

Representação como participação: os mandatos coletivos no Brasil

Debora Rezende de Almeida¹  

¹Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Palavras-chave: representação, participação, movimentos sociais, partidos políticos, mandatos coletivos.

RESUMO Introdução: Examinamos a forma como sociedade civil e movimentos sociais disputam os sentidos e as práticas da representação para responder ao descolamento entre a sociedade e suas instituições políticas. Estudo os mandatos coletivos no Brasil, onde grupos de cidadãos se candidatam conjuntamente para cargos legislativos e, se eleitos, exercem o mandato de maneira coletiva. **Materiais e métodos:** Foram analisadas 66 entrevistas semiestruturadas com 76 representantes de 35 mandatos coletivos eleitos no Brasil entre 2016 e 2020. Utilizei análise de conteúdo interpretativa para discernir os sentidos da representação. Além disso, avaliei as práticas participativas dos mandatos com base em categorias da literatura sobre movimentos sociais, tais como pautas, repertórios de ação, formas de organização e mecanismos participativos. **Resultados:** Esses atores políticos buscam um novo modelo de política, atento à dimensão descritiva, coletiva e participativa. A investigação revela que as práticas tanto participativas como as típicas dos movimentos sociais não apenas complementam a representação política, mas a transformam. Isso é evidenciado pela integração de projetos e pautas desses movimentos sociais ao legislativo, adaptação de repertórios contenciosos na institucionalidade e diversificação das dinâmicas participativas. **Discussão:** O artigo introduz o conceito inovador de “representação como participação”, distinguindo-se das abordagens tradicionais sobre representação. Ele conecta literaturas frequentemente isoladas, envolvendo representação eleitoral, não eleitoral e movimentos sociais, expandindo o foco para além de candidaturas isoladas, englobando mandatos coletivos eleitos nos níveis municipal e estadual. Adicionalmente, realça as diversas interações entre participação, representação, movimentos sociais e o sistema político, reconhecendo seus desafios e conflitos.

Recebido em 6 de Junho de 2023. Aprovado em 12 de Setembro de 2023. Aceito em 18 de Outubro de 2023.

I. Introdução¹

¹ Agradeço aos pareceristas anônimos pelos ótimos e detalhados comentários ao artigo. À FAP-DF pela Bolsa de Pós-doutorado no exterior e à Nadia Urbinati pela supervisão do meu período como *Visiting Scholar* na Columbia University. As entrevistas que compõem o artigo foram realizadas com apoio do Projeto “Movimentos sociais no sistema político brasileiro”, FAP-DF N. 00193.000229/2019-14, e do Projeto financiado pelo CNPq, com Bolsa de Produtividade PQ2.

“O mandato coletivo traz a estratégia do movimento social para ocupação dos espaços de poder.”
(Luzia, Co-vereadora)

Movimentos sociais e partidos políticos contribuem para articular e representar demandas dos cidadãos: o primeiro fundamentalmente na esfera pública, e o segundo no sistema político (Hutter et al., 2018). Não obstante as diferenças de identidades e estratégias entre ambos (Oliveira, 2022), é crescente a atenção à ação coletiva da sociedade civil e movimentos sociais em confronto ou interação com o sistema político. Em face da perda da função representativa dos partidos, cada vez menos conectados com a sociedade (Biezen, 2014), é importante investigar como a interação movimentos e partidos tem efeitos sobre o sistema político e a qualidade da democracia. Vale lembrar que Peter Mair (2003) propôs, há duas décadas, que os partidos debilitados deveriam se unir à sociedade civil, essa agora com função representativa, a fim de se beneficiar de sua capacidade de comunicação e *feedback* dos anseios da sociedade.

Este artigo segue essa pista e analisa a disputa da sociedade civil e movimentos sociais no campo da representação política. Parte de uma evidência empírica, os mandatos coletivos no Brasil, formados por grupos de cidadãos que fazem campanhas coletivas para conquistar uma vaga no legislativo -

municipal, estadual e federal - e propõem exercer o mandato coletivamente, caso eleitos (Secchi et al., 2023). O objetivo é compreender como ativistas da sociedade civil e movimentos sociais disputam os sentidos e as práticas da representação e aliam participação com representação, visando oferecer respostas à desconexão entre sociedade e instituições políticas.

O registro analítico da representação política vem sendo adotado para compreensão das candidaturas e mandatos coletivos. Entre as diferentes perspectivas, a principal delas aponta seu papel na superação da sub-representação de grupos, gerando uma representação interseccional ou coletiva feminista (Campos & Matos, 2023; Porto, 2021; Rodrigues et al., 2020). A ênfase na dimensão participativa também é muito presente, mas nesses casos a representação em si torna-se elemento secundário (Fonseca, 2020; Silva, 2021). As leituras, porém, são frequentemente otimistas, pois associam proposta de inclusão com a inclusão efetiva, sem perceber variações nas distintas experiências, com expectativa de correlação entre presença, ideias e práticas. Não obstante reconhecer as inovações destas experiências quando contrastadas com o modelo eleitoral de representação, é importante não as transformar em panaceia, especialmente levando em consideração sua inserção institucional nos partidos políticos e legislativos brasileiros.

Neste artigo, proponho ampliar o debate sobre os sentidos e práticas da representação nos mandatos coletivos a partir de inovações analíticas e metodológicas. Em relação à proposta analítica, sugiro ir além do conceito de representação descritiva e da oposição participação *versus* representação. Para isso, parto do movimento recente de revisão conceitual da representação política, que propõe atacar dois problemas da democracia representativa, a saber, o perfil excludente dos representantes e a falta de conexão entre partidos e sociedade. Essas críticas levaram a duas agendas de pesquisa que se interconectam: uma voltada a retomar a *representação descritiva* (Williams, 1998; Young, 2000), outra orientada pelo questionamento da polaridade entre representação e participação (Plotke, 1997). Argumento que essa segunda agenda contribuiu para a emergência de dois sentidos gerais da representação: no campo eleitoral, a proposta é integrar a *participação na representação* (Urbanati, 2006), e na representação não eleitoral, focada na prática representativa de atores, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, temos, em sentido inverso, a *representação na participação* (Dryzek & Niemeyer, 2008; Warren, 2008).

Apesar da complementaridade entre esses campos de estudos, de um lado, a revisão do conceito de democracia representativa não tem alimentado pesquisas empíricas voltadas à compreensão das inovações sociais no funcionamento dos partidos e eleições. De outro lado, as análises sobre o papel de cidadãos, organizações e movimentos sociais na representação, tampouco interagiram com os estudos sobre partidos e eleições, afinal trataram de entender os reclamos de legitimidade dos atores não autorizados (Almeida, 2015; Gurza Lavalle et al., 2006; Saward, 2010).

Os mandatos coletivos mesclam essas dimensões - representação e participação, representação eleitoral, não eleitoral e descritiva -, nos oferecendo uma oportunidade de diálogo, pois se trata de ativistas da sociedade civil e movimentos sociais que transferem práticas e repertórios de ação para o interior do campo partidário e eleitoral, estabelecendo o que aqui denomino *representação como participação*. Além de apresentar como esse conceito mescla diferentes sentidos da representação, proponho entender como os mandatos coletivos operam. Para isso, tal qual em Almeida (2024), proponho o diálogo com a literatura sobre interação movimentos sociais e sistema político. Essa

literatura nos ajuda a desnudar as práticas e o que ocorre quando movimentos sociais e atores ou organizações da sociedade civil adentram a arena eleitoral, ao mesmo tempo que aponta para os conflitos que podem emergir dessa interação (Della Porta et al., 2017; Tarrow, 2021).

Do ponto de vista metodológico, a maioria dos estudos está pautada na análise de um caso ou alguns casos de mandatos coletivos paradigmáticos, como Gabinetona na cidade de Belo Horizonte e estado de Minas Gerais e Bancada Ativista no estado de São Paulo. Igualmente, há mais conhecimento sobre as candidaturas do que os mandatos coletivos, até pela novidade do fenômeno. Este artigo pauta-se na análise qualitativa de 66 entrevistas semi-estruturadas com porta-vozes, co-vereadores e co-deputados de 35 mandatos. O objetivo é analisar a criatividade dos ativistas e explorar seu potencial heurístico para repensar os sentidos da representação e sua conexão com a participação, com vistas a contribuir para os estudos sobre distintas formas de interação partidos, eleições e movimentos.

O texto está organizado em 5 seções, além da Introdução. Na primeira, reconstrói o debate das teorias da representação política e parte da literatura sobre interação movimentos e sistema político, para propor o conceito de representação como participação. Segundo, apresenta informações contextuais sobre o quadro de sub-representação, os mandatos coletivos e a metodologia. A terceira seção apresenta análise de conteúdo interpretativa dos sentidos subjacentes e explícitos da representação nos mandatos coletivos. A quarta descreve as práticas dos mandatos e formas organizativas. Ao final, sistematiza os principais achados da pesquisa.

II. Participação e representação: duas faces da mesma moeda

A revisão conceitual da representação, após um silêncio de décadas desde o canônico “*The concept of representation*” (Pitkin, 1967), foi impulsionada pela crítica dos teóricos da justiça social aos efeitos excludentes da democracia representativa (Williams, 1998; Young, 2000). Esses estudos articulam ideias relevantes que influenciarão o debate sobre a conexão entre representação e democracia, como a ideia de que a atenção à composição parlamentar não está dissociada da preocupação com a representação como atividade (o que os representantes fazem), - contrariamente ao advogado por Pitkin - pois presença e ideias se articulam e são condição para a qualidade da representação (Phillips, 1995; Young, 2000). Recuperam, assim, o conceito de *representação descritiva*, ou *representação como representatividade*.

A crítica se direciona ao modelo individualista da representação liberal, baseado no modelo um homem, um voto, e sua desatenção às estruturas de desigualdade das instituições as quais podem abrir oportunidades para que algumas preferências sejam construídas e consideradas no processo representativo, ao mesmo tempo que mantêm sub-representados outros grupos, gerando minorias permanentes (Williams, 1998). O debate nesse campo é diverso e amplo, levando a propostas de como lidar com as estruturas de desigualdade, por exemplo, por meio de ações afirmativas, e à análise sobre a relação entre representação descritiva e substantiva (Celis & Childs, 2008). As teorias da interseccionalidade, influentes no debate brasileiro, adicionam outras camadas de complexidade à representação descritiva, uma vez que propõem analisar como os grupos são atravessados por diferentes marcadores de desigualdade e opressão, gênero, classe, sexualidade e raça, por exemplo, que amplificam a exclusão (Rodrigues & Freitas, 2021).

O reconhecimento das características desigual e, em certo modo, aristocrática do governo representativo gerou outras respostas, não necessariamente comprometidas com o seu alargamento ou reforma. [Manin \(1997\)](#) recoloca a centralidade das eleições no governo representativo e apresenta uma concepção da *representação individualista e centrada na pessoa* que vai de encontro ao diagnóstico de crise e às propostas de reforma da representação. Para o autor, houve uma mudança da democracia de partidos para a democracia de audiência, cujo foco é na comunicação direta entre representantes e representados, ao invés da intermediação dos partidos, e na melhor performance dos candidatos. Trata-se, porém, de metamorfose, não crise, já que o governo representativo conserva seus princípios - eleições, independência do representante, opinião pública e decisões tomadas após debate - ainda que com uma grande perda de qualidade do debate e com grandes consequências para o controle dos representados.

Outras respostas são mais comprometidas com a tensão e a falsa oposição entre participação e representação, e propõem resgatar o aspecto democrático da última inserindo a *participação na representação*, ao invés de apostar numa política da presença. A outra face da representação não é participação, mas exclusão, pois sem a presença política via representante e na impossibilidade de participação total, o que teríamos é absenteísmo ([Plotke, 1997](#)). [Urbinati \(2006\)](#) e sua teoria da democracia representativa é central nesse movimento. Para a autora, as condições para a representação ser democrática repousam na sua característica dual, pois envolve vontade - expressa por meio do voto e dos procedimentos e instituições que regulam a tomada de decisões autorizadas - e julgamento político - que deve ser intermitente entre representantes e representados. A representação e a expressão da vontade, ao contrário de ser cessão da soberania, estabelece um novo ciclo de interação entre Estado e sociedade, o qual está sujeito à imaginação, reflexão e influência. [Rosavallon \(2008; 2011\)](#), apesar de fora do registro específico da democracia representativa, se aproxima dessa leitura focada na complementaridade com a participação ao sugerir a ampliação das figuras de legitimidade e formas de controle, como Cortes Constitucionais, sociedade civil e autoridades independentes.

Tanto Urbinati como Rosavallon, apesar de unirem participação e representação, mantêm o papel representativo apenas aos eleitos. A primeira aposta nos partidos políticos como principais atores intermediários no estabelecimento da circularidade Estado e sociedade ([Almeida, 2015](#)). A sociedade civil exerce influência e julgamento político na teoria da autora, ainda que em outros trabalhos discuta o papel dos representantes autoautorizados ([Urbinati & Warren, 2008](#)). Já Rosavallon, percebe o papel contra-democrático da sociedade civil de julgar e vigiar o poder político, mas sem atribuir a ela o papel de tomar decisões políticas explícitas. Com isso o autor deixa de perceber um repertório mais amplo de ação dos movimentos sociais e organizações que vai além da função de aperfeiçoar a justificação pública e a troca de informações.

Outro movimento concomitante na teoria da representação inverte os termos do debate e revela que há *representação na participação*. Ao contrário da renovação concetual anterior, trata-se de mudar o foco para as práticas de representação fora das instituições políticas oficiais. Face aos limites da democracia representativa, movimentos sociais, ONGs, *experts*, indivíduos, organizações civis etc., do nível mais local ao transnacional, vêm reivindicando representar *de facto* múltiplos e variados constituintes ([Montanaro, 2012; Saward, 2010](#)). No Brasil, a chamada pluralização da representação ganha contornos distintos, pois a sociedade em alguns casos também exerce representação *de jure*, quando compartilha o poder decisório na formulação de políticas públicas com atores governamentais ([Almeida, 2015; Gurza Lavalle](#)

et al., 2006). Assim, o reconhecimento de que há representação na participação desafia os autores a irem além das categorias das teorias participativa e deliberativa, frequentemente adotadas nas análises sobre a sociedade civil, e a contribuir para repensar a própria teoria da representação. A literatura no país seguiu o debate internacional ao mesmo tempo que apontou formas distintas de legitimidade, na ausência de eleições, que passam pelo histórico de associativismo, afinidade temática, escolha entre pares, proximidade, identidade, serviços entre outros (Almeida, 2015; Avritzer, 2007; Gurza Lavalle & Castello, 2008).

Considerando este movimento de revisão conceitual, é possível dizer que a literatura nacional sobre candidaturas e mandatos coletivos, em alguma medida, se orienta pelas teorias da representação. Mas as lentes da representação são adotadas especialmente em sua vertente descritiva, ou ressaltando a complementaridade com a participação. Os mandatos coletivos buscam incidir na sub-representação de grupos minorizados e na justiça social (Fonseca, 2020, Silva, 2021), promovendo ainda uma representatividade interseccional (Campos & Matos, 2023) ou feminista (Porto, 2021). Essas experiências fomentariam a participação democrática ao incluir formas agregativas - votação de propostas - ou deliberativas no mandato - prática de debate e coprodução de decisões (Secchi et al., 2023). Vários autores conectam os mandatos com a crise da representação, mostrando a importância de analisar os discursos e propostas de mudança no sistema eleitoral e partidário (Magarian, 2023; Ronderos et al., 2021; Santos, 2023). Os mandatos coletivos são vistos como uma forma de *institutional bypass* - uma mudança institucional incremental - onde os atores buscam caminho alternativo para reformar a instituição dominante e produzir efeitos sobre ela - neste caso: o mandato eletivo individual (Magarian, 2023).

Os estudos são fundamentais para caracterização dos mandatos coletivos, mas considero que é preciso ir além da associação predominante com a representação descritiva e da ênfase na participação que, frequentemente, não dá centralidade à representação ou ao movimento de revisão do conceito. Nessa direção, argumento que os mandatos coletivos não se encaixam exclusivamente em nenhuma das quatro definições aqui escrutinadas. Proponho então compreender como essas experiências apresentam ou não uma alteração na representação enquanto ideia ou sentidos. Tendo como referência as revisões do conceito, a literatura sobre os mandatos coletivos e o posicionamento dos próprios atores sobre o tópico - descrito na próxima seção -, argumento que estamos diante de uma proposta de *representação como participação*. Esse sentido da representação conjuga elementos presentes em diferentes revisões do conceito, as quais, vale lembrar, também estavam intrinsecamente relacionadas com a necessidade de oferecer respostas aos dilemas da democracia e às práticas inovadoras dos atores políticos no campo da representação.

Os distintos elementos que definem o que deve ser uma representação democrática não são apenas agregados nos mandatos coletivos, mas ressignificados. Assim, a representação descritiva é valorizada, mas a expansão da diversidade e representatividade não se dá exclusivamente na atenção ao perfil do porta-voz da candidatura coletiva, mas é operacionalizada coletivamente, via participação de co-candidatos que expressem essa diversidade e por meio da defesa de temas. Outrossim, os mandatos coletivos visam incidir sobre a lógica personalista, centrada no indivíduo, ao “despessoalizar” o mandato, pluralizando o próprio representante - um mesmo mandato com vários co-representantes. Quanto ao movimento duplo de conjugação entre participação e representação, os mandatos coletivos reivindicam estabelecer a circularidade Estado e sociedade por meio de práticas participativas no mandato. Mas, nesse

caso, sociedade civil e movimentos sociais diversos participam ativamente dos mandatos julgando e decidindo conjuntamente, ao mesmo tempo que esses atores coletivos que antes reivindicavam a representação no campo não eleitoral, passam também a disputar mandatos e participar da dinâmica partidária.

Não obstante essas inovações, é preciso não confundir discursos com práticas e compreender os limites de operacionalização dessas propostas, fugindo de uma leitura frequentemente otimista que caracteriza a literatura sobre mandatos coletivos, com algumas exceções (Almeida & Andujas, 2023; Santos, 2023; Almeida, 2024). Os mandatos coletivos embaralham as dimensões eleitoral e não eleitoral e requerem um ferramental analítico que dê conta das práticas de movimentos sociais quando entram no sistema político. Assim, sigo a chave analítica proposta em outro artigo (Almeida, 2024) que apresentou o diálogo com a literatura sobre a interação entre partidos políticos e movimentos sociais para analisar as candidaturas, mas adapto essa leitura para a análise do funcionamento dos mandatos.

Me detenho às análises que apontam como essa interação ocorre e o que traz de distinto para a arena partidária e eleitoral. Primeiro, partidos e movimentos são vistos como atores-chaves envolvidos na articulação de novas clivagens sociais, o que inclui a apresentação de temas, enquadramentos e atores sub-representados (Cowell-Meyers, 2014; Della Porta et al., 2017). Segundo, os estudos consideram como os movimentos acionam e adaptam repertórios de ação coletiva quando se aliam a partidos, especialmente usando o poder de agendamento dos protestos, para colaborar com campanhas e apresentar candidatos, ou mesmo virar partido político (Della Porta et al., 2017; Hutter et al., 2018; Tarrow, 2021). Terceiro, os atores mantêm dupla filiação com partidos e movimentos e um ativismo que excede os momentos de protestos e de eleições, gerando mudanças organizacionais no interior dos partidos para representação de interesses (Feitosa, 2022; Pereira, 2022). A literatura de partidos-movimentos também destaca as mudanças organizacionais propostas por movimentos nos partidos, especialmente, por meio da introdução de mecanismos e práticas participativas e digitais (Anria, 2019; Gerbaudo, 2019). Em todos os casos, as tensões que emergem da interação são consideradas, e os resultados podem ser positivos ou negativos para ambas as partes, por exemplo, cooptação ou desmobilização, enquadramentos antipolítica e participação limitada, no limite apenas plebiscitária (Della Porta et al., 2017; Gerbaudo, 2019). A interação dos movimentos sociais com os partidos políticos, ou mesmo sua transformação em partidos é marcada por conflitos, especialmente considerando as diferenças de identidades e estratégias entre ambos, demandando dos movimentos transformação em sua estrutura e forma de organizar os interesses coletivos (Oliveira, 2022). Assim, tomo essas dimensões de análise, atentando para os conflitos na interação, para avaliar como se dá a prática de mandatos coletivos em relação à introdução de novos temas e grupos, ao uso de repertórios de movimentos e à mudança organizacional dos mandatos eletivos. Essas são três dimensões diretamente relacionadas ao sentido da representação como participação, que envolve a dimensão representativa, coletiva e participativa.

III. Representação no Brasil e os mandatos coletivos

A conexão entre participação e representação no Brasil, construída desde a redemocratização por meio da criação de mecanismos de formulação de políticas públicas e espaços de influência e fiscalização da sociedade, como conselhos de políticas, conferências e orçamentos participativos, abriu as portas

para ampla participação social. Contudo, não rompeu com certa divisão de trabalho político em que a sociedade civil e movimentos sociais se mantiveram ligados aos espaços participativos e interagiram diretamente com governos, mas com influência marginal no sistema partidário e eleitoral, que preservou uma estrutura desigual de acesso aos distintos grupos da sociedade. O sistema de cotas de 30% aplicado desde meados da década de 1990 aos partidos e suas candidaturas tem se mostrado ineficiente na inclusão de mulheres (18% no Congresso Nacional em 2022), a despeito de sucessivas reformas e crescente fiscalização e judicialização do problema, e das recentes aprovações de ações afirmativas voltadas à distribuição de recursos dos fundos partidário e eleitoral² (Araújo & Rodrigues, 2023).

² A partir de 2018, os partidos passaram a ter que também investir, pelo menos, 30% dos seus recursos partidários e eleitoral nas candidaturas de mulheres, seguindo a proporcionalidade das candidaturas. Em 2020, também por meio de decisão judicial, começou-se a exigir cota de financiamento para candidaturas pretas e pardas.

Diante desse cenário, os movimentos sociais buscam saídas e propõem mudanças, como o ativismo feminista e negro no interior do Congresso para mudar o sistema eleitoral, o litígio estratégico junto ao TSE para punição aos partidos e candidaturas que descumprem as regras, e as parcerias com movimentos para cursos de formação política para mulheres e negros, campanhas de conscientização e pressão direta sobre as direções partidárias (Araújo & Rodrigues, 2023).

Os mandatos coletivos se inserem nesse cardápio ativista. Há várias definições para os mandatos coletivos e variações de formatos. As diferenças costumam ser pautadas na divisão entre mandatos coletivos e compartilhados, os quais são definidos em razão do número de membros, formas de decisão e proximidade ideológica (Silva et al., 2021). Prefiro diferenciá-los a partir das características que considerem tanto o formato de campanha, quanto do mandato. Assim, os mandatos coletivos são formados desde a campanha por um grupo de pessoas (chamados co-vereadores ou co-deputados) concorrendo a uma mesma vaga e que se comprometem a exercer conjuntamente o mandato. A vinculação jurídica fica a cargo de uma pessoa que deve ser filiada a um partido político. Mandatos compartilhados derivam de campanhas que são individuais, mas que agregam grupos no processo de discussão de pautas (Almeida, 2024). Vale dizer que mesmo mandatos coletivos de um pequeno número, incluem dinâmicas participativas ampliadas, como vemos nos dados. Essas experiências já foram testadas internacionalmente, mas ainda que seja possível encontrar semelhanças ao modelo coletivo, como o caso do *Demoex*, um partido local na Suécia, as experiências de mandatos cidadãos ao redor do mundo são mais próximas do formato compartilhado que inclui mecanismos de participação após eleições.

III.1. Metodologia

Para analisar os mandatos coletivos e compartilhados, o trabalho apresenta análise qualitativa de 66 entrevistas semiestruturadas realizadas com portavozes e co-vereadores ou co-deputados, codificadas com o uso do Software Atlas.ti, a partir de códigos não-apriorísticos. Dos 35 mandatos entrevistados, 31 eram municipais eleitos em 2020 (2 deles classificados como mandatos compartilhados), 2 municipais eleitos em 2016 e 2 estaduais eleitos em 2018. Desse modo, cobre todos os mandatos com formato coletivo eleitos entre 2016 e 2020 no país. Em 8 casos, as entrevistas contaram com dois ou mais co-vereadores, totalizando 76 indivíduos. As entrevistas são identificadas por nomes fictícios, que preservam a identidade de gênero dos entrevistados, seguido do adjetivo co-vereador ou co-deputado para os mandatos coletivos, e vereador para os 2 compartilhados.

As entrevistas oferecem dois conjuntos de dados e interpretações: sobre os sentidos e as práticas. Para avaliar os sentidos da representação, partiu-se de respostas dadas ao roteiro semiestruturado à questão sobre como os mandatos coletivos mudam a representação política. Realizou-se uma análise de conteúdo interpretativa, que busca captar os significados expressos e os temas e ideias latentes encontrados em entrevistas (Drisko & Maschi, 2016). O objetivo não é quantificar as respostas, mas interpretar as falas dos atores a determinadas questões, com especial atenção aos significados da representação política. Embora frequências sejam utilizadas para ilustrar a adesão a um tema. O texto apresenta citações para ilustrar a visão dos atores e a interpretação do autor a partir de uma perspectiva analítica e teórica, possibilitando também que os leitores acessem os dados e avaliem a confiabilidade dos resultados. O mesmo trecho de uma entrevista pode expressar significados diferentes e, portanto, ser codificado em mais de um subnó ou categoria. A interpretação sobre o funcionamento dos mandatos envolve a análise das respostas às questões sobre os temas/pautas defendidos, formas de organização do gabinete (práticas participativas e dinâmicas internas), repertórios de movimentos utilizados no mandato e conflitos que emergem desse modelo coletivo.

IV. Mandatos coletivos e os sentidos da representação

Os mandatos coletivos mudam a representação política? Em que sentido? As respostas majoritariamente positivas apontam para 3 conjuntos de sentidos que se aproximam das críticas e revisões do conceito: representação como representatividade, representação coletiva - como projeto político, e participação na representação.

Primeiro, há um conjunto de respostas que podem ser agregadas no mesmo guarda-chuva da *representação por representatividade*:

Ele amplia, ele diversifica quais corpos estão ali, nesse espaço de poder, nesse espaço de decisão política. Sou um privilegiado, sou um homem, eu sou branco, eu tive condições de estudar, com muita dificuldade [...] Mas enquanto um homem gay assumidamente, que espaço eu teria dentro da instituição? (Jean co-vereador)

Foi muito importante para mim estar na Assembleia, falar ali dentro representando o povo preto, e eu olhar mesmo ali, contar no dedo quantas pessoas pretas tinha ali, e falar direcionado para elas, sabe? (Amélia co-vereadora)

Você visibiliza mais as mulheres, visibiliza mais a população periférica (Jamila co-vereadora)

Muda do ponto de vista da representatividade e da eficiência do mandato. Da representatividade porque a gente tem homens, mulheres; mulher jovem; uma mãe de LGBT; mulher negra de pele clara; militante ambientalista; feministas. Então, assim, é difícil uma pessoa acumular isso, esse nível de representatividade (Alda co-vereadora)

Tal qual apontado por Campos & Matos (2023), as falas acima destacam a perspectiva interseccional, que considera especialmente como os mandatos coletivos mudam a representatividade de gênero, raça, sexualidade e classe. Ao mesmo tempo, é uma proposta distinta de lidar com a interseccionalidade, pois ela se materializa no indivíduo e no coletivo - vários representantes num mesmo mandato -, como aponta a citação de Alda. Ainda que reconheçam que a representação é sempre incompleta: “Por mais coletivo que seja não tem como representar todas as pessoas [...] não vai conseguir representar todo mundo diante da individualidade de cada um, de cada uma, da personalidade, ou das pautas que cada um e cada uma defende” (Renata co-deputada).

As ativistas também conectam diretamente representação descritiva e substantiva. Em vários momentos, a pluralidade do corpo representativo é vista como uma qualidade ou meio por meio do qual é possível representar outros temas e perspectivas, historicamente ausentes no legislativo.

São visões [perspectivas] de pessoas diferentes que agregam no momento de discutir, de pensar uma política pública. Porque, quando uma pessoa que nunca andou de ônibus pensa sobre o transporte público, ela pensa de um jeito e quando pessoas que utilizam o serviço, que vivem a sua vida de um SUS, que vivem em um posto, enfim, de coisas básicas, elas têm uma outra visão desse assunto (Anna co-vereadora)

Foi muito importante do nosso mandato em si é que nós temos filhos, então é a primeira vez que a Câmara municipal tem crianças dentro da Câmara. (Pamela co-vereadora)

Na primeira frase, a ativista conecta a representatividade à mudança do debate legislativo. No segundo relato, a entrevistada apontou ainda que a Câmara municipal foi obrigada pela primeira vez a regulamentar a licença maternidade e instalar fraldários³. Mas vale destacar que os entrevistados também estão cientes dos obstáculos estruturais, políticos e culturais que enfrentam para conectar presença e representação substantiva. Nas câmaras municipais, os relatos de violência política de gênero e racial foram abundantes (mencionados em 31 entrevistas), além da dificuldade de aprovar políticas para esses grupos, diante do predomínio de partidos de direita na composição das casas legislativas e aliados do então presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro.

O segundo sentido, de *representação coletiva por projeto político*, vai de encontro ao modelo individual e centrado na pessoa. Na literatura sobre participação, projetos políticos são definidos como a defesa de um conjunto de crenças, temas, interesses e concepções de mundo, que orientam sua ação política (Dagnino, 2004). Também os estudos de movimentos sociais mostram como esses atores podem transferir suas agendas e esquemas interpretativos para as instituições políticas, seja criando programas e políticas, categorias simbólicas, soluções práticas e técnicas ou ocupando posições dentro delas (Gurza Lavalle & Szwako, 2023). Assim, a sociedade civil pode servir como um contraponto ao modelo partidário predominante, pautado na conquista de recursos estatais ou na personalidade do candidato, o qual enfraqueceu a democracia de partidos, antes pautada em programas e projetos (Katz & Mair, 1995; Manin, 1997). Os mandatos coletivos se organizam a partir da crítica ao modelo partidário, trazendo uma projeção ou imagem do que deve ser representado, para além da adesão a um candidato.

Nós somos seres de projetos, então a gente disputa a sociedade a partir da perspectiva de projeto. (Joaquim co-vereador)

Eu acho que eles atualizam a representação política, porque é muito diferente você votar em uma pessoa e você votar em um projeto. Para mim, mandatos coletivos são projetos, não são uma única pessoa com um único nome com uma única foto. (Hugo co-vereador)

Eu acho que mudam, porque eles ampliam a representação política e eu acho que a melhor coisa possível é que eles transferem de uma pessoa a representação para um projeto político [...] O que me importa é que as pessoas conheçam a marca. Porque é nisso que elas apostaram. Elas apostaram em um projeto político coletivo e feminista. E é isso que eu quero que elas conheçam. E é nisso que eu quero que elas se sintam representados (Patrícia co-vereadora)

Os significados não são mutuamente exclusivos, e muitas vezes a representação é vista como coletiva porque mais representativa, ou porque incorpora outras pessoas no debate e decisão, o que poderia ser lido em seu viés participativo. A opção por classificar algumas falas no sentido de projeto polí-

³ Até o final de 2015, o plenário do Senado Federal no Brasil não tinha banheiros femininos.

tico se deve ao fato de que a coletividade remetia à maneira de construir o representado com base em vários temas e pautas e a partir deste ideal de pertencimento coletivo, como na fala abaixo:

Ele traz a noção de coletividade, a ideia é muito tirar a representação em uma figura só, que venha como o salvador, [...] normalmente são os homens os que vão entrar para cuidar, para salvar. E as pessoas não depositam todas as expectativas em uma pessoa, que ela vai salvar ela, porque mostra a coletividade e a pessoa se sente pertencente naquele espaço político (Fabiola co-vereadora)

Por ser focada em projeto, a representação também gera clareza nas pautas defendidas. Porém, ter um projeto político claro não é tarefa simples que se alcança a partir da mera junção de pessoas. Nos casos de mandatos desfeitos, os conflitos envolviam a dificuldade de estabelecer programas coesos ou afinidade entre os co-vereadores. Ao mesmo tempo, a pluralidade de pautas também gera conflitos, em termos de priorização das ações, acúmulo de funções e, conseqüentemente, sobrecarga de trabalho.

Não obstante as dificuldades, a proposta tenta atacar os problemas do personalismo:

Desde a década de 90 que chega o neoliberalismo no Brasil, uma cultura individual personalista, que destrói os coletivos, que destrói as organizações, que destrói os sindicatos, é muito difícil você vir na contramão de tudo isso (Roberto co-vereador)

Para tocar um mandato, para tocar um mandato coletivo, precisa ter muito, muito jogo de cintura, muita habilidade para fazer todas as engenharias que eu falei para você. Há uma equipe que elabora, eu vou lá. Não pode ter o ego. Não pode falar mais alto do que o coletivo. (Solange co-vereadora, grifos meus)

Terceiro, os atores traduzem criativamente o pressuposto da participação na representação e a circularidade entre representantes e representados. Participação e representação se interconectam pela transformação do participante em representante eleito e pela manutenção de práticas participativas e de movimentos sociais na representação. Mas, diferentemente da proposta dos teóricos da democracia representativa, a participação vai além da opinião e julgamento político, envolvendo decisão.

Então acho que esse viés aí é muito importante no sentido de criar mecanismo de participação direta das pessoas, levar as pessoas de fora para dentro da Câmara. (Joana co-vereadora)

A gente fala que a gente assumiu aquele espaço com uma participação muito popular. A gente abre esse espaço de diálogo com a população para que elas venham construir com a gente essa Mandata (Cláudia co-vereadora)

Eles permitem a ampliação da participação popular, não é? E permitem, porque eles estão baseados num vínculo político de longa duração com um grupo explícito de pessoas, uma participação para além da opinião, algo que eu acho, que eu deixo de achar, né? (Davi vereador, grifos meus)

Nós queremos que esta população das periferias da zona rural exerça esse mandato junto conosco. Então, nós de fato somos representados pela população, por essa população que caminha conosco (Elizabeth co-vereadora)

Não, não tem outra forma de construir políticas se não for com todo mundo. [...] essa é que a própria ideia de democracia, não é? (Leila co-vereadora)

Antes de apresentarmos como os mandatos colocam esses sentidos em prática, vale dizer que as respostas à pergunta “como mudam a representação?”, também remetem a sentidos práticos da mudança. Há uma expectativa de que os mandatos incidam na forma de fazer política, no formato físico e no funcionamento do legislativo, na geração de debates, proximidade das pessoas e transparência:

Esses dias me disseram assim: ‘Ah, mas não tem porque ler as coisas, é sempre do mesmo jeito, é perca de tempo’. Bom, mas a comunidade elegeu as pessoas para estarem ali justamente lendo aquilo, porque é, muitas vezes, no detalhe, em uma frase, em um parágrafo, que tu pega algumas coisas que vem do próprio executivo, alguns detalhes. Essa é a dificuldade. (Anna co-vereadora)

A maioria das pessoas que vêm aqui, inclusive dos movimentos sociais, elas dizem isso, é a primeira vez que eu entro na Câmara de Vereadores, é a primeira vez que eu venho no gabinete de um vereador, de uma vereadora, é a primeira vez que a Câmara me chama para participar de uma discussão. (João co-vereador)

Acho que a candidatura coletiva inibe essa prática ruim que existe, pois dá mais transparência no processo. (Lorena co-vereadora)

A partir do conjunto desses sentidos, argumento que os mandatos propõem uma ideia de representação como participação, que conjuga as demandas por maior participação de grupos e seus temas na política e no interior dos legislativos brasileiros, a adoção de práticas participativas e repertórios de movimentos sociais e a defesa de uma representação coletiva ao invés da dimensão individual e centrada na pessoa.

V. Transformando princípios na prática

Como esses sentidos são transformados na prática? Os mandatos coletivos estão situados na mesma instituição dominante, o legislativo, mas a diferença em relação aos mandatos eletivos individuais está na organização interna e forma de atuação (Magarian, 2023). Considerando os sentidos da representação aqui escrutinados e as dimensões de análise introduzidas pela literatura de interação partidos e movimentos, mas adaptadas aos mandatos coletivos, serão apresentados: a) os temas e projetos políticos dos mandatos, b) o uso de repertórios de movimentos no mandato e c) o formato organizacional - divisões de funções e mecanismos de interação com a sociedade e os movimentos sociais. Antes de apresentar essas dimensões, vale apontar que diversas pesquisas já mostraram que, do ponto de vista da representatividade, os mandatos coletivos são mais plurais do que o perfil dos eleitos no Brasil (Zanlorenssi et al., 2020; Almeida & Luchmann, 2022; Secchi et al., 2023). Em termos de gênero e raça, por exemplo, entre os 35 eleitos em 2020⁴, 65,7% são mulheres (23) e 34,3% homens (12), de maioria branca (19), mas com um número alto de pretos (10) e pardos (5). Esses mandatos estão distribuídos em sua maioria em partidos de centro-esquerda, como o Partido dos Trabalhadores - PT (13) e o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL (10).

V.1. Temas e projetos políticos

⁴ As entrevistas foram realizadas apenas com 31 desses mandatos de 2020, além de outros 4 eleitos em diferentes momentos. Os 4 mandatos que não quiseram responder à pesquisa, parecem ser casos de mandatos compartilhados, mas não foi possível confirmar se funcionam dessa maneira após eleitos.

Para analisar quais são os projetos políticos dos mandatos, partiu-se das bandeiras e dos temas defendidos. Almeida (2024) destacou três grupos de temáticas apresentados pelas candidaturas que envolvem a representação de grupos minorizados, uma visão de participação na representação e a defesa de políticas públicas: sociais, meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento econômico e do Estado. Quase metade das candidaturas se pauta pela defesa de direitos de mulheres, negros, indígenas, LGBT+ e outros grupos. Em segundo lugar, vieram as políticas sociais, seguido da defesa de mecanismos participativos nos mandatos.

Entre os mandatos eleitos aqui entrevistados, 51 temas foram citados (cada entrevistado poderia citar mais de um tema que considerasse central ao mandato), muitos deles em intersecção, como mulheres negras, juventude periférica. A proporção dos temas citados segue a das candidaturas, com grupos minorizados, especialmente mulheres, negros e LGBT, com 96 menções; políticas sociais com 65 e meio ambiente e política urbana e infraestrutura com 19 e 21, respectivamente. Há um investimento no repertório eleitoral por parte dos movimentos sociais e organizações civis que até então interagem com o sistema político por meio de mecanismos participativos, como conselhos e conferências de políticas, além dos novos coletivos e organizações que emergiram no país ao longo da última década. Ao se elegerem, os atores levam para dentro do parlamento suas pautas.

Embora a defesa dessas pautas aponte para a busca de maior representatividade de temas tradicionalmente excluídos dos legislativos e a existência de projetos coletivos, não é possível estabelecer uma relação direta entre essa defesa e a inclusão efetiva das pautas. As entrevistas destacam as dificuldades de defender causas progressistas em ambientes institucionais muito avessos a elas, com predomínio de partidos de direita (TSE, 2020). Outras dificuldades são o fato dos mandatos, com exceção de um caso, não pertencerem à coalizão formada pelo prefeito, que geralmente domina a agenda e tem maior apoio nos projetos. Os mandatos coletivos também enfrentam dificuldades internas para equacionar a defesa de múltiplas bandeiras devido ao número grande de pessoas (especialmente quando incluem acima da média de 4), às demandas urgentes dos constituintes que, muitas vezes, extrapolam as pautas já colocadas por eles, e à difícil tarefa de garantir protagonismo aos múltiplos temas e atores. Por fim, apesar de fugir da lógica personalista, buscando uma representação pautada por causas e temas, essa não é uma bandeira fácil de defender no interior dos partidos, pautados pela lógica do sucesso eleitoral. Em municípios de pequeno porte, falta inclusive estrutura partidária institucionalizada na qual ativistas possam fazer a disputa interna para democratizar a organização.

V.2. Repertórios de movimentos na representação

Os dados das candidaturas de 2020 revelam que 85% tinham algum vínculo associativo, especialmente com movimentos sociais (151); partidos políticos (46), o que implica ativismo em suas estruturas, como diretórios e secretarias; eram ativistas de direitos (36) e pertenciam a coletivos (18 casos). Além dos vínculos com sindicatos, conselhos de políticas, ONGs, Fóruns e Igrejas (Almeida, 2024). É de se esperar, então, que, como nos partidos-movimentos, os ativistas mantenham a hibridez de práticas institucionais e de ação coletiva durante os mandatos.

As entrevistas confirmam essa expectativa, mas diferentemente do foco exclusivo nos protestos que marca a literatura sobre interação movimentos sociais e partidos, é possível perceber o uso diversificado de rotinas de movimentos, revelando que os ativistas tentam transferir diferentes lógicas de atuação coletiva para dentro dos mandatos.

A gente tenta utilizar a estratégia de movimentação da máquina pública a partir da casa Legislativa (Lara co-vereadora)

É porque antes de ser co-vereadores, a gente é militante. [...] então o mandato ele é apenas um aparato, um porta-voz do que a gente decide nessas reuniões de movimento. Assim, antes mesmo da gente entrar no mandato, a gente já estava nesses grupos militando, então a nossa militância passa da rua para o parlamento. (Hugo co-vereador)

Começando pela rotina dos protestos, das 66 entrevistas, 43 reconhecem que os mandatos participam e, na metade deles, contribui na organização dos protestos, ajudando na infraestrutura para sua realização. Os vereadores, porém, estão cientes das contradições e riscos da organização de protestos, relatando em muitos casos que preferem apenas participar ou deixar para que os movimentos organizem diretamente.

Além de ter a participação dos movimentos, existe a participação dos mandatos nesses espaços e a gente vai lá e constrói junto. Constrói a direção, constrói o ato, entendeu? Eu acho que esse é o nosso papel. Não dá para ficar inerte, ser só uma mandata, só cumprir o papel legislativo. (Joaquim co-vereador)

Então, a gente participa, mas a gente não necessariamente convoca, porque a gente entende que o nosso papel hoje em dia continua sendo militantes, mas ele também é institucional. (Marta co-vereadora)

Não se trata da mera replicação da lógica de protestos, pois os ativistas também adaptam a ação contenciosa para dentro da institucionalidade, por exemplo, levando os movimentos para o espaço legislativo de modo a pressionar pela aprovação de projetos ou para bloqueio de pautas contrárias as suas agendas. A pressão dos movimentos se dá via ocupação do plenário em momentos de votação e debate, ocupação do espaço público fora das casas legislativas e via ativismo digital.

Nós, por exemplo, em dia de sessão, temos a consulta pública. Então é uma política participativa, nós gravamos, através do Instagram, fazendo consulta pública sobre a ordem do dia. (Amelia co-vereadora)

A gente conseguiu já derrubar projetos que a prefeitura colocava e que a gente achava, com vários pontos ali, controversos, enfim, a gente já conseguiu pressão da população através de manifestações em redes sociais, organizações, enfim, e a prefeitura retirou o projeto. (Andreia co-vereadora)

A gente conseguiu fazer, convencer, no constrangimento e na ocupação da rua, ocupamos a frente da Câmara com os movimentos, e aí a gente conseguiu travar e o vereador se constrangeu tanto que ele retirou o projeto de lei. (Luzia co-vereadora)

Ou mesmo quando houve a fala de um vereador racista lá na Câmara [...] a gente também se mobilizou para conversar com os movimentos para que puxassem mobilizações e construíssem essas mobilizações e tal. A gente nunca tirou o pé dos movimentos sociais. (Patrícia co-vereadora)

Sim no dia do projeto do orgulho para o calendário do município né que a gente meteu a galera geral aqui dentro né, a comunidade inteira sim para dar uma pressão. (Amália co-vereadora)

Os movimentos ainda pressionam individualmente deputados e vereadores, enviando correspondência ou mensagens (Andreia co-vereadora), e participam diretamente na rotina da Câmara, discutindo projetos em conjunto, ocupando cargos de assessoria ou participando de Frentes Parlamentares (18 foram criadas pelos mandatos coletivos) e audiências públicas - utilizadas pela metade dos mandatos para defender pautas ou barrar projetos.

A adaptação das rotinas na institucionalidade não é tarefa fácil. Primeiro é preciso equilibrar distintas lógicas de atuação, uma ativista ou mais “pé na porta”, como definido por quase todos os entrevistados, e a institucional, marcada pela negociação. Desse modo, são cobrados pelas organizações tanto pela ausência de projetos aprovados, como pelas alianças que porventura venham a estabelecer no legislativo.

V.3. Formatos organizativos: participação e dinâmicas internas

Entre as propostas de mudança no formato organizativo dos partidos em interação com movimentos destacam-se a adoção de plataformas digitais de

votação e envolvimento da sociedade, a introdução de mecanismos de participação presenciais, mecanismos de rotação de lideranças e recusa a alguns benefícios parlamentares (Della Porta et al., 2017).

No **Quadro 1**, apresento um resumo dos formatos organizativos dos mandatos coletivos atentando para essas e outras dimensões, e trato de suas especificidades.

O **Quadro 1** sistematiza a diversidade das experiências dos mandatos coletivos. Farei referência pontual aos mandatos compartilhados aqui no texto, pois várias dimensões analisadas não se aplicam a esses casos. O primeiro ponto a se notar são as diferenças na organização dos gabinetes. Os gabinetes são estruturados de maneira a fugir da dimensão hierárquica física e política do espaço do vereador e da equipe; há uma preocupação com equilíbrio e justiça financeira no recebimento dos proventos e um compromisso coletivo, que pode ou não ser traduzido em regras escritas. Em 2 casos apenas, os vereado-

Quadro 1 - Formatos organizativos dos mandatos coletivos

	Itens	Variáveis
Organização Gabinete	Função das co-vereadores no gabinete	Todos são assessores Alguns como assessores Sem cargos de assessoria
	Divisão de recursos	Salário de vereador e co-vereadores separados Equalização dos valores entre vereadores e assessores Renúncia de parte do salário para pagamento de tarefas do mandato Salário todo doado para projetos de movimentos
	Divisão de funções	Divisão por temas Divisão por tarefas Divisão por grupos de trabalho Divisão por território
	Formalização do acordo	Estatuto registrado Estatuto sem registro ou em fase de registro Sem estatuto, em confecção Sem estatuto, com acordos e regras Sem estatuto
Participação no Legislativo	Plenário	Participação no plenário permitida de número limitado de assessores Participação no plenário, na parte do público Participação no plenário, via vídeos Participação no plenário proibida
	Comissões	Co-vereadoras participam com direito a voz, não voto Co-vereadoras não podem participar
	Audiências Públicas	Co-vereadoras participam e conduzem Co-vereadoras participam
Processo decisório	Tomada de decisão	Por consenso Maioria consenso, voto quando necessário Sem consenso, ouve outras pessoas ou conselho político, até chegar decisão Por voto
	Quem participa da decisão	Só os co-vereadores Os co-vereadores e parte da equipe do gabinete Os co-vereadores e o conselho político, ou o coletivo

(continua)

Quadro 1 - Continuação

	Itens	Variáveis
	Conselho político / gestor	Com conselho político Sem conselho político, mas consulta a grupo de apoiadores político Sem conselho político
	Papel do conselho	Conselho para mobilização de pautas e consulta Conselho com poder decisório Conselho com poder decisório, em caso de discordância entre co-vereadores
	Participantes do conselho	Apoiadores durante a campanha Movimentos sociais, ativistas, indivíduos, com e sem vínculo partidário
Mecanismos de interação	Interação com sociedade	Aplicativos de demandas e/ou votação Plataformas de mídias sociais (Facebook, Twitter, Instagram e WhatsApp) Plenárias virtuais Assembleias e reuniões nos territórios Gabinetes itinerantes nos territórios Atividades culturais Comitês temáticos para discussão de pautas
	Interação com movimentos sociais e atores coletivos	Organização e participação de protestos Dupla militância: movimento e partido Discussão de projetos Audiências Públicas Frentes Parlamentares Diretamente nos gabinetes, plenário Nos territórios Grupos de trabalho Articulação com lideranças comunitárias Interação online

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas, 2022.

res renunciam ao salário e reproduzem o discurso presente em alguns partidos-movimentos de que os recursos financeiros tendem a levar à oligarquização ou desvirtuamento da proposta coletiva. A possibilidade de os co-vereadores assumirem cargos de assessores é dependente da estrutura das câmaras municipais que varia muito entre as cidades: pequenos municípios, às vezes, não disponibilizam cargos de assessoria. A organização ainda reflete a pluralidade de pautas e atores que compõem essas experiências, que pode ser operacionalizada no dia a dia por meio de uma divisão temática, por grupos de trabalho que agregam temas, por tarefas, e pelo território, em que os vereadores se dividem por bairros de moradia ou próximos para manter a articulação com movimentos e a população. Vale dizer que essas modalidades de organização da pauta não são mutuamente exclusivas. Ademais, nem todos os mandatos coletivos conseguem equacionar todas essas dimensões. As diferenças na ocupação de cargos, por exemplo, podem refletir na dedicação e envolvimento desigual de todos os integrantes, ou mesmo em posturas hierárquicas e mais autoritárias por parte dos porta-vozes. Os conflitos advindos das diferenças salariais nem sempre são facilmente equacionados. Os acordos orais e escritos por vezes são descumpridos por alguns levando a constantes negociações sobre a melhor forma de dividir tarefas.

No que tange à dinâmica no legislativo, os mandatos coletivos buscam introduzir a participação na representação especialmente por meio da participação dos co-parlamentares nas seções plenárias, comissões e audiências pú-

blicas, mas a participação institucional - possibilidade de uso dos recursos dos legislativos e manifestação nas tribunas - é ainda limitada diante da ausência de prerrogativa legal. Ademais, a maioria desses mandatos só consegue atuar em comissões voltadas aos grupos minorizados, como Comissões relativas aos temas de gênero e raça, direitos humanos, cultura e meio ambiente, as quais embora extremamente relevantes para a representação, não são dadas prioridade nas casas legislativas, têm pouca visibilidade e poder decisório (Santos, 2023). Santos (2023) também destaca como essa dinâmica coletiva, em que apenas o porta-voz é formalmente reconhecido, pode levar ao apagamento individual e comprometer a possibilidade de os co-parlamentares aumentarem seu capital político e disputar futuramente eleições de modo individual, visando aumentar a presença política dos grupos.

O processo decisório é a terceira dimensão que atesta a proposta coletiva da representação. A maioria disse tomar decisões por consenso e recorrer ao voto apenas em caso de discordâncias não resolvidas após o debate. As principais decisões dos mandatos são feitas coletivamente, ponto que os diferencia do simples assessor intermediador político (Hoyle, 2022). Onze entrevistados declararam incorporar alguns membros da equipe na tomada de decisão. Nos mandatos compartilhados, em um caso, o processo decisório envolve a consulta de alguns temas ao grupo de 100 pessoas via aplicativo WhatsApp, e no segundo mandato compartilhado entrevistado não foi possível identificar formas de interação com sociedade.

A grande maioria dos mandatos coletivos envolve algum tipo de grupo ampliado ou conselho político, cuja principal função é mobilizar, aconselhar e propor pautas, e do qual participam apoiadores de campanhas, especialmente ampliando a interlocução com os movimentos sociais e ativistas partidários. Essa interação via conselhos, porém, tem como desafio manter a mobilização constante de diferentes ativistas, que acumulam outras atividades da militância.

Por fim, destaca-se nos mandatos coletivos a adoção de mecanismos de interação tanto com a sociedade, como com os movimentos sociais e sociedade civil. A representação como participação envolve a continuidade entre ativismo social e partidário - participam de secretarias, como de mulheres, raça e LGBT+, diretórios e correntes/tendências dos partidos - e um envolvimento coletivo dos movimentos sociais e público nos mandatos por meio de mecanismos de participação *online* e presencial, nas câmaras, nos territórios e nas sedes dos movimentos. A interação com partidos, além de depender da presença organizada dessas estruturas nos territórios, também está sujeita aos conflitos derivados da heterogeneidade interna das agremiações. O pertencimento a diferentes partidos - 5 casos entrevistados - mas especialmente a diferentes tendências e correntes, nos casos de mandatos no PSOL e PT, foi motivo de conflitos e até rompimento de mandatos. Também é importante dizer que a interação com movimentos sociais é variada: em cidades com tradição associativa e movimentos organizados, ela consegue se manter ao longo do tempo. Mas como se trata de experiências que juntam distintos movimentos e organizações em uma mesma proposta, conflitos também emergem entre eles. A falta de afinidade pessoal entre os participantes e afinidade programática - o que também implica equilibrar a multiplicidade de temáticas destacada anteriormente -, é outra explicação para os conflitos. Diante dessas várias dificuldades de equilibrar ativismo múltiplo, temas e projetos políticos e dinâmicas coletivas dentro de uma lógica institucional de representação completamente distinta, 7 mandatos coletivos eleitos em 2020 foram desfeitos, um deles por renúncia da porta-voz nos primeiros meses pós-eleição.

VI. Conclusões

A representação política está no centro das atenções dos teóricos e atores políticos e ambos, conceitos e práticas, estão entrelaçados. Este artigo partiu dessa mútua interação para analisar como os atores políticos estão disputando os sentidos da representação e propondo renovação nas suas práticas. A partir da conexão entre representação e participação, o artigo une campos de estudos pouco conectados, o da representação eleitoral e não eleitoral, e dos movimentos sociais com as teorias de representação. A análise das inovações dos mandatos coletivos no Brasil nos permite sustentar o argumento que não apenas a representação política se complementa com a participação, mas que as práticas participativas e de movimentos sociais a reconfiguram. Nos mandatos coletivos, a representação como participação é uma demanda por revisão de sentidos e práticas. No campo dos sentidos, é possível perceber como os atores políticos reivindicam um outro modo de fazer política, em seu sentido representativo, coletivo e participativo em contraponto à exclusão, individualismo/personalismo e distanciamento da sociedade. A representação como participação é definida neste artigo a partir da complementaridade entre diferentes sentidos, ao mesmo tempo que os atores buscam diferentes maneiras de operacionalizá-los. Assim, a representatividade é valorizada na presença de grupos e nos temas defendidos. O coletivo se contrapõe ao mandato centrado na pessoa, dando lugar à pluralização do representante. Ainda, os ativistas propõem exercer a representação *como se fosse* participação, transferindo práticas de movimentos sociais e ativistas para o mandato e incluindo a participação ativa dos cidadãos e sociedade civil. A sociedade é chamada a julgar, decidir e disputar a representação eleitoral.

Em relação às práticas, os mandatos eleitos, além de incluírem grupos minorizados, se diferenciam dos formatos individuais em, pelo menos, três dimensões: projeto político e temas, repertórios e formas organizativas. Existe um programa político, que confirma a percepção de que os mandatos coletivos disputam o sentido da representação como projeto, que se materializa na defesa de algumas pautas centrais para o associativismo brasileiro e que podem ser consideradas laterais nos legislativos, como os direitos de grupos minorizados. Há, tal qual nos partidos-movimentos, uma adaptação dos repertórios de movimentos de modo a levar a contenciosidade para dentro das instituições. Por fim, as formas organizativas e dinâmicas internas inovam ao incluir o coletivo no processo de tomada de decisão, ao contrário do foco em um representante, e práticas participativas para interação com os representados - público e movimentos sociais -, mais frequentemente do que vem mostrando as análises sobre representação política no mundo. O diferencial parece ser a manutenção da intermediação coletiva dos movimentos sociais.

Esses mandatos coletivos são apenas uma gota d'água no oceano, tanto do ponto de vista quantitativo, como em relação às incertezas acerca de sua continuidade. Também não devem ser vistos como panaceia, haja vista a grande dificuldade que enfrentam para materializar ideias em práticas. Como mostrado no decorrer do artigo, existem desafios de ordem institucional - como funcionam os legislativos e os partidos -, além das tensões entre os próprios ativistas e os movimentos sociais nos mandatos. Porém, a distância entre teoria e prática não é um privilégio dessas inovações. Os mandatos coletivos contribuem para imaginar outros sentidos e práticas de representação que podem animar estudos diversos sobre a interação entre movimentos sociais e o sistema político, bem como as propostas voltadas ao conceito e à revisão das práticas de representação política.

Debora Rezende de Almeida (deboraalmeida@unb.br) é Doutora em Ciência Política pela UFMG e Professora Associada do Instituto de Ciência Política da UnB.

Referências

- Almeida, D.R. de (2015). *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial.
- Almeida, D.R. de (2024) Candidaturas coletivas: uma nova forma de interação entre movimentos sociais e partidos políticos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 67(2), pp. 1-41. DOI
- Almeida, D.R. de & Andujas, B. (2023) *Candidaturas e mandatos coletivos no Brasil: o que são e como funcionam?* Brasília: Editora Auroras. Disponível em: <<https://resocie.org/>>. Acesso em 10 de novembro de 2023.
- Almeida, D.R. de & Luchmann, L. (2022) Movimentos sociais e representação eleitoral: o fenômeno das candidaturas e dos mandatos coletivos. In: L. Tatagiba, D.R. de Almeida, A. Gurza Lavalle & M.K. Silva (orgs) *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, pp. 127-156.
- Anria, S. (2019) *When movements become parties: the Bolivian MAS in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Araújo, C.M. de O. & Rodrigues, T.C.M. (2023) Judicialização da competição política e gênero: ação afirmativa nos Fundos Partidário e Eleitoral no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 40, pp. 1-31. DOI
- Avritzer, L. (2007) Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 50(3), pp. 443-64. DOI
- Biezen, I. Van. (2014) The end of party democracy as we know it? A tribute to Peter Mair. *Irish Political Studies*, 29(2), pp. 177-193. DOI
- Bookchin, D. & Colau, A. (eds) (2019) *Fearless cities: a guide to the global municipalist movement*. Oxford: New Internationalist Publications Ltd.
- Campos, B.L. & Matos, M. (2023) Juntas em um único número na urna? Uma análise das experiências de mandato coletivo no Brasil (2016-2020). *Revista Brasileira de Ciência Política*, 40, pp. 1-37. DOI
- Celis, K. & Childs, S. (2008) Introduction: the descriptive and substantive representation of women: new directions. *Parliamentary Affairs*, 61(3), pp. 419-425. DOI
- Celis, K. & Childs, S. (2015) *Gender, conservatism and political representation*. Colchester, UK: ECPR Press.
- Cowell-Meyers, K.B. (2014) The social movement as political party: the Northern Ireland women's coalition and the campaign for inclusion. *Perspectives on Politics*, 12(1), pp. 61-79. DOI
- Dagnino, E. (2004) Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 5, pp. 139-164. DOI
- Della Porta, D., Fernández, J., Kouki, H. & Mosca, L. (2017) *Movement parties against austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Drisko, J. & Maschi, T. (2016) *Content analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J.S. & Niemeyer, S. (2008) Discursive representation. *American Political Science Review*, 102(4), pp. 48-493. DOI
- Feitosa, C. (2022) *Movimento LGBTI+ e partidos políticos: a institucionalização da diversidade sexual e de gênero no Brasil*. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Fonseca, H. (2020) *Ocupar as ruas e as instituições: a participação popular, a ocupação dos espaços institucionais e o direito à cidade*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Gerbaudo, P. (2019) *The digital party: political organisation and online democracy*. London: Pluto Press.
- Gurza Lavalle, A., Houtzager, P.P. & Castello, G. (2006) Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67, pp. 49-103. DOI
- Gurza Lavalle, A. & Castello, G. (2008) Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, 21(52), pp. 67-86. DOI
- Gurza Lavalle, A. & Szwako, J. (2023) Social movements and modes of institutionalization. In F.M. Rossi (ed) *The Oxford handbook of Latin American social movements*. Oxford: Oxford University Press, pp. 777-794.
- Hoyler, T. (2022) *Representação política e conexão territorial: uma etnografia de vereadores e brokers em São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Hutter, S., Kriesi, H. & Lorenzini, J. (2018) Social movements in interaction with political parties. In: D. Snow, S. Soule & H. Kriesi (eds) *The Wiley Blackwell companion to social movements*. Oxford: Wiley Blackwell, pp. 322-337.
- Katz, R.S. & Mair, P. (1995) Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), pp. 5-28. DOI
- Magarian, B.R.A. (2023) Os mandatos coletivos no Brasil à luz do conceito de institutional by-pass. *Revista de Sociologia e Política*, 31, pp. 1-20. DOI
- Mair, P. (2003) Political parties and democracy: What sort of future? *Central European Political Science Review*, 4(13), pp. 6-20. DOI
- Manin, B. (1997) *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montanaro, L. (2012) The democratic legitimacy of self-appointed representatives. *The Journal of Politics*, 74(04), pp. 1094-1107. DOI

- Oliveira, M. (2022) *Movimentos sociais, partidos políticos e partidos movimentos: análise de interações a partir da formação da Rede Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- Pereira, M.M. (2022) Movimentos sociais, partidos políticos e políticas públicas: princípios e dimensões analíticas a partir do caso das relações LGBTQ+ e PT. *Novos Estudos - CEBRAP*, 41(3), pp. 467-486. DOI
- Phillips, A. (1995) *The politics of presence: the political representation of gender ethnicity and race*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, H.F. (1967) *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, D. (1997) Representation is democracy. *Constellations*, 4(1), pp. 19-34. DOI
- Porto, L.M. de F. (2021) Feminist collective candidacies: listening to democracy in Brazil. *Fólio: Revista de Letras*, 13(1), pp. 361-380.
- Rehfeld, A. (2009) Representation rethought: on trustees, delegates, and gyroscopes in the study of political representation and democracy. *American Political Science Review*, 103(2), pp. 214-230. DOI
- Rodrigues, C., Campos, B.L. & Abreu, M. (2020) Da representação descritiva à representação interseccional? Uma análise a partir dos mandatos coletivos no Brasil. *12º Encontro da ABCP*, [online]. Disponível em: <https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=6>. Acesso em: 07 de nov. 2023.
- Rodrigues, C. & Freitas, V.G. (2021) Ativismo feminista negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34, pp. 1-54. DOI
- Ronderos, S., Chicarino, T. & Segurado, R. (2021) Collectivizing political mandates: A discursive approach to the Brazilian Bancada Ativista's campaign in the 2018 elections. *Politics*, 42(3), pp. 1-16. DOI
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-democracy: politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2011) *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton: Princeton University Press.
- Santos, V. (2023) *Representação política de mulheres no Brasil no contexto das mandatos coletivos "Pretas por Salvador" (BA) e "Juntas" (PE)*. Dissertação de Mestrado. Salvador. Universidade Federal da Bahia.
- Saward, M. (2010) *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Secchi, L., Cavalheiro, R.A. & Baumgarten, C.V. (2023) Collective mandates in Brazil: democratic innovations to boost participation in legislature collective mandates in Brazil. [online] *Representation*, pp. 1-25. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00344893.2023.2192722>>. Acesso em: 07 de nov. 2023.
- Silva, F. de F. (2021) *De l'activisme urbain à la politique institutionnelle: acteurs et dynamiques de la démocratie de l'expérience à São Paulo et à Belo Horizonte*. Thèse de Doctorat en Sciences Sociales. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Silva, W.Q. da, Secchi, L. & Cavalheiro, R.A. (2021) Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de inovações democráticas no poder legislativo. *Revista Debates*, 15(1), pp. 168-190. DOI
- Tarrow, S. (2021) *Movements and parties: critical connections in American political development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TSE, Tribunal Superior Eleitoral (2020) MDB, PP, PSD, PSDB e DEM são os partidos que mais elegeram candidatos no 1º turno das Eleições 2020. *Comunicação, Notícias TSE*, 23 de nov. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/mdb-pp-psd-psdb-e-dem-sao-os-partidos-que-mais-elegeram-candidatos-no-1-turno-das-eleicoes-2020>>. Acesso em: 07 de nov. 2023.
- Urbiniati, N. (2006) *Representative democracy: principles & genealogy*. Chicago: Chicago University Press.
- Urbiniati, N. & Warren, M.E. (2008) The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11(1), pp. 387-412. DOI
- Warren, M.E. (2008) Citizen representatives. In: M. E. Warren & H. Pearse (eds) *Designing deliberative democracy: the British Columbia citizens assembly*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 50-69.
- Williams, M. (1998) *Voice, trust, and memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, I.M. (2000) *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zanlorenssi, G., Sales, G. & Gomes, L. (2020) O perfil dos vereadores eleitos no Brasil em 2020. *Nexo Jornal*, 16 de nov. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2020/11/16/O-perfil-dos-vereadores-eleitos-no-Brasil-em-2020>>. Acesso em: 07 de nov. 2023.

Representation as participation: the collective mandates in Brazil

Keywords: representation, participation, social movements, political parties, collective mandates.

ABSTRACT Introduction: In this study, I explore how civil society and social movements challenge the notions and practices of representation in response to the growing disconnect between society and its political institutions. My research focuses on the phenomenon of collective mandates in Brazil, where groups of citizens join forces to run for legislative positions. If successfully elected, they collaborate to exercise their mandate collectively. **Materials and methods:** I conducted an analysis of 66 semi-structured interviews involving 76 representatives from 35 collective mandates elected in Brazil during the period from 2016 to 2020. The analysis employed interpretative content analysis to discern the meanings of representation. Additionally, I assessed the participatory practices of these mandates by applying established categories from the literature on social movements, such as agendas, repertoires of collective action, organizational structures, and participatory mechanisms. **Findings:** These political actors are actively pursuing a novel political paradigm that places importance on the descriptive, collective, and participatory dimensions. The research findings underscore that the fusion of participatory practices and elements characteristic of social movements not only complement traditional political representation but also reshape it. This becomes evident through the assimilation of the projects and agendas of these social movements into the legislative process, the integration of contentious strategies into institutional frameworks, and the diversification of participatory mechanisms. **Discussion:** This article introduces the innovative concept of “representation as participation”, setting it apart from conventional approaches to representation and bridging the gap between previously separate academic disciplines, uniting electoral and non-electoral representation with social movements. This expanded perspective broadens the scope beyond individual candidacies to encompass collective mandates elected at both the municipal and state levels. Furthermore, it emphasizes the multifaceted interactions between participation, representation, social movements, and the political system, acknowledging their associated challenges and conflicts.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.