

Os mandatos coletivos no Brasil à luz do conceito de *institutional by-pass*

Bárbara Rebeca Alves Magarianl 

¹Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas Direito SP, São Paulo, SP, Brasil.

Palavras-chave representatividade, candidaturas coletivas, mandatos coletivos, reforma institucional, *institutional bypass*.

RESUMO Introdução: A crise de representatividade política no Brasil após 2013 evidenciou a inadequação do arranjo eleitoral e partidário do país. Nesse contexto, surgiram os mandatos coletivos. São mandatos compostos por duas ou mais pessoas que ocupam uma mesma cadeira no Legislativo municipal, estadual ou federal. Em 2020 houve mais de 200 candidaturas coletivas, sendo que mais de 20 foram eleitas. Partindo da chave teórica da transformação institucional incremental, o artigo analisa a natureza dos mandatos coletivos no Brasil como uma forma de *institutional bypass* ao mandato eletivo individual. **Materiais e métodos:** A análise é feita a partir de duas abordagens teóricas: 1) relações entre arranjo institucional, sistema eleitoral e partidário e mandato eletivo a partir do modelo proposto por Arend Lijphart; 2) o conceito de *institutional bypass* elaborado por Mariana Mota Prado e Michael J. Trebilcock. Foi feita uma extensa revisão da literatura sobre mandatos coletivos no Brasil nas bases da Biblioteca Nacional, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Google Acadêmico, HeinOnline, Oxford Handbook Online, ProQuest, Scielo, SSRN e Scopus. No total, foram encontrados apenas 44 trabalhos sobre a temática, revelando a necessidade de pesquisas que preencham lacunas nesse tema. Analisamos também notícias e propagandas eleitorais de mandatos coletivos eleitos no Brasil. **Resultados:** Concluímos que há ressalvas a serem feitas para comparação do mandato coletivo com a figura do *bypass*. Tradicionalmente, o *bypass* é aplicado a arranjos institucionais voltados à provisão de serviços. Apesar disso, defendemos que a aproximação é útil visto que mandatos coletivos estão inseridos num campo altamente competitivo como é o campo eleitoral. **Discussão:** O artigo melhora a compreensão sobre mandatos coletivos dentro do quadro político-institucional brasileiro avançando no debate sobre a segurança normativa desse tipo de mandato. Isso tem implicações teóricas sobre transformações institucionais, bem como pode gerar implicações empíricas para a prática dos mandatos coletivos e para tentativas de regulamentação dessa nova figura da representação.

Recebido em 27 de Outubro de 2021. Aprovado em 19 de Outubro de 2022. Aceito em 22 de Janeiro de 2023.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos os comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*. O artigo foi realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

² Decidimos pelo uso da versão original do conceito elaborado por Mariana M. Prado & Michael Trebilcock pois a tradução livre poderia alterar a compreensão do leitor.

O debate sobre democracia e representatividade engloba a temática dos arranjos institucionais. Pensar em sistemas políticos, formas de governo, sistemas eleitorais e partidários é pensar nesses arranjos.

O presente artigo oferece uma proposta interpretativa que avalia o mandato coletivo como *institutional bypass*² ao mandato eletivo individual no Legislativo. A partir da percepção de que o mandato eletivo é componente do arranjo institucional no sistema eleitoral e partidário, demonstra-se como tal figura surge na conjuntura de crise de representação, possivelmente, em resposta à inadequação do atual arranjo institucional.

A expressão “mandato coletivo” não possui conceito firmado e pode remeter a diferentes formas de exercício da representação política. No presente artigo, compreendemos mandatos coletivos como aqueles compostos por duas pessoas ou mais que ocupam apenas uma cadeira no Legislativo municipal, estadual ou federal. Perante a justiça eleitoral, apenas um participante é diplomado, mas na prática a atuação é coletiva.

No Brasil, estudos indicam que o primeiro mandato coletivo foi o de Durval Ângelo, eleito deputado estadual em Minas Gerais pelo Partido dos

Trabalhadores (PT) em 1994. O segundo foi o de Caio Cunha, pelo Partido Verde (PV) em Mogi das Cruzes (SP), Paulo Camolesi (PV) em Piracicaba (SP) e Ronei Costa Martins (PT) em Limeira (SP), todos nas eleições de vereança de 2012 (Silva, 2019; Secchi et al., 2019; Silva et al., 2021; Secchi & Leal, 2020). Tais mandatos atuaram por conselhos políticos, grupos de debates ou redes, a fim de compartilhar as deliberações (Raps, 2019, p. 55-57). No entanto, entendemos que nenhum deles se configurou como mandato coletivo por não ter apresentado os outros coparlamentares ao eleitorado.

Neste artigo, consideramos o Mandato Coletivo de Alto Paraíso o primeiro a ser eleito no país, o que ocorreu em Goiás, no ano de 2016, ao cargo de vereador. Ele foi registrado em nome de João Yuji (PTN, atual Podemos). Segundo o jornal O Globo, em 2018 houve 13 pré-candidaturas coletivas que elegeram a Juntas (PSOL-PE) e a Bancada Ativista (PSOL-SP), ambas como deputada estadual. Segundo Russo (2020), 257 candidaturas coletivas foram registradas em 2020, sendo eleito para vereança o Mandato Coletivo Feminista (PSOL-SP). Já Secchi & Leal (2020) identificaram 313 casos de candidaturas coletivas nas eleições de 2020, sendo 22 eleitas. Em 2021, surgiu a Frente Nacional de Mandatos e Mandatos Coletivos (FNMMC) pela iniciativa daqueles que foram eleitos. Segundo a Frente, até 2022 foram eleitos 28 mandatos coletivos em assembleias legislativas e câmaras municipais. Em 2022, foram encontradas 215 candidaturas coletivas no Legislativo estadual e federal, mas apenas 2 foram eleitas: Paula, da Bancada Feminista e Monica, do Movimento Pretas, ambas pelo PSOL-SP (Duas entre 215 candidaturas..., 2022).

O artigo está dividido em cinco partes, primeiro apresentamos as relações entre arranjo institucional, sistema eleitoral e partidário e mandato eletivo pela vertente teórica de Arend Lijphart. No segundo momento, questionamos a inadequação do arranjo institucional diante da crise de representatividade. Em seguida, explicamos o conceito de mandato eletivo, em especial no Poder Legislativo, diferenciando-o de mandato individual a partir de revisão bibliográfica, notícias e propagandas eleitorais. No quarto bloco, apresentamos a figura do mandato coletivo interpretado à luz do conceito de *institutional bypass*, considerando-o uma transformação no arranjo institucional do sistema eleitoral e partidário. Concluimos indicando ressalvas e possibilidades interpretativas sobre o mandato coletivo no contexto da crise de representatividade e de reformas institucionais.

II. Relações entre arranjo institucional, sistema eleitoral e partidário e mandato eletivo

Na literatura da ciência política sobre democracia, a maioria dos debates sobre crise ou mudanças no sistema político analisam o sistema eleitoral, de governo ou partidário, identificando em tais arranjos os malefícios ou benefícios para a democracia. Regra geral, no Brasil, os debates tratam sobre Parlamentarismo *versus* Presidencialismo, sistema proporcional *versus* majoritário ou sistemas bipartidários *versus* multipartidários e seus impactos na consolidação democrática.

No entanto, não vemos um debate ativo sobre o exercício do mandato eletivo, ele não é visto como elemento de inovação democrática ou de reforma de arranjo institucional. Apesar disso, o mandato eletivo é um dos elementos que compõe e caracteriza o sistema eleitoral e partidário, sendo um método de organizar e materializar a representação política.

Essa caracterização revela que, apesar da escassez na literatura, o mandato eletivo é central para pensar em novas formas de representação e transformação incremental do sistema eleitoral e partidário. No Brasil, a prática política tem exercido o mandato de forma coletiva (denominando-o como mandato coletivo) como alternativa ao exercício do mandato individual. Entendemos que a forma de exercício do mandato eletivo implica em transformações no arranjo institucional, bem como é uma tentativa de responder demandas do eleitorado. Apresentamos uma proposta interpretativa sobre o exercício do mandato a partir da literatura sobre transformações institucionais. Partimos das premissas apresentadas por Arend Lijphart (2003).

Lijphart verifica quais instituições caracterizam um modelo democrático e o comportamento das variáveis que compõem tais instituições. A partir disso, assumimos o sistema eleitoral e partidário como arranjos institucionais compostos por órgãos que elaboram, organizam e administram as ações do corpo social e político, bem como possuem regras e práticas definidoras de padrões e regularidades. Assim, o mandato eletivo compõe o arranjo institucional do sistema eleitoral e partidário, portanto, é uma variável a ser analisada como elemento de transformação incremental do arranjo institucional.

Nessa linha, o sistema eleitoral é o conjunto de métodos que rege a forma pela qual as cadeiras das casas legislativas são preenchidas e os cargos do Poder Executivo são ocupados. A tipologia do sistema eleitoral proposta por Lijphart provém da caracterização dos sistemas como unidimensionais (seja de maioria absoluta, seja de maioria simples) ou de representação proporcional. Em busca de padrões, Lijphart (2003, p. 167-168) identifica um conjunto de variáveis e o comportamento que assumem nos sistemas eleitorais.

O sistema eleitoral é o arranjo institucional que organiza e administra a conversão dos direitos políticos, em especial, dos votos do eleitorado, em prática de representação política. Ainda, utilizando da perspectiva do autor, o formato assumido pelo sistema eleitoral impacta diretamente no sistema partidário, sendo arranjos complementares. Lijphart verifica como a regra majoritária ou proporcional impacta o sistema bipartidário ou multipartidário, apesar de não se relacionar diretamente com a proposta do presente artigo, partimos dessa premissa para ampliar a interpretação, defendendo que a figura do mandato eletivo enquanto componente do sistema eleitoral implica no sistema partidário.

Assumimos o sistema partidário como conjunto de métodos que rege a forma pela qual os partidos políticos se organizam nas disputas eleitorais e na prática política. Inspirados por Lijphart, defendemos que a composição do sistema inclui aspectos como: quantidade de partidos existentes, direitos e deveres, formas de coligações/coalizões e as relações interpartidos.

Especialmente no Brasil, o sistema partidário tem ainda mais relevância ao pensarmos em mandatos eletivos. Podemos citar o caso da fidelidade e titularidade partidária em debate nos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, todos de 2007. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a infidelidade partidária configura perda de mandato para o representante eleito a depender da regra eleitoral que o cargo segue. Nos cargos do sistema proporcional ocorrerá perda de mandato caso haja infidelidade partidária, pois a titularidade é do partido político. Já nos cargos do sistema majoritário não haverá perda de mandato, pois a titularidade do mandato tem fundamento na soberania popular.

Assim, sistema eleitoral e partidário são arranjos institucionais complementares e a figura do mandato eletivo é elemento chave em tais arranjos.

Logo, modificar a forma como se configura o mandato é transformar ambos os arranjos institucionais.

III. Crise e inadequação de arranjos institucionais

Pesquisas realizadas nos últimos anos corroboram a insatisfação do eleitorado sobre a representação política e partidária. Segundo a pesquisa *Opinião Pública Brasileira e seu lugar no Barômetro das Américas*, realizada em 2019, 60% dos entrevistados acreditava na democracia como forma de governo. Apesar disso, 58% não estava satisfeito com o funcionamento do sistema democrático. O Instituto Paraná Pesquisas revelou que, em 2018, 87,4% da população não se sentia representada por nenhum partido político.

Os dados indicam o descompasso entre o sistema político, moldado pelo sistema eleitoral e partidário, e o sentimento do eleitorado. Segundo a literatura em ciência política, o ponto de inflexão no Brasil acerca deste descompasso foram as *Jornadas de Junho* - manifestações iniciadas em junho de 2013 contra o aumento da passagem de ônibus. As manifestações ganharam repercussão nas redes sociais e retrataram desde uma nova gramática política até a violenta repressão policial; os protestos tomaram todo o país e as demandas foram variadas.

Conforme levantamento apresentado por Leonardo Avritzer (2016), as manifestações passaram por três momentos: primeiro, demandas relacionadas à “fissura do campo participativo”; o segundo, a “onda antipolítica”; e o terceiro, um retorno a demandas políticas e à “fissura do campo participativo”.

O autor constitui como elemento central para a crise surgida em 2013, a denominada “fissura do campo participativo” ou “ruptura do campo político da participação social”. O termo indica que desde a redemocratização, acumularam-se paulatinamente conflitos entre movimentos sociais e os governos. Isso porque a participação social teria sido limitada em dois sentidos: pela exclusão da participação de setores da população e pela segmentação geográfica da participação. Com base nisso, ele revela que a fissura da participação social se deu com a perda da centralidade das práticas do orçamento participativo e dos conselhos políticos (Avritzer, 2016, p. 63-64).

Outra abordagem é a trazida por Manuel Castells. O autor analisa a crise da democracia em contexto mundial, assumindo-a como “crise da democracia liberal em nome da democracia real” (Castells, 2018, p. 6-7). Para Castells, estamos presenciando a crise de legitimidade política dada pelo rompimento do “vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos” (Castells, 2018, p. 11-12).

Esse tipo de crise se resolve pelas práticas presentes nas instituições democráticas com a pluralidade de opiniões e eleições periódicas. Porém, o oligopólio político e partidário isola o corpo social e dificulta sua participação. Dessa forma, Castells aponta como a crise econômica alimenta a crise política, como o sentimento de descolamento do campo participativo reforça a ruptura democrática e como o sentimento de desconfiança contribui para a crise de legitimidade.

A provocação sobre a ruptura do modo atual da democracia encontra respaldo no debate sobre a transformação democrática defendido por Philippe C. Schmitter (2015). Ao invés de pensar em declínio do modelo democrático, assume-se a necessidade de reforma das instituições. O autor reflete a percep-

ção de [Castells \(2018\)](#), afirmando que a crise está na lacuna entre o que é prometido e o que é entregue nos regimes democráticos.

Afinal, pensar em instituições é pensar nas mudanças institucionais ao longo do tempo e nas possíveis reformas institucionais. No decorrer de décadas, as mudanças sociais, políticas e econômicas trazem a necessidade de reformas ou a constatação de transformações institucionais aparentemente espontâneas. Diante de certa debilidade ou inadequação institucional, os agentes políticos exercem a criatividade na construção de práticas inovadoras para a democracia.

A literatura sobre instituições, pelo consenso de que “instituições importam”, trouxe elementos para se pensar em diferentes modos de transformação e reformas institucionais. Ao mesmo tempo, o campo constatou a permanência de instituições ineficientes ([North, 1991](#)), débeis ([Sadek, 1993](#)) ou disfuncionais ([Prado & Trebilcock, 2009](#)) e as dificuldades de reformá-las. Arriscamos dizer que o descontentamento do eleitorado indica uma inadequação do arranjo institucional do sistema eleitoral e partidário no Brasil. Assim, o surgimento de mandatos coletivos sugere uma resposta de agentes políticos e do eleitorado à essa inadequação.

IV. O que são os mandatos eletivos no Poder Legislativo?

Em primeiro lugar, apresentamos a compreensão jurídica sobre o mandato eletivo em geral. Os artigos 1º e 14 da Constituição Federal de 1988 e os artigos 2º e 87 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), dispõem sobre o tema da representação e como ela é materializada no sistema político brasileiro.

O parágrafo único do artigo 1º do texto constitucional dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” ([Brasil, 1988](#)). Depreende-se que a legitimidade do exercício do poder estatal é conferida ao povo - enquanto entidade abstrata e unitária - e através da manifestação da soberania popular, sendo configurada pela escolha de indivíduos que exercerão o poder a eles conferidos em nome do corpo social.

Já a construção jurídica dos direitos políticos está prescrita no Capítulo IV, do Título II, da Constituição Federal. O *caput* do artigo 14 dispõe: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)” ([Brasil, 1988](#)). O texto reforça a noção de que o povo detém a soberania e legitima o poder estatal, pontuando que o exercício de tal soberania se dá pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, ou seja, pela escolha de representantes.

O artigo 14 dispõe regras de elegibilidade, no inciso V do parágrafo 3º ([Brasil 1988](#)) explicita a filiação partidária como requisito. O sistema eleitoral materializa a representação política pela atuação dos partidos políticos, instituindo o sistema partidário. O Código Eleitoral prevê no artigo 2º que “todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos (...)” ([Brasil, 1965](#)).

O exercício fático na arena política se dá ‘em nome do povo’ através da escolha de ‘mandatários’, ou seja, trata-se de um sistema de representação exercido pelo mandato eletivo. Na legislação o termo representação não é utilizado, mas encontra-se subentendido em termos como ‘em seu nome’ e ‘man-

datários'. A noção de mandato eletivo é central para o desenvolvimento da democracia no arranjo do sistema eleitoral e partidário.

O mandato, conferido pelas eleições, é o instrumento pelo qual a representação se materializa. Por sua vez, tal ferramenta deve atender ao requisito da filiação partidária para sua elegibilidade. Assim, a instrumentalização da representação política se dá por meio do processo eleitoral, especificadamente, do mandato eletivo. Segundo Caliman, mandato é a “investidura proporcionada pelo povo ao escolher seus representantes, de acordo com um procedimento eleitoral, transformando-os em titulares para agir com autoridade legítima em seu nome, no desempenho de funções públicas” (Caliman, 2005, p. 37).

A figura do mandato é originária do Direito Privado, decorrente de um contrato civil e instrumentalizado pela procuração. Inicialmente, emprestando tais características ao Direito Público, desenvolveu-se o “mandato imperativo”. Essa visão coloca o representante em grau de dependência do representado, sendo o mandato passível de revogação.

A partir da Constituição Francesa de 1791, sob influência dos ideais liberais, nasceu a ideia de “mandato livre”, no qual os eleitos têm o papel de representar toda a Nação (Caliman, 2005, p. 32). A legitimidade do mandato parlamentar decorre do processo eleitoral. Apesar de emprestar do Direito Privado a noção de agir em nome de outrem, traduz os poderes políticos pressupostos do exercício da representação (Caliman, 2005, p. 38). A ideia de “mandato livre”, compreende que:

[...] a eleição do representante é uma atribuição de competência, competência de poder o representante querer pelo todo, não havendo vinculação jurídica com a difusa vontade de todos os seus eleitores. Atribui-se ao representante o direito de decidir livremente sobre como realizar o bem de todos, não estando adstrito à vontade de quem está substituindo; ao revés, desde que eleito, os que o elegeram passariam à observância da sua vontade particular, muito embora “todo poder emane do povo e em seu nome seja exercido” (Caliman, 2005, p. 34).

No Direito Público, o instituto tem natureza jurídica de mandato político-representativo, desvinculado da sua origem privada. Por conta disso, o “mandato imperativo” foi vedado em textos constitucionais. No caso brasileiro, não houve vedação expressa, mas as regras do “mandato livre” são pressupostas a partir das disposições sobre imunidade parlamentar³ e as hipóteses de perda de mandato⁴.

³ Cf. Brasil, 1988, Art. 53.

⁴ Cf. Brasil, 1988, Art. 55.

O exercício do mandato pressupõe uma concepção coletiva dos representados e está pautada no elemento da confiança, uma vez que, para além dos limites objetivos estabelecidos na Constituição, inexistem mecanismos jurídicos garantidores do conteúdo da relação subjetiva de representação (Salgado, 2010, p. 42).

Apesar da inexistência de elementos jurídicos reguladores do mandato parlamentar, defendemos que o mandato é instrumento da representação política e ultrapassa a concepção de mero encargo. Isso porque ele traduz o duplo vínculo: popular, “todo poder emane do povo”; e partidário, condição de elegibilidade pela filiação partidária (Caliman, 2005, p. 44).

Tradicionalmente, o mandato eletivo no Legislativo é exercido individualmente, ou seja, por um indivíduo que, seguindo as regras de elegibilidade e as disputas intrapartidárias, concorre ao cargo e, quando eleito, assume as funções representativas. O representante eleito então forma seu gabinete e tem a liberdade de atuação na casa legislativa. Desse modo, o eleito atua com base

em regras formais e informais, seguindo posições determinadas pelo partido político. Apesar da tradição ter se formado em torno do exercício do mandato eletivo individual, a legislação não informa essa regra, dispondo apenas as condições de elegibilidade previstas no parágrafo 3º do artigo 14 da Constituição Federal.

V. O que são os mandatos coletivos?

Não há consenso conceitual sobre o termo, bem como não há produção acadêmica consolidada. Apresentamos uma conceituação dada a partir da revisão bibliográfica, do levantamento de notícias e das propagandas eleitorais a fim de construirmos um modelo interpretativo.

A revisão bibliográfica foi realizada nas bases da *Biblioteca Nacional*, *Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)*, *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, *Google Acadêmico*, *HeinOnline*, *Oxford Handbook Online*, *ProQuest*, *SciELO*, *SSRN* e *Scopus*. Utilizamos as palavras-chave “*shared mandates*”, “*collective mandates*”, “*mandatos coletivos*” e “*candidatura coletiva*” em duas buscas: em 2020 e em 2022. No total, encontramos⁵ 44 trabalhos entre Artigos, Relatórios, Anais de Congresso, Trabalhos de Conclusão de Curso, Dissertações e Teses.

⁵ Excluídas duplicações e textos sobre “*shared mandates*” como sinônimo de governos descentralizados.

As notícias foram levantadas dentre as indexadas na plataforma de pesquisa do *Google Notícias*. Foram empregadas as palavras-chave: “mandato coletivo” e “candidatura coletiva”, com notícias em qualquer idioma, entre 01/01/2016 e 01/12/2022, ocultando duplicações. O ponto inicial foi ano em que o primeiro mandato coletivo foi eleito no Brasil (“Mandato Coletivo Alto Paraíso”).

Analizamos apenas as notícias veiculadas pelos grandes grupos midiáticos a fim de comparar textos com alcance similar. Selecionamos Portal G1, Globo.com, UOL Notícias, Folha de S. Paulo, Estadão, Portal Terra e Veja Online porque, conforme as pesquisas Mídia Dados Brasil 2018 e Mídia Dados Brasil 2021, estas mídias estão entre os 10 sites de notícias mais acessados no Brasil. A análise se concentrou em 32 notícias.

Apesar do número reduzido de notícias, ressaltamos que o estudo não pretende sistematizar os dados jornalísticos, nem apresentar o perfil editorial dos veículos midiáticos. Partimos das notícias para estabelecer uma compreensão sobre os mandatos coletivos.

As propagandas eleitorais foram mapeadas pelas páginas oficiais dos grupos no *Youtube* e nos *sites*. Nesse ponto, reduzimos a pesquisa para os eleitos: Bancada Ativista (SP), Juntas (PE) e Mandato Coletivo Alto Paraíso (GO). Na análise foi observada a apresentação dos mandatos coletivos, o aparecimento do tema da representação e participação e o viés apresentado, por exemplo, se positivo ou negativo.

Pela revisão de literatura, a maioria dos estudos se concentra na área da Ciência Política e Sociologia. Destacam-se trabalhos que propõem interpretações sobre a atuação dos mandatos coletivos. Muitos estudos indicam que o papel do mandato coletivo no espaço institucional é suprir a sub-representação, seja de pessoas trans (Chagas, 2021), seja de mulheres (Fonseca, 2020; Celedônio, 2021; Alves, 2021), ou, mais especificamente, de mulheres negras (Santos, 2020; Batista, 2021; Sepúlveda, 2020), ou, de forma geral, de grupos sociais e economicamente excluídos (Campos, 2019; Ribeiro, 2021; Oxfam,

2021). Há também pesquisas que interpretam os mandatos coletivos como instrumento da representação interseccional (Rodrigues et al., 2020; Porto, 2021). Em grande medida, a abordagem dessas pesquisas parte da literatura de movimento social ou teoria política.

Também foram encontrados três estudos na área de Administração Pública (Secchi et al., 2019; Secchi & Cavalheiro, 2017; Silva et al., 2021). A proposta deles é semelhante, mapear mandatos coletivos e compartilhados, bem como construir uma tipologia. Segundo os autores, os mandatos coletivos são:

[...] mandatos de tamanho reduzido de coparlamentares, que em geral se conhecem por atuarem em causas sociais parecidas. O planejamento do tamanho e dos papéis é feito de maneira anterior às eleições, numa relação contratual e aproximada entre os participantes. Em geral são marcadamente ideológicos, sem a possibilidade de participação de pessoas estranhas, ou que não compartilhem visão de mundo. As decisões são tomadas para toda a gestão do gabinete e do mandato por meio de deliberação (Secchi et al., 2019, p. 66).

Com relação à tipologia, os autores avaliam a iniciativa, composição do grupo, elegibilidade, regras sobre a permanência no grupo, distribuição de poder, métodos decisórios, escopo de atuação, organização financeira e mecanismos de interação com o eleitorado (Secchi & Cavalheiro, 2017, p. 6).

A fim de estabelecermos nossa compreensão de mandato coletivo, o conjunto de notícias e as propagandas eleitorais fornece outros elementos. Os mandatos coletivos aparecem como possibilidade política para impulsionar a representação e participação popular. A imagem compartilhada com o eleitorado materializa as candidaturas como coletivas, apesar das disposições legais.

Os dados apontam os mandatos coletivos como originários de coletivos sociais, minoritários e relacionados a pautas progressistas e identitárias. De modo geral, todos os integrantes são apresentados como candidatos e a participação coletiva é pontuada no mandato. A tomada de decisões é coletiva, defende-se pautas específicas e a deliberação garante representatividade de movimentos e grupos sociais.

Os termos “participação popular”, “despersonalização da política”, “renovação na política”, “crise de representação” e “representatividade” aparecem nos textos jornalísticos. A noção de participação popular pelos mandatos coletivos revela a reconstrução e aproximação do instituto da soberania popular, sendo o sentimento de insatisfação e distanciamento do eleitorado usado como combustível para novas formas de atuação política.

As notícias lidas apontam que há grupos que possuem acordos informais sobre as regras da legislatura, enquanto outros formalizam contratos registrados em cartório. Esclarecem ainda que, perante a justiça eleitoral, tais contratos não possuem validade pela inexistência de previsão legal deste tipo de mandato. Os grupos são apresentados como suprapartidários, sendo filiados para cumprir as regras de elegibilidade.

O diferencial com relação aos mandatos eletivos individuais está na forma de atuação. Enquanto o mandato eletivo tradicionalmente ocorre de forma personalista, sendo um indivíduo responsável pelas deliberações e propostas legislativas, o mandato coletivo propõe um trabalho conjunto, horizontal e aberto.

Assim, a partir dos dados levantados, não seguimos o conceito de mandato coletivo exposto por Secchi et al. (2019). Para o conceito aqui construído importa se: (1) a candidatura foi apresentada como coletiva durante a cam-

panha eleitoral; (2) se eleita, há atuação coletiva com a participação dos membros apresentados na candidatura.

Afinal, compreendemos os mandatos coletivos como compostos por duas pessoas ou mais que ocupam uma cadeira na casa legislativa. No mandato eletivo individual no Legislativo, há elementos de coletivização entre assessores e partido político, mas, não há uma vinculação com o eleitorado, o qual não conhece as dinâmicas partidárias e o grupo de assessores. Já no caso dos mandatos coletivos, a forma de atuação amplia a coletivização, todos os integrantes são apresentados ao eleitorado e às instituições. O mandato coletivo gera vinculações, desafia a prática da representação política e a formalidade das instituições e do ordenamento jurídico. Nesses termos, excluimos da conceituação mandatos eleitos individualmente que promovem ações com participação coletiva de eleitores ou outros participantes.

VI. Proposta interpretativa: os mandatos coletivos no Brasil enquanto *institutional bypass*

Na busca por reformas endógenas e graduais encontramos teorias sobre mudanças institucionais incrementais. A partir disto, vislumbramos uma compreensão acerca da natureza que os mandatos coletivos exercem no sistema eleitoral e partidário. A proposta é interpretar o mandato coletivo na chave das transformações institucionais incrementais, buscando convergências para caracterizá-lo como *institutional bypass*.

A origem dessa teoria se encontra em *A theory of gradual institutional change*, de James Mahoney & Kathleen Thelen, a partir da ideia de que as instituições já estabelecidas evoluem gradualmente. Os autores dizem: “Constitutions, systems of social provision, and property right arrangements not only emerge and break down; they also evolve and shift in more subtle ways across time” (Mahoney & Thelen, 2009, p. 2). Eles defendem que as transformações institucionais importam principalmente quando são lentas e graduais, partindo de elementos endógenos e ocorrendo quando há (1) problemas de interpretação das regras e/ou (2) problemas de *enforcement* das regras; tal contexto abre espaço para os atores implementarem novas regras (Mahoney & Thelen, 2009, p. 4).

Sob a mesma abordagem, Mariana Prado & Michael Trebilcock, em *Institutional bypasses: a strategy to promote reforms for development*, apresentam o *institutional bypass* como forma de transformação institucional incremental. Conforme os autores, há convergência entre o modelo e a teoria de Mahoney & Thelen, pois a noção de *bypass* está pautada na criação de novos caminhos ao redor das instituições existentes de forma incremental. Prado & Trebilcock defendem que a “institutional bypasses may be an especially effective mechanism to overcome self-interested resistance to reforms” (Prado & Trebilcock, 2019, p. 6).

Segundo os autores, a transformação institucional incremental pode ser identificada como *institutional bypass* se: (1) houver permanência da instituição dominante, (2) criar um caminho alternativo para desempenhar as mesmas funções da instituição dominante, (3) houver pelo menos uma característica distintiva direcionada a resolver a disfuncionalidade ou limitação da instituição dominante, (4) possuir uma governança separada da instituição dominante, (5) gerar efeitos no mesmo espaço de competência da instituição dominante, (6) não for contrária ao sistema jurídico no qual opera (Prado & Trebilcock, 2019, p. 28).

É importante compreender tais características para diferenciar o *institutional bypass* das demais formas de transformação institucional incremental.

Prado & Trebilcock consideram que instituições são “those organizations (formal and informal) that are charged or entrusted by a society with making, administering, enforcing or adjudicating its laws or policies.” (Prado & Trebilcock, 2019, p. 29). Logo, a instituição dominante é aquela que detêm o monopólio (de fato ou de direito) para prover determinado serviço. A permanência da instituição dominante reflete a noção de que a existência de um *bypass* depende da existência de uma instituição dominante anterior, trata-se de um conceito relacional. A característica “criar um caminho alternativo” tem esse mesmo sentido, a adjetivação “alternativo” depende da existência de um caminho “tradicional”. O ponto central do *bypass* é pautado na coexistência entre o arranjo dominante e o alternativo.

Quanto à terceira característica, há relação direta com os pontos anteriores. Por ser um caminho alternativo e priorizar a escolha dos atores, Prado & Trebilcock pontuam que o *bypass* possui características distintas que o diferenciam de ser uma mera réplica da instituição dominante. O objetivo do *bypass* é que as disfunções ou limitações da instituição dominante sejam superadas, sem arcar com os custos de uma reforma institucional. Portanto, o arranjo alternativo deve possuir diferenciais capazes de superar tais disfuncionalidades (Prado & Trebilcock, 2019, p. 32).

A governança distinta indica que o *bypass* precisa ter estrutura de governança separada da instituição dominante. Ainda, os efeitos do *bypass* devem atingir os mesmos destinatários do serviço ofertado, trata-se de um regime de competição entre o arranjo dominante e alternativo. Por fim, a noção de *bypass* está relacionada com o requisito da legalidade, assim, arranjos ilegais não são considerados *bypass*.

Propomos, então, que o mandato coletivo é o *bypass* no sistema eleitoral e partidário no Legislativo em face ao mandato eletivo individual (instituição dominante), sendo uma resposta às limitações do modelo tradicional, a partir dos seguintes elementos:

VI.1. Permanência da instituição dominante

O mandato coletivo não invalida o mandato eletivo individual no Legislativo. Pelo contrário, revela a intenção de ampliar as opções do eleitorado. Mantêm-se a existência do mandato eletivo individual e se insere o novo arranjo coletivo. Tal intenção é revelada pelas tentativas de alteração legislativa sobre o tema.

As propostas de regulamentações são: Propostas de Emenda à Constituição (PEC) n° 379/2017 e n° 125/2011, Projetos de Lei n° 4475/2020, n° 4724/2020, n° 1422/2021 e n° 1593/2021 e Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 112/2021.

A PEC n° 379/2017, apresentada pela deputada federal Renata Abreu (PODE-SP), pretende alterar o artigo 14 da Constituição Federal: “[...] Art. 14. § 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei.” (Brasil, 2017).

Na PEC n° 125/2011, que previa a vedação das eleições próximas a feriados, o tema apareceu em audiência pública na Comissão Temporária Especial.

Renata Abreu (PODE-SP) apresentou o substitutivo nº 1 à emenda nº 7, cujo texto era idêntico ao contido na PEC nº 379/2017. No entanto, o texto não foi aprovado na Comissão.

Nos casos dos projetos de lei, há aqueles que preveem alterações pontuais na Lei das Eleições (Lei nº 9504/1997) e/ou na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995), como é o caso do PL nº 4724/2020 do deputado André Figueiredo (PDT-CE) e do PL nº 4475/2020 do deputado João Daniel (PT-SE). Outros preveem a criação de leis próprias pormenorizando condições de elegibilidade, composição e exercício dos mandatos coletivos no Legislativo, como o PL nº 1593/2021 do deputado Paulo Teixeira (PT-SP) e o PL nº 1422/2021, do deputado Bacelar (PODE-BA).

O tema também aparece no PLP nº 112/2021 proposto pelos deputados Soraya Santos (PL-RJ), Jhonatan de Jesus (REPUBLICANOS-RR), Paulo Teixeira (PT-SP), Giovani Cherini (PL-RS), Orlando Silva (PCdoB-SP), Lafayette de Andrada (REPUBLICANOS-MG), Dulce Miranda (MDB-TO) e Otto Alencar Filho (PSD-BA). Ao instituir o Código Eleitoral, dispõe sobre normas eleitorais e processuais eleitorais, regulamentando condições de elegibilidade, processo eleitoral, procedimento de votação, propaganda eleitoral e requerimento de registro de candidatura nos casos de candidaturas coletivas.

Em 2021, o senador Randolfe Rodrigues (REDE-PE) propôs uma PEC sobre o tema, ainda sem numeração por não ter obtido o número de assinaturas de apoio necessário.

Nenhuma das tentativas de regulamentação prosperou até o início de 2023.

As proposições incluem a possibilidade de exercício da representação no Legislativo via mandatos coletivos, mas com a manutenção dos mandatos eletivos individuais, os quais permanecem como instituição dominante.

VI.2. Caminho alternativo para desempenhar as mesmas funções da instituição dominante

Pela lógica apresentada no ponto VI. 1., o mandato coletivo surge como caminho alternativo para o desempenho das funções de representação nas casas legislativas.

O debate em torno de ampliação da democracia e da participação popular aparece nas notícias e reforça a proposta de permanência da instituição dominante, garantindo a escolha ao eleitorado. O mandato coletivo aparece como caminho alternativo para determinados grupos acessarem o espaço institucional.

Em entrevista, integrante do Mandato Animal diz que o objetivo do mandato coletivo é aumentar a diversidade no Congresso, isso porque “A maioria dos deputados é de homens, brancos e héteros. Então, isso serve para tentarmos quebrar isso” (Mandato animal: candidatura coletiva..., 2022). A integrante do mandato coletivo do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) também assume que: “A periferia não se sente representada por quem ocupa a Câmara dos Vereadores. Nos sentimos carente de representação política, então decidimos ser a nossa própria representação” (Mulheres do MTST se unem para lançar..., 2019). Em Taubaté, a representante do mandato coletivo Elisa Representa Taubaté afirma que “representamos várias minorias que, separadas, não estariam lá. Essa formação de candidatura é para dar voz às pessoas que nunca antes ocuparam aquele espaço” (Taubaté elege primeira

vereadora com..., 2020). Outro exemplo é apresentado pela integrante do mandato coletivo Bancada Feminista de São Paulo, que afirma que o modelo cria capilaridade de votos e representação, além de “levar para esses cargos e espaços de poder pessoas de comunidades e populações marginalizadas que dificilmente conseguiriam entrar pelo modelo tradicional de política” (Bancadas coletivas têm recorde de candidaturas..., 2022).

Jornalistas e cientistas políticos também apresentam o mandato coletivo como alternativa estratégica: “[...] uma estratégia dos partidos de ganhar mais votos e financiamento [...]” (Candidaturas coletivas e compartilhadas se multiplicam..., 2020), “[...] esse tipo de candidatura visa mais "parcelar o custo de uma eleição" para captar mais votos [...]” (Mandato coletivo: veja como funciona..., 2022).

Assim, os exemplos revelam o mandato coletivo como alternativa de acesso à política institucional para pessoas com recursos escassos e a coexistência entre a instituição dominante e o *bypass*.

VI.3. Característica distintiva direcionada a resolver a limitação da instituição dominante

Tanto a literatura sobre crise de representação quanto as pesquisas de opinião sobre democracia revelam certa inadequação institucional. Para [Avritzer \(2016\)](#), o problema emergiu da fissura na participação social, já [Castells \(2018\)](#) e [Schmitter \(2015\)](#) indicam que a crise emergiu do rompimento no vínculo entre cidadãos e representantes, caracterizando uma crise de legitimidade.

No caso brasileiro, a forma de atuação dos mandatos eletivos individuais no Legislativo parece indicar tais limitações, tanto no sentido de representatividade quanto de participação social.

A composição do Legislativo brasileiro é marcada pela sub-representação de determinados grupos de pessoas. Entre 1994 e 2014, apenas 9,9% das deputadas federais eram mulheres. Nas Assembleias Legislativas, em 2014, o percentual de mulheres era de apenas 11,3% ([Ramos, 2014](#), pp. 87-89). Com relação à raça, em 2010, no Legislativo federal apenas 8% era representantes pretos, enquanto nas Assembleias Legislativas o percentual era de 2% ([Uninegro, 2011](#)).

Nesse contexto, insurgem os mandatos coletivos. A construção da imagem dos grupos na mídia indica que são originários de coletivos sociais e de grupo minoritários, seguem pautas progressistas e identitárias, apresentam todos os integrantes como candidatos e pontuam a participação coletiva na tomada de decisões. Na prática, propõem divisões internas por meio de grupos de trabalho temáticos e deliberação coletiva.

No relatório coordenado por [Secchi & Leal \(2020\)](#) sobre o perfil das candidaturas coletivas nas eleições de 2020, encontramos que 47,3% das candidaturas foram lideradas por mulheres, sendo esse percentual superior ao percentual de candidatas mulheres individuais ([Secchi & Leal, 2020](#), p. 11-12). Com relação à raça ([Secchi & Leal, 2020](#), p. 12), o percentual de candidatos autodeclarados brancos em candidaturas coletivas (52,5%) é superior ao percentual de candidatos autodeclarados brancos que concorrem individualmente (46,1%). O percentual de candidaturas coletivas com integrantes autodeclarados pretos (28,3%) também é superior ao percentual de candidatos autodeclarados pretos que concorrem individualmente (10,9%).

Entre os mandatos coletivos eleitos, Secchi & Leal (2020, p. 18-19) revelam que 68,1% dos eleitos foram mandatos coletivos com representantes femininas, comparativamente, o percentual de mulheres eleitas a vereadora de forma individual é apenas 16,1%. Com relação à raça, o relatório indica que cerca de 31,8% dos mandatos coletivos eleitos possui pessoas autodeclaradas pretas, enquanto o percentual de vereadores autodeclarados pretos eleitos individualmente é de 5,9%.

No perfil ideológico-partidário das candidaturas coletivas nas eleições de 2020, os pesquisadores revelam que 37,3% das candidaturas eram filiadas ao PSOL, 19,2% ao PT e 9,2% ao PCdoB. O relatório classifica que 80,8% das candidaturas coletivas de 2020 foram apresentadas pela esquerda e centro-esquerda, enquanto o centro representou 14% das candidaturas e a centro-direita e direita apenas 5,1% (Secchi & Leal, 2020, p. 14-16).

Tais características se distinguem dos mandatos eletivos individuais no Legislativo. Na mídia, os grupos pontuam essas características como diferenciadores do formato, inclusive, indicam que o mandato coletivo é capaz de resolver, em alguma medida, as limitações de acesso e participação decorrentes dos mandatos eletivos tradicionais no Legislativo: “Seixas disse que o mandato coletivo em São Paulo é uma crítica à democracia representativa no Brasil. [O sistema] não representa ninguém, mas personaliza o poder cria gurus, mestres.” (PE e SP terão mandatos coletivos..., 2018), “[A candidatura coletiva] é um bom espaço para outsiders, diz o especialista em direito eleitoral e doutor pela UFPR Luiz Fernando Casagrande Pereira” (Vote em 1, leve 5: ..., 2020).

Assim, o mandato coletivo se diferencia do mandato eletivo individual e tem a preocupação de se apresentar como “nova forma de fazer política”. As notícias analisadas se utilizam de termos como “participação popular”, “despersonalização da política”, “renovação na política” e “representatividade” para caracterizar os grupos. Essa imagem reflete a preocupação em se apresentar como alternativa direcionada a resolver limitações do mandato eletivo individual.

Apesar das pesquisas empíricas e dos materiais jornalísticos revelarem que a maioria dos mandatos coletivos se vincula a determinadas características ideológicas e de composição identitária, os mandatos coletivos podem ser formados por ideologias e composições diversas. No entanto, mesmo assim, a figura do mandato coletivo aparece como instrumento para superar as limitações impostas pelos mandatos eletivos tradicionais.

VI.4. Governança separada da instituição dominante

Para caracterizar a governança no âmbito dos mandatos eleitorais, podemos interpretá-la como o fez Victor Marchetti, como governança eleitoral nos termos de: “[...] constructed as a set of rules and institutions that frame the electoral contest” (Marchetti, 2016, p. 114). De acordo com a literatura, Marchetti assume a governança eleitoral como um conjunto de corpos que organizam o quadro da competição eleitoral em três níveis: na elaboração das regras (*rulemaking*), na aplicação e administração das regras (*rule application*) e na resolução de conflitos judiciais sobre as regras (*rule adjudication*).

A incorporação do mandato coletivo não prevê a criação de um novo arranjo de governança eleitoral, mas sim a incorporação ao quadro existente do Poder Legislativo.

Tal característica pode parecer um obstáculo à proposta de interpretação do mandato coletivo como *bypass*. Apesar disso, é possível assumir os níveis de separação da governança: Prado & Trebilcock (2019, p. 34) assumem a dificuldade de considerar essa característica na esfera doméstica. É possível interpretar a situação como no exemplo abaixo:

How much separation is required for it to be considered a bypass? Taking the example of policing, which is often conceived as a monopoly of the state, one of us has argued that creating a new police battalion is not a bypass, but a separate police force is a bypass. Both police forces are governed by the same legal system and will ultimately be reporting to the same authority (e.g., the state governor). However, the fact that they operate independently of each other on a daily basis seems to offer enough separation to consider the new police force a bypass of the old one. A new battalion, by contrast, is still embedded in the same governance structure and potentially the same institutional culture as the old police force. Thus, it would be more analogous to an express lane than to a bypass route (Prado & Trebilcock, 2019, p. 34).

No caso dos mandatos eletivos, apesar da estrutura de governança eleitoral ser a mesma, a estrutura da operação dos mandatos assume a mesma ideia que a do batalhão *versus* a força policial. Ambos os mandatos estão localizados dentro da governança eleitoral, ou seja, dos corpos e órgãos que administram, organizam, legislam e resolvem litígios no âmbito eleitoral, mas cada mandato eleito assume direitos e deveres e, por serem instrumentos do sistema representativo, os atores políticos inseridos na prática do mandato possuem liberdade de atuação conforme o regramento brasileiro.

VI.5. Efeitos no mesmo espaço de competência da instituição dominante

Os mandatos coletivos se inserem no Legislativo municipal, estadual ou federal. Juridicamente, compete ao Legislativo legislar e fiscalizar os atos do Executivo. Do ponto de vista político, o parlamento assume as funções de representação política dos cidadãos.

Os efeitos pretendidos com o mandato coletivo se concentram na atuação representativa no Legislativo, ou seja, no mesmo espaço de competência do mandato eletivo individual. Uma vez eleitos, os mandatos coletivos legislam e fiscalizam os atos do Executivo tal qual os mandatos eletivos individuais. Portanto, ambos arranjos competem entre si pela escolha do eleitorado a fim de ocuparem os mesmos espaços e promoverem as mesmas funções no sistema eleitoral e partidário.

A diferença dos mandatos eletivos individuais e dos mandatos coletivos está na organização interna da atuação. As notícias indicam diferentes formas de atuação dos mandatos coletivos. No Mandato Coletivo de Alto Paraíso, houve a divisão entre os integrantes e as temáticas estratégicas (Cinco são eleitos para..., 2016). No mandato coletivo Juntas, as integrantes dividiram os salários e compartilharam as pautas com um conselho político constituído por movimentos sociais (Juntas, cinco mulheres estreiam..., 2018). Na Bancada Ativista, a tomada de decisão tinha rodadas de votação interna e debates com especialistas da área (PE e SP terão mandatos coletivos..., 2018).

Na prática, a competência na atuação no Legislativo coexiste entre mandatos coletivos e mandatos eletivos individuais.

No caso do mandato coletivo Juntas, em entrevista, elas afirmam que todas codeputadas tinham responsabilidades, tarefas e transitavam pelos espaços da

casa legislativa. Assumindo o papel de articulação política, atuando em reuniões com a sociedade civil e parlamentares, em comissões, na fiscalização do Executivo, em audiências públicas e elaborando proposições legislativas (Magarian, 2022, p. 81-82).

A atuação coletiva na Bancada Ativista era materializada nas proposições legislativas, apresentadas de acordo com a autoria. Por exemplo, no PL n° 117/2020 é indicado que “a presente propositura é proposta da codeputada Chirley Pankará” (São Paulo, 2020), no PL n° 1295/2019 é indicado que “a presente propositura é de autoria do codeputado Jesus dos Santos” (São Paulo, 2019a), ou, ainda, a autoria é conjunta, como no PL n° 503/2019: “A presente propositura é defendida pela Bancada Ativista e suas codeputadas: Anne Rammi, Chirley Pankará, Claudia Visoni, Erika Hilton, Fernando Ferrari, Jesus dos Santos, Mônica Seixas, Paula Aparecida e Raquel Marques” (São Paulo, 2019b).

Dessa forma, o mandato coletivo exerce a mesma função do mandato eletivo individual, diferenciando-se em termos de formas de atuação dentro e fora da casa legislativa, mas perseguindo o mesmo objetivo da representação política.

VI.6. Não contraria o sistema jurídico

A premissa de *institutional bypass* requer que este seja passível de assumir no âmbito factual e jurídico a prestação do serviço como alternativa à instituição dominante.

Prado & Trebilcock ressaltam que a ilegalidade é definida em termos mínimos: “A bypass will be properly recognized as such, as long as it does not expressly violate any other rules or norms that prevail within the jurisdiction in which it is operating, and these rules have not been waived by tacit acquiescence in their nonenforcement” (Prado & Trebilcock, 2019, p. 37).

No caso dos mandatos coletivos, a segurança jurídica dos grupos é questionada pela mídia e por juristas. As notícias pontuam que a justiça eleitoral não os reconhece, mas, ao mesmo tempo, o regramento é silente sobre a proibição do mandato coletivo.

Juristas defendem a legalidade da prática pelos argumentos de (a) respeito a formalidade legal no registro de candidatura, (b) liberdade para formação de equipe do gabinete, (c) a omissão da legislação eleitoral sobre mandato coletivo, pelo prevailecimento do princípio da vedação da restrição de direitos políticos.

Há muito para se discutir sobre a segurança jurídica dos mandatos coletivos, porém não há ilegalidade da prática.

VII. Conclusão

O presente artigo revela possibilidades de compreensão da figura do mandato eletivo pela chave institucionalista. Para tanto, identificamos o mandato como componente do sistema eleitoral e partidário, configurados enquanto arranjos institucionais do modelo democrático.

Diante da crise política, arriscamos afirmar que tais arranjos institucionais estão inadequados para responder às demandas sociais. Nesse contexto, o mandato coletivo surge como transformação incremental. A partir disso, identificamos a possibilidade de aproximar a figura do mandato coletivo como transformação do arranjo institucional via *institutional bypass*.

A análise das características do mandato coletivo e do *bypass* indica semelhança entre as figuras. Ressalva-se que as limitações de interpretação apresentadas na obra de Prado & Trebilcock são válidas e devem ser levadas em consideração. Os autores pontuam a necessidade de parcimônia na aplicação do conceito, sendo ele cabível para arranjos institucionais específicos voltados à provisão de serviços (Prado & Trebilcock, 2019, p. 20).

No caso do mandato coletivo, não podemos aproximá-lo da natureza de órgãos responsáveis pela provisão de serviços. O mandato eletivo compõe os direitos políticos e é a instrumentalização da representação. Esse ponto enfraquece a proposta interpretativa do mandato coletivo enquanto *bypass*. Apesar disso, defendemos que natureza competitiva do campo eleitoral nos permite aproximar a figura do mandato eletivo com as instituições prestadoras de serviços.

Assim, assumimos ressalvas para a interpretação do mandato coletivo enquanto *bypass*, sendo bem-vindas adaptações ao conceito de *institutional bypass* para aplicação ao contexto do sistema eleitoral e partidário. Por ora, pontuamos que a aproximação do mandato coletivo com o conceito, pela chave da teoria da transformação institucional incremental, torna-se uma vertente útil de interpretação, comparativamente às teorias sobre reforma institucional.

Bárbara Rebeca Alves Magarian (barbaramagarian@gmail.com) é mestre em Direito pela FGV Direito SP, bacharela em Direito pelo Mackenzie e em Ciências Sociais pela USP.

Referências

- Alves, I. (2021) *Cotas de gênero e participação formal da mulher nas eleições para cargos do sistema proporcional brasileiro*. Monografia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.
- Avritzer, L. (2016) *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira.
- Batista, S. (2021) *A implementação da Lei de Cotas de Gênero: uma análise sobre a participação de vereadoras negras eleitas no Estado de São Paulo no período de 2012 a 2020*. Trabalho de Conclusão de Curso. Foz do Iguaçu: Universidade Federal da Integração Latino-Americana.
- Caliman, A.A. (2005) *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas.
- Campos, B.L. (2019) “Juntas em um único número na urna”: um estudo comparado das experiências de mandatos coletivos a nível municipal e estadual no Brasil. In: 7º Encontro da ABRI - Atores e Agendas: Interconexões, Desafios e Oportunidades. Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.encontro2019.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmF0cyI7czoZNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPljtzOjM6IjkiOjE7fSI7czoZoiJoJlJzOjMyOjJiMGQzOTUzNDgxYzMwMGVkbWJjZWVzZGQ5NjA0YWE2OCi7fQ%3D%3D>> Acesso em: 22 de mar. 2023.
- Castells, M. (2018) *Ruptura - a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Chagas, R.S. (2021) Mulheres trans na política institucional: uma busca por representatividade. In: E.M. Senhoras (org) *Ciência política: poder e establishment 2*. Ponta Grossa: Atena, pp. 46-53.
- Celedônio, C.L. (2021) *Radiodocumentário “Mulheres na política: paridade possível”*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.
- Fonseca, H. (2020) Reflexões sobre um mandato coletivo e feminista na política legislativa de Belo Horizonte: representação política feminina e seus desdobramentos na ação política local. In: VI Simpósio Gênero e Políticas Públicas. On-line. Disponível em: <<http://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/article/view/1009/969>> Acesso em: 21 de mar. 2022. DOI
- Lijphart, A. (2003) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Magarian, B.R.A. (2022) *Ideias, presença e ação: mandata coletiva juntas na Assembleia Legislativa de Pernambuco*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009) A theory of gradual institutional change. In: J. Mahoney, & K. Thelen (orgs) *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Marchetti, V. (2016) Electoral governance in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(1), pp. 113-133.
- North, D.C. (1991) Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), pp. 97-112. DOI
- Porto, L. (2021) Feminist collective candidacies: listening to democracy in Brazil. *Fólio - Revista de Letras*, 13(1), pp. 361-380. DOI
- Prado, M. & Trebilcock, M. (2009) *Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform*. University of Toronto Law Journal, 59(3), pp. 341-380.
- Prado, M. & Trebilcock, M. (2019) *Institutional bypasses: a strategy to promote reforms for development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramos, L.O. (2014) *Os tribunais eleitorais e a desigualdade de gênero no parlamento: ampliando ou reduzindo a representação de mulheres na política?* Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Ribeiro, A.T. (2021) Mandato coletivo e representação política: perfil das candidaturas nas capitais nas eleições municipais de 2020. *Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas - POLITI(K)CON*, 2(1). pp. 12-26.
- Rodrigues, C., Campos, B.L. & Abreu, M. (2020) Da representação descritiva à representação interseccional? Uma análise a partir dos mandatos coletivos no Brasil. In: *12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. On-line. Disponível em: <<https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYToxOntzOjEwOiJRF9BUiFVSZVZPjtzOjQ6IjI5MDMiO3oiO3M6MToiCi7czoMjoiYTViNTI5OThkYjJmMWZiMzYzNjNjMmQxOWRlNzdiZGQiO30%3D>> Acesso em: 22 mar. 2023.
- Sadek, M.T. (1993) *Sistema partidário brasileiro: a debilidade institucional*. Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper n. 72. [online] Barcelona: Instituto de Estudios Económicos, Sociales e Polítics, pp. 1-16. Disponível em: https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1993/hdl_2072_1409/ICPS72.pdf Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Salgado, E.D. (2010) *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Santos, S.P. (2020) A sub representação das mulheres negras no Brasil: quem representa a base da pirâmide social? *Revista Três Pontos*, 17(2), pp. 28-37.
- Schmitter, P.C. (2015) Crisis and transition, but not decline. In: L. Diamond & M. Plattner (orgs) *Democracy in decline?* Baltimore: Johns Hopkins Press, pp. 39-56.
- Secchi, L. & Cavalheiro, R.A. (2017) Delegated representation in the 21st Century: the experimentation of shared mandates. In: *III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. Vitória. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/site/index.php/acervo/anais/anaispdp>> Acesso em: 22 de mar. 2023.
- Sepúlveda, B.T. (2020) Para se socializar a política: mulheres negras e mandatos coletivos no Brasil. *Serviço Social em Perspectiva*, 4(Especial), pp. 820-831.
- Silva, W.Q. (2019) *Mandatos coletivos e compartilhados: experimentações de inovações democráticas no poder legislativo do Brasil*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina.
- Silva, W.Q., 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

Outras fontes

- Avelino, G. (2019) *Opinião pública brasileira e o seu lugar no barômetro das Américas*. [online]. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.cepesp.io/uploads/2019/06/VozesBrasil_LAPOP_DisseminationBrazil_June2019.pdf> Acesso em: 27 de jul. 2022.
- Bancada ativista [@bancadaativista]. Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/bancadaativista/>> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Bancada Ativista. (2018) (4 set.) *50900 | Voto diverso, coletivo e ativista para Dep. Estadual em SP* [vídeo] YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jV_y33qKQ5I&t=4s> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Brasil. (1965) (15 jul.) *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. [Legislação]. Brasília: Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Brasil. (1988) (5 out.) *Constituição da República Federativa do Brasil* [Legislação]. Brasília: Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Brasil. (2017) (9 nov.). *Proposta de emenda à Constituição PEC 379/2017*. Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1620713&filename=PEC%20379/2017> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Frente Coletivas. (2011) (11 nov.) Essa semana foi realizada mais uma ação... [online] Instagram. Disponível em: <<https://www.instagram.com/p/CWJI8HxlhGn/>> Acesso em: 11 de abr. 2022.
- Grupo de Mídia São Paulo. (2018) *Mídia dados Brasil 2018*. [online] São Paulo: Grupo de Mídia São Paulo. Disponível em: <<http://midiaDados.org.br/2018/Midia%20Dados%202018%20%28Interativo%29.pdf>> Acesso em: 27 de jul. 2020.

- Grupo de Mídia São Paulo. (2021) *Mídia dados Brasil 2021 Para Todxs*. [online] São Paulo: Grupo de Mídia São Paulo. Disponível em: <https://midiadados.gm.org.br/edicoes_anteriores/midia-dados-2021.pdf> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Juntas 50180. (2018) (20 set.) *Clipe oficial da campanha das Juntas 50180 #VamosJuntas* [vídeo] YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=79_rhbP4LUk> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Juntas 50180. (2018) (19 set.) *E pode? Pode sim! Legalidade da candidatura das Juntas* [vídeo] YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4SteffTD5q4>> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Juntas Codeputadas. Disponível em: <https://www.juntascodputadas.com.br/> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Juntas Codeputadas [Juntascodputadas]. (2018) (5 mai.) *Manifesto das/os juristas pela legalidade da candidatura das Juntas 50180* [Publicação em texto]. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/notes/juntas-50180/manifesto-das-os-juristas-pela-legalidade-da-candidatura-das-juntas-50180/2080352278961178/?_rdc=1&_rdr> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Luis Paulo Veiga. (2018) (3 out.) *Mandato coletivo alto paraíso* [vídeo]. YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kaK9QcXqaa4>> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Mandato Coletivo Alto Paraíso. Disponível em: <https://mandatocoletivo.wixsite.com/mandatocoletivo> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Manifesto da Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos. Disponível em: <<https://m.camarapiracicaba.sp.gov.br/Artigos/2021/abr/52369/Anexos/manifesto%20da%20fnmmc.pdf>>
- OXFAM Brasil. (2021) *Democracia inacabada - um retrato das desigualdades brasileiras*. [online] São Paulo: Oxford Committee for Famine Relief Brasil. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/?gclid=CjwKCAiA4veMBhAMEiwAU4XRr6_uG3IDQzHn3LPkuoYoMQ_OZr9djyU5VIqW5m7WFsJG8TCwALvwhoCqvWQAvD_BwE> Acesso em 07 de fev. 2023.
- Paraná Pesquisas. (2018) *Pesquisa nacional - panorama político atual 2/ Agosto 2018* [online] Curitiba: Paraná Pesquisas. Disponível em <<http://www.paranapesquisas.com.br/pesquisas/pesquisa-nacional-panorama-politico-atual-2-agosto-2018/>> Acesso em: 22 de nov. 2022.
- RAPS. (2019) *Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI*. [online] São Paulo: Rede de Ação Política pela Sustentabilidade. Disponível em: <https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Russo, G. (2020) *A explosão de candidaturas coletivas e suas chances eleitorais*. Disponível em: <<http://www.cepesp.io/candidaturas-coletivas/>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- São Paulo. (2019a) (12 dez.) *Projeto de Lei Ordinária nº 1295/2019*. Acrescenta parágrafo com excludente de restrições ao artigo 1º da Lei nº 16.049 de 10 de dezembro de 2015. São Paulo: ALESP. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000314391&tipo=1&ano=2019>> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- São Paulo. (2019b) (19 abr.) *Projeto de Lei Ordinária nº 503/2019*. Institui a Política Pública Estadual de Educação Básica dos Povos Indígenas. São Paulo: ALESP. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000264165&tipo=1&ano=2019>> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- São Paulo. (2020) (19 mar.) *Projeto de Lei Ordinária nº 117/2020*. Institui o “Dia do Sepê Tiaraju”, incluindo-o no Calendário Oficial do Estado. São Paulo: ALESP. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000320869&tipo=1&ano=2020>> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- Secchi, L., Cavalheiro, R.A., Silva, W.Q., Paganela, S. & Ito, L. (orgs) (2019) *Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo*. [online] São Paulo: Instituto Arapyaú. Disponível em: <<https://arapyau.org.br/mandatos-coletivos-e-compartilhadosinovac%CC%A7a%CC%83o-na-representac%CC%A7a%CC%83o-legislativa-no-brasil-e-no-mundo/>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Secchi, L & Leal, L. (orgs) (2020) *As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil*. [online] Brasília: Editora IABS. Disponível em: <<https://editora.iabs.org.br/site/index.php/portofolio-itens/as-candidaturas-coletivas-nas-eleicoes-municipais-de-2020-analise-descritiva-e-propostas-para-uma-agenda-de-pesquisa-sobre-mandatos-coletivos-no-brasil/>> Acesso em: 07 de fev. 2023.
- UNINEGRO. (2011) *Balanco eleitoral do voto étnico negro e presença dos negros no parlamento*. [online] Belo Horizonte: União de Negros pela Igualdade. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/balanco%20negro%20eleicoes.pdf>> Acesso em: 07 de fev. 2023.

Jornais e notícias

- 1º ‘mandato coletivo’ de Piracicaba cresce em votos, mas não se reelege (2016) *GI*, Piracicaba, 07 de out. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/eleicoes/2016/noticia/2016/10/1-mandato-coletivo-de-piracicaba-cresce-em-votos-mas-nao-se-reelege.html>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- A novidade da candidatura coletiva (2018) *Estadão*, 02 de out. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/blogs/marcelo-rubens-paiva/a-novidade-da-candidatura-coletiva>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Bancada coletiva conquista vaga na Assembleia Legislativa de SP (2018) *GI*, São Paulo, 08 de out. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/bancada-coletiva-conquista-vaga-na-assembleia-legislativa-de-sp.ghtml>> Acesso em: 27 de jul. 2020.

- Bancadas coletivas têm recorde de candidaturas, mas apenas duas se elegem (2022) *UOL*, 04 de out. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/04/candidaturas-coletivas-eleitas-eleicoes-2022.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 22 de jan. 2021.
- Bancada Mulheres Amazônidas toma posse na Câmara Municipal de Belém (2022) *GI*, 14 de mar. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/03/14/bancada-mulheres-amazonidas-toma-posse-na-camara-municipal-de-belem.ghtml>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Candidatos das periferias apostam em mandato coletivo para conquistar vaga (2018) *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 05 de out. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/candidatos-das-periferias-apostam-em-mandatos-coletivos-para-conquistar-vaga.shtml>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Candidatura, campanha ou mandato coletivo? O que diz novo Código Eleitoral (2021) *UOL*, 09 de set. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2021/09/09/candidatura-campanha-ou-mandato-coletivo-o-que-diz-novo-codigo-eleitoral.htm>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Candidaturas coletivas e compartilhadas se multiplicam nas eleições de 2020, mostra levantamento da FGV (2020) *GI*, 12 de nov. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/12/candidaturas-coletivas-e-compartilhadas-se-multiplicam-nas-eleicoes-de-2020-mostra-levantamento-da-fgv.ghtml>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Cinco 'são eleitos' para uma vaga de vereador em Alto Paraíso de Goiás (2016) *GI*, Goiás, 07 de out. Disponível em: <<http://g1.globo.com/goias/eleicoes/2016/noticia/2016/10/cinco-sao-eleitos-para-uma-vaga-de-vereador-em-alto-paraiso-de-goias.html>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Cinco militantes farão um mesmo mandato em Pernambuco (2018) *Estadão*, 15 de out. Disponível em: <<https://politica.estado.com.br/noticias/eleicoes,cinco-militantes-farao-um-mesmo-mandato-em-pernambuco,70002547433>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Chapa coletiva com cinco mulheres feministas é eleita em PE (2018) *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 08 de out. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/chapa-coletiva-com-cinco-mulheres-feministas-e-eleita-em-pe.shtml>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Duas entre 215 candidaturas coletivas registradas foram eleitas: o que houve? (2022) *JOTA*. São Paulo, 24 de out. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/duas-entre-215-candidaturas-coletivas-registradas-foram-eleitas-o-que-houve-24102022>> Acesso em: 21 de jan. 2023.
- Eleições têm 213 candidaturas coletivas. entenda como elas funcionam (2022) *UOL*, 14 de set. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/eleicoes-tem-213-candidaturas-coletivas-entenda-como-elas-funcionam/>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Florianópolis elege 1º coletivo de mulheres para Câmara de Vereadores (2020) *GI*, 19 de nov. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/eleicoes/2020/noticia/2020/11/19/florianopolis-elege-1o-coletivo-de-mulheres-para-camara-de-vereadores.ghtml>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- 'Juntas': um mandato coletivo na Assembleia Legislativa de Pernambuco (2018) *UOL*, 08 de out. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/jamildo/2018/10/08/juntas-um-mandato-coletivo-na-assembleia-legislativa-de-pernambuco/index.html>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- 'Juntas', cinco mulheres estreiam mandato coletivo na Assembleia Legislativa de PE (2018) *GI*, Pernambuco, 08 de out. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/eleicoes/2018/noticia/2018/10/08/juntas-cinco-mulheres-estreiam-mandato-coletivo-na-assembleia-legislativa-de-pe.ghtml>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Mandato animal: candidatura coletiva quer levar pauta vegana ao Congresso (2022) *Veja*, 27 de jun. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/mandato-animal-candidatura-coletiva-quer-levar-pauta-vegana-ao-congresso/>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Mandatos coletivos de ativistas se multiplicam na Câmara e Assembleias (2018) *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 de out. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/mandatos-coletivos-de-ativistas-se-multiplicam-na-camara-e-assembleias.shtml>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Mandatos coletivos se dividem para ampliar eleitorado em 2020 (2020) *UOL*, São Paulo, 09 de ago. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/08/09/mandatos-coletivos-se-dividem-para-ampliar-eleitorado-em-2020.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Mandato coletivo: veja como funciona a união de pessoas em uma candidatura (2022) *GI*, 30 de set. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/eleicoes/2022/noticia/2022/09/30/mandato-coletivo-veja-como-funciona-a-uniao-de-pessoas-em-uma-candidatura.ghtml>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Mulheres da periferia elegem 1º mandato coletivo de Fortaleza (2020) *GI*, 16 de nov. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/mulheres-da-periferia-elegem-1o-mandato-coletivo-de-fortaleza.ghtml>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Mulheres do MTST se unem para lançar candidatura coletiva para Câmara de SP (2019) *UOL*, 10 de dez. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/12/10/mulheres-do-mtst-se-unem-para-lancar-candidatura-coletiva-para-camara-de-sp.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Onda de 'poli-mandatos' já conta com 13 pré-candidaturas coletivas (2018) *O Globo*, 10 de ago. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/onda-de-poli-mandatos-ja-counta-com-13-pre-candidaturas-coletivas-22962524>> Acesso em: 27 de jul. 2020.

- PE e SP terão mandatos coletivos em assembleias; veja como vai funcionar (2018) *UOL*, São Paulo, 10 de out. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/10/pe-e-sp-terao-mandatos-coletivos-em-assembleias-veja-como-vai-funcionar.htm>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Pela 1ª vez, Câmara de Vereadores de São Carlos terá mandato coletivo (2020) *GI*, 22 de nov. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2020/11/22/pela-1a-vez-camara-de-vereadores-de-sao-carlos-tera-mandato-coletivo.ghtml>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Quilombo Periférico: “Por um SP sem racismo” (2022) *Terra*, 27 de set. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/nos/quilombo-periferico-por-um-sp-sem-racismo,dff32faf0719987bfe69dbb42aa55ed5urfragd.html>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Regras antigas, novas fórmula (2018) *Estadão*, 14 de jun. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/regras-antigas-novas-formulas/>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Taubaté elege primeira vereadora com candidatura coletiva (2020) *GI*, 18 de nov. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/eleicoes/2020/noticia/2020/11/18/taubate-elege-primeira-vereadora-com-candidatura-coletiva.ghtml>> Acesso em: 22 de jan. 2023.
- Vossa excelência, o ‘mandato coletivo’ (2018) *Estadão*, 18 de mai. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,vossa-excelencia-o-mandato-coletivo,70002313550>> Acesso em: 27 de jul. 2020.
- Vote em 1, leve 5: o que são as candidaturas coletivas a vereador? (2020) *UOL*, São Paulo, 04 de set. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/09/04/candidaturas-coletivas-vereador-sao-paulo-eleicao.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola>> Acesso em: 22 de jan. 2023.

Collective mandates in Brazil under the institutional bypass concept

Keywords representativeness, collective candidacies, collective mandates, institutional reform, institutional bypass.

ABSTRACT Introduction: The crisis of political representativeness in Brazil after 2013 evidenced the inadequacy of the country's electoral and partisan arrangements. Under this context, the collective mandates emerged. They are mandates composed by two or more persons that occupy the same chair in the municipal, state, or federal legislature. In 2020, there was more than 200 collective candidacies, of which more than 20 were elected. Starting from the theoretical key of the incremental institutional transformation, the paper analyzes the nature of collective mandates in Brazil as a way of institutional bypass to the individual elective mandate.

Materials and methods: The analysis is based on two theoretical approaches: 1) relationships between institutional arrangement, electoral and party system, and elective obligation based on the model proposed by Arend Lijphart; 2) the concept of institutional bypass elaborated by Mariana Mota Prado and Michael J. Trebilcock. An extensive review of the literature on collective mandates in Brazil was carried out in the databases of the National Library, Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations, Digital Library of the Chamber of Deputies, Google Scholar, HeinOnline, Oxford Handbook Online, ProQuest, Scielo, SSRN and Scopus. In total, only 44 works on the subject were found, revealing the need for research that fills gaps in this subject. We also analyzed news and electoral advertisements of collectively elected mandates in Brazil. **Results:** We conclude that there are caveats to be made when comparing the collective mandate with the bypass figure. Traditionally, bypass is applied to institutional arrangements aimed at providing services. Despite this, we argue that the approximation is useful since collective mandates are inserted in a highly competitive field such as the electoral field. **Discussion:** The article improves the understanding of collective mandates within the Brazilian political-institutional framework, advancing the debate on the normative security of this type of mandate. This has theoretical implications for institutional transformations, as well as empirical implications for the practice of collective mandates and for attempts to regulate this new figure of representation.



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.