:** Adaptado de Sechi e Leal (2020, p. 29-30).

Percebe-se, a partir das informações apresentadas no Quadro 1, que a existência dos pleitos de mandatos coletivos contempla minorias diversas, como mulheres, quilombolas, indígenas, dentre outros.

Ora, havendo uma demanda por maior representação política, constatou-se uma relevância significativa de grupos e sujeitos vulnerabilizados nas eleições municipais de 2020 – especialmente no espectro ideológico ou à esquerda ou ao centro-esquerda, sobretudo de partidos como PT e PSOL, em diversas municípios de Estados brasileiros.

Já o quadro 2, abaixo, contempla o aumento do número de candidaturas coletivas por quadriênio, a partir do ano de 1994:

QUADRIÊNIO	NÚMERO DE CANDIDATURAS	NÚMERO DE MANDATOS ELEITOS
1994-1997	1	1
1998-2001	1	1
2002-2005	1	1
2006-2009	1	1
2010-2013	4	4
2014-2017	74	18
2018-2021	341	28

Quadro 2 – Candidaturas coletivas no Brasil. **Fonte:** Adaptado de Sechi e Leal (2020, p. 20).

Percebe-se que os pleitos coletivos passaram a se fazer mais presentes no contexto eleitoral a partir de 2010, se intensificando no quadriênio 2014-2017 e explodindo no quadriênio 2018-2021. Esse diagnóstico permite correlacionar o aumento da crise de participação política dos grupos sociais vulnerabilizados após o *impeachment* de Dilma Roussef, no ano de 2016. Embora candidaturas coletivas sejam compreendidas como um fenômeno recente, há relatos de sua presença na arena política mesmo na década de 1990, naturalmente, em menor número, uma vez que as discussões sobre representatividade ainda são consideradas bastante recentes.

Xerez (2019, p. 68) afirma que nos últimos anos surgiu um cenário composto por experiências políticas que "se proliferam pelo país, contexto no qual se inserem os mandatos coletivos, grupos de pessoas que tem se candidato em conjunto para cargos legislativos em diversas unidades federativas do país". Nessa direção, é importante reconhecer que a existência de candidaturas coletivas não representa, necessariamente, a existência de mandatos coletivos, diante da ausência de sua regulação no ordenamento jurídico pátrio:

(...) é importante se proceder a uma diferenciação de termos e notar que, mais do que efetivamente um "mandato coletivo", pode-se trabalhar na verdade com a noção de "candidatura coletiva", do ponto de vista fático, uma vez que apesar de o conjunto de pessoas transmitir ao eleitor de forma *prima facie* a ideia de que um grupo de pessoas está postulando conjuntamente um cargo, no fundo só um deles será legalmente reconhecido como exercente do mandato. Em que pese tal afirmação, deve-se reconhecer que tal constatação não significa a impossibilidade de surgimento e adoção futura de outras soluções jurídicas para o caso, capazes de resguardar o cunho plural das iniciativas políticas em apreço e não necessariamente originárias da aprovação de projetos legislativos específicos (XEREZ, 2019, p. 67).

Mandatos coletivos são significativos para as questões relacionados à representatividade sociopolítica de grupos vulnerabilizados no caso brasileiro, o que gerou a existência de projetos em trâmite no Legislativo brasileiro, os quais serão analisados no capítulo seguinte. Contudo, é necessário ponderar que a estrutura jurídica atual ainda não disciplina a existência ou o devido funcionamento dos mandatos coletivos em caso de eleição. Tais experiências, ainda recentes, de tal forma, devem passar necessariamente por uma abordagem legislativa, inclusive no tocante aos impactos dos mandatos coletivos em função da democracia participativa de modo concreto.

Secchi e Leal (2020), contudo, analisam que essa discussão ainda é bastante superficial, sobretudo pelo fato de que nas eleições de 2020, apenas 7,03% das candidaturas (dispostas no Quadro 1) conseguiram a eleição. Em contrapartida, os autores analisaram que grande parte das candidaturas alcançaram a suplência, sendo um fenômeno que deve se intensificar nos próximos pleitos eleitorais:

Quanto aos resultados alcançados pelas candidaturas coletivas no pleito eleitoral das eleições municipais de 2020, (...) 22 candidaturas coletivas obtiveram votos suficientes para serem eleitas, representando um êxito percentual de 7%. Entre as demais candidaturas que não obtiveram êxito, 129 ficaram na posição de suplentes (41,2%) e 12 foram anuladas sub judice, indeferidas ou renunciaram (4,2%). Comparando a taxa de êxito das candidaturas coletivas em 2020 (7%), com a taxa de êxito de todas as eleições para vereador no Brasil em 2020 (58.112 vagas / 518.329 candidatos = 11,2%), pode-se perceber um desempenho ligeiramente inferior das candidaturas coletivas, quando comparado com a totalidade das candidaturas, que neste ano viram seu número expandir consideravelmente diante da mudança de regra eleitoral que, ao proibir coligações nas eleições proporcionais, precipitou uma maior fragmentação e, conseqüentemente, maior número de candidaturas entre os partidos. Vale ainda considerar o relativo sucesso eleitoral das candidaturas coletivas, pois 41,2% delas ficaram como suplentes. É possível também conjecturar sobre o menor sucesso eleitoral em relação às candidaturas tradicionais. Uma das hipóteses é que de que as candidaturas coletivas podem ter sido utilizadas majoritariamente por pessoas que estão se candidatando pela primeira vez ou que estavam sendo reeleitas (SECCHI; LEAL, 2020, p. 17-18).

Assim, os autores que embasaram a análise do presente estudo apontam para uma tendência do aumento do número de candidaturas coletivas no decorrer das próximas eleições, já que os grupos vulnerabilizados almejam uma maior representatividade na arena política, o que torna a discussão ainda mais relevante ao considerarmos projetos em trâmite no Legislativo, os quais serão apresentados e analisados no capítulo seguinte.

4 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA E OS SEUS REFLETOS NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS GRUPOS VULNERABILIZADOS

Nessa seção serão analisados, sem a menor pretensão de esgotar o assunto, alguns exemplos práticos que demonstram os impactos da crise de representatividade democrática no que se refere à concreção dos direitos fundamentais dos grupos vulnerabilizados.

Nessa perspectiva, observa-se, por exemplo, a Lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020 (BRASIL, 2020b), que dispôs sobre a proteção social “para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas” e criou “o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas”, estipulando “medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19”.

De acordo com a norma, devem ser garantidos aos povos indígenas, dentre outras medidas: a) o acesso universal à água potável (art. 5º, I); b) a “distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies para aldeias ou comunidades indígenas, oficialmente reconhecidas ou não, inclusive no contexto urbano” (art. 5º, II); c) o “acesso a testes rápidos e RT-PCRs, a medicamentos e a equipamentos médicos adequados para identificar e combater a Covid-

19 nos territórios indígenas” (art. 5º, IV); d) a “oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidade de terapia intensiva (UTI)” (art. 5º, V, “a”); e) a “contratação emergencial de profissionais da saúde para reforçar o apoio à saúde indígena” (art. 5º, V, “c”).

Destaca-se que a previsão de acesso à água potável, a distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies e a oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidade de terapia intensiva (UTI), haviam sido objeto de veto pelo Presidente da República que foram derrubados pelo Congresso Nacional, reforçando a necessidade de se conferir uma maior representatividade a esses grupos vulnerabilizados.

Tem-se observado uma preocupação cada vez maior com relação à qualidade das democracias diante do “recrudescimento da onda de erosão democrática em curso”, representada pelo “uso de poderes emergenciais para concentração de funções, violações a direitos humanos e aumento das desigualdades sociais” (POSSOLO; LOPES, 2020, n. p.).

Isso tudo agravado pelo impacto da tecnologia, a exemplo do uso das redes sociais, na democracia que vem provocando o “colapso da democracia parlamentar”, em razão da “transformação da visibilidade do poder” (KANG, 2012, n. p.).

Não raras vezes, a falta de representatividade dos grupos vulnerabilizado perante o legislativo necessita ser suprida pelo Poder Judiciário por meio do exercício do denominado ativismo judicial com intervenção dos tribunais “em questões envolvendo políticas públicas e o processo político decisório, anteriormente reservados aos Poderes Legislativo e Executivo” (ZANFERDINI; MONTES NETTO; NUNES, 2020, p. 156).

Não raras vezes, o ativismo judicial supera os limites impostos por uma visão mais clássica do papel do Judiciário em situações que revelam a atuação deficitária dos demais poderes, especialmente na promoção da proteção de grupos minoritários ou vulneráveis. (ZANFERDINI; MONTES NETTO; NUNES, 2020, p. 156)

Nessa perspectiva, outro grupo vulnerabilizado que merece destaque é a população LGBTQIA+, onde coube ao Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132 (BRASIL, 2011), o reconhecimento da possibilidade de união estável entre pessoas do mesmo sexo, por meio da adoção de uma técnica de interpretação conforme a constituição, tendo a Corte Suprema assentado que:

(...) a preferência sexual se põe como direta emanção do princípio da “dignidade da pessoa humana” (inciso III do art. 1º da CF), e, assim, poderoso fator de afirmação e elevação pessoal. De auto-estima no mais elevado ponto da consciência. Auto-estima, de sua parte, a aplinar o mais abrangente caminho da felicidade, tal como positivamente normada desde a primeira declaração norte-americana de direitos humanos (Declaração de Direitos do Estado da Virgínia, de

16 de junho de 1776) e até hoje perpassante das declarações constitucionais do gênero (BRASIL, 2011).

Na ADPF nº 54/DF (BRASIL, 2012), o Pretório Excelso assentou que é inconstitucional a interpretação venha a tipificar nos arts. 124, 126 e 128, I e II, do Código Penal a interrupção da gravidez de feto anencefálico, não se exigindo ainda autorização para que o médico realize o procedimento.

Por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26 (BRASIL, 2019), proposta pelo Partido Popular Socialista, diante da inércia legislativa atribuída ao Congresso Nacional que, segundo o requerente “estaria frustrando a tramitação e a apreciação de proposições legislativas apresentadas com o objetivo de incriminar todas as formas de homofobia e de transfobia”, deixando de “dispensar efetiva proteção jurídico--social aos integrantes da comunidade LGBTTTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgêneros)”, o STF reconheceu o estado de mora inconstitucional e assentou que até que sobrevenha legislação autônoma, a homofobia e a transfobia devem ser enquadradas nos tipos penais definidos na Lei nº 7.716/89, qualificando-se as práticas homotransfóbicas como espécies do gênero racismo.

Observa-se, ainda, a mora do legislativo federal em diversos outros temas sensíveis envolvendo grupos vulnerabilizados, como a população LGBT que se encontra em cumprimento de pena nas prisões brasileiras, levando o Conselho Nacional de Justiça a editar a Resolução nº 348 de 13, de outubro de 2020 (BRASIL, 2020), que “Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada”.

A questão já foi objeto, inclusive, da Resolução da Corte IDH de 28 de novembro de 2018 sobre o Complexo Penitenciário de Curado, que consignou que o Estado brasileiro não confere tratamento adequado à população LGBT encarcerada (CORTE IDH, 2018).

No que se refere ao sistema carcerário brasileiro em geral, na ADPF nº 347/MC/DF (BRASIL, 2015), o STF reconheceu a existência de condições desumanas de custódia que provocam a violação massiva de direitos fundamentais, caracterizando essas falhas estruturais o denominado estado de coisas inconstitucional, expressão”, utilizada pela primeira vez pela Corte Constitucional da Colômbia no caso SU-559:

(...) no qual quarenta e cinco professores dos municípios de María la Baja e Zambrano alegaram que não estavam afiliados a nenhum fundo de serviço social, permanecendo sem cobertura pelo sistema de saúde, tendo o mencionado tribunal reconhecido que a situação estava em desacordo com a Constituição Colombiana (NUNES; MONTES NETTO; FERREIRA, 2020, p. 264).

Conforme destacam Rios e Silva (2015) “O enfrentamento da discriminação experimentada por indivíduos e grupos requer ferramentas adequadas às diversas situações em que se apresenta”, o que reforça a necessidade de representatividade adequada desses grupos no Poder Legislativo, visando a concreção dos seus direitos fundamentais.

Não devem os grupos vulnerabilizados depender exclusivamente do Poder Judiciário para a efetivação dos seus direitos fundamentais, devendo ser destacado, ainda, que os membros do Poder Judiciário não são eleitos pelo voto e que o ativismo judicial tem sido objeto de críticas ao redor do mundo, fazendo emergir, inclusive, um movimento em sentido contrário denominado de autocontenção judicial, que preconiza a redução da interferência judicial em questões que competem aos demais Poderes, escapando o aprofundamento dessas questões dos limites do presente estudo, devendo constituir o objeto de novos trabalhos acadêmicos.

5 ANÁLISE LEGISLATIVA DOS MANDATOS COLETIVOS COMO FORMA DE REPRESENTATIVIDADE AMPLIADA DE GRUPOS VULNERABILIZADOS

Diante de um entendimento maior dos mandatos coletivos e da constatação de seu aumento significativo na década passada, é necessário promover uma análise sobre os projetos que tramitam no Legislativo, com potencial para disciplinar o fenômeno em termos jurídicos, políticos e eleitorais. O primeiro a ser analisado consiste no Projeto de Lei (PL) n.1422/2021², que dispõe sobre mandato coletivo aplicável aos cargos de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, bem como de Vereador Municipal. Em seu artigo 2º, o PL determina que o mandato coletivo será exercido por um colegiado, denominado como "Coletivo Parlamentar", o qual é formado por três membros, com a seguinte composição: a) um membro-representante formalmente eleito nos termos da Constituição e da legislação eleitoral, atuando como representante do Coletivo junto à casa; e, b) por dois membros-participantes, que serão obrigatoriamente filiados ao mesmo partido político e deverão auxiliar o membro-participante no exercício do mandato coletivo.

A justificação do PL n.1422/2021 consiste em proporcionar regulamentação de mandatos coletivos em eleições proporcionais, sobretudo por dar normatividade constitucional ao mesmo, já que o instituto existe em âmbito infraconstitucional. O artigo 4º dispõe sobre as garantias conferidas aos membros do Colegiado, que envolvem: I) o gozo das imunidades parlamentares; e II a participação nas decisões relacionadas ao exercício do mandato coletivo, respeitando as regras estabelecidas em seu ato constitutivo, com critérios definidos pelo estatuto do respectivo partido político e pela prevalência da vontade do membro-representante em caso de dissenso. Outro projeto

² Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2017181> Acesso: 17.mai. 2022.

a ser analisado consiste na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 379/2017³, que busca inserir no texto do artigo 14 da Constituição de 88 dispositivo que possibilite o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Nascimento (2021) reconhece a PEC de 2017 como um importante instrumento para proporcionar a anuência aos mandatos coletivos em âmbito nacional, os equiparando aos mandatos individuais no texto constitucional. Sobre a sua tramitação:

No dia 09 de novembro de 2017, a Deputada Renata Abreu do PODE-SP apresentou Proposta de Emenda Constitucional – PEC visando acrescentar parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para institucionalizar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Bastante simples, ficaria assim: “Art. 14, § 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei.” A proposta foi devolvida pelo relator sem manifestação, Deputado Chico Alencar do PSOL-RJ, e arquivada em 21 de janeiro de 2019; foi desarquivada e teve como último despacho, em 02 de julho do mesmo ano, o envio à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCLJC, e nova nomeação de relatoria, a Deputada Shéridan do PSDB-RR, atualmente aguardando apreciação do plenário (ROSSINI, 2021, p. 50).

Percebe-se que a PEC n. 397 busca de modo simplificado autorizar os mandatos coletivos ao consagrá-los no artigo 14 do Diploma Constitucional vigente, sem estabelecer regras que os distingam dos mandatos tradicionais. Dessa forma, poderia haver lei complementar para proporcionar o aprofundamento legislativo e as ‘regras do jogo’ para seu funcionamento, ou mesmo serem aplicadas as leis que recaem sobre os mandatos individuais. Há, nesse contexto, iniciativas legislativas consistentes para promover o advento dos mandatos coletivos de modo formalizado.

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021⁴ dispõe em seu artigo 1º a intenção de estabelecer Código para instituir normas materiais, processuais e procedimentais voltadas para assegurar o funcionamento da democracia representativa e participativa com o pleno exercício dos direitos políticos e dos direitos dos partidos políticos. O inciso I do artigo 21 do PLP dispõe, dentre as finalidades gerais dos partidos, a contribuição para a construção de uma opinião pública plural de temas de interesse coletivo, como na própria existência dos mandatos coletivos. Desta forma, essa acepção já aceita para a definição dos partidos envolve justamente sua capacidade para articular ações em prol do esforço legislativo para determinar o contexto dos mandatos coletivos no Brasil.

Por sua vez, já o PL nº 4724/2020⁵, que estabelece regras para o registro e para a propaganda eleitoral das candidaturas promovidas coletivamente, bem como para seu funcionamento:

³ Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>> Acesso: 17.mai. 2022.

⁴ Disponível em <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2263417>> Acesso: 23.mai. 2022.

⁵ Disponível em <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262090>> Acesso: 23.mai. 2022.

Com 16 artigos, o projeto pretende regular o mandato coletivo, nomenclatura que esclarece compreender todos aqueles que forem exercidos de forma coletiva, compartilhada, colaborativa, cooperativa ou participativa, no âmbito das três esferas legislativas, municipal, estadual e federal. Da mesma forma que o PL 4475/2020, estabelece que as prerrogativas e obrigações do cargo ficam em nome do parlamentar eleito, inovando, porém, ao submeter seu exercício os estritos termos do estatuto do mandato, “acordo formal que delimita os elementos fundamentais do vínculo contratual entre o parlamentar e os coparlamentares” (ROSSINI, 2021, p. 51-52).

Na visão de Rossini (2021) o PL 4475 é considerado o mais completo em trâmite no legislativo, buscando determinar todos os critérios que envolvem os mandatos coletivos, o enquadrando no ordenamento jurídico pátrio. Ele apresenta, contudo, certas limitações, como definição de um máximo de cinco pessoas no mandato coletivo (1 parlamentar e 4 coparlamentares) e sua vinculação a partido político, de modo que todos coparlamentares devem pertencer ao domicílio eleitoral respectivo e estarem filiados ao mesmo partido, sendo escolhidos juntamente com os candidatos do cargo. O PL nº 4475/2020⁶, também analisado pela autora, voltado para alterar a Lei nº. 9.504/97, busca disciplinar especificamente o registro de candidaturas coletivas ao Poder Legislativo e as suas propagandas eleitorais, sendo que:

a ideia do proponente é simplesmente ressaltar que tanto o registro quanto a propaganda ficam vinculadas ao nome do candidato ao cargo, podendo, apenas, mencionar o nome do grupo ou coletivo social de forma acessória. A proposta chegou à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC em 10 de fevereiro de 2021 e aguarda designação de relator, não havendo qualquer nova ação legislativa registrada no site oficial da Câmara dos Deputados que, inclusive, informa não haver tramitação no Senado Federal nem na Presidência da República (ROSSINI, 2021, p. 51).

Deste modo, há propostas consistentes que buscam disciplinar os mandatos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro, cada qual com suas particularidades e estabelecendo diferentes critérios para as candidaturas e para o exercício dos mandatos em caso de eleição positiva. Com o aumento significativo dos pleitos coletivos nas últimas eleições, formalizar legislativamente os mandatos coletivos com a aprovação dos projetos é fundamental para que os mesmos sejam operacionalizados, já que se trata de uma realidade política presente no país como forma de aumentar a representatividade e grupos vulnerabilizados.

⁶ Disponível em < <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262090> > Acesso: 23.mai. 2022.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil e nos países da América Latina de um modo geral, os processos de colonização geraram uma visão ‘eurocêntrica’ do Poder Legislativo, o qual acabou sendo historicamente composto por homens brancos, excluindo mulheres, pessoas negras, indígenas, quilombolas, pessoas LGBTQIA+, pessoas com deficiência, dentre outras minorias das corridas eleitorais e do próprio debate público. Isso gera uma arena política pouco representativa, o que foi denominado no presente estudo como a desigualdade política, como reflexo das desigualdades sociais e da exclusão social dos grupos marginalizados, incluindo aqui as minorias, os vulnerabilizados, as pessoas historicamente prejudicadas e os hipossuficientes.

Avanços importantes foram realizados para a transformação da realidade vivenciada pelos sujeitos e pelos coletivos de pessoas vulnerabilizadas após o processo de redemocratização do Brasil em 1988. Contudo, a democracia participativa permanece como um ‘mito’, já que a mera igualdade formal de participação política não se confirma na prática, sendo esse um resultado de um esforço das elites na sua manutenção do poder. Para as elites, o adequado é conferir às pessoas vulnerabilizadas representatividade parcial e fragmentada, já que a sua permanência do topo da estrutura e poder depende do enfraquecimento destes grupos. De fato, na visão do autor do presente estudo, de modo corroborado com as contribuições de outros autores, o aumento da representatividade dos grupos vulnerabilizados é enxergado como um perigo para as classes dominantes.

Dessa forma, passam a ser vislumbradas possibilidades para gerar uma representatividade ampliada, como os mandatos coletivos, os quais podem ser conceituados como uma candidatura eleita na qual um grupo de pessoas se posiciona como pleiteante, de modo conjunto, a um mesmo cargo público, algo que se intensificou na década de 2010, sobretudo após o *impeachment* de Dilma Rousseff, e que apresentou crescimento significativo nas eleições municipais do ano de 2020. Esse aumento do número de candidaturas coletivas é um retrato do enfrentamento da crise de representatividade política em prol dos grupos vulnerabilizados, a exemplo das candidaturas feministas e quilombolas das eleições de 2020, dentre outros coletivos, vídeo quadro 1 apresentado no presente estudo. As eleições coletivas, como visto no quadro 2, eram pouco significativas em outras épocas da realidade política brasileira, mas sua expansão denuncia a tendência de aumento dos pleitos coletivos no contexto eleitoral.

Entretanto, no caso brasileiro, os mandatos coletivos ainda não foram objeto de conclusão legislativa para discipliná-los, mesmo com propostas e projetos que tramitam no Legislativo (PL n.1422/2021, PEC n. 379/2017, PL n. 4724/2020 e PL n. 4475/2020). Na visão do autor do presente

estudo, cada proposta acaba contando com suas particularidades, como a PEC de 2017, que busca a mera alteração do artigo 14 da Constituição de 1988 para admitir os mandatos coletivos do mesmo modo que os mandatos tradicionais individuais, o PL 4475, considerado o mais completo em trâmite no legislativo, buscando determinar todos os critérios que envolvem os mandatos coletivos, o enquadrando no ordenamento jurídico pátrio, e o PL n.1422/2021, que dispõe sobre mandato coletivo aplicável aos cargos de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, bem como de Vereador Municipal, determinando que o mesmo será exercido por um colegiado, denominado como "Coletivo Parlamentar", o qual é formado por três membros, e trazendo regras gerais para o funcionamento.

Diante da análise dos principais pontos e fundamentos dos mandatos coletivos como instrumentos para o aumento da representatividade de grupos vulnerabilizados e da compreensão da existência de um movimento de intensificação das candidaturas coletivas, constata-se um caráter de emergência para disciplinar e legitimar os mandatos coletivos formalmente. Trata-se de uma realidade que vem sendo observada nas eleições municipais, cabendo ao Legislativo encontrar a melhor opção e promovê-la para tornar os mandatos coletivos em um instrumento mais previsível e seguro, evitando que os mesmos sejam desvirtuados em seu objetivo de promover a representatividade ampliada de grupos de pessoas vulnerabilizadas.

Deste modo, demanda-se por urgência no acompanhamento e evolução do Direito sobre as questões que envolvem a necessidade de ampliação da representatividade política e social – dando e vez e voz nos parlamentos – às pessoas vulnerabilizadas, concretizando o mandamento constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, do Pluralismo Político e da própria noção de democracia representativa, o que passa em essência por uma apreciação célere da análise dos referidos projetos de leis em tramitação. A arena eleitoral é a forma genuína de acesso ao poder e já que, dentre as iniciativas analisadas no presente estudo, a mais antiga remete ao ano de 2017, o Poder Legislativo – dentro de sua missão precípua – pode sanar a questão da representatividade para que os grupos vulnerabilizados possam atuar em mandatos coletivos e os consolidarem como instrumentos de representatividade, dentro da legalidade, pedra de toque do direito brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. A dominação Masculina. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 348, de 13 de outubro de 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3519>. Acesso em: 11 jun. 2022.
- BRASIL. Lei nº 14.021, de 07 de julho de 2020. Diário Oficial da União. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.021-de-7-de-julho-de-2020-265632745>. Acesso em: 11 jun. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO 26. Rel. Min. Celso de Mello, j. 13.06.2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 54. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 12.04.2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 132. Rel. Min. Carlos Britto, j. 05.05.2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015.
- CORTE IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Demandas da justiça na era pós-moderna. In: SOUZA, Jessé (org.). Democracia hoje: Desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UnB, 2001.
- JORGE, F.C; LIBERATO, L; RODRIGUES, M.A. Curso de Direito Eleitoral. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 37.
- KANG, J. A mídia e a crise da democracia: repensando a política estética. Tradução de: Nathalie Bressiani. Dossiê Teoria Crítica. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5YX6FNdv39ZwFV7P7pS46Br/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2022.
- NASCIMENTO, C.E.G. Crise Da Representatividade E O Mandato Coletivo Como Uma Afirmação Da Democracia Participativa No Brasil. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 5, n. 13, p. 94–115, 2021.
- NUNES, D. H; MONTES NETTO, C. E; ALVES FERREIRA, O. A. V. Acessibilidade e cidadania: a pessoa portadora de deficiência e o acesso à justiça em tempos de pandemia. Revista de Estudos Jurídicos da UNESP, [S. l.], v. 24, n. 39, 2021. DOI: 10.22171/rej.v24i39.3362. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/3362>. Acesso em: 11 jun. 2022.
- POSSOLO, R.C; LOPES, M.T.T. Erosão e a renovação democrática: É possível ter esperança de dias melhores?, 2020. Disponível em: <https://cjt.ufmg.br/2020/12/16/erosao-e-a-renovacao-democratica-e-possivel-ter-esperanca-de-dias-melhores/>. Acesso em: 11 jun. 2022.

RIOS, R.R.; SILVA, R. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16. Brasília, janeiro - abril de 2015, pp. 11-37. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xKt5hWwZFChwrbtZxTGXKf/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022.

ROSSINI, A.M. Mandatos Coletivos E Compartilhados No Poder Legislativo: potencialidades de inovação democrática e propostas de regulação. *Revista de Movimentos Sociais e Conflitos* | e-ISSN: 2525-9830 | Encontro Virtual | v. 7 | n. 2 | p. 40 – 57 | Jul/Dez. 2021.

RUVIARO DA SILVA, J. A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Dissertação (Pós-Graduação em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SANTOS PAIXÃO, G; GONÇALVES SALIBA, M. Da Vulnerabilidade Social À Vulnerabilidade Política: A Desigualdade Social como Desafio à realização Da Igualdade Política Substantiva. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXVI, v. 30, n. 2, p.100-124maio/ago2021.

SECCHI, L; LEAL, L (coords.). As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil. Brasília: Editora IABS, 2020.

SEPÚLVEDA, B.T. Para Se Socializar A Política: mulheres negras e mandatos coletivos no Brasil. *Revista Serviço Social em Perspectiva*, Volume 4, Edição Especial, março de 2020.

SLENES, R.W. Na senzala uma flor: esperanças e recordações na formação da família escrava – Brasil sudeste, século XIX. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p.189, 1999.

TROTTA, L.C. Participação social e pluralidade: mandatos coletivos como nova forma de fazer política. In: VI Simpósio Gênero E Políticas Públicas, 28/9 - 1/10 2020. Disponível em <<http://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/article/view/1141/1089>> Acesso: mai. 2022.

VASCONCELOS, B.A. O Escravo Como Coisa E O Escravo Como Animal: Da Roma Antiga Ao Brasil Contemporâneo. *Revista UFG / Julho 2012 / Ano XIII nº 12*.
DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica -ISSN 1980-7791

WALLIMAN, N. Métodos de pesquisa. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

XEREZ, S.F. A Viabilidade Jurídica Dos Mandatos Eleitorais Coletivos Na Ordem Político-Constitucional Brasileira Pós-88. Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Eleitoral, Fortaleza, 2019.

ZANFERDINI, F. A. M; MONTES NETTO, C.E; NUNES, G. H. S. O papel do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde sob a perspectiva das teorias do ativismo e da autocontenção judicial. *Revista Paradigma*, [S. l.], v. 29, n. 2, p. 146–165, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2049>. Acesso em: 11 jun. 2022.



Sobre os autores:**Danilo Henrique Nunes**

Doutor e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania - programa com conceito 4 no Capes/MEC. Docente de cursos de graduação e de pós-graduação do Centro Universitário Estácio em Ribeirão Preto/SP e da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, unidade Passos/MG. Advogado e professor universitário. Universidade de Ribeirão Preto - Unaerp, Ribeirão Preto, SP, Brasil; Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, Brasil; e, Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, Passos, MG, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3286458334196996> ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9162-3606>
E-mail: dhnunes@hotmail.com

Carlos Eduardo Montes Netto

Atualmente é Juiz Titular da 2ª Vara Cível de Jaboticabal - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Civil e Processo Civil da UNAERP. Professor de Cursos de Pós-graduação e Graduação. Doutor e mestre em Direitos Coletivos e da Cidadania pela UNAERP. Atua como revisor de periódicos, como parecerista "ad hoc". Desde abril de 2021, integra o Grupo de Pesquisa em Direito Constitucional e atua como membro do Conselho Consultivo da Brazilian Research and Studies Journal, da University of Würzburg, Campus Hubland Nord, Würzburg, da Alemanha, vinculados ao Brazilian Research and Studies Center (BraS). Trata-se de um centro de pesquisa interdisciplinar, com o objetivo de promover o intercâmbio e a publicação de pesquisas em ciências humanas e sociais no Brasil e editar uma revista científica de alto nível teórico e metodológico, com a abordagem de temas referentes à política, sociologia, economia, comunicação e relações internacionais no Brasil. Nessa perspectiva, cabe aos membros do conselho consultivo oferecer conselhos e recomendações para o aprimoramento da revista.
Universidade de Ribeirão Preto - Unaerp, Ribeirão Preto, SP, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7657051756600540> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4274-0309>
E-mail: carlosmontes3@hotmail.com

Fernanda Heloisa Macedo Soares

Bacharel em Direito pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha (2002), atual mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM. Possui Especialização lato sensu em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha (2004). Foi bolsista CAPES. Mestre em Direito, área de concentração Teoria do Direito e do Estado, pelo Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM (2010). Advogada e Professora Universitária, vem se dedicando a educação jurídica desde 2010, publicou vários artigos em revistas jurídicas e congressos. Ademais atua como docente nas disciplinas de Direito Civil e Processo Civil, além de experiência em gestão acadêmica. Atualmente exerce a função de Coordenadora do Curso de Direito do Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto.
Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto, SP, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4106743574024676> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7845-3374>
E-mail: fernanda.heloisa@estacio.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

