

## Introdução

A TARDE E A NOITE DE DOMINGO do dia 17 de abril de 2016 foram diferentes para os brasileiros. Em vez da transmissão dos jogos dos campeonatos estaduais de futebol, dos programas de auditório e jornalísticos, o país parou para assistir na TV a uma das mais dramáticas decisões que a Câmara dos Deputados tomaria em seus quase duzentos anos de história: acolher ou não o pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff. A sessão começou às 14h e terminou quase dez horas depois. Poucos cidadãos do planeta devem ter assistido durante tantas horas a uma deliberação do Legislativo de seu país. Aquele foi um dia histórico, em que os brasileiros tiveram a oportunidade de conhecer cada um de seus 513 representantes na Câmara.

Antes de declarar seu voto, os deputados tiveram a oportunidade de justificá-lo. O que surpreendeu os telespectadores foi que, em lugar de fazer comentários específicos sobre o eventual impedimento da presidente Dilma, muitos deputados evocaram sua própria denominação religiosa ou fizeram menção a Deus, homenagearam seus familiares e citaram os municípios que constituem sua base eleitoral ou o estado pelo qual foram eleitos. A palavra “Deus” apareceu em 48 discursos, e a palavra “filho” foi mencionada por sessenta deputados.

Além do conteúdo das declarações de voto, o comportamento de alguns deputados também ganhou destaque. Du-

rante a campanha eleitoral nos acostumamos a ver alguns candidatos que tentam chamar atenção com atitudes extravagantes. Mas por que fazer isso no plenário da Câmara em dia tão decisivo? Um deputado foi votar com a bandeira enrolada ao pescoço, à maneira das capas de super-heróis; outro compareceu de chapéu; um terceiro, depois de votar, disparou um dispositivo que lançava confetes verdes e amarelos; outro, ainda, levou o filho e queria que este votasse em seu lugar.

Já durante a sessão choveram mensagens nas redes sociais comentando a atitude e o conteúdo das declarações dos deputados. A mais recorrente talvez possa ser resumida em um dos bordões das manifestações populares de 2013 no Brasil: “Eles não me representam.” A ideia de não representatividade da Câmara dos Deputados surgiu de diversas maneiras. Numa perspectiva *demográfica*, ficou evidente como é reduzido o número de mulheres, trabalhadores e não brancos entre os deputados. Uma visão *elitista* enfatizou o despreparo e a falta de qualificação dos representantes. E, entre os que privilegiam o ponto de vista *ideológico* da política, predominou um lamento em relação ao número reduzido de representantes de esquerda e até de uma direita mais ilustrada.<sup>1</sup>

Um número menor de observadores buscou nas regras eleitorais a responsabilidade pela “baixa qualificação” dos nossos representantes. Os principais vilões seriam o modelo de financiamento das campanhas vigente no Brasil, o sistema proporcional e a fragilidade dos partidos. Uma versão que ganhou certo apoio sustentava que os deputados seriam pouco representativos porque somente um número reduzido deles teria sido eleito com votos para si mesmos, dependendo da transferência dos votos de outros candidatos.

A verdade é que todos os deputados que surpreenderam o país naquele domingo de abril de 2016 foram eleitos em outubro de 2014 – apenas treze deles eram suplentes e substituíam titulares licenciados no período da votação. Acompanho eleições no Brasil desde 1982 e aprendi quanto a votação para cargos proporcionais é pouco valorizada pelo eleitor. Essas escolhas são as últimas a serem feitas e as primeiras a serem esquecidas. Por isso, por mais paradoxal que possa parecer, sabemos que um número expressivo dos que protestaram contra o que os deputados fizeram na votação do impeachment já não devia se lembrar em quem votou para deputado em 2014, ou, o que é pior, anulou ou deixou seu voto em branco.

O estranhamento dos brasileiros em relação ao comportamento dos deputados federais na seção de votação do impeachment viria se somar a um processo de contínua desconfiança dos eleitores em relação a seus representantes, o que ficara evidente nas jornadas de junho de 2013. Lembro que em uma mesma semana os manifestantes tentaram invadir os locais onde foram realizadas as duas últimas Assembleias Constituintes do Brasil: primeiro, o Palácio Tiradentes no Rio de Janeiro (sede da Constituinte de 1946) e, dois dias depois, a Câmara dos Deputados em Brasília (sede da Constituinte de 1987-88). De lá para cá, os eventos só fizeram aprofundar a distância entre o mundo político e a sociedade brasileira: as investigações da Operação Lava-Jato, com a prisão e averiguação de dezenas de políticos; as denúncias que levaram à cassação do mandato do ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha; a crise do PT,\* então o mais importante partido do país; o

---

\* Para uma lista das siglas dos partidos, ver os Anexos 5 e 6.

doloroso afastamento da presidente Dilma antes de completar dois anos de seu segundo mandato.

Resolvi escrever este livro no dia seguinte à aprovação da abertura do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. A ideia é apresentar ao leitor parte das pesquisas sobre o sistema representativo brasileiro que venho realizando há vinte anos, com a intenção de acrescentar alguns ângulos diferentes à análise das instituições eleitorais e dos partidos no Brasil.

Não tive a pretensão de abarcar todos os aspectos associados à crise da representação política no país – nem teria competência para fazê-lo sozinho –, por isso alguns temas fundamentais nem sequer foram aqui tratados: as regras de financiamento eleitoral; a corrupção que afetou um segmento expressivo da elite do país; a crise entre os poderes; o papel das instituições de controle ante as tradicionais instituições de representação; os fatores contextuais que levaram ao afastamento da presidente Dilma.

Escrevi *Representantes de quem?* pensando nas pessoas que querem saber mais sobre as regras eleitorais, os partidos e o comportamento dos deputados no Brasil, mas não estão interessadas nos debates internos da corporação de estudiosos e nem sempre têm acesso aos resultados das pesquisas acadêmicas. Por isso, procurei reduzir ao máximo as passagens demasiadamente técnicas e os jargões da disciplina. O glossário das páginas 9 a 12 poderá ajudar o leitor a se familiarizar mais agilmente com alguns termos utilizados no livro, e nas notas ofereço algumas referências para quem quiser se aprofundar no tema.

Os sete capítulos deste livro dialogam entre si, mas podem ser lidos de maneira independente. O que os une é o fato de

tratarem de diferentes aspectos da representação política no Brasil: sistema eleitoral, representação dos estados na Câmara dos Deputados, comportamento dos eleitores, mudança de partidos de deputados durante o mandato, distribuição de poder parlamentar e reforma política.

Os dois capítulos iniciais descrevem as regras utilizadas para a eleição dos deputados federais no Brasil: o Capítulo 1 mostra os passos que levam da apuração dos votos à distribuição de cadeiras entre os partidos, e o Capítulo 2 explora os efeitos das coligações, que produzem resultados surpreendentes, alguns deles chegando a contrariar “a vontade” do eleitor. Esses dois capítulos se concentram na descrição do processo de escolha dos deputados federais, mas as mesmas regras são utilizadas na eleição de deputados estaduais e vereadores.

O objetivo do Capítulo 3 é conhecer quais fatores os votantes levam em conta nas eleições para a Câmara dos Deputados. Para tanto, exploro os resultados de uma sondagem realizada com eleitores de todo o país em 2014. O capítulo está organizado em torno de três questões: os eleitores lembram em quem votaram para deputado? O partido é importante nessa escolha? O voto para deputado federal se “alinha” ao voto para presidente da República?

O Capítulo 4 trata de duas características que fazem do Brasil um caso singular quando comparado a outras democracias. A primeira é a migração partidária – a transferência dos políticos de um partido para outro, em particular durante o exercício do mandato. O Brasil é, ao lado da Itália, o país em que os políticos mais trocam de legenda no mundo. A segunda característica é a fragmentação partidária, ou seja, a dispersão de poder entre os partidos. Nesse caso, nosso país está solitário: temos o sistema

partidário mais fragmentado entre os conhecidos em todas as democracias.

O Capítulo 5 analisa um tema pouco conhecido dos eleitores brasileiros: a desigualdade da representação dos estados na Câmara dos Deputados. Atualmente, São Paulo é o estado que mais perde, ao passo que unidades menores, em particular da região Norte, são as beneficiadas. Enquanto nos capítulos anteriores privilegio as eleições recentes, em especial as de 2014, esse se diferencia por adotar uma dimensão histórica. A ideia é analisar a distribuição de cadeiras da Câmara dos Deputados desde o final do Império.

Os Capítulos 6 e 7 tratam da reforma política, ponto sempre presente no debate público brasileiro desde o começo dos anos 1990. Este é um tema caro para mim, já que tive a oportunidade de acompanhá-lo mais de perto em diversas ocasiões, na Câmara dos Deputados e no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O Capítulo 6 apresenta um balanço das discussões mais importantes sobre o tema nas duas últimas décadas. No Capítulo 7 dou uma série de sugestões para uma eventual reforma política, ou, como prefiro dizer, para o aperfeiçoamento da legislação eleitoral e partidária no Brasil.

Neste livro, deixei que minhas preferências aflorassem mais que de costume. Como qualquer cidadão, tenho minha visão acerca da “boa política”, e ela está presente em todo o livro. Acredito que podemos melhorar o sistema eleitoral a fim de torná-lo mais inteligível para os eleitores, e sobretudo para suprimir a adulteração da vontade eleitoral promovida pelas coligações. Imagino que possamos ter partidos mais consistentes, que ajudem a organizar melhor a competição política e o trabalho parlamentar. Penso que a mudança de legenda

não deve ser uma escolha somente do político, quando ele estiver no exercício do mandato, e que devemos estabelecer limites para esses casos. Também julgo que a fragmentação partidária foi longe demais, e é fundamental tomar algumas medidas para reduzi-la.

## 1. Por que alguns deputados são eleitos com menos votos do que outros candidatos, que não se elegem?

LOGO APÓS AS ELEIÇÕES DE 2010, um motorista de táxi paulistano me deu uma aula sobre o que ele julgava ser o maior problema do sistema eleitoral brasileiro. Depois de mostrar seu desapontamento com o fato de mais de um milhão de pessoas (foram 1.353.820) terem votado no palhaço Tiririca (PR), seu tom passou à indignação porque essa impressionante quantidade de votos ajudou a eleger um candidato do PCdoB (delegado Protógenes) e outro do PT (Vanderlei Siraque). Poucos eleitores de Tiririca deviam saber o que o taxista acabava de revelar: ao votar no palhaço, eles tinham ajudado a eleger um candidato petista. Já outros eleitores, ao votarem na legenda do PT, tiveram seu voto contabilizado para uma aliança que incluía um partido de centro-direita.

Desde que a urna eletrônica foi adotada em todo o território brasileiro nas eleições gerais, em 2002, votar para deputado federal e deputado estadual passou a ser uma atividade relativamente simples.\* Diante da urna, o eleitor pode seguir quatro caminhos diferentes. O mais trivial é deixar o voto em branco;

---

\* A urna eletrônica já havia sido utilizada em todo o território nacional nas eleições de 2000 para prefeito e vereadores.



para isso, basta apertar a tecla branca. A segunda opção é digitar um número que não corresponda a nenhum dos candidatos ou partidos – por exemplo, 99 – e com isso anular o voto. A terceira opção é digitar o número de um partido e votar “na legenda”. Por fim, é possível escolher um candidato específico digitando o seu número.

A simplicidade do ato de votar dá lugar a um sistema complexo de fórmulas, aparentes enigmas (candidatos com muitos votos ficam de fora, enquanto outros, com poucos votos, são eleitos) e informações incorretas (“se mais da metade dos eleitores anular o voto a eleição é invalidada, e terá de haver novo pleito”). Um eleitor comum dificilmente saberá como seu voto para deputado é contado e depois usado para distribuir as cadeiras entre os concorrentes. Alguns eleitores tiveram que aprender porque foram candidatos ou trabalharam em campanhas. Outros talvez tenham lido ou assistido a uma palestra sobre o tema. Mesmo as campanhas promovidas pelo TSE negligenciam essa informação. Mas desconfio que a salutar mudança do processo de apuração dos votos – a passagem do voto em cédula de papel apurado manualmente para a urna eletrônica – contribuiu para aprofundar esse desconhecimento.

Até meados de 1990, ainda na era da cédula de papel, a apuração geralmente era feita em ginásios esportivos e durava muitos dias. Quem teve a oportunidade de ver uma dessas apurações deve se lembrar das fases da contagem de votos. Inicialmente, os votos em branco eram carimbados para evitar que fossem preenchidos de maneira fraudulenta durante o cômputo. Os votos nulos eram separados em uma pilha específica. Podíamos ler os motivos da anulação: de palavras ofensivas contra os políticos até os erros crassos de preenchimento. Depois de contados, os

boletins de cada urna eram preenchidos, enviados para níveis superiores de apuração e totalizados.

Hoje, os poderosos computadores da Justiça Eleitoral em Brasília são capazes de proclamar em poucas horas quais foram, entre os milhares de candidatos, os 513 deputados federais eleitos. Apesar de suas virtudes, o sistema computadorizado afastou milhares de cidadãos do processo de apuração e provavelmente contribuiu para aumentar a ignorância a respeito de como funciona o sistema eleitoral brasileiro.

Mostrarei aqui como os milhões de votos são contados de modo a distribuir as cadeiras da Câmara dos Deputados entre os partidos e candidatos no Brasil. Inicialmente, apresento um quadro geral dos passos que vão da contagem dos votos até a ocupação das cadeiras pelos partidos. A seguir, mostro a aplicação desses passos em um caso específico: as eleições de deputados federais no estado do Rio de Janeiro em 2014.

## **Os cinco passos da representação proporcional no Brasil\***

Para fins didáticos, o processo de distribuição das cadeiras de deputados federais foi dividido em cinco passos. Deve-se ter em mente que todos os passos são realizados no âmbito dos estados (e do Distrito Federal), unidades que elegem os deputados federais no país. (O mesmo procedimento é empregado para a eleição de deputados estaduais e vereadores.

---

\* A representação proporcional é utilizada no país desde 1945. Antes dela, muitos sistemas eleitorais foram empregados nas eleições realizadas entre 1824 e 1934. Para a descrição desses sistemas eleitorais, ver Nicolau, 2012a.

Neste último caso, os votos são contabilizados no âmbito municipal.) Para que o leitor tenha uma visão mais precisa de como funciona o sistema eleitoral brasileiro, na seção seguinte (p.36) “aplico” esse passo a passo em um caso em particular: as eleições para a Câmara dos Deputados do estado do Rio de Janeiro em 2014.

### *Passo 1. Jogar fora os votos nulos e em branco*

Qual o destino dos votos nulos e deixados em branco? Para fins de distribuição são considerados apenas os votos em candidatos e partidos, os chamados de votos válidos. Ou seja, os votos nulos e em branco são eliminados e não serão utilizados nos passos subsequentes da distribuição de cadeiras. Portanto, escolher uma dessas duas opções é equivalente a não ter ido votar, é jogar o voto fora.

Alguns eleitores acreditam que anular o voto pode ter alguma serventia. A notícia que circula há anos, e ganhou mais difusão com a internet, é de que, se mais da metade dos eleitores anular o voto, a eleição é cancelada. Uma versão recente, que recebi em uma mensagem de e-mail, diz o seguinte: “O que você não sabe é que, se numa eleição houver maioria de votos nulos, é obrigatório haver novas eleições com candidatos diferentes daqueles que participaram da primeira.”

Essa informação, que eventualmente contribuiu para o aumento dos votos nulos em 2014, é incorreta. Não importa o volume de votos nulos numa eleição: ela não será anulada. Se, por exemplo, 60% dos eleitores digitaram números que não correspondem a partidos nem candidatos numa disputa

para deputado federal em determinado estado, o único efeito será aumentar a estatística de votos nulos daquele estado. Nada mais.\*

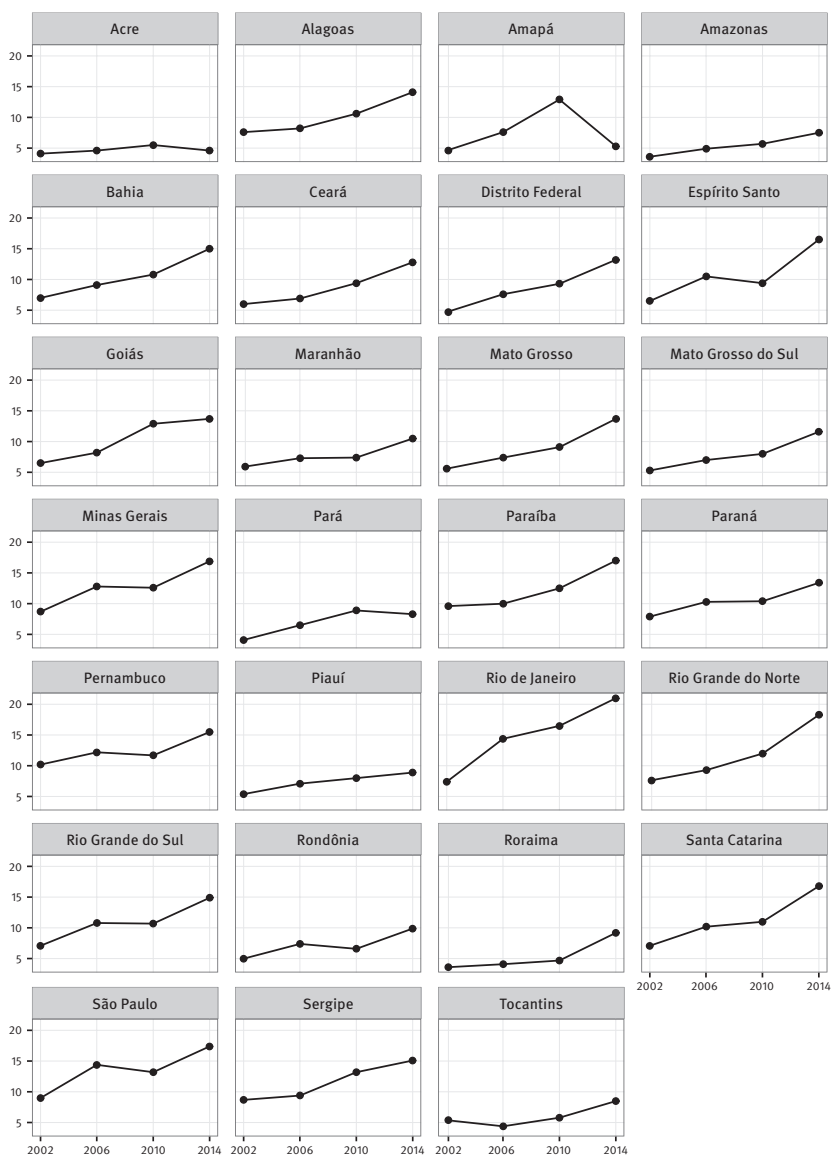
Nas eleições de 2014, 15% dos eleitores que foram votar anularam ou apertaram a tecla “Branco” na disputa para a Câmara dos Deputados. Em termos absolutos, esses números também impressionam: do total de 114,9 milhões de eleitores que compareceram às urnas, 10,1 milhões deixaram o voto em branco e 7,5 milhões anularam o voto. A taxa de votos inválidos (somatório de votos em branco e nulos) foi a mais alta desde que se adotou a urna eletrônica em território nacional em eleições gerais – nos três pleitos anteriores, os percentuais foram: 8% (2002), 11% (2006) e 12% (2010).

O Gráfico 1 mostra a evolução do total de votos nulos e em branco em cada uma das 27 unidades da Federação entre 2002 e 2014. Observamos um aumento dos votos inválidos em praticamente todos os estados ao longo do período, com uma intensidade mais acentuada em 2014. Chama atenção o aumento ocorrido nos três maiores estados (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) em 2014. No estado do Rio de Janeiro, onde a taxa foi mais alta, 21% dos eleitores anularam ou deixaram em branco o voto para deputado federal.

---

\* A confusão provavelmente deriva de uma leitura incorreta de dois artigos do Código Eleitoral. No artigo 222 lemos que “é anulável a votação quando viciada de falsidade, fraude, coação, interferência do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade em desfavor da liberdade do voto, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei”. O artigo 224 diz que, se mais de 50% forem assim anulados, teremos novas eleições. Ou seja, existe uma distinção entre votos anulados (quando há fraude ou interferência do poder econômico) e votos nulos.

**GRÁFICO 1.** Percentual de votos nulos e em branco nas eleições para a Câmara dos Deputados, por estado (2002-14)



Fonte dos dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral.

*Passo 2. Somar os votos em candidatos aos votos de legenda de um partido (ou coligação)*

Basta ouvir o horário eleitoral gratuito para se dar conta de que um partido pode apresentar mais de um candidato nas eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador. Quando pergunto em aulas e seminários sobre como é feita a distribuição de cadeiras entre os candidatos dos partidos em uma disputa para deputado federal, invariavelmente ouço a mesma resposta: os mais votados no estado são eleitos. À pergunta seguinte (“Por que os partidos apresentam vários candidatos?”), também quase sempre ouço a mesma resposta: os partidos apresentam diversos candidatos simplesmente porque existem muitas cadeiras em disputa.

O que boa parte dos eleitores não sabe é que reside justamente aí, na lista de candidatos de cada partido (ou coligação), o aspecto central do sistema eleitoral brasileiro. Antes das eleições, os partidos elaboram uma lista de candidatos, que é conhecida no meio político como nominata. Se dois ou mais partidos estiverem coligados, a nominata é composta por candidatos indicados pelos partidos da coligação. O que significa que, independentemente do número de partidos que compõem a coligação, essa será uma lista única. Como veremos, as listas são importantes pois serão a base de cálculo para se saber quantas cadeiras cada partido obterá.

No momento da apuração, os votos dos candidatos (votos nominais) de um determinado partido são somados ao total de votos de legenda que esse mesmo partido obteve. Quando há coligações, o voto de legenda é computado no agregado da coligação e não beneficia um partido individualmente.